



**Двадцать вторая сессия**

Найроби, 30 марта - 3 апреля 2009 года

Пункт 5 предварительной повестки дня\*

**Деятельность Программы Организации Объединенных Наций  
по населенным пунктам, включая вопросы координации**

**Деятельность Программы Организации Объединенных Наций  
по населенным пунктам**

**Доклад Директора-исполнителя**

**Добавление**

**Международное руководство по обеспечению всеобщего доступа к  
основным услугам**

**Резюме**

1. В своей резолюции 21/4 Совет управляющих 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 всеобщего доступа к основным услугам, утвержденными в резолюции 21/4.
2. В настоящей записке содержится краткий отчет о деятельности, проделанной секретариатом в связи с разработкой проекта руководства по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам. В записке рассказывается о консультациях, которые были проведены секретариатом, и содержатся рекомендации Совету управляющих в отношении того, каким образом можно оказать содействие и поддержку реализации принципов и руководства по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам. Предлагаемое руководство содержится в приложении к настоящей записке и представляется на рассмотрение Совета управляющих на его двадцать вторую сессию.

**I. Справочная информация и введение**

3. Резолюция Совета управляющих, касающаяся обеспечения всеобщего доступа к основным услугам, опирается на 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 Комиссии по устойчивому развитию. Это предложение было изложено в рабочей записке под названием "Всеобщий доступ к основным

\* HSP/GC/22/1.

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.

4. 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.

5. Руководствуясь указанным докладом и рекомендациями ЮНИТАР, ООН-Хабитат подготовила первоначальный проект руководства по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам. Этот проект основывается на семи руководящих принципах, утвержденных в резолюции 21/4:

- a) принцип 1: Обеспечение прозрачного и эффективного управления;
- b) принцип 2: Участие групп бенефициаров в планировании, принятии решений и осуществлении мероприятий;
- c) принцип 3: Установление партнерских отношений и создание благоприятных институциональных рамок;
- d) принцип 4: Децентрализация и роль местных органов власти;
- e) принцип 5: Достижение сплоченности и проведение политики в интересах неимущего населения;
- f) принцип 6: Обеспечение экологической устойчивости;
- g) принцип 7: Установление доступных цен и обеспечение устойчивого финансирования.

#### **A. Консультации с другими органами Организации Объединенных Наций и ключевыми международными партнерами**

6. 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 организации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В разработке проекта принимали участие следующие страны и организации: Афганистан, Буркина-Фасо, 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)

7. Помимо регулярных консультаций по электронной почте группа экспертов провела три совещания, которые состоялись в ноябре 2007 года в Женеве для экспертов их 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.

8. Одним из главных итогов Женевского и Найробийского совещаний, в ходе которых участники обсудили второй вариант проекта руководства, стало утверждение предложения о слиянии главы, посвященной принципу № 2 (Участие групп бенефициаров в планировании, принятии решений и осуществлении мероприятий), с главой, касающейся принципа 1 (Обеспечение прозрачного и эффективного управления), а также об объединении главы, посвященной принципу 5 (Достижение сплоченности и проведение политики в интересах неимущего населения), с главой, касающейся принципа 7 (Установление доступных цен и обеспечение устойчивого финансирования), во избежание повторений.

9. Одновременно с этим проходили официальные консультации с соответствующими органами Организации Объединенных Наций и международными участниками, которые опирались на второй проект руководства. Замечания и предложения были получены от Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Международной организации труда, Всемирной организации здравоохранения, Международного союза электросвязи, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и организации "Объединенные города и местные органы самоуправления".

10. 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.

## **В. Выводы и рекомендации**

11. 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 неимущие слои населения оказываются лишенными возможности жить в достойных условиях и сталкиваются с большими трудностями, желая улучшить свое положение.

12. 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, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека и ее пактах, а также 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.

13. С учетом вышесказанного 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. В связи с этим Совету управляющих предлагается утвердить указанное руководство, которое содержится в приложении к настоящей записке, поскольку оно

служит общей основой для проведения реформ национальной политики в этой жизненно важной области.

14. Кроме того, Совет Управляющих, возможно, пожелает рекомендовать всем соответствующим органам Организации Объединенных Наций воспользоваться руководством по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам для того, чтобы дополнить существующие международные руководства по конкретным видам услуг или выработать конкретные руководства по услугам, не охватываемым такими инструментами.

15. В заключение, Совет управляющих, возможно, пожелает предложить ООН-Хабитат оказать заинтересованным странам помощь в проведении обзора их регулирующих механизмов, касающихся основных услуг, в свете данного руководства и разработать и протестировать связанные с этим показатели.

## Приложение

### Проект международного руководства по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам

#### Содержание

Введение .....	6
I. Прозрачное, основанное на принципе максимально широкого участия и эффективное управления .....	8
II. Децентрализация и роль местных органов власти .....	11
III. Партнерство и благоприятные институциональные рамки .....	13
IV. Устойчивое финансирование и политика в интересах неимущих .....	14
V. Экологическая устойчивость.....	16

## Введение

1. Основные услуги способствуют повышению человеческого достоинства, качества жизни, устойчивости и осуществлению прав человека. Они являются одной из предпосылок для обеспечения других услуг и повышения способности каждого человека участвовать в экономической деятельности. В связи с этим основные услуги должны иметься в наличии и быть доступными, приемлемыми с культурной точки зрения, недорогими, качественными и предоставляться без какой бы то ни было дискриминации.
2. Основные услуги, определение которых содержится в пункте 84 Повестки дня Хабитат<sup>2</sup>, относятся к различным типам: в то время как водоснабжение и санитария, удаление отходов, энергоснабжение, транспорт и связь в основном являются услугами, требующими наличия развитой инфраструктуры, образование, медицинское обслуживание и обеспечение общественного порядка требуют значительных оперативных расходов и квалифицированных людских ресурсов. Все они тесно связаны между собой как в отраслевом (в том смысле, что наличие одного вида услуг необходимо для производства или оказания другого вида услуг), так и в географическом отношении (в том смысле, что они требуют проведения скоординированной политики на различных территориальных уровнях, начиная от общенационального уровня и заканчивая местным или общинным уровнем).
3. 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 обеспеченные слои населения оказываются лишенными возможности жить достойной жизнью и сталкиваются с большими трудностями, желая улучшить свое положение. Они оказались внутри замкнутого круга, в котором отсутствие доступа к основным услугам одновременно является и причиной и следствием нищеты, дискриминации, незащищенности и исключения из жизни общества. Доступ к возможностям получения дохода и занятости в значительной мере зависит от услуг, и их отсутствие резко сказывается на производительности труда, а, следовательно, и на уровне доходов.
4. Таким образом, улучшение доступа к основным услугам является одним из ключевых средств для достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Помимо этого, улучшение доступа способствует выполнению обязательств, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека и ее пактах, а также 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.
5. Настоящее руководство было подготовлено во исполнение резолюции 21/4 Совета управляющих ООН-Хабитат в консультации с экспертами, представляющими все заинтересованные центральные и региональные правительства<sup>3</sup>, институты, местные органы власти, поставщиков услуг из государственного и частного секторов, организации гражданского общества и учреждения системы Организации Объединенных Наций. Оно сообразуется с международными руководящими принципами, касающимися децентрализации и укрепления местных органов власти<sup>4</sup>, а также руководящими принципами, касающимися всеобщего доступа к основным услугам<sup>5</sup>, утвержденными Советом управляющих в апреле 2007 года. В частности, оно опирается на принцип субсидиарности, в соответствии с которым государственную ответственность должны нести избранные органы власти, находящиеся ближе всего к гражданам, по отношению к которым они исполняют свои обязанности.

---

<sup>2</sup> Цитата: "Основные услуги и инфраструктура на общинном уровне включают в себя снабжение безопасной водой, медико-санитарное обслуживание, удаление отходов, социальное обеспечение, транспорт и средства связи, энергоснабжение, медицинскую помощь и аварийные службы, школы, обеспечение общественного порядка и рациональное использование открытых пространств".

<sup>3</sup> Термин "региональное правительство", используемый в настоящем документе, обозначает государственные образования, обладающие субнациональной властью над регионами внутри государств, такими, как, например, провинции.

<sup>4</sup> См. документ HSP/GC/21/2/Add.2, приложение, размещен на сайте <http://www.unhabitat.org/>

<sup>5</sup> См. документ HSP/GC/21/2/Add.7, размещен на сайте <http://www.unhabitat.org/>

6. В данном руководстве используется подход, основанный на партнерских отношениях, в сочетании с подходом, опирающимся на права человека и рассматривающим человеческие потребности как права человека. Такой единый подход:

- a) обеспечивает отдельным лицам или группам лиц право требовать предоставления качественных, приемлемых в культурном отношении, доступных и недорогостоящих основных услуг без дискриминации будь то по признаку пола, расового или этнического происхождения, вероисповедания или возраста;
- b) признает, что государство несет главную ответственность за оказание основных услуг, не умаляя при этом роль местных органов власти, организаций гражданского общества и поставщиков услуг;
- c) направлен на обеспечение того, чтобы права соответствующих граждан учитывались;
- d) обеспечивает доступные каналы для использования средств защиты и помощи (в частности для малоимущих слоев населения, и лиц, сталкивающихся с проявлениями социальной несправедливости) в соответствии с принципами прав человека.

7. В руководстве описываются роль и обязанности национальных и региональных правительств, местных органов власти, организаций гражданского общества и поставщиков услуг в создании и поддержании демократической, конституционной, правовой, административной, производственной и основанной на принципе широкого участия основы, обеспечивающей всеобщий доступ к основным услугам на недискриминационной и устойчивой основе. В то же время, руководство будет применяться в странах с совершенно разными уровнями развития и в самых разных обществах с присущими им особенностями культуры, общественных отношений и форм организации. Поэтому оно не является жестким инструментом, который обязательно должен применяться по единому образцу во всех государствах-членах Организации Объединенных Наций. Руководство должно увязываться с национальными и местными условиями и учитывать обязательства в области прав человека. Оно служит систематизированной справочной основой для осуществления институциональных реформ и разработки необходимых регламентов и механизмов.

8. Руководство направлено на то, чтобы обеспечить всеобщий доступ к основным услугам без какой-либо дискриминации в контексте национальных стратегий, инициатив и мероприятий. Международная поддержка со стороны двусторонних доноров, финансовых учреждений и Организации Объединенных Наций поможет помочь национальным участникам (правительствам всех уровней, местным органам власти, организациям гражданского общества и поставщикам услуг) преодолеть те препятствия и трудности, с которыми они сталкиваются в процессе выполнения своих обязательств, связанных с оказанием основных услуг. Особое значение в этой связи имеют:

- a) гранты и льготные кредиты, выделяемые на цели развития инфраструктуры, необходимой для оказания основных услуг;
- b) гарантии, призванные помочь частным предприятиям участвовать в партнерствах между государственным и частным секторами и финансировать развитие инфраструктуры;
- c) устранение юридических препятствий, мешающих Всемирному банку и региональным банкам развития ссужать капитал напрямую местным органам власти, когда это делается с разрешения их национальных правительств;
- d) сбор и распространение Организацией Объединенных Наций сведений о передовых методах работы на языках и в форматах, доступных для местных органов власти, организаций гражданского общества и общин;
- e) участие международных ассоциаций, в которые объединяются местные органы власти, в обсуждениях, на основе которых утверждаются международные нормы и стандарты, касающиеся производства, оказания и качества основных услуг;
- f) механизмы и материалы, связанные с созданием потенциала.

Правительства должны принимать меры к тому, чтобы программы, нормы и соглашения, разработанные международными финансовыми учреждениями, Всемирной торговой организацией и учреждениями Организации Объединенных Наций в целях выполнения

связанных с правами человека обязательств, не препятствовали обеспечению всеобщего доступа к основным услугам.

## **I. Прозрачное, основанное на принципе максимально широкого участия и эффективное управление**

### 9. *Принципы*<sup>6</sup>

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.*

10. 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 прав человека и правильному распределению бюджетных ассигнований. Совершенствуя свои способности и навыки участия в консультациях и переговорах, все участники будут эффективнее исполнять возложенные на них обязанности.

11. *Национальным правительствам* следует вносить в свои парламенты:

a) проекты законов, в которых определяются полномочия и обязанности центральных и региональных правительств и местных органов власти, соотносящиеся с международными руководящими принципами, касающимися децентрализации и укрепления местных органов власти, включая принцип субсидиарности<sup>7</sup>;

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

12. *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;

---

<sup>6</sup> Принципы, выделенные курсивом, были одобрены Советом управляющих в его резолюции 21/4.

<sup>7</sup> Как это указывается в руководящих принципах, касающихся децентрализации и укрепления местных органов власти. См. сноску 2.



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) наделить 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.

13. *Национальным и региональным правительствам* следует:

a) признавать на практике за всеми участниками, лидерами кланов и общин и незащищенными и исключенными из жизни общества групп 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 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.

14. *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.

15. *Национальным и региональным правительствам* следует:

a) разработать механизмы для повышения уровня знаний своих сотрудников с тем, чтобы они полностью сознавали свои обязанности, вытекающие из международных инструментов по правам человека, и могли разрабатывать механизмы для проведения консультаций с негосударственными партнерами, включая бенефициаров;

b) содействовать осуществлению программ по созданию потенциала на местном уровне;

c) организовывать курсы обучения для организаций гражданского общества.

16. *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 a), 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.

17. *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.

18. *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.

19. *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 международные нормы в области прав человека и уметь разрабатывать планы территориального и социально-экономического развития, контролировать процесс разработки техникоэкономических 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.

20. *Организациям гражданского общества* следует:

- a) представлять интересы населения, прежде всего неимущих и уязвимых групп, в ходе общественных диалогов по вопросам обеспечения услуг;
- b) участвовать в разработке программ и финансовом планировании;
- c) оказывать правительствам и местным органам власти содействие в выявлении приоритетов и определении минимально допустимых норм в отношении предоставляемых услуг;

- d) осуществлять свои права на участие в консультациях в соответствии с действующими законами или международными соглашениями.
21. *Организациям гражданского общества* следует:
- a) конструктивно участвовать в наблюдении за ходом оказания услуг центральными органами, местными органами власти и поставщиками услуг;
  - b) внимательно контролировать процесс оказания услуг;
  - c) бороться с коррупционной практикой судебными методами и оказывать помощь жертвам коррупции и нарушений прав человека;
  - d) обеспечивать частным лицам возможность получения необходимой информации, касающейся доступа к основным услугам, и участия в процессах принятия решений;
  - e) способствовать укреплению партнерств между государственным и частным секторами.
22. *Организациям гражданского общества* следует создать механизм для приобретения необходимых знаний и умений для выполнения перечисленных выше задач.
23. *Поставщикам услуг* следует:
- a) выполнять заключенные с ними контракты в соответствии с инструкциями, полученными от властей, национальным и международным законодательством и принципами, касающимися достойных условий труда.
  - b) принимать участие, по приглашению, в процессе планирования, принятия решений, мониторинга и создания потенциала;
  - c) быть открытыми для аудиторских проверок и создавать механизмы отчетности об оказываемых ими услугах.

## **II. Децентрализация и роль местных органов власти**

### 24. *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.*

25. 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 субсидиарности 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

### 26. *Национальным и региональным правительствам* следует:

- a) наделять местные органы власти четкими и расширенными обязанностями в связи с обеспечением и оказанием основных услуг с помощью соответствующего законодательства;
- b) 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;
- c) 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.

27. *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 разъяснились 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.

28. *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.

*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.

30. *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.

31. *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 залога 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.

### III. Партнерство и благоприятные институциональные рамки

#### 32. *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.*

33. 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.

34. *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.

35. *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.

36. *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 удастся 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).

37. *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 wybranными предприятиями, в случае приватизации и следить за ходом оказания услуг в сотрудничестве с организациями гражданского общества.

38. *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.*

39. *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.*

#### **IV. Устойчивое финансирование и политика в интересах неимущих**

40. *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.*

41. 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.

42. *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.

43. *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;

44. *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 потребителям, которые не в состоянии по ним платить;

b) следить за тарифами, не допуская возникновения монополий.

45. *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.

46. *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.

47. *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.

48. *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.

## V. Экологическая устойчивость

49. *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.*

50. 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.

51. *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.

52. *Национальным правительствам* следует:

a) устанавливать общие нормы и правила, обеспечивающие защиту природных ресурсов и экосистем и их устойчивое регулирование и касающиеся производства и оказания всех видов услуг;



b) устанавливать конкретные нормы и правила в таких важных секторах, как водоснабжение и санитария, регулирование отходов, энергетика и транспорт;

c) обеспечивать правильное соблюдение этих норм.

53. *Национальным и региональным правительствам и местным органам власти* следует:

a) предпринимать систематические шаги для популяризации мер по смягчению воздействия и адаптации для противодействия различным последствиям изменения климата;

b) быть готовыми к оказанию основных услуг лицам, перемещенным в результате наводнений, засухи, реализации крупных проектов, войн и миграции из соседних стран.

54. *Национальным и региональным правительствам и местным органам власти* в рамках своих контрактных отношений с поставщиками услуг следует:

a) включать в такие контракты положения, обеспечивающие устойчивое использование природных ресурсов и экосистем в сочетании с мерами по охране здоровья и созданию достойных условий труда;

b) сделать объем выбросов двуокиси углерода одним из критериев для измерения степени загрязненности городской среды и взять на себя ответственность за улучшение ситуации;

c) стимулировать применение технологий и подходов, обеспечивающих рециркуляцию и повторное использование отходов.

55. *Местным органам власти*, при разработке планов, касающихся развития системы услуг, следует:

a) выявлять чувствительные области, требующие особого режима защиты;

b) устанавливать нормы и правила, касающиеся защиты и устойчивого использования местных природных ресурсов и экосистем с учетом необходимости обеспечения охраны здоровья людей.

56. *Поставщикам услуг* следует в процессе использования природных ресурсов изыскивать и применять экологически эффективные технологии.

---