

МЕЖДУНАРОДНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДОСТУПА К БАЗОВЫМ УСЛУГАМ ДЛЯ ВСЕХ

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

МЕЖДУНАРОДНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДОСТУПА К БАЗОВЫМ УСЛУГАМ ДЛЯ ВСЕХ

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

Авторское право © Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), 2009 год

МЕЖДУНАРОДНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДОСТУПА К БАЗОВЫМ УСЛУГАМ ДЛЯ ВСЕХ

HS Number: HS/047/11R

ISBN Number(Volume): 978-92-1-132346-7

ОГОВОРКА

Использованные обозначения и представление материала в настоящей публикации не означает выражения какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района или его властей, или относительно делимитации их границ или рубежей или относительно их экономической системы или уровня развития. Приведенные в настоящей публикации анализ, заключения и рекомендации не обязательно отражают точки зрения Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Совета управляющих ООН-Хабитат или ее государств-членов. Выдержки могут воспроизводиться без разрешения при условии указания источника.

ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

P. O. Box 30030, GPO, Nairobi, 00100, Kenya

Tel.: +254 (20) 762 3120,

Fax: +254 (20) 762 4266/4267/4264/3477/4060

E-mail: alain.kanyinda@unhabitat.org, infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org

Напечатано: ЮНОН, Служба издательской секции, Найроби, сертифицирован в соответствии с ISO 14001:2004.

ПРЕЗЕНТАЦИЯ БРОШЮРЫ



В настоящей брошюре содержатся два свода руководящих принципов, одобренных Советом управляющих ООН-Хабитат в 2007 и 2009 годах. Одобрив указанные руководящие принципы, государства-члены Организации Объединенных Наций взяли на себя обязательство содействовать

децентрализации и укреплению местных органов власти, а также обеспечению всеобщего доступа к основным услугам

Данные руководящие принципы призваны оказать содействие проведению реформ политики и принятию законодательных мер на страновом уровне в двух взаимодополняющих областях полномочий ООН-Хабитат. Они были подготовлены на основе проходивших в течение всего последнего десятилетия подробных консультаций и активного участия многочисленных партнеров, включая учреждения Организации Объединенных Наций, национальные правительства и местные органы власти.

Основные вехи этого процесса перечислены ниже:

- a) в июне 1996 года состоялась Конференция Хабитат-II, на которой правительства утвердили Повестку дня Хабитат, в пункте 177 которой они одобрили принцип дополнительности. Совет управляющих на своей девятнадцатой сессии в мае 2003 года вновь подтвердил, что принцип дополнительности воплощает логическое обоснование процесса децентрализации. В соответствии с этим принципом общественные функции исполняются теми выборными должностными лицами, которые стоят ближе всего к гражданам;
- b) в 1998-2000 годах был утвержден проект хартии самоуправления, которая служит международной рамочной основой, которая подлежит одобрению правительствами и регулирует политические, финансовые и юридические взаимоотношения между центральным правительством и местными органами власти, а также соответствующие права и обязанности каждой из сторон;
- c) в 1999 году была организована Глобальная кампания по управлению городами, которая способствовала началу глобального диалога, посвященного принципам благого управления городами, затрагивавшего не только вопросы дополнителности, но и устойчивости, эффективности, равенства, открытости и подотчетности, участия гражданского общества и безопасности;
- d) в июне 2001 года состоялась специальная сессия Генеральной Ассамблеи, посвященная общему обзору и оценке осуществления Повестки дня Хабитат («Стамбул+5»), на которой была признана важная роль местных органов власти и их ассоциаций в осуществлении Повестки дня Хабитат и было рекомендовано предпринять дальнейшие шаги для укрепления их потенциала;
- e) в 2002 году состоялась первая сессия Всемирного форума по вопросам городов, в ходе которой был организован диалог, посвященный децентрализации. Это привело к принятию Советом управляющих в мае 2003 года резолюции 19/12.
- f) параллельно с этим в ходе Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, проходившей в Йоханнесбурге с 26 августа по 4 сентября 2002 года, началась дискуссия в отношении всеобщего доступа к основным услугам. Она продолжилась в ходе двенадцатой сессии Комиссии Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (КУР), которая проходила в Нью-Йорке, США, с 14 по 30 апреля 2004 года.
- g) в апреле 2005 года Совет управляющих ООН-Хабитат принял резолюцию 20/5, в которой было учтено предложение о разработке свода кодексов и рекомендаций в отношении партнерств и роли различных участников, высказанное в ходе двенадцатой сессии КУР. Это предложение было изложено в рабочей записке под названием "Всеобщий доступ к основным услугам: на пути к принятию международной декларации о партнерствах", которая была подготовлена Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) на основе неофициальных консультаций с различными партнерами. Участники второй сессии Всемирного форума по вопросам городов, состоявшегося в сентябре 2004 года в Барселоне, Испания, также рекомендовали включить вопрос об обеспечении всеобщего доступа к основным услугам в повестку дня двадцатой сессии Совета управляющих.

После 2004 года предпринимались различные шаги для организации процесса подготовки, включая создание Группы экспертов по децентрализации (АГРЕД), укрепление Консультативного комитета местных органов власти Организации Объединенных Наций (ЮНАКЛА), а также недавнее создание Группы экспертов по вопросам доступа к основным услугам. Представленные в настоящей брошюре два свода руководящих принципов являются результатом перечисленных выше международных усилий.

В данной брошюре сделан упор на согласованности и взаимодополняемости руководящих принципов децентрализации и укрепления местных органов власти, а также руководящих принципов обеспечения доступа к основным услугам. Оба свода руководящих принципов могут корректироваться с учетом особенностей конкретных стран.

Д-р Жоан Клос

Директор-исполнитель, ООН-Хабитат

СОДЕРЖАНИЕ

МЕЖДУНАРОДНОЕ РУКОВОДСТВО ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И УКРЕПЛЕНИЮ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	6
1. ЦЕЛИ	7
2. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ	7
3. ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ	8
A. УПРАВЛЕНИЕ И ДЕМОКРАТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ	9
1. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ И ОСНОВАННАЯ НА УЧАСТИИ НАСЕЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЯ	9
2. ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ИСПОЛНЕНИЕ ИХ ФУНКЦИЙ	9
B. ПОЛНОМОЧИЯ И ФУНКЦИИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	10
1. ДОПОЛНИТЕЛЬНОСТЬ	10
2. ПОЭТАПНЫЕ МЕРЫ	10
C. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ДРУГИМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ	11
1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ	11
2. РАСШИРЕНИЕ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ	11
3. НАДЗОР И КОНТРОЛЬ	11
D. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ И ВОЗМОЖНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	12
1. ВОЗМОЖНОСТИ И КАДРОВЫЕ РЕСУРСЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	12
2. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	12
МЕЖДУНАРОДНОЕ РУКОВОДСТВО ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ВСЕОБЩЕГО ДОСТУПА К ОСНОВНЫМ УСЛУГАМ	15
1. ЦЕЛИ	15
2. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	15
3. ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ	16
A. ПРОЗРАЧНОЕ, ОСНОВАННОЕ НА ПРИНЦИПЕ МАКСИМАЛЬНО ШИРОКОГО УЧАСТИЯ И ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ	17
B. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И РОЛЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	19
C. ПАРТНЕРСТВО И БЛАГОПРИЯТНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ	21
D. УСТОЙЧИВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ И ПОЛИТИКА В ИНТЕРЕСАХ НЕИМУЩИХ	22
E. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ	24
ПРИЛОЖЕНИЕ	25
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 - РЕЗОЛЮЦИЯ 21/3: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И УКРЕПЛЕНИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	25
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 - РЕЗОЛЮЦИЯ 22/8 РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВСЕОБЩЕГО ДОСТУПА К ОСНОВНЫМ УСЛУГАМ	26

МЕЖДУНАРОДНОЕ РУКОВОДСТВО ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И УКРЕПЛЕНИЮ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

1. ЦЕЛИ

1. Международное руководство по децентрализации и укреплению местных органов власти было утверждено Советом управляющих ООН-Хабитат 20 апреля 2007 года¹ в качестве одного из ключевых инструментов, содействующих благому управлению на всех уровнях и укреплению местных органов власти. Они служат катализатором реформы политики и институтов на национальном уровне, необходимой для того, чтобы дать местным органам власти средства и возможности для совершенствования управления городами в процессе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, касающихся населенных пунктов.
2. В пункте 177 Повестки дня Хабитат признается, что устойчивого развития населенных пунктов можно добиться «посредством эффективной децентрализации функций, управления политикой, предоставления директивных полномочий и выделения достаточных ресурсов, в том числе полномочий для сбора денежных средств, местным органам власти, которые ближе всего стоят к рядовым гражданам и наилучшим образом представляют их интересы». В пункте 180 сформулирована также рекомендация о том, что «правительствам следует изучить и, при необходимости, использовать политику и правовые рамки, разработанные другими государствами-членами, в которых процесс децентрализации осуществляется эффективным образом».
3. В последние годы концепции местной автономии или местного самоуправления использовались для того, чтобы отразить с позиций местных органов власти общепризнанную потребность в децентрализации. В настоящее время эффективная децентрализация считается элементом благого правления и признаком демократической практики и эффективного государственного управления. Кроме того, признается, что выборные местные органы власти, как и национальные и региональные органы власти, являются ключевыми субъектами демократического правления и руководства, которые не только сотрудничают с национальными и региональными органами власти, но и принимают государственные решения в своих собственных автономных областях.

2. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ

4. Руководствуясь решениями Конференции Хабитат-II, состоявшейся в 1996 году, местные и национальные органы власти в тесном сотрудничестве с ООН-Хабитат начали обмениваться мнениями относительно возможного принятия Всемирной хартии органов местного самоуправления для усиления роли органов местного управления в осуществлении Повестки дня Хабитат. Первый проект хартии был обсужден заинтересованными сторонами в ходе ряда региональных консультаций, состоявшихся в 1998-1999 годах.
5. С учетом итогов состоявшихся обсуждений Совет управляющих в 2001 году просил ООН-Хабитат ускорить свои усилия по организации «как можно более открытого и всеохватывающего» международного диалога по теме децентрализации и добиться консенсуса между государствами-членами в отношении политики децентрализации в процессе развития.
6. В 2002 году ООН-Хабитат провел исследование и представил доклад, в котором подчеркивалась важность эффективной децентрализации для укрепления местного самоуправления в целях содействия осуществлению Повестки дня Хабитат. В исследовании отмечалось, что ряд развитых и развивающихся стран уже приступили к пересмотру взаимоотношений между их различными территориальными субъектами в таких областях, как передача или рационализация обязанностей; пересмотр директивных полномочий и функций; и перераспределение ресурсов. Последствия таких изменений, несомненно, отразятся на политических, экономических и административных функциях и обязанностях, касающихся решения социальных, экономических и экологических вопросов на местном уровне.
7. Эти и другие выводы легли в основу целой серии тематических дискуссий, в которых приняли участие эксперты и заинтересованные группы и которые придали новый импульс продолжающемуся диалогу по вопросу о децентрализации.
8. С учетом выводов этого доклада Совет управляющих в резолюции 19/12 от 9 мая 2003 года призвал ООН-Хабитат учредить многодисциплинарную специальную консультативную группу по децентрализации со сбалансированным представительством развивающихся и развитых стран для дальнейшего развития процесса диалога. В соответствии с данным решением была создана Консультативная группа экспертов по децентрализации (АГРЕД), мандат которой заключается в том, чтобы консультировать по вопросам международного диалога о децентрализации и вносить конкретный вклад в разработку рекомендаций и подготовку документов с изложением передового опыта в области децентрализации и укрепления местных органов власти.

¹ См. резолюцию 21/3 в приложении I.

3. ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ

9. Первое совещание АГРЕД состоялось в марте 2004 года в Гатино, Канада, при поддержке Федерации канадских муниципалитетов (ФКМ). С 2004 по 2007 год секретариат ООН-Хабитат при содействии членов АГРЕД проводил интенсивную аналитическую работу с тем, чтобы изучить ситуацию с децентрализацией в мире. Эти усилия включали в себя: i) обзор действующих соответствующих международно-правовых инструментов, имеющих отношение к укреплению демократии на местном уровне²; ii) анализ национальных законов и положений и других норм децентрализации, а также оценку опыта работы стран с такими механизмами и их правовых основ; и iii) выявление передового опыта в области разработки и осуществления законов и положений о децентрализации во всем мире. Помимо регулярно обмена письмами по электронной почте для обмена информацией и данными Группа экспертов провела ряд совещаний по вопросам существа³.
10. На его двадцатой сессии в 2005 году Совету управляющих ООН-Хабитат был представлен всеобъемлющий доклад⁴, к которому был приложен первый проект запрошенных руководящих принципов, касающихся децентрализации. Пытаясь добиться консенсуса, Совет управляющих принял резолюцию 20/18, в которой он предложил национальным правительствам высказать свои замечания в отношении проекта руководящих принципов и оказать содействие путем представления информации о передовых веяниях для включения в сборник, посвященный передовому опыту.
11. В резолюции 20/18 ООН-Хабитат было предложено пересмотреть и доработать проект руководящих принципов с учетом высказанных правительствами замечаний и представить доработанный проект на рассмотрение Совета управляющих на его двадцать первой сессии. В той же резолюции Совет управляющих далее просил ООН-Хабитат, опираясь на опыт Всемирного центра мониторинга городов (ВЦМГ) оказать организации «Объединенные города и местные органы власти» помощь в разработке концепции глобального центра мониторинга, который будет оценивать, вести мониторинг и проводить обзор положения в области децентрализации и местной демократии в мире в качестве важного условия для достижения целей Повестки дня Хабитат.
12. В руководящих принципах вкратце изложены основные принципы, лежащие в основе демократических, конституционных/правовых и административных аспектов управления на местах и децентрализации. В то же время их следует применять с учетом конкретных особенностей государственного устройства (федеративное, регионализованное или унитарное) с различными государственными традициями (например, наполеоновская, германская или англо-саксонская, а также традиции, сложившиеся в Азии или арабском мире). Именно по этой причине они не являются едиными жесткими правилами, которые будут применимы ко всем государствам - членам Организации Объединенных Наций. Они могут подвергаться корректировке на национальном уровне. Однако их основная цель заключается в том, чтобы, где это необходимо и уместно, оказать поддержку законодательной реформе и дать соответствующие установки.
13. Утверждение руководящих принципов Советом управляющих ООН-Хабитат в апреле 2007 года стало важным достижением, поскольку эти принципы являются результатом десятилетней нормативной и информационной работы, включавшей в себя подробные консультации между государствами-членами и Организацией Объединенных Наций, которые велись через посредство ООН-Хабитат, действовавшего в контакте с местными органами власти и многочисленными экспертами. Таким образом, эти руководящие принципы являются результатом общего консенсуса между всеми партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат, которые участвовали в их разработке. Они представляют собой инструмент, с помощью которого международное сообщество сможет привлечь государств-членов к реализации одного из ключевых аспектов Повестки дня Хабитат и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, - поддержке усилий по укреплению местных органов власти во всем мире.

2 Такие, как Всеобщая декларация прав человека (1948 год), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 год) и Международный пакт об экономических и социальных правах (1966 год), а также другие нормы, взятые из международных источников, таких как Европейская хартия местного самоуправления (1985 год) и другие документы, одобренные Советом Европы и его органами.

3 Барселона (2004 год), Найроби (2005 год), Ванкувер (2006 год).

4 HSP/GC/20/7.

А. УПРАВЛЕНИЕ И ДЕМОКРАТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

1. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ И ОСНОВАННАЯ НА УЧАСТИИ НАСЕЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЯ

1. Политическая децентрализация вплоть до местного уровня - это важный компонент демократизации, благого правления и участия граждан; она должна предусматривать надлежащее сочетание представительной и основанной на участии населения демократии.
2. Участие на основе вовлечения и расширения прав и возможностей граждан должно стать принципом, лежащим в основе принятия решений, их выполнения и последующих мероприятий на местном уровне.
3. Местным органам власти следует признать наличие различных групп рядовых граждан в рамках гражданского общества и стремиться к обеспечению того, чтобы все были вовлечены в поступательное развитие своих общин и микрорайонов. Местные органы власти должны иметь право налаживать и развивать партнерские связи со всеми субъектами гражданского общества, в частности с неправительственными организациями и общинными организациями, а также с частным сектором и с другими заинтересованными сторонами.
4. Местные органы власти должны иметь право, по конституции или по национальному законодательству, определять надлежащие формы участия общественности и граждан в принятии решений и в выполнении своей функции по руководству общиной. В данном случае речь может идти о специальных положениях относительно представленности более слабых в социально-экономическом отношении слоев общества, например, этнических и гендерных групп и других меньшинств.
5. Принцип недискриминации следует применять ко всем партнерам и к сотрудничеству между национальными и региональными органами управления, местными органами власти и организациями гражданского общества.
6. Участие граждан в принятии решений местными органами власти следует укреплять на всех его этапах, когда это практически осуществимо.
7. В целях расширения участия граждан местным органам власти следует стремиться к внедрению новых форм участия, таких, например, как советы микрорайонов, общинные советы, электронная демократия, составление бюджетов с участием населения, инициативы граждан и референдумы, в зависимости от того, насколько они осуществимы в их конкретных условиях.
8. Участие женщин и учет их потребностей должно являться основным принципом, лежащим в основе всех местных инициатив.

9. Участие молодежи должно поощряться во всех местных инициативах для того, чтобы: развивать школы как важные общие арены для участия молодежи, содействовать процессу демократического обучения и стимулировать ассоциации молодежи; и на местном уровне развивать эксперименты в духе «детского совета» и «молодежного совета» в качестве реально полезных средств пропаганды гражданственности на местном уровне в дополнение к предоставлению возможностей для диалога с самыми молодыми членами общества.

2. ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ИСПОЛНЕНИЕ ИХ ФУНКЦИЙ

10. Политикам и должностным лицам в местных органах власти следует исполнять свои обязанности с чувством ответственности и подотчетности гражданам. Им неизменно следует поддерживать высокий уровень транспарентности.
11. Хотя службу в местных политических органах следует считать служением ради общественного блага, материальные условия для местных политиков и оплата их труда должны гарантировать безопасность и благое правление в процессе свободного исполнения их функций.
12. Следует принять «кодекс надлежащего поведения», который требовал бы от государственных служащих действовать добросовестно и избегать любых ситуаций, которые могут привести к конфликту интересов. Как только такой кодекс будет разработан, его следует обнародовать.
13. Следует создать механизмы для того, чтобы граждане могли укреплять этот кодекс.
14. Документы и информацию следует собирать и, в принципе, обнародовать не только для повышения эффективности функционирования местных органов власти, но и для того, чтобы граждане имели возможность осуществлять свои права в полном объеме, и для обеспечения их участия в принятии решений на местном уровне.

В. ПОЛНОМОЧИЯ И ФУНКЦИИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

1. ДОПОЛНИТЕЛЬНОСТЬ

15. Принцип дополнителности воплощает логическое обоснование процесса децентрализации. В соответствии с этим принципом общественные функции исполняются теми выборными должностными лицами, которые стоят ближе всего к гражданам.
16. Во многих странах, как признается, местные органы власти зависят от других органов управления, как, например, региональные или национальные органы управления, в том, что касается выполнения важных задач, связанных с социальным, политическим и экономическим развитием.
17. Во многих областях полномочия следует распределять между различными органами управления или использовать их одновременно. Это не должно наносить ущерб местной автономии и не должно препятствовать развитию местных органов власти в качестве полноценных партнеров.
18. Цель местной автономии заключается в том, чтобы дать местным органам власти возможность дойти в своем развитии до такого этапа, когда они смогут стать эффективными партнерами для других органов управления и, следовательно, вносить полный вклад в процессы развития.
19. Решения следует принимать на том уровне, который соответствует виду решения, будь то международный, национальный, региональный или местный уровень.
20. Национальная, региональная и местная компетенция разграничивается в конституции или законодательстве с тем, чтобы разъяснить соответствующие полномочия и гарантировать доступ к ресурсам, необходимым децентрализованным учреждениям для исполнения функций, возложенных на них.

2. ПОЭТАПНЫЕ МЕРЫ

21. Расширение функций, возложенных на местные органы власти, должно сопровождаться принятием мер по созданию у них потенциала для исполнения таких функций.
22. Политика эффективной децентрализации может проводиться поэтапно с тем, чтобы иметь возможность для надлежащего создания потенциала.
23. В тех случаях, когда децентрализация является новой политикой, она может проводиться на экспериментальной основе, а извлеченные уроки могут использоваться для включения такой политики в национальное законодательство.
24. Национальные принципы, касающиеся децентрализации, должны обеспечивать, чтобы национальные или региональные органы власти могли вмешиваться в дела местных органов власти только в тех случаях, когда местным органам власти не удастся исполнить определенные для них функции.
25. Ответственность за обоснование вмешательства должны нести национальные или региональные органы власти. Обоснованность такого вмешательства должна оцениваться независимым учреждением.
26. По мере возможности, когда на национальном уровне разрабатываются стандарты оказания услуг на местах, учитывается принцип дополнителности и проводятся консультации с местными органами власти и их объединениями.
27. Следует поощрять участие местных органов власти в процессах принятия решений на региональном и национальном уровнях. Следует создавать механизмы объединения подходов, основанных на принципах «снизу вверх» и «сверху вниз», в том, что касается оказания национальных и местных услуг.

С. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ДРУГИМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ

1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ

28. Местные органы власти следует признать в национальном законодательстве и в конституции в качестве автономных с правовой точки зрения субнациональных субъектов с позитивным потенциалом для участия в национальном планировании и развитии.
29. В конституции и национальном законодательстве следует определить процедуру, в соответствии с которой формируются местные органы власти, характер их полномочий, круг их ведения, компетенция, обязанности и функции.
30. Конституционные и законодательные положения, касающиеся структуры местных органов власти, могут быть различными в зависимости от того, является ли государство федеральным, регионализированным или унитарным.
31. В законодательных положениях и правовых документах следует четко определить функции и ответственность местных органов власти по отношению к более высоким органам управления, при условии, что другому органу передаются лишь те функции и ответственность, которые выходят за рамки их круга ведения и компетенции.
32. Местным органам власти следует нести полную ответственность в тех областях, которые связаны с интересами местных граждан, за исключением областей, указанных в национальном законодательстве, в котором определяется то, что именно выходит за рамки их компетенции.

2. РАСШИРЕНИЕ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ

33. Местные органы власти должны свободно пользоваться своими полномочиями, включая те, которые переданы им национальными или региональными органами власти в пределах, установленных законодательством. Такие полномочия должны являться полными и исключительными и никакой другой орган, кроме как в случаях, предусмотренных законодательством, не может ни подрывать их, ни ограничивать их, ни препятствовать их осуществлению.
34. Другим органам управления следует проводить консультации с местными органами власти и их объединениями в процессе подготовки законодательства, касающегося местных органов власти, или внесения в него изменений.

35. Другие органы управления должны оказывать помощь местным органам власти и их учреждениям в разработке местной политики и стратегических рамок в пределах параметров, установленных в национальной политике.
36. Другим органам управления следует поддерживать инициативы по разработке оперативных, транспарентных и подотчетных инструментов, необходимых для эффективного и действенного управления на местном уровне.

3. НАДЗОР И КОНТРОЛЬ

37. Надзор за местными органами власти может осуществляться исключительно лишь в соответствии с такими процедурами и в таких случаях, которые предусмотрены конституцией или законодательством.
38. Такой надзор должен ограничиваться последующей проверкой законности действий местных органов власти и уважать автономию местного органа власти.
39. В законодательстве следует указывать условия приостановления деятельности местных органов власти. В случае возникновения необходимости в приостановлении деятельности или роспуске местного совета или во временном отстранении от должности или увольнении местных должностных лиц, соответствующие меры следует принимать в установленном законодательством порядке.
40. После приостановления деятельности или роспуска местных советов или временного отстранения от должности или увольнения местных должностных лиц предписания закона должны определять порядок возобновления их функционирования по возможности в максимально короткий период времени.
41. Для осуществления надзора за такими действиями по приостановлению деятельности или роспуску со стороны вышестоящих органов управления следует создавать независимые органы, такие, как административные суды, куда можно обращаться с жалобами.

D. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ И ВОЗМОЖНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

1. ВОЗМОЖНОСТИ И КАДРОВЫЕ РЕСУРСЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

42. Местные органы власти должны получать поддержку со стороны других органов управления в том, что касается создания их административного, технического и управленческого потенциала и структур, которые являются оперативными, транспарентными и подотчетными.
43. Местным органам власти следует предоставить право по мере возможности определять свою собственную внутреннюю административную структуру, адаптировать ее к местным потребностям и обеспечивать эффективное управление.
44. Местные органы власти должны нести полную ответственность за свой собственный персонал. В процессе управления таким персоналом следует использовать общие стандарты квалификации и статуса.
45. Условия труда сотрудников местных органов власти, определяемые национальным законодательством, должны предусматривать возможности для найма и удержания высококвалифицированного персонала на основе критериев высоких производственных показателей, профессиональной компетенции и опыта и равенства между мужчинами и женщинами, а также исключение любого вида дискриминации по признакам религиозной принадлежности, языка или этнического происхождения.
46. Сотрудникам местных органов власти следует предоставлять надлежащие возможности в области обучения, оплаты труда и продвижения по службе с тем, чтобы местные органы власти могли оказывать гражданам услуги высокого качества.
47. Возможности в области обучения должны представляться или поддерживаться правительствами в сотрудничестве с местными органами власти и их объединениями.

2. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

48. Эффективная децентрализация и местная автономия требуют надлежащей финансовой самостоятельности.
49. Финансовые ресурсы местных органов власти должны быть соразмерны их задачам и функциям и обеспечивать финансовую устойчивость и опору на собственные силы. Любая передача или делегирование задач или функций государством должны сопровождаться предоставлением надлежащих финансовых ресурсов, предпочтительно гарантированных конституцией или национальным законодательством, причем соответствующее решение следует принимать после проведения консультаций между заинтересованными органами управления на основе объективной оценки затрат.
50. В тех случаях, когда центральные или региональные органы власти делегируют им свои полномочия, местным органам власти следует гарантировать предоставление ресурсов, необходимых для осуществления таких полномочий, а также возможность свободно учитывать местные условия и приоритеты в процессе исполнения своих функций.
51. Местным органам власти следует предоставить доступ к широкому кругу финансовых ресурсов для выполнения своих задач и функций. Им следует предоставить право, предпочтительно на основе конституционных и национальных законодательных гарантий, на то, чтобы иметь надлежащие собственные ресурсы или трансферты, которые они могут свободно использовать в рамках своих полномочий.
52. Значительную долю финансовых ресурсов местных органов власти должны составлять местные налоги и сборы, за счет которых покрывается стоимость оказываемых ими услуг и ставки которых они имеют право определять самостоятельно, несмотря на их возможное ограничение (разряды налогообложения) или координацию законодательством.
53. Налоги, взимать которые имеют право местные органы власти или гарантированную долю которых они получают, должны быть соразмерны их функциям и потребностям и иметь достаточно общий, динамичный и гибкий характер с тем, чтобы у них была возможность исполнять свои функции.

54. Сбор местных налогов, таких, как налоги на землю, предпочтительно должен осуществляться самими местными органами, при условии, что у них имеются соответствующие возможности и механизмы надзора.
55. Финансовую устойчивость следует обеспечивать на основе системы финансового выравнивания, как вертикального (между государством и местными органами власти) и горизонтального (между местными органами власти). Это происходит в особенности в тех случаях, когда местная налоговая база слаба или даже вообще отсутствует.
56. Законодательство должно гарантировать участие местных органов власти в разработке правил, регулирующих общее выделение перераспределенных ресурсов, включая как вертикальное, так и горизонтальное выравнивание.
57. По мере возможности финансовые средства должны выделяться правительствами местным органам власти с учетом их приоритетов и не под конкретные проекты. Предоставление субсидий не должно означать лишение местных органов власти основной свободы самостоятельно определять свою политику в рамках своей юрисдикции.
58. Целевые ассигнования следует допускать лишь в тех случаях, когда необходимо стимулировать осуществление на местах национальной политики в таких областях, как охрана окружающей среды, социальное развитие, здравоохранение и образование.
59. В целях заимствования средств для капиталовложений местные органы власти в рамках руководящих принципов и правил, устанавливаемых правительствами и законодательством, должны иметь доступ к национальным и международным рынкам капитала. Однако государственный надзор и мониторинг могут оказаться необходимыми в тех странах, где сложилась нестабильная макроэкономическая ситуация.
60. Заимствование средств местными органами власти не должно ставить под угрозу бюджетно-налоговую политику, направленную на обеспечение финансовой стабильности национальных правительств.

МЕЖДУНАРОДНОЕ РУКОВОДСТВО ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ВСЕОБЩЕГО ДОСТУПА К ОСНОВНЫМ УСЛУГАМ

1. ЦЕЛИ

1. Международное руководство по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам представляет собой важный шаг вперед по осуществлению международной повестки дня, поскольку оно направлено на то, чтобы помочь справиться с нынешними вызовами, сохраняя при этом определенную гибкость, позволяющую отдельным странам адаптировать его к своим конкретным условиям. Данное руководство было утверждено Советом управляющих ООН-Хабитат 3 апреля 2009 года⁵. Оно служит общей основой для проведения реформ национальной политики в этой жизненно важной области.
2. Способствуя повышению человеческого достоинства, качества жизни и устойчивого развития, основные услуги, как они определяются в пункте 84 Повестки дня Хабитат, тесно связаны между собой, хотя и относятся к разным типам. Так, например, водоснабжение и санитария, удаление отходов, энергоснабжение, транспорт и связь обуславливают необходимость создания крупной инфраструктуры, в то время как образование, медицинское обслуживание и обеспечение общественного порядка требуют значительных оперативных расходов. В целом, основные услуги являются одной из предпосылок для обеспечения других услуг и повышения способности каждого человека участвовать в экономической деятельности. В мире основные услуги и доступ к ним распределены неравномерно. Многие люди, семьи, общины и даже целые города и регионы по-прежнему не имеют достаточно широкого доступа к основным услугам. Вне зависимости от причин это означает, что наименее благополучные слои населения оказываются лишенными возможности жить в достойных условиях и сталкиваются с большими трудностями, желая улучшить свое положение.
3. Таким образом, улучшение доступа к основным услугам является одним из ключевых инструментов достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Помимо этого, улучшение доступа способствует выполнению обязательств, объявленных на Встрече на высшем уровне «Планета Земля», Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития и Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию. Это – амбициозная цель, которая может быть достигнута только постепенно за счет устойчивых и длительных усилий.

2. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

4. Резолюция 22/8 Совета управляющих, касающаяся обеспечения всеобщего доступа к основным услугам, вытекает из резолюции 20/5, в которой было учтено предложение о разработке свода кодексов и рекомендаций в отношении партнерств и роли различных участников, высказанное в ходе двенадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию. Это предложение было изложено в рабочей записке под названием «Всеобщий доступ к основным услугам: на пути к принятию международной декларации о партнерствах», которая была подготовлена Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) на основе неофициальных консультаций с различными партнерами. Участники второй сессии Всемирного форума по вопросам городов, состоявшегося в сентябре 2004 года в Барселоне, Испания, также рекомендовали включить вопрос об обеспечении всеобщего доступа к основным услугам в повестку дня двадцатой сессии Совета управляющих.
5. В качестве промежуточного шага в резолюции 20/5 Директору-исполнителю было предложено в сотрудничестве с другими соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций определить основополагающие принципы всеобщего доступа к основным услугам, руководствуясь наилучшими видами практики, касающимися политики, норм и организационных условий, связанных с обеспечением основных услуг в контексте устойчивого развития населенных пунктов. Меры, принятые секретариатом в ответ на данную просьбу, описываются в докладе (HSP/GC/21/2/Add.7), который был представлен Совету управляющих на его двадцать первой сессии.
6. В своей резолюции 21/4 Совет управляющих утвердил руководящие принципы и просил секретариат разработать проект руководства по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам. В этой резолюции конкретно указывалось, что в процессе разработки такого руководства секретариату следует консультироваться с другими органами Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами и что это руководство должно соотноситься с международными руководящими принципами, касающимися децентрализации и укрепления местных органов власти, а также руководящими принципами, касающимися доступа к основным услугам.

⁵ См. резолюцию 22/8 в приложении II.

3. ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ

7. В целях привлечения новых участников и улучшения содержания руководства ООН-Хабитат учредила группу экспертов в составе представителей других органов Организации Объединенных Наций и организации «Объединенные города и местные органы самоуправления». Назначенные в состав группы эксперты представляли интересы самых различных международных, национальных и местных заинтересованных сторон, участвующих в оказании основных услуг, таких как центральные правительства, местные органы власти, государственные и частные поставщики услуг, организации гражданского общества, органы Организации Объединенных Наций, финансовые учреждения и международные неправительственные организации⁶.
8. Помимо регулярных консультаций по электронной почте группа экспертов провела три совещания, которые состоялись в ноябре 2007 года в Женеве для экспертов из Европы, Азии и Латинской Америки; в мае 2008 года в Найроби с упором на Африку и наименее развитые страны; и в ноябре 2008 года в Наньцзине, Китай, для всех экспертов. Первоначальный проект был рассмотрен на совещаниях в Женеве и Найроби, а второй вариант проекта руководства обсуждался на совещании в Наньцзине.
9. В резолюции 21/4 ООН-Хабитат было также предложено разработать соответствующие инструменты и показатели. Первоначальный доклад о показателях для измерения доступа к основным услугам и осуществления руководящих принципов, касающихся всеобщего доступа к основным услугам, был предложен вниманию группы экспертов на совещании, состоявшемся в Наньцзине. Обсуждения сосредоточились на роли таких показателей, которые могли бы стать одним из инструментов оценки прогресса на национальном и местном уровнях вместо того, чтобы служить инструментом для сравнения ситуаций в различных странах.
10. В своей резолюции 22/8 Совет управляющих предлагает правительствам поставить вопрос об обеспечении всеобщего доступа к основным услугам в центр своих национальных стратегий в области развития с упором на устранение пробелов и недостатков в этой области применительно к малоимущим и обездоленным группам населения, а также укрепить правовую и институциональную базу этих стратегий для содействия развитию партнерских связей на всех уровнях в соответствии с вышеуказанными принципами. Совет управляющих также просит ООН-Хабитат разработать учебные средства и оказать помощь заинтересованным правительствам в адаптации в случае необходимости руководящих принципов к конкретным условиям их стран, а также доработать инструменты и показатели в рамках ее поддержки процесса скоординированного осуществления руководящих принципов вместе с продолжением работы по осуществлению руководящих принципов, касающихся децентрализации, утвержденных в 2007 году.

⁶ В разработке проекта принимали участие следующие страны и организации: Афганистан, Буркина-Фасо, Замбия, Индия, Камерун, Кения, Китай, Колумбия, Мексика, Объединенная Республика Танзания, Сенегал, Сербия, бывшая Югославская Республика Македония, Филиппины, Франция, Эфиопия; организация «Объединенные города и местные органы самоуправления»; «Ситинет»; Программа развития Организации Объединенных Наций; Международная организация труда; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека; Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения; Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам; Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций; Всемирный банк; Колумбийский университет; «Institut de la gestion déléguée»; «Veolia Environnement»; организация «Environment and Development Action in the Third World» (Enda Tiers Monde).

A. ПРОЗРАЧНОЕ, ОСНОВАННОЕ НА ПРИНЦИПЕ МАКСИМАЛЬНО ШИРОКОГО УЧАСТИЯ И ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

11. Принципы⁷

- a) *управление имеет как политические, так и технические аспекты. Политические аспекты управления предполагают широкое участие, принятие решений и руководство. Его технические аспекты предполагают оценку потребностей, планирование, разработку контрактов, механизмы отчетности, мониторинг и оценку последствий. Оба этих аспекта требуют прозрачности и надлежащей подготовки соответствующих заинтересованных сторон. Политика, проводимая на национальном и международном уровнях, должна способствовать обеспечению надлежащего управления городами в целях расширения всеобщего доступа к основным услугам;*
- b) *участие бенефициаров способствует предоставлению услуг, отвечающих их потребностям. Такое участие создает чувство ответственности и причастности, которое стимулирует пользователей заботиться об инфраструктуре и нести связанные с этим затраты. Вопросы участия групп бенефициаров должны систематически учитываться в процессе оценки потребностей, планирования, принятия решений, осуществления мероприятий и мониторинга.*

12. Все участники, центральные и региональные правительства, местные органы власти, организации гражданского общества и поставщики услуг играют важную роль и выполняют важные обязанности в деле обеспечения всеобщего доступа к основным услугам. Полномочия и финансовые средства каждого уровня управления и общие права и обязанности каждого участника определены в конституциях, законах или регламентах. Механизмы, обеспечивающие проведение консультаций между соответствующими участниками, контроль над выполнением международных обязательств в области прав человека и соблюдением международных и национальных технических норм и оценку эффективности оказания услуг, способствуют уважению, защите и осуществлению существующих прав и правильному распределению бюджетных ассигнований. Совершенствуя свои способности и навыки участия в консультациях и переговорах, все участники будут эффективнее исполнять возложенные на них обязанности.

13. Национальным правительствам следует вносить в свои парламенты:

- a) проекты законов, в которых определяются полномочия и обязанности центральных и

региональных правительств и местных органов власти, сообразующиеся с международными руководящими принципами, касающимися децентрализации и укрепления местных органов власти, включая принцип дополнительности⁸;

- b) проекты законов, в которых, в случае необходимости, определяются права и обязанности организаций гражданского общества и предприятий.

14. Национальным и региональным правительствам в консультации с местными органами власти и их ассоциациями и другими участниками следует:

- a) разрабатывать комплексные стратегии, касающиеся обеспечения основных услуг на основе стратегической оценки их предполагаемого экономического, экологического, социального и связанного с нищетой воздействия;
- b) учитывать межотраслевые и межтерриториальные связи между различными видами основных услуг;
- c) определять нормы и ориентиры для оказания услуг различным категориям населенных пунктов, поселков и городов на местном уровне;
- d) выявлять уязвимые, незащищенные и исключенные из жизни общества группы населения и людей, не имеющих доступа к основным услугам, и разрабатывать конкретные программы для обеспечения эффективного доступа таких категорий граждан к основным услугам без какой бы то ни было дискриминации;
- e) наделять местные органы власти правом организовывать планирование и оказание услуг в консультации со всеми соответствующими участниками;
- f) информировать всех участников о национальных стратегиях и международных нормах, стандартах и конвенциях, касающихся оказания основных услуг и обеспечения доступа к таким услугам.

15. Национальным и региональным правительствам следует:

- a) признавать на практике за всеми участниками, лидерами кланов и общин и незащищенными и исключенными из жизни общества группами право на получение информации по конкретно касающимся их вопросам и решениям и действенное участие в процессе принятия решений;
- b) обеспечивать, чтобы местные органы власти участвовали в опирающемся на принцип

⁷ Принципы, выделенные курсивом, были одобрены Советом управляющих в его резолюции 21/4.

⁸ Как это указывается в руководящих принципах, касающихся децентрализации и укрепления местных органов власти. См. сноску 2.

- широкого участия демократическом процессе на местном уровне;
- c) проводить регулярные четырехсторонние консультации с местными органами власти, организациями гражданского общества и поставщиками услуг в отношении стратегий обеспечения доступа к основным услугам в целях развития культуры диалога.
16. *Национальным и региональным правительствам следует:*
- a) разработать показатели для мониторинга и оценки процесса оказания услуг на национальном и региональном уровнях;
- b) создать механизм отчетности об оказании основных услуг, предусматривающий эффективную систему регулирования и наказания для поставщиков услуг в случае несоблюдения;
- c) следить за показателями работы "поставщиков услуг" и "местных органов власти", являющейся основой для оказания технической помощи, создания потенциала и принятия коррективных мер;
- d) создать правовую основу по борьбе с коррупцией и принимать своевременные и жесткие меры для расследования дел, связанных с коррупцией, вплоть до вынесения уголовных наказаний, если таковые потребуются;
- e) принять меры, в консультации с местными органами власти, по реализации действенных программ правовой помощи для обеспечения того, чтобы неимущие, незащищенные и другие уязвимые группы имели равный доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты.
17. *Национальным и региональным правительствам следует:*
- a) разработать механизмы для повышения уровня знаний своих сотрудников с тем, чтобы они обладали всей полнотой информации о целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и обязательствах, объявленных на Всемирной встрече на высшем уровне «Планета Земля», Конференции Хабитат-II, Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития и Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию;
- b) содействовать осуществлению программ по созданию потенциала на местном уровне;
- c) организовывать курсы обучения для организаций гражданского общества.
18. Местным органам власти, в консультации с соответствующими поставщиками услуг и организациями гражданского общества, следует:
- a) создать базу данных о наличии и качестве имеющихся услуг и провести инвентаризацию потребностей с учетом или с упором на конкретные обстоятельства уязвимых, незащищенных и исключенных из жизни общества групп;
- b) подготовить на основе базы данных, о которой говорится в подпункте а), территориальные планы и регламенты, касающиеся перспектив роста городов и расширения услуг в соответствии с региональными и национальными планами и национальными и международными нормами, преследуя при этом конкретную цель обеспечить устойчивый доступ к основным услугам для неимущего населения;
- c) утвердить качественные и количественные ежегодные цели и местные нормы, касающиеся услуг;
- d) разработать новые или применять существующие наборы показателей на местном уровне.
19. *Местным органам власти следует:*
- a) содействовать участию гражданского общества путем осуществления информационной работы с потребителями услуг, создания должности уполномоченного, проведения общественных слушаний и привлечения широких слоев населения к участию в процессе планирования;
- b) обеспечивать, чтобы все участники имели доступ на понятном для них языке и с помощью доступных для них средств ко всей соответствующей информации по вопросам, вызывающим интерес общественности, и принимать меры к созданию эффективных каналов для выслушивания их мнений;
- c) разрабатывать, в консультации с соответствующими общинами, проекты, сфокусированные на неимущих, уязвимых, незащищенных и исключенных из жизни общества группах;
- d) признавать, в случае необходимости, ценность управления процессом оказания основных услуг на общинном и сельском уровнях и важность работы мелких предприятий и общин, включая инициативы самопомощи, как инструмента развития самообеспеченности и привлекать их, особенно неимущие и уязвимые группы, к оказанию основных услуг на местном уровне;
- e) использовать знания и навыки местных общин в процессе осуществления проектов и руководства ими. Сюда относятся консультации со всем общинным сектором, включая лидеров кланов, к мнению которых следует внимательно прислушиваться при планировании и осуществлении проектов, особенно в сельских районах.
20. Местным органам власти следует:
- a) контролировать ход осуществления программ и корректировать их на основе регулярной и своевременной информации, получаемой от бенефициаров и поставщиков услуг;
- b) проводить оценку воздействия стратегий и инвестиций, особенно на неимущие и уязвимые группы;
- c) обеспечивать, чтобы поставщики услуг соблюдали заключенные с ними контракты.

21. Местным органам власти следует использовать имеющиеся национальные и международные механизмы создания потенциала в целях максимально полного выполнения возложенных на них обязанностей. Местные органы власти и их персонал должны хорошо знать связанные с оказанием услуг действующие международные нормы и права и уметь разрабатывать планы территориального и социально-экономического развития, контролировать процесс разработки техноэкономических обоснований проектов, проводить консультации с организациями гражданского общества и общинами, выбирать наиболее подходящих партнеров, готовить контракты и следить за их выполнением, составлять финансовые сметы, привлекать ресурсы, оценивать долгосрочные планы финансирования и, если это потребуется, брать ссуды на национальных и международных рынках капитала.
22. *Организациям гражданского общества* следует:
- представлять интересы населения, прежде всего неимущих и уязвимых групп, в ходе общественных диалогов по вопросам обеспечения услуг;
 - участвовать в разработке программ и финансовом планировании;
 - оказывать правительствам и местным органам власти содействие в выявлении приоритетов и определении минимально допустимых норм в отношении предоставляемых услуг;
 - осуществлять свои права на участие в консультациях в соответствии с действующими законами или международными соглашениями.
23. Организациям гражданского общества следует:
- конструктивно участвовать в наблюдении за ходом оказания услуг центральными органами, местными органами власти и поставщиками услуг;
 - внимательно контролировать процесс оказания услуг;
 - бороться с коррупционной практикой судебными методами и оказывать помощь жертвам коррупции и нарушений прав человека;
 - обеспечивать частным лицам возможность получения необходимой информации, касающейся доступа к основным услугам, и участия в процессах принятия решений;
 - способствовать укреплению партнерств между государственным и частным секторами.
24. *Организациям гражданского общества* следует создать механизм для приобретения необходимых знаний и умений для выполнения перечисленных выше задач.
25. *Поставщикам услуг* следует:
- выполнять заключенные с ними контракты в соответствии с инструкциями, полученными от властей, национальным и международным законодательством и принципами, касающимися достойных условий труда;
 - принимать участие, по приглашению, в процессе планирования, принятия решений, мониторинга и создания потенциала;
 - быть открытыми для аудиторских проверок и создавать механизмы отчетности об оказываемых ими услугах.

В. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И РОЛЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

26. *Принцип:*
Местные органы власти имеют все возможности для оценки потребностей пользователей (в том числе через неправительственные организации и общины), определения приоритетов и объединения различных заинтересованных сторон, а также для принятия решений о наилучших способах предоставления услуг. Их роль и обязанности должны быть четко прописаны в законодательстве и нормативно-правовых положениях, и они должны иметь доступ к достаточным финансовым и техническим ресурсам.
27. Национальные стратегии направлены на удовлетворение потребностей общин на местном уровне. Это оправдывает наделение местных органов власти расширенными обязанностями по оказанию основных услуг и, соответственно, средствами для их выполнения. В рамках национального законодательства и в соответствии с принципом дополнительности они должны пользоваться полной свободой действий в процессе осуществления и финансирования своих инициатив по любым вопросам, не исключенным из сферы их компетенции и не возложенным центральными властями на каких-либо других участников.
28. *Национальным и региональным правительствам* следует:
- наделять местные органы власти четкими и расширенными обязанностями в связи с обеспечением и оказанием основных услуг с помощью соответствующего законодательства;
 - принимать меры к тому, чтобы местные органы власти получали финансовые средства на предсказуемой основе, предоставляя им тем самым возможность оказывать основные услуги, ответственность за которые была на них возложена;
 - разрешать местным органам власти контролировать и распоряжаться финансовыми ресурсами в объеме, соизмеримом с возложенными на них обязанностями, включая подоходный и земельный налоги, налог с

- потребителей, пожертвования, субсидии и, в разумных пределах, кредиты;
- d) создать в консультации с местными органами власти эффективную систему регулирования, включающую в себя независимый мониторинг, подлинное участие общественности и введение наказаний за несоблюдение.
29. *Национальным правительствам* следует определять условия и критерии, при которых местным органам власти разрешается брать ссуды и выпускать облигации для хождения на национальных финансовых рынках для финансирования инфраструктуры основных услуг. Им следует:
- a) разработать национальную основу, содержащую инструкции о порядке предоставления ссуд местным органам власти по разумным ставкам, в том числе в тех случаях, когда государство выступает в роли посредника международных кредитов;
- b) создать специальные механизмы для финансирования местных органов власти, если национальных рынков капитала не достаточно, и содействовать формированию финансовых рынков;
- c) разработать нормативную основу, в которой разъяснялись бы обязанности кредиторов и заемщиков;
- d) установить правила на случай банкротства, гарантирующие непрерывность оказания услуг потребителям;
- e) следить за размером долгов местных органов власти в целях поддержания национальной макроэкономической стабильности.
30. *Национальным правительствам* следует:
- a) разрешать местным органам власти получать трансферты от зарубежных правительств или других местных органов власти в рамках децентрализованного сотрудничества и напрямую получать финансовые ресурсы на льготных условиях от двусторонних или международных финансовых учреждений для целей развития системы основных услуг;
- b) разрешать, по мере необходимости, тем местным органам власти, которые обладают необходимым потенциалом, напрямую брать ссуды или выпускать облигации для хождения на международных рынках и обращаться к Международной финансовой корпорации Всемирного банка и другим кредитным учреждениям.
31. *Национальным правительствам* следует в рамках привлечения региональных правительств и местных органов власти содействовать с помощью финансовых партнерств обеспечению равного доступа к капиталу и справедливого распределения издержек между богатыми и бедными территориями за услуги, требующие крупных инвестиций или значительных оперативных расходов.
32. *Местным органам власти* следует создать:
- a) справедливые системы налогообложения;
- b) соответствующие механизмы правоприменения для обеспечения сбора налогов;
- c) механизмы взимания платы с потребителей и мониторинга.
33. Местным органам власти для повышения своей кредитоспособности следует:
- a) обеспечить, чтобы руководство опиралось на принцип широкого участия, и на основе надлежащих консультаций принять меры к тому, чтобы население поддерживало те проекты, на которые испрашиваются кредиты;
- b) укрепить процесс оказания услуг, обеспечить приток наличных от введения тарифов на существующие виды услуг, принять меры для ускоренной мобилизации причитающихся средств;
- c) использовать передовые методы бухгалтерского учета;
- d) проводить оценку собственного финансового положения (правильный бухгалтерский учет, регулирование размера задолженности и обеспечение будущей бюджетной устойчивости, учет валютных и инфляционных рисков в увязке с процентными ставками) и финансовых показателей;
- e) составлять и регулярно обновлять инвентарные списки имеющихся материальных активов, которые можно было бы использовать в качестве залогового имущества;
- f) использовать кредитные ресурсы только для финансирования инвестиций, а не для покрытия текущих операций или обслуживания долга;
- g) обеспечивать полную прозрачность и гласность своей деятельности (внешние аудиторские проверки, финансовые отчеты) с тем, чтобы не допустить возможных чрезмерных займов.

С. ПАРТНЕРСТВО И БЛАГОПРИЯТНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ

34. *Принцип:*

Поскольку правительства стран, местные органы власти, поставщики услуг в государственном или частном секторах и организации гражданского общества несут совместную ответственность за всеобщее предоставление основных услуг, необходимо вести переговоры и официально заключать такие партнерства с учетом их соответствующих обязанностей и интересов. Соответственно, партнерства следует стимулировать и поощрять с использованием надлежащих нормативно-правовых рамок, включая четкие и ориентированные на конкретные результаты контракты и механизмы мониторинга.

35. Помимо отдельных случаев сотрудничества между различными партнерами официальные и неофициальные партнерства позволяют осуществлять долговременные скоординированные усилия по обеспечению доступных, недорогостоящих, приемлемых и высококачественных основных услуг в надлежащих экономических условиях.

36. *Национальным и региональным правительствам и местным органам власти на своих соответствующих уровнях следует:*

- a) планировать, создавать и рекламировать партнерства, обеспечивающие необходимый государственный контроль и защиту общественных интересов на официальной основе в условиях гласности и подотчетности;
- b) создавать механизмы для мониторинга и разрешения споров.

37. *Национальным правительствам следует:*

- a) предоставлять местным органам власти возможность создавать партнерства с поставщиками услуг, регулировать контракты с национальными и международными малыми и крупными предприятиями и привлекать организации гражданского общества;
- b) разрабатывать, в консультации с местными органами власти, четкие правила и нормы, касающиеся различных моделей участия государственных и частных поставщиков услуг, таких как контракты на обслуживание, лизинговые контракты, контракты, касающиеся концессий, концессий/СЭП или совместных предприятий, многофункциональные контракты и т.п.;
- c) предусматривать возможность пересмотра положений, касающихся непредвиденных обстоятельств и доступа к органам правосудия в случае возникновения споров;
- d) создать четкую и гласную нормативную основу для выбора поставщиков услуг;

- e) создать национальную систему для надзора за присуждением контрактов и оказания местным органам власти помощи, в случае необходимости, при заключении местных контрактов;
- f) создать четко разграниченную правовую основу для передачи или приватизации в качестве регулирующей системы, предусматривающей независимый мониторинг, участие и введение штрафов в случае несоблюдения.

38. *Национальным правительствам следует:*

- a) признавать за местными органами власти право вносить коррективы в принятые ими решения относительно контрактов при условии предоставления надлежащей компенсации пострадавшей от этого стороне контракта;
- b) разработать процедуры на случай банкротства или прекращения платежей, которые позволяли бы избежать перебоев с оказанием услуг;
- c) обеспечить частным лицам и общинам, местным органам власти, поставщикам услуг и организациям гражданского общества доступ к правосудию с тем, чтобы споры по контрактам, которые не удается урегулировать с помощью механизмов разрешения споров, разрешались в рамках судебной системы в условиях гласности;
- d) признать за поставщиками услуг право на получение соответствующей компенсации и времени для адаптации в случае внесения изменений в законодательство (в частности законы, касающиеся земли, собственности и срока действия контрактов).

39. *Национальным и региональным правительствам или местным органам власти в зависимости от применяемой основы децентрализации следует:*

- a) определить наилучший способ оказания услуг путем сравнительной оценки норм прибыли, качества услуг, воздействия на социальные права и права человека, степени защиты окружающей среды и устойчивости;
- b) решить, оставить ли производство и оказание услуг полностью или частично в руках государственного поставщика или заключить контракты на основе подробного инвентарного списка с учетом всех факторов, включая обязательства сторон контракта и временной аспект, в соответствии с национальными нормами и процедурами, касающимися выбора партнеров;
- c) создать механизмы разрешения споров, защищающие общественные интересы;
- d) определить нормы и цели, касающиеся услуг,

которые будут оказываться выбранными предприятиями, в случае приватизации и следить за ходом оказания услуг в сотрудничестве с организациями гражданского общества.

40. Местным органам власти следует создавать межмуниципальные партнерства, если это будет способствовать повышению эффективности и достижению эффекта масштаба в области производства, оказания и регулирования основных услуг.

41. Поставщикам услуг следует выполнять контрактные обязательства, в частности своевременно и эффективно соблюдать установленные нормы и намеченные цели, оказывать населению качественные услуги и стараться регулярно и своевременно получать от пользователей услуг информацию в соответствии с принципами благого государственного управления и благого предпринимательства, если дело касается частного сектора.

D. УСТОЙЧИВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ И ПОЛИТИКА В ИНТЕРЕСАХ НЕИМУЩИХ

42. *Принципы:*

- a) *центральные и местные органы власти, организации гражданского общества и поставщики услуг* несут совместную ответственность за расширение доступа неимущих к основным услугам. Результатами политики в интересах неимущих должны быть позитивные действия, информационно-пропагандистские кампании, специальные тарифы и субсидии, а также благоприятные правовые рамки;
- b) тарифы на оплату основных услуг должны обеспечивать достаточное возмещение расходов и одновременно быть доступными для всех. Для предоставления неимущим услуг по доступным ценам необходимы конструктивная финансовая политика, а также субсидии и ссуды, предоставляемые на льготных условиях из национальных и международных источников.

43. Разработчики политики на национальном, региональном и местном уровнях должны сочетать устойчивое финансирование с проведением политики в интересах неимущих. Хорошо продуманная система финансирования и взимания платы за услуги необходима для осуществления программ, стратегий и проектов, которые одновременно будут являться устойчивыми в финансовом отношении и отвечать интересам неимущих и уязвимых групп населения.

44. *Правительствам и местным органам власти* на своих соответствующих уровнях следует:

- a) изучать ситуацию в неформальных поселениях, в которых проживают люди с низким доходом, и проводить социально-экономические обследования положения неимущих граждан, их чаяний и приоритетов для выявления потенциальных бенефициаров стратегий в интересах неимущих. Такое изучение должно проводиться в консультации с законными и представительными организациями гражданского общества, лидерами общин и женскими и молодежными группами и преследовать цель охватить группы, исключенные из жизни общества, не имеющие представителей и

в меньшей степени способные принять практическое участие в процессе общественных консультаций. Пострадавшие общины должны также иметь возможность участвовать в процессах принятия решений, касающихся оказания основных услуг;

- b) содействовать межведомственной координации и согласованности действий и создать систему регионального и местного планирования для обеспечения того, чтобы населенные пункты, в которых проживают неимущие граждане, участвовали в схемах развития инфраструктуры;
- c) создать надлежащие рамки для финансирования и поддержки программ благоустройства трущоб с упором на обеспечение доступа к основным услугам без какой бы то ни было дискриминации, безопасного проживания и ускорения процесса местного развития;
- d) подумать вместе со всеми соответствующими партнерами над тем, как можно обеспечить оказание услуг неформальным поселениям, расположенным на непригодных для жилья, экологически уязвимых или находящихся в частной собственности участках земли;
- e) содействовать созданию механизмов микро-кредитования для привлечения инвестиций общин на цели создания базовой инфраструктуры.

45. *Правительствам и местным органам власти* на своих соответствующих уровнях следует:

- a) вести переговоры с поставщиками услуг в отношении тарифов, выгодных для предпринимателей и обеспечивающих всеобщий доступ к услугам. Доступность для неимущих может обеспечиваться за счет предоставления бесплатных услуг в пределах определенного объема, выплаты субсидий различным категориям потребителей или субсидирования тех или иных видов услуг и, в конечном итоге, предоставления субсидий неимущим категориям граждан. Выгодные для предпринимателей тарифы означают, что взимаемая плата позволяет

- покрывать оперативные и эксплуатационные расходы и приносит некоторую прибыль частным поставщикам услуг;
- b) подумать (в зависимости от вида услуг и конкретных условий) над тем, следует ли добиваться полной окупаемости, открывая перед поставщиками услуг возможность получить финансовую автономию с точки зрения их оперативных и инвестиционных потребностей (т.е. действовать безубыточно), или покрывать любой возникающий дефицит за счет государственных средств, в обоих случаях обеспечивая неимущим доступ к основным услугам.
46. *Правительствам и местным органам власти* на своих соответствующих уровнях следует:
- a) создать условия для эффективного взимания налогов и платы за услуги, проводя при этом разграничение между потребителями, которые не хотят платить по счетам, и потребителями, которые не в состоянии по ним платить;
- b) следить за тарифами, не допуская возникновения монополий.
47. *Местным органам власти* для того, чтобы создать компактный и экономичный город с точки зрения использования земельных площадей, что снижает стоимость содержания инфраструктуры, обеспечить безопасное владение землей и предоставить неимущим более широкий доступ к основным услугам, следует:
- a) развивать стратегическое планирование на основе целостного подхода к городскому строительству и регулировать и сдерживать рост городов с помощью положений, регулирующих плотность населения и рынок земли, а также программ городского управления, обеспечивающих максимально широкий доступ к городским районам, в которых имеется наибольшее число рабочих мест;
- b) разрабатывать общие проекты создания новых поселений с учетом перспективы дальнейшего роста городов;
- c) привлекать жителей трущоб и других местных заинтересованных лиц к участию в осуществлении планов.
48. *Местным органам власти и поставщикам услуг* в целях обеспечения всеобщего доступа к основным услугам следует:
- a) уделять первоочередное внимание задаче охвата всего населения, не ограничиваясь оказанием высококачественных услуг небольшой группе населения, и адаптировать технологии и модели оказания услуг с учетом потребностей и платежеспособности населения;
- b) устанавливать, в случае необходимости, нормы в отношении альтернативных услуг и постепенно повышать уровень и качество услуг, признавая при этом необходимость выполнения с самого начала некоторых обязательств, таких как запрет дискриминации.
49. *Организациям гражданского общества* следует:
- a) напоминать центральным и местным органам власти об их обязанностях;
- b) содействовать обеспечению основных услуг для неимущих;
- c) распространять среди потенциальных бенефициаров информацию об их правах и обязанностях.
50. *Поставщикам услуг* следует:
- a) прилагать добросовестные и активные усилия по найму местных работников и повышению уровня их квалификации;
- b) соблюдать нормы и стандарты, касающиеся условий труда;
- c) признавать свою корпоративную ответственность перед общинами, в которых они действуют, и оказывать содействие развитию в этих общинах системы услуг в области здравоохранения, образования и социальной сферы.

Е. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ

51. *Принцип:*
если происходящие в настоящее время процессы будут развиваться прежними темпами, истощение природных ресурсов и рост уровня загрязнения приведут к тому, что всеобщее предоставление основных услуг станет невозможным. Центральные и местные органы власти, поставщики услуг и организации гражданского общества несут совместную ответственность за информирование производителей и потребителей об этой проблеме, а также за содействие внедрению методов и способов управления, обеспечивающих экономию дефицитных природных ресурсов, во избежание дальнейшего ухудшения состояния окружающей среды.
52. *Национальным правительствам* следует учитывать новые вызовы в процессе оказания основных услуг, возникающие из-за изменения климата и оказывающие наибольшее воздействие на неимущие, самые уязвимые и незащищенные категории граждан. Последствия изменения климата будут варьироваться в зависимости от конкретных климатических зон и включать в себя более длительные и более суровые периоды засухи, большее количество выпадающих осадков и большая переменчивость осадков, наводнение и повышение уровня моря, большое количество тропических циклонов, нехватку воды, засоление и загрязнение грунтовых вод из-за повреждения канализационных сооружений в результате наводнений, неурожая и рост числа заболеваний. Перед лицом этих вызовов все заинтересованные стороны должны сплотиться и объединить свои усилия.
53. *Центральным и местным органам власти, поставщикам услуг и организациям гражданского общества* следует содействовать оптимизации и регулированию спроса среди домохозяйств и поставщиков услуг, распространяя информацию, прежде всего среди женщин и молодежи, о необходимости устойчивой структуры потребления.
54. *Национальным правительствам* следует:
- устанавливать общие нормы и правила, обеспечивающие защиту природных ресурсов и экосистем и их устойчивое регулирование и касающиеся производства и оказания всех видов услуг;
 - устанавливать конкретные нормы и правила в таких важных секторах, как водоснабжение и санитария, регулирование отходов, энергетика и транспорт;
 - обеспечивать правильное соблюдение этих норм.
55. *Национальным и региональным правительствам и местным органам власти* следует:
- предпринимать систематические шаги для популяризации мер по смягчению воздействия и адаптации для противодействия различным последствиям изменения климата;
- быть готовыми к оказанию основных услуг лицам, перемещенным в результате наводнений, засухи, реализации крупных проектов, войн и миграции из соседних стран.
56. *Национальным и региональным правительствам и местным органам власти* в рамках своих контрактных отношений с поставщиками услуг следует:
- включать в такие контракты положения, обеспечивающие устойчивое использование природных ресурсов и экосистем в сочетании с мерами по охране здоровья и созданию достойных условий труда;
 - сделать объем выбросов двуокиси углерода одним из критериев для измерения степени загрязненности городской среды и взять на себя ответственность за улучшение ситуации;
 - стимулировать применение технологий и подходов, обеспечивающих рециркуляцию и повторное использование отходов.
57. *Местным органам власти*, при разработке планов, касающихся развития системы услуг, следует:
- выявлять чувствительные области, требующие особого режима защиты;
 - устанавливать нормы и правила, касающиеся защиты и устойчивого использования местных природных ресурсов и экосистем с учетом необходимости обеспечения охраны здоровья людей.
58. *Поставщикам услуг* следует в процессе использования природных ресурсов изыскивать и применять экологически эффективные технологии.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

РЕЗОЛЮЦИЯ 21/3:

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И УКРЕПЛЕНИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Совет управляющих,

ссылаясь на свою резолюцию 20/18, в которой он с удовлетворением принял к сведению проект руководящих принципов децентрализации и укрепления местных органов власти, подготовленный членами Консультативной группы экспертов по децентрализации¹ в сотрудничестве с секретариатом Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, и учитывая положения доклада Директора-исполнителя о сотрудничестве с местными органами власти и другими партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат², в приложении к которому изложен самый последний вариант проекта руководящих принципов децентрализации и укрепления местных органов власти, который был подготовлен в сотрудничестве с организацией «Объединенные города и местные правительства»³,

учитывая пункт 177 Повестки дня Хабитат, принятой в Стамбуле в 1996 году, в котором подчеркивается, что устойчивое развитие населенных пунктов может быть достигнуто «посредством эффективной децентрализации функций, управления политикой, предоставления директивных полномочий и выделения достаточных ресурсов, в том числе полномочий для сбора денежных средств, местным органам власти, которые ближе всего стоят к рядовым гражданам и наилучшим образом представляют их интересы»,

признавая важность политики децентрализации для обеспечения устойчивого развития населенных пунктов в соответствии с Повесткой дня Хабитат и Целями Организации Объединенных Наций в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия⁴,

признавая роль национальных правительств в общем контексте устойчивого развития и их ответственность за обеспечение благого управления в каждой стране, при участии местных органов власти в качестве их партнеров,

1. выражает удовлетворение по поводу той роли, которую играет Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в проведении международного диалога по вопросам децентрализации, содействуя улучшению руководства на всех уровнях путем, в частности, осуществления консультативного процесса с целью завершения работы над руководящими принципами, касающимися децентрализации;
2. утверждает руководящие принципы децентрализации и укрепления местных органов власти, приводимые в приложении к докладу о сотрудничестве с местными органами власти и другими партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат⁵, в качестве основного инструмента, призванного содействовать обеспечению благого управления на всех уровнях и

укреплению местных органов власти;

3. просит Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам оказать заинтересованным правительствам содействие, с тем чтобы они, там где это целесообразно, смогли приспособить руководящие принципы применительно к своим национальным контекстам и провести дальнейшую разработку механизмов и показателей в качестве составной части обеспечения ими поддержки в деле применения руководящих принципов, учитывая, что руководящие принципы не представляют собой единообразную или устоявшуюся основу, которая должна применяться ко всем государствам - членам Организации Объединенных Наций;
4. предлагает правительствам принять дальнейшие согласованные и скоординированные меры для обеспечения того, чтобы вопросы децентрализации и развития на местах заняли центральное место в стратегиях, касающихся руководства и развития, а также в интересах укрепления своей организационно-правовой основы в том, что касается децентрализации и руководства на всех уровнях, в соответствии с вышеупомянутыми руководящими принципами;
5. призывает Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам установить новаторские партнерские связи с местными органами власти и их ассоциациями, включая организацию «Объединенные города и местные правительства», в целях содействия заинтересованному и ответственному участию в реализации руководящих принципов и их применению, а также в интересах оказания помощи организации «Объединенные города и местные правительства» в ее деятельности по разработке концепции центра мониторинга;
6. предлагает организации «Объединенные города и местные правительства» содействовать обмену наилучшими видами практики, опытом и знаниями между местными органами власти государств-членов и отразить свои экспертные знания в периодическом докладе Директора-исполнителя;
7. призывает правительства оказать техническую и финансовую поддержку Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в ее дальнейшей работе по децентрализации, особенно в том, что касается применения ею руководящих принципов децентрализации и укрепления местных органов власти;
8. просит Директора-исполнителя отразить обсуждение хода осуществления настоящей резолюции в ее общем периодическом докладе Совету управляющих на его двадцать второй сессии.

1. Учреждена в соответствии с резолюцией 19/12 Совета управляющих.

2. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, 3-14 июня 1996 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.97.IV.6), глава I, резолюция 1, приложение II.

3. HSP/GC/21/2/Add.2.

4. См. документ A/56/326, приложение.

5. HSP/GC/21/2/Add.2.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

РЕЗОЛЮЦИЯ 22/8

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВСЕОБЩЕГО ДОСТУПА К ОСНОВНЫМ УСЛУГАМ

Совет управляющих,

ссылаясь на свои резолюции 20/5 от 8 апреля 2005 года о всеобщем доступе к основным услугам в контексте устойчивых населенных пунктов и 21/4 от 20 апреля 2007 года о руководящих принципах, касающихся всеобщего доступа к основным услугам, а также памятуя о докладе Директора-исполнителя о руководящих принципах, касающихся всеобщего доступа к основным услугам¹, в приложении к которому содержится проект международных руководящих принципов, касающихся всеобщего доступа к основным услугам, подготовленный в консультации с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и заинтересованными субъектами и в соответствии с руководящими принципами по децентрализации и руководящими принципами, касающимися всеобщего доступа к основным услугам,

ссылаясь также на резолюцию S-25/2 Генеральной ассамблеи от 9 июня 2001 года о принятии Декларации о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии, посредством которой Генеральная Ассамблея выразила решимость содействовать обеспечению доступа к безопасной питьевой воде для всех и содействовать обеспечению основной инфраструктуры и услуг в городах, включая надлежащие санитарно-гигиенические условия, удаление отходов и надежный транспорт, на основе открытого и подотчетного управления коммунальными услугами, а также партнерства с частным сектором и некоммерческими организациями в предоставлении таких услуг,

признавая последовательность и взаимодополняемость между руководящими принципами по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам и международными руководящими принципами, касающимися децентрализации и укрепления местных органов власти, принятыми в его резолюции 21/3 от 20 апреля 2007 года,

ссылаясь на резолюцию Генеральной Ассамблеи 60/1 от 16 сентября 2005 года, в которой Ассамблея признала необходимость осуществления более эффективной природоохранной деятельности в системе Организации Объединенных Наций с учетом улучшения интеграции природоохранной деятельности в более широкий контекст устойчивого развития,

подчеркивая необходимость поощрения экологической устойчивости в процессе обеспечения основных услуг для всех, включая устойчивое городское планирование, уменьшения рисков, системы раннего оповещения и принятие надлежащих ответных мер в случае стихийных бедствий,

1. *выражает удовлетворение* в отношении ведущей роли Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам и вклада Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций и других учреждений и партнеров в консультативный процесс, который привел к разработке руководящих принципов, касающихся всеобщего доступа к основным услугам;
2. *утверждает* руководящие принципы, касающиеся всеобщего доступа к основным услугам, приведенные в приложении к докладу Директора-исполнителя², в качестве ценного инструмента достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также, в этой связи, поощрения человеческого достоинства, качества жизни и устойчивых средств к существованию; и использования человеком источников, обеспечивающих средства к существованию;
3. *предлагает* правительствам поставить вопрос об обеспечении всеобщего доступа к основным услугам в центр своих национальных стратегий в области развития с упором на устранение пробелов и недостатков в этой области применительно к малоимущим и обездоленным группам населения, а также укрепить правовую и институциональную базу этих стратегий для содействия развитию партнерских связей на всех уровнях в соответствии с вышеуказанными принципами;
4. *просит* ведущие международные финансовые учреждения, учреждения, занимающиеся вопросами развития, и Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в рамках ее утвержденных среднесрочного стратегического и институционального плана и двухгодичной программы работы разработать учебные средства и оказать помощь заинтересованным правительствам в адаптации в случае необходимости руководящих принципов к конкретным условиям их стран, а также доработать инструменты и показатели в рамках ее поддержки процесса скоординированного осуществления руководящих принципов вместе с продолжением работы по осуществлению руководящих принципов, касающихся децентрализации;
5. *просит* Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам развивать инновационные партнерские связи с другими органами Организации

¹ HSP/GC/22/2/Add.6.

² HSP/GC/22/2/Add.6 и Corr.1/Rev.1.

Объединенных Наций, банками развития, правительствами, местными органами власти и их ассоциациями, включая организацию «Объединенные города и местные власти», частных поставщиков услуг и других партнеров по Повестке дня Хабитат, в целях поддержки инициативного и заинтересованного участия и использования руководящих принципов применительно к местным и национальным особенностям;

6. *рекомендует*, чтобы руководящие принципы, касающиеся основных услуг, наряду с руководящими принципами, касающимися децентрализации, были рассмотрены Экономическим и Социальным Советом Организации Объединенных Наций в целях пропаганды их надлежащего использования среди органов Организации Объединенных Наций в качестве дополнения к существующим международным руководящим принципам в отношении конкретных услуг или при разработке конкретных руководящих принципов, касающихся услуг, которые не охватываются такими инструментами;
7. *призывает* правительства и партнеров оказывать организационную, техническую и финансовую поддержку будущей работе Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам с правительствами на всех уровнях в области обеспечения всеобщего доступа к основным услугам, в частности, для поощрения осуществления руководящих принципов обеспечения всеобщего доступа к основным услугам в дополнение к поддержке, оказываемой в деле реализации руководящих принципов, касающихся децентрализации;
8. *призывает* правительства, исходя из их конкретных условий, поощрять использование устойчивых критериев в процессе планирования и строительства, с учетом доступа к чистой воде и к безопасной питьевой воде, надлежащим санитарно-гигиеническим условиям, коммунальным услугам, устойчивому удалению отходов и устойчивому транспорту;
9. *просит* Директора-исполнителя в тесном сотрудничестве с государствами-членами и другими заинтересованными субъектами подготовить оценку осуществления и взаимодополняемости руководящих принципов, касающихся децентрализации, и руководящих принципов, касающихся доступа к основным услугам, и представить Совету управляющих на его двадцать третьей сессии доклад о ходе выполнения настоящей резолюции.

7-е пленарное заседание
3 апреля 2009 года

В настоящей брошюре содержатся два свода руководящих принципов, одобренных Советом управляющих ООН-Хабитат в 2007 и 2009 годах. Одобрив указанные руководящие принципы, государства-члены Организации Объединенных Наций взяли на себя обязательство содействовать децентрализации и укреплению местных органов власти, а также обеспечению всеобщего доступа к основным услугам.

Данные руководящие принципы призваны оказать содействие проведению реформ политики и принятию законодательных мер на страновом уровне в двух взаимодополняющих областях полномочий ООН-Хабитат. Они были подготовлены на основе проходивших в течение всего последнего десятилетия подробных консультаций и активного участия многочисленных партнеров, включая учреждения Организации Объединенных Наций, национальные правительства и местные органы власти.

HS NUMBER: HS/047/11R

ISBN NUMBER(VOLUME): 978-92-1-132346-7

UN HABITAT

ЗА ЛУЧШЕЕ БУДУЩЕЕ ГОРОДОВ

ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

P. O. Box 30030, GPO, Nairobi, 00100, Kenya

Tel: +254 (20) 762 3120,

Fax: +254 (20) 762 4266/4267/4264/3477/4060

E-mail: alain.kanyinda@unhabitat.org, infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org