

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/75
20 April 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подготовительный комитет
Четвертая сессия
Женева, 19-30 апреля 1993 года
Пункт 5 повестки дня

СОСТОЯНИЕ ПОДГОТОВКИ ПУБЛИКАЦИЙ, ИССЛЕДОВАНИЙ И
ДОКУМЕНТАЦИИ ДЛЯ ВСЕМИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Доклад Генерального секретаря

Материал, представленный Международным центром по правам
человека и демократическому развитию

1. Вниманию Подготовительного комитета предлагается ниже следующее исследование, озаглавленное "Права человека, демократия и развитие", представленное Международным центром по правам человека и демократическому развитию (Канада). Авторами исследования являются г-н Кларенс Дж. Диас и г-н Дэвид Джиллис.

2. Исследование подготовлено в контексте второй цели Всемирной конференции по правам человека, следующим образом сформулированной в пункте 1 б) резолюции 45/155 Генеральной Ассамблеи:

"Изучить связь между развитием и осуществлением каждым человеком экономических, социальных и культурных прав, а также гражданских и политических прав с учетом важного значения создания условий, в которых каждый может пользоваться этими правами, закрепленными в Международных пактах о правах человека".

3. В исследовании даются определения основных понятий прав человека, развития, демократии, участия населения и разумного управления. В нем излагаются направления и пути укрепления гражданского общества и предлагаются некоторые ориентиры для деятельности неправительственных организаций и официальных учреждений по оказанию помощи. На основе конкретных примеров из жизни азиатского региона показаны пути возрождения гражданского общества с выделением того обстоятельства, что инициаторами такого процесса должны становиться сами граждане, а не кто-либо извне. Отмечается также, что развитие не может осуществляться без активного участия женщин. Авторы настоятельно призывают официальные учреждения по оказанию помощи уделять больше внимания необходимости учета проблем женщин при разработке основных направлений национальной политики в области развития. В исследовании предлагаются пути укрепления взаимодействия между неправительственными организациями, правительствами и официальными донорами. Кроме прочего, сформулированы также предложения относительно "разумной практики" в разработке и осуществлении программ в области прав человека, развития демократических институтов и обеспечения справедливости в отношении женщин.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ДЕМОКРАТИЯ И РАЗВИТИЕ

КЛАРЕНС ДЖ. ДИАС И ДЭВИД ДЖИЛЛИС

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЦЕНТР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И
ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ,
МОНРЕАЛЬ, КАНАДА**

МАРТ 1993 ГОДА

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
ЧАСТЬ I: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ИХ ВЗАИМОСВЯЗЬ	5
1. Введение	5
2. Права человека	6
3. Развитие	7
4. Демократия	8
5. Участие населения	9
6. Разумное управление и политические институты	9
ЧАСТЬ II: СОЗДАНИЕ (ВОССОЗДАНИЕ) ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	10
1. Организованность как фактор влияния	14
2. Общественные движения	15
3. Положение женщин и развитие	15
4. Грамотность и демократическое развитие	19
5. Средства массовой информации	20
6. Профсоюзы	20
7. Общественные движения в городах	21
8. Организации сельских жителей	21
9. Кооперативное движение	22
10. Местные демократические традиции	22
11. Управление, передача полномочий и участие на местах	23
12. Политические исследования и академическая свобода	24
13. Обзор стратегий НПО по участию в процессе развития	25
14. Укрепление взаимодействия между НПО, правительствами и официальными донорами	27
ЧАСТЬ III: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ УЧРЕЖДЕНИЙ-ДОНОРОВ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ	28
ПРИНЦИПЫ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ	31
1. Усиление внимания к низовым организациям	32
2. Увязка помощи с требованиями об улучшении материального положения	32
3. Оказание поддержки координирующими структурам	32
4. Внутренние правила доноров	32
5. Улучшение положения женщин	32
6. Разработка долгосрочных стратегий	34
7. Многосторонность	34
8. Двусторонние доноры	35
9. Консультативные группы	35
10. Механизмы осуществления	35
11. Международные финансовые учреждения	36
12. Форумы Организации Объединенных Наций	36

ЧАСТЬ I: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ИХ ВЗАИМОСВЯЗЬ

1. Введение. Сейчас, как никогда, к правительствам предъявляются требования в отношении углубления демократии и расширения прав человека. В настоящее время демократия и связанные с ней вопросы прав человека, участия населения и разумного управления повсеместно рассматриваются в качестве важнейших условий устойчивого развития.

Настоящее исследование 1/ выявляет определенные взаимосвязи между правами человека, демократией, положением женщин и развитием в том виде, в каком они возникают в контексте деятельности неправительственных организаций (НПО), организаций населения (ОН), международных НПО (МНПО) и официальных учреждений по оказанию помощи. Основное внимание при этом уделяется изучению воздействия этих взаимосвязей на развивающиеся страны. В исследовании определены основные понятия, описываются направления и пути укрепления гражданского общества и предлагаются некоторые ориентиры для деятельности НПО и официальных учреждений по оказанию помощи.

Справедливость в отношении женщин является одной из важнейших составляющих прав человека и демократического развития. Женщины должны влиться в основной поток движения за права человека и выступать инициаторами стратегий, нацеленных на устранение постоянных источников их неравенства. По сравнению с мужчинами женщины постоянно сталкиваются с проявлениями неравенства в сфере материальных ресурсов и политической власти. Равноправие женщин и мужчин является одним из основных атрибутов справедливого и демократического общества. Разговоры о "построении гражданского общества", обеспечении "демократического развития" и "соблюдении прав человека" имеют смысл лишь в том случае, когда в результате совместных усилий женщин и мужчин будут ликвидированы структуры и практика, приникающие властные возможности женщин. В деятельности НПО проглядывается тенденция уделять недостаточно внимания проблемам женщин, сосредоточив при этом усилия на борьбе за социальную справедливость. Таким образом, существует настоятельная необходимость привнести вопрос о равноправии женщин в учреждения, занимающиеся вопросами развития и демократии, с тем чтобы обеспечить возможно более полное участие женщин в их работе.

На основе деятельности НПО, ОН и официальных учреждений по оказанию помощи можно сформулировать глобальную повестку дня для развития человечества, базирующуюся на следующих основных принципах:

1/ Заказано Центром по правам человека ООН в качестве справочного документа для Всемирной конференции по правам человека с целью "изучить связь между развитием и осуществлением каждым человеком экономических, социальных и культурных прав, а также гражданских и политических прав с учетом важного значения создания условий, в которых каждый может пользоваться этими правами, закрепленными в Международных пактах о правах человека", Генеральная Ассамблея ООН, A/CONF.157/PC/20. Авторы выражают свою признательность следующим рецензентам, представившим полезные замечания: Флоренс Бутегве, Нели Санчо и Шарлотте Бунк.

- 1) Права человека являются основой легитимного управления.
- 2) Неприкосновенность суверенитета ушла в прошлое, и он является объектом злоупотреблений, когда им прикрываются в целях причинения массовых страданий людям или сохранения недостойного образа правления.
- 3) Во многих частях мира складывается гражданский тип общества. На международном сообществе лежит обязанность содействовать укреплению такого глобального движения за права человека и демократию, особенно тех элементов структуры развития народных масс, которые возникают из общественных движений, организаций населения и местных НПО в странах Юга.
- 5) Население должно являться центральным фактором процесса развития, поскольку устойчивое развитие возможно лишь на основе участия населения.
- 6) Справедливость в отношении женщин должна стать предметом первоочередного внимания со стороны правительств, движения за права человека и всех, кто занимается вопросами развития. Плодами развития и демократии должны пользоваться все, а не половина человечества. Не может быть развития и демократии без полного и эффективного участия женщин.
- 7) Истинное развитие человека и демократии для всех возможны лишь в том случае, если и демократия, и развитие осуществляются в контексте режима прав человека.
- 8) Одними из наиболее укоренившихся причин нарушений прав человека являются нищета и отрешенность от власти. Важнейшими средствами достижения значительного прогресса в устранении этих структурных причин злоупотреблений в области прав человека являются демократия и развитие с участием населения.

2. Права человека. Под правами человека понимаются все категории прав (экономические, социальные, гражданские, политические и культурные), применяемые как на индивидуальной, так и на коллективной основе, которые закреплены в международных и региональных договорах по правам человека. В 90-х годах следует пересмотреть Международный бильль о правах человека, с тем чтобы центральное место в нем могли занять вопросы прав женщин. Такие принципы, как "жизнь, свобода и безопасность каждого человека", должны пониматься в контексте более пристального внимания к тем последствиям для женщин, которые возникают в связи с нарушениями этих принципов в результате насилия в отношении женщин на улицах и в семье 2/.

2/ "Права женщин как права человека", конспект выступления достопочтенного Эда Броудбента, президента Международного центра по правам человека и демократическому развитию на конференции "Плечом к плечу за изменение законов", Торонто, 2 сентября 1992 года.

В международных договорах подчеркивается, что права человека неделимы и взаимозависимы. Их неоправданное разделение на искусственные "поколения" оправдывает подавление гражданских и политических прав ради экономического роста, не сопровождающегося развитием человеческого измерения. В реальности, как на то указывают индексы ПРООН по развитию для человека и свободам для человека, существует примечательная взаимосвязь между высоким уровнем свобод для человека (гражданские и политические права) и высоким уровнем развития для человека (физическое и материальное благосостояние) 3/. Деление на поколения также противоречит настоятельной необходимости рассматривать права женщин как одну из основных категорий прав человека. Аналогичным образом рассмотрение социальных, экономических и культурных прав в качестве второстепенных ослабляет обязанности государств и оказывает помощь учреждений по обеспечению их неуклонной реализации. Более того, в том случае, если политическая элита игнорирует социально-экономические права или отказывается принимать меры по выравниванию крайнего материального неравенства, которое может возникать в процессе экономического роста, то это может быть чревато угрозой для стабильности демократических систем 4/.

3. Развитие. Концепция развития постепенно переосмысливается. Права человека включаются в круг долговременных задач экономического роста, уменьшения нищеты и удовлетворения основных материальных потребностей человека. В последнее время прослеживается некая общая линия в заявлениях официальных доноров, формулировках различных положений по правам человека и планах развития на низовом уровне. В докладе ПРООН о развитии для человека говорится, что "истинным богатством нации являются люди". В Декларации ООН о праве на развитие говорится, что "человек является основным субъектом процесса развития". В Арушской хартии участия населения говорится, что "центральной задачей развития Африки должна, несомненно, стать конечная и наивысшая цель развития, ориентированного на человека...". В Манильской декларации об участии населения и устойчивом развитии также отмечается "ориентированное на человека развитие", которое "нацелено на расширение политического участия, в основе которого лежат сильные организации населения и сотрудничающие с ними местные органы власти. Краеугольным камнем этого является политическая и экономическая демократия".

Такое более целостное представление о процессе развития заставляет в ряде случаев по-новому взглянуть на принципы, которыми следует руководствоваться при осуществлении всей деятельности в целях развития на национальном и международном уровнях. Реализация потенциала каждой личности в гармоничном сочетании с интересами общества должна рассматриваться в качестве центральной задачи развития. В процессе развития должны удовлетворяться как материальные, так и нематериальные потребности человека. Каждый человек должен быть в состоянии в полной мере участвовать в жизни общества, все более опираясь на собственные силы и определяя свое собственное будущее. Планирование развития должно строиться на уважении к принципам равенства и отсутствия дискриминации.

3/ При этом не отрицаются методологические трудности в измерении как свободы для человека, так и развития для человека.

4/ Подтверждающие это имперические данные приводятся в публикации: Zehra Arat, Democracy and Human Rights in Developing Countries, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1991.

4. Демократия. Наиболее понятным образом демократию можно определить как обеспечение всей совокупности прав человека. Это такая политическая система, где "воля народа должна быть основой власти правительства". Как подтверждено в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, "каждый человек имеет право принимать участие в управлении" своей страной "непосредственно или через посредство свободно избранных представителей". Таким образом, в международных договорах по правам человека предусматривается не только представительная демократия, осуществляемая через политические институты, но и демократия непосредственного участия в жизни гражданского общества.

Во Всеобщей декларации перечислено несколько других важных принципов для оценки демократичности правительства. Ключевым из них является правопорядок. Важными гарантиями демократического развития являются независимость судебных органов и существование государственных законов, которые не запрещают, а поощряют политическое участие и развитие каждого человека.

Гарантируемые в правовом порядке свобода убеждений и свободное их выражение, свобода собраний и ассоциаций являются гарантами демократического участия. Жизненно важными являются также равенство перед законом и право на равную защиту закона, защита каждого человека от произвольного ареста, задержания, пыток, насилия, исчезновений и внесудебных расправ, право на должное судебное разбирательство, справедливый суд и эффективные средства правовой защиты, а также право на защиту от произвольных, необъективных и произвольных решений.

В отношении многих женщин, однако, имеет место использование закона в целях не повышения, а принижения их роли в обществе. В некоторых странах на основе сложно переплетенных между собой норм общего, обычного и религиозного права осуществляется дискриминация в отношении женщин в таких областях, как собственность, наследование, брак, развод, опека над детьми и их воспитание. Понятие демократии включает в себя как политическую демократию, так и демократию развития. В политической демократии основу составляют формально-демократические процессы (выборы, деятельность партий, законодательных органов и элитных групп). В демократии развития в качестве движущей силы выступают гражданские и политические права, обеспечивающие не только равенство возможностей, но и равенство условий жизни. Настоящими признаками демократии являются построение гражданского общества, расширение демократического пространства, участие населения, эффективный общественный контроль в отношении характера проводимой политики, справедливое распределение ресурсов и гражданский контроль над армией 5/.

5/ Gerald J. Schmitz and David Gillies, The Challenge of Democratic Development (Оттава, Институт по проблемам Север-Юг, 1992 год). Совокупность обязательств государств, обусловленных правами человека, устойчивым развитием рыночных отношений и демократическими принципами, можно найти в Парижской хартии и материалах Московского совещания по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Ни политическая демократия, ни демократия развития сами по себе не являются достаточными. Для того, чтобы осуществить все права человека: социальные, экономические, культурные, гражданские и политические - требуется и та и другая. Демократическим развитием является прогресс в обеспечении всех прав человека.

Конечной целью демократической формы правления является построение справедливого общественного строя и максимальное развитие человеческого потенциала через активное участие граждан в процессе принятия решений, затрагивающих их собственные судьбы. Если говорить о том, что же "развивается" в процессе демократического развития, так это возможности обычных людей улучшить свое материальное положение, укрепить свое политическое влияние, контролировать правительство и развивать свои способности и интересы в относительной независимости от государственного контроля.

5. Участие населения. Участие населения является важнейшим фактором реализации права на развитие и стимулирование демократии. Как вид политической деятельности участие представляет собой организованные усилия лишенных властных возможностей групп, общин и движений, направленные на то, чтобы в большей степени контролировать материальные ресурсы и иметь доступ к директивным структурам.

В контексте проектов развития участие означает привлечение соответствующих бенефициаров к разработке и осуществлению проектов. На уровне местных органов власти участие выражается в принципе "многоступенчатости": решения должны приниматься на том возможно нижнем уровне, где они начинают оказываться эффективными. На уровне организаций участие содействует развитию демократии внутри НПО и тех общественных организаций, которые создаются самими бедными слоями населения.

Участие имеет большое значение и как самоцель, и как средство повышения эффективности помохи в целях развития. Проекты, как правило, становятся более устойчивыми, когда в их разработке и осуществлении участвуют бенефициары, поскольку в процессе участия у последних возникает чувство собственности.

6. Разумное управление и политические институты. В настоящей работе основное внимание уделено гражданскому обществу. Вместе с тем помочь в целях развития может также содействовать независимости и повышению эффективности официальных политических институтов, в частности судебной и избирательной системы и системы политических партий. Официальные доноры и международные финансовые учреждения во все большей степени стимулируют повышение отчетности, транспарентности и эффективности системы управления как факторов создания "благоприятной среды" для обеспечения демократического развития. Разумное управление представляет собой ответственное использование политической власти для управления государственными делами. Оно предполагает наличие профессионально компетентной, морально безупречной и формируемой на основе личных качеств гражданской службы, эффективное управление денежным обращением и отчетность государственных финансовых органов, эффективность государственных учреждений, занимающихся разработкой и осуществлением национальной политики в области развития, а также справедливую и предсказуемую правовую систему. В рамках разумного управления решается задача создания эффективной демократической культуры внутри механизма управления, которая обеспечивала бы уважение прав человека и являлась бы подотчетной по отношению к гражданской культуре общества в целом.

В ходе нашего обсуждения основных понятий определены идеалы, к которым надо стремиться. Однако согласно предостережению, содержащемуся в Миниматской декларации:

как развитие, так и демократия стали нарицательными понятиями для угнетенных, поскольку в реальной жизни они означают обнищание и бесправие. Для бедных людей в странах третьего мира демократия означает господство того, у кого есть власть, т.е. весьма немногочисленной элиты. Для коренных жителей и меньшинств демократия означает тиранию большинства.

Если во многих районах Севера граждане борются за воссоздание институтов либеральной демократии, то и для многих на Юге демократия также еще далеко не восторжествовала. Этот факт указывает на то, что к построению прочных гражданских культур еще предстоит пройти длинный и трудный путь.

ЧАСТЬ II: СОЗДАНИЕ (ВОССОЗДАНИЕ) ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Независимое терпимое гражданское общество является краеугольным камнем прочной демократии на основе участия. Гражданское общество может существовать без демократии, но демократия без гражданского общества существовать не может. Таким образом, определяющей чертой демократического развития является степень влияния граждан и организаций в рамках гражданского общества, а также достигнутый уровень политического равенства. Сильное демократическое гражданское общество характеризуется тем, что в его рамках независимые ассоциации могут в значительной степени влиять на государственную политику. В таких странах, как Филиппины, Непал и Бангладеш, где массовые народные движения восстановили демократию после долгих периодов авторитарного правления, задача состоит в воссоздании институтов гражданского общества, разрушенных репрессивными режимами.

НПО азиатско-тихоокеанского региона определили следующие первоочередные задачи по воссозданию гражданских институтов в странах восстановленной демократии:

- i) Ратификация международных договоров по правам человека б/.
- ii) Правовая и конституционная реформы с целью демонтажа авторитарных структур прошлого 7/.
- iii) Искоренение культуры страха: путем применения санкций к лицам, повинным в грубых нарушениях прав человека, и предоставления эффективной компенсации жертвам таких нарушений 8/.

б/ На Филиппинах и в Непале за свержением диктатур последовала ратификация основных договоров по правам человека - Пактов, Конвенции по положению женщин и Конвенции о правах ребенка.

7/ Образцовой попыткой демонтировать авторитарные управленческие структуры прошлого является процесс подготовки Конституции Непала и сама появившаяся в результате этого Конституция. В Бангладеш также предпринимались национальные усилия (выходящие за пределы, очерченные партийной принадлежностью) по реформированию конституции.

8/ Это являлось первоочередной задачей в Южной Корее и на Филиппинах. В Таиланде и Непале это и сейчас остается серьезной проблемой.

- iv) Борьба с насилием со стороны государства и негосударственных сил 9/.
- v) Поощрение плорализма путем осуществления программ в области образования, децентрализации и защиты прав меньшинств 10/.
- vi) Искоренение культуры нищеты путем истинного развития человека 11/.
- vii) Повышение влияния граждан через информированность по правам человека, программы содействия самоутверждению и создание институтов участия 12/.
- viii) Подотчетность правительства, государственных должностных лиц, вооруженных сил, полиции и должностных лиц по поддержанию правопорядка 13/.
- ix) Выборочное восстановление институтов, являющихся наиболее важными для гражданского общества 14/.

9/ На Филиппинах и в Колумбии предпринимаются серьезные попытки вернуть повстанческие группы в рамки конституционного процесса.

10/ В Шри-Ланке попытки передачи полномочий и осуществления децентрализации начали предприниматься слишком поздно и не смогли предотвратить этнического конфликта. Вместе с тем НПО ясно осознавали значение децентрализации и защиты прав меньшинств в контексте попыток воссоздания в этой стране гражданского общества, что имело место даже на ранних стадиях конфликта.

11/ Для Непала особенно характерно придавать большое значение экономическим правам и развитию человека в качестве важного фактора сохранения завоеваний масс в борьбе за демократию.

12/ На Филиппинах после ухода Фердинанда Маркоса наблюдалось бурное развитие групп альтернативного права, ведущих деятельность на низовом уровне и уровне общин, а также программ по разъяснению прав человека. В равной степени это можно сказать в отношении Непала, Таиланда и Бангладеш.

13/ Международная ассоциация по исследованию правовых вопросов стран третьего мира (участвующая организация) приступила к подготовке ряда "конкретных исследований" по проблемам подотчетности полиции, армии и других структур безопасности по вопросам прав человека.

14/ В странах Южной Азии в особой степени уделяется внимание в рамках программ и проектов НПО подготовке журналистов и юристов, поскольку признается их важная роль в области обеспечения прав человека.

Переход к демократии является уникальной возможностью для консолидации демократических процессов и создания гражданским обществом большого числа различных каналов, обеспечивающих участие населения в национальном развитии. Если этой возможностью не воспользоваться на раннем этапе, впоследствии сделать это будет гораздо труднее. В процессе перехода могут возникнуть неблагоприятные для зарождающейся демократии политические тенденции (например, тенденция к сохранению роли военных в политике), которые со временем могут стать постоянными факторами политической жизни. НПО, усилия которых направлены на решение первоочередных задач национального развития, зачастую не удается воспользоваться демократическими преобразованиями для восстановления справедливости в отношениях полов. Решение этой проблемы обычно откладывается до лучших времен, поскольку приоритет отдается задачам оздоровления общества и восстановления его гражданских институтов. К сожалению, в некоторых странах решение этой проблемы откладывается и после восстановления гражданского правления; это происходит в тех случаях, когда утрачивается созидательный потенциал переходного периода и сужаются возможности укрепления гражданского общества.

В некоторых других странах, хотя и не наблюдается резких сбоев демократического процесса, имеет место постепенная атрофия демократических институтов, когда при сохранении внешних атрибутов демократии происходит эрозия принципа верховенства закона и самого гражданского общества. В этих условиях НПО проводят стратегическую линию институционального и конституционального обновления.

i) Выборочное обновление

Одним из объектов внимания НПО в Южной Азии, например, является судебная власть. Организуются многочисленные семинары для судей, призванные привлечь их внимание к заботам и проблемам общества и способствовать занятию ими активной позиции в деле защиты и поощрения прав человека. Усилия НПО направлены также на содействие реформам в полиции и армии. Большое внимание уделяется также парламентам: например, в Непале вскоре после проведения первых демократических выборов был организован семинар с участием членов парламента и представителей НПО, занимающихся вопросами прав человека и окружающей среды, для выработки повестки дня в области прав человека и законодательной деятельности для вновь избранного непальского парламента 15/.

ii) Выборочное укрепление негосударственных институтов

В этой области первоочередное внимание уделяется прессе, например созданию южноазиатского журналистского форума по правам человека. Объектом внимания являются также молодые профессионалы: в Южной Азии, например, предпринимаются усилия по формированию мировоззрения студентов юридических

15/ См. the "Report of the Panel on Economic Rights, Environment and the Right to Development" of the First International Conference on Human Rights, Law Making and Transition to Democracy convened by INHURED, July 29-31 1991, Kathmandu.

факультетов 16/. Большое внимание уделяется общественным организациям, в том числе вопросам укрепления их организационной структуры и оказания поддержки их деятельности 17/. В центре внимания находится также НПО; изучаются, в частности, пути перехода от сетей таких организаций к их коалициям и альянсам, например между потребительскими кооперативами в Японии и общинами, занимающимися выращиванием бананов в районе Негрос на Филиппинах. Приоритетное внимание уделяется также вопросам демократизации внутренних структур самих НПО 18/, а также укреплению их способности бороться с практикой кооптирования. НПО считают, что необходима также демократизация внутренних структур политических партий 19/.

iii) Взаимодействие между государствами и негосударственными институтами

НПО играют роль посредника между государственными и негосударственными институтами в вопросах, касающихся участия, отчетности и развития. Так, например, НПО содействуют участию общин в проводимых государством слушаниях по вопросам оценки экологического воздействия, организуют заседания народных трибуналов, призванные побудить правительства принять меры по ключевым вопросам отчетности государственных органов 20/, помогают общинам как в

16/ См. "Proceedings of the Alternative/Developmental Law Workshop", Committee of Alternative Law Groups and Structural Alternative Legal Assistance for Grassroots (SALAG), 1991.

17/ В этой связи следует особо отметить работу филиппинской НПО "ПРОЦЕСС". Помимо повседневной поддержки отдельных общественных организаций в данной области "ПРОЦЕСС" оказывает содействие в проведении ежегодного конгресса, на котором представители более 90 общественных организаций делятся своими проблемами и достижениями, вырабатывают общие стратегии и формируют коалиции для практических действий. Подробнее об этом см. две ежемесячные публикации "ПРОЦЕССА" - "Alternatives" и "Sarilakas".

18/ Целевая группа азиатских НПО регулярно организует учебные программы для руководителей азиатских НПО среднего звена. О рамках и направленности таких программ говорится в "Empowerment, Justice and Social Change: A Shared Struggle", ACFOD (Bangkok).

19/ ИНСЕК (непальская НПО) планирует организовать международный конгресс по демократическим альтернативам с участием представителей политических партий, которые будут иметь возможность сформировать свою собственную рабочую группу (наряду с рабочими группами, которые будут созданы представителями молодежных, профессиональных, журналистских и учительских организаций, стремящихся внести более весомый вклад в укрепление представительной демократии).

20/ См., Clarence J.Dias, "Development: A Worm's Eye View", в "Report of the Hearings Before the International Panel on Grassroots Democracy and the People's Right to Development", People's Forum, Bangkok 1991; "Judgment of The Asia-Pacific People's Tribunal Concerning the Issues of Burma, East Timor and Thailand", Bangkok Session, December 1992; и the Permanent People's Tribunal on Industrial and Environmental Hazards and Human Rights.

разработке и осуществлении их собственных проектов в области развития, так и в конкурентной борьбе за осуществление на своей территории проектов в области развития, финансируемых государством, например проектов по восстановлению лесов 21/.

Однако во всех этих областях НПО сталкиваются с проблемами, мешающими созданию гражданского общества: подозрительностью и враждебностью правительства, безразличием или коррумпированностью государственных чиновников, местными элитами, многонациональными корпорациями, преследующими свои собственные глобальные цели, и учреждениями-донорами, которые предпочитают иметь дело с правительствами и крупномасштабными проектами, а не с общественными организациями, НПО и мелкими общинными проектами.

Некоторые первоочередные задачи при создании гражданских обществ

Внешняя помощь не будет играть решающей роли при создании гражданских обществ. Граждане должны взять инициативу в свои собственные руки. Проекты демократического развития создают благоприятные условия для деятельности неправительственных и общественных организаций, проявляющих высокую политическую активность в борьбе за обеспечение некоторых важных интересов общества и социальной справедливости. Именно участие общественности отличает проекты демократического развития от обычных проектов по оказанию помощи.

В поддержке нуждаются многие группы, включая прессу, профсоюзы, крестьянские ассоциации, сельские кооперативы, деловые и профессиональные ассоциации, группы защиты окружающей среды, группы по наблюдению за соблюдением прав человека, женские организации, группы правовой помощи, религиозные организации и общественные движения в городах.

Анализ опыта НПО позволяет выявить ряд вопросов и тем, заслуживающих особого внимания при создании гражданского общества:

1. Организованность как фактор влияния. Объединение в целях обретения способности влиять на события является одним из ключевых элементов стратегии демократического созидания 22/. Жители лесных районов Таиланда, рыбаки на Филиппинах, лица, работающие на кабальных условиях в Индии, рабочие сельскохозяйственных плантаций в странах Азии - все стремятся создать, опираясь на поддержку и помощь НПО, свои собственные организации. Общественные организации становятся одной из форм участия рядовых граждан в жизни общества. Ассоциации и коалиции общественных организаций способны влиять на выработку политики. Так, например, организации рыбаков на Филиппинах разработали кодекс рыболовства и в настоящее время добиваются его принятия в качестве закона.

21/ Филиппинские НПО "ПРОЦЕСС" и "САЛАГ" помогают общественным организациям в их усилиях, направленных на то, чтобы побудить правительства к осуществлению проектов по восстановлению лесов и бассейнов рек.

22/ См. материалы о работе ПРОЦЕССа (Филиппины) и ее публикацию Law as a Weapon.

Женщины, как правило, остаются в стороне от этой деятельности. Однако в некоторых случаях (население лесных районов, население, занимающееся рыболовством) они играют столь важную роль в повседневной жизни, что вольно или невольно становятся неотъемлемой частью процесса организации.

Однако зачастую это происходит потому, что без них невозможно обойтись. Их проблемы редко становятся приоритетными для создаваемых организаций. Кроме того, в тех случаях, когда они не играют ключевой экономической или руководящей роли, организационный процесс обычно возглавляют мужчины, причем женщины становятся объектом нападок со стороны тех, кто хотел бы сорвать этот процесс.

Поэтому важно, чтобы женщины наряду с мужчинами имели возможность играть руководящую роль в рамках всех видов организационной деятельности. Обеспечение прав женщин является одной из основных предпосылок успешной и эффективной организации всех находящихся в неблагоприятном положении групп и общин как в городах, так и сельских районах.

2. Общественные движения. Во всех странах третьего мира набирают силу широкие общественные движения. Эти движения, преследующие цели восстановления демократии, обеспечения равенства полов, а также выступающие за мир, разоружение и запрещение ядерного оружия, являются реальным фактором общественной жизни и служат хорошей основой для создания гражданского общества. Городские общественные движения в Латинской Америке, движения трудящихся в Азии, освободительные движения в Бирме и на Восточном Тиморе, а также другие массовые движения, инициатором которых выступает само население, преобразили движение за права человека, придав ему еще большую легитимность 23/. Профессиональная элита в странах третьего мира, как правило, еще только должна найти общий язык с этими общественными движениями. Однако не все эти движения уделяют достаточное внимание вопросам равенства полов. В частности, освободительные движения должны задать себе трудные вопросы, касающиеся нарушений прав женщин, с которыми они мирятся или которых они требуют в качестве жертвы во имя достижения более высоких целей.

3. Положение женщин и развитие. После десятилетий относительного безразличия доноры в настоящее время начинают признавать, что женщины играют ключевую роль в развитии - в производстве продовольствия, в области здравоохранения, гигиены и питания, в неформальном секторе, а также в сфере образования.

Женщины сталкиваются с огромными несправедливостями, затрудняющими их развитие. Ни одна страна не может похвастаться отсутствием нарушений человеческих прав женщин. Нарушения прав женщин столь же часты в Канаде и других странах Севера, как и в странах Юга. Неконтролируемое систематическое насилие в отношении женщин способствует авторитаризму, культу насилия и эксплуатации в любом гражданском обществе. Поэтому усилия, направленные на

23/ См. Clarence Dias, The Impact of Social Activism and Movements for Legal Reform in South Asia. Mimeo.

недопущение насилия в отношении женщин, должны стать неотъемлемой частью деятельности по вовлечению женщин в развитие. Роль катализатора изменений в отношении общества к этой проблеме могут сыграть, в рамках своих программ и просветительской деятельности, учреждения по вопросам развития 24/.

Утверждение прав женщин, отмена дискриминационных законов и оказание помощи женщинам в разрушении социальных стереотипов, получении доступа к высшему образованию и планировании деторождений принесут огромные дивиденды в области развития. Эти меры позволят расширить участие женской половины человечества в процессе развития, поскольку будут способствовать ускорению социальных изменений, снижению рождаемости, созданию лучших возможностей для надлежащего ухода за детьми и экономическому росту.

Сегодня, однако, национальная политика редко обеспечивает признание или поддержку женщин в выполнении ими их многообразных функций – как матерей, кормильцев семьи или общинных организаторов. В условиях отсутствия государственной поддержки в форме организации ухода за детьми в дневное время или предоставления отпусков по беременности и родам у многих женщин остается мало времени для участия в политической деятельности или для получения доступа к кредитам и другим материальным ресурсам. Женщины зачастую не обладают имуществом, опытом работы в формальном секторе экономики или контактами, позволяющими заручиться гарантиями для получения займов. Серьезными препятствиями на пути обретения женщинами всей полноты прав являются социальные стереотипы, ограничивающие возможности женщин в плане владения имуществом и землей, получения работы, образования или участия в политической жизни. Женщины становятся жертвами физического насилия на сексуальной и иной почве, принудительных браков, половыхувечий и сексуального рабства. Нередки случаи серьезного ограничения их прав в отношении рождения детей.

Несмотря на принятие в 1979 году Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в рамках глобального движения за права человека еще до конца не осознан тот факт, что права женщин это такие же человеческие права, как и все другие. Отчасти это объясняется искусственно установленными различиями между понятиями общественного и частного. Следствием таких различий, особенно в случае бытового насилия, является то, что для международного сообщества как бы не существует злоупотреблений, связанных с различиями между полами 25/. В то время как за правительствами не признается право делать в пределах своих стран все, что им заблагорассудится, считается, что все, что ни делает мужчина в своем собственном доме, касается только его одного. Преодоление этого двойного стандарта путем признания за правами женщин статуса прав человека должно стать одним из основных пунктов повестки дня для НПО, правительства и системы Организации Объединенных Наций в 90-е годы.

24/ Roxanne Carillo, *Battered Dreams: Violence Against Women as an Obstacle to Development*, UNIFEM, 1992.

25/ Dorothy O. Thomas and Michele E. Beasley, "Domestic Violence as a Human Rights Issue", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, No. 1, 1993, pp. 36-62.

Некоторые лица и организации, на практике занимающиеся вопросами развития, призывают отказаться от выделения прав женщин в отдельную категорию. Благотворительный подход к женщинам в развивающихся странах основывается на весьма спорных посылках: что женщины являются пассивными получателями благ, которые приносит развитие; что материнство и воспитание детей являются главной социальной функцией женщин; что домашние хозяйства являются ячейкой общества и возглавляются мужчинами; и что существует устоявшееся и оправданное разделение труда между полами. Обязанность правительства обеспечить безопасность своих граждан, право на которую является одним из основных прав человека, следует рассматривать также как обязанность обеспечить защиту женщин от насилия в семье.

Неудовлетворенность этими посылками породила основывающуюся на реальности модель, в которой мужчина имеет больше прав, чем женщина. Такой подход к вопросу о различиях между полами в связи с развитием имеет целью установить определенное равновесие между полами, однако он еще не признан в качестве одного из основных принципов планирования в целях развития. Это объясняется тем, что последствия такого подхода с точки зрения политики могут оказаться "неудобными" для многих национальных правительств и некоторых международных доноров. Как заметил один юрист из Шри-Ланки,

"во многих отношениях вопрос о правах женщин является фактором, усиливающим постоянную напряженность между традициями и современностью. Считается, что женщины являются носителями передаваемых из поколения в поколение традиций. Поэтому, изменение их роли в обществе рассматривается как подрыв основ традиционных культур. Когда в качестве альтернативы традициям выступает западный образ жизни, это только усиливает предубеждения, что зачастую объясняет нежелание предоставить женщинам равные права" 26/.

Важную роль в преодолении таких предубеждений могут сыграть официальные учреждения по вопросам развития путем неустанного подчеркивания необходимости вовлечения женщин в процесс национального развития и осуществления проектов, наглядно демонстрирующих, каким образом обеспечение прав женщин будет способствовать повышению их статуса в семье, общинах и политической жизни страны в целом.

К числу важных потребностей женщин относятся право на владение землей и доступ к кредитам. Они нуждаются также в законодательстве, обеспечивающем защиту от насилия со стороны мужчин и злоупотреблений, касающихся их воспроизводственной функции. В практическом плане это означает, что доноры должны оказывать поддержку группам, добивающимся отмены дискриминационных законов или пытающимся убедить банки, возглавляемые мужчинами, в том, что женщины могут быть удачливыми предпринимателями, прозорливыми инвесторами и надежными заемщиками.

26/ Цитируется в Put our World to Rights, A Report by a Non-Governmental Advisory Group chaired by the Hon. Flora MacDonald (London: Commonwealth Human Rights Initiative, 1991), p. 111.

Отсутствие доступа к кредитам является одним из основных препятствий к развитию женщин. Для многих женщин возникает как бы порочный круг: традиции и законы ограничивают их права на наследование земли и имущества, что в свою очередь лишает их возможности получать кредиты. Неправительственные организации Южной Азии, такие, как "Грамеен бэнк", Ассоциация женщин, работающих не по найму, и Форум работающих женщин, пропагандируют идею создания фондов автоматически возобновляемых кредитов, которые позволили бы женщинам обойтись без официальных кредитов, а также развить управленческие навыки, повысить материальное благосостояние и приобрести больший вес в обществе. Ряд таких НПО сочетают деятельность на микроэкономическом уровне с политической деятельностью. Так, например, Ассоциация женщин, работающих не по найму, первоначально возникшая как движение за права малообеспеченных женщин городских районов, в настоящее время защищает также права сельских женщин, занимающихся домашним хозяйством, а также женщин, работающих в сельском хозяйстве, добиваясь, в частности, принятия соответствующих законов о труде.

Многие женские организации и НПО, занимающиеся вопросами развития, утверждают, что принципы свободного рынка, заложенные в программы структурной перестройки (ПСП), ущемляют интересы женщин 27/. Эти программы, как правило, предусматривают сокращение объемов кредитования и уменьшение числа рабочих мест в формальном секторе экономики. В результате женщины могут оказаться вытесненными с официальных кредитных рынков и столкнуться с необходимостью перехода в неформальный сектор, где у них не будет прежних гарантий занятости. Кроме того, на их плечи ляжет непропорционально большое бремя трудностей, связанных с перестройкой. Сокращение субсидий на питание, а также расходов на образование и здравоохранение в наибольшей степени затронет беременных и кормящих женщин, женщин из наименее обеспеченных семей и женщин, возглавляющих домашние хозяйства. Одним словом, структурная перестройка может привести к ограничению прав женщин и вступить в противоречие с принципами развития личности.

Пожалуй, с наибольшими трудностями женщины сталкиваются в вопросах участия в политической жизни. Основные проблемы здесь связаны с правом на гражданство, правом голоса и правом занимать государственные должности.

В Перспективных найробийских стратегиях, принятых в 1985 году, содержится призыв к правительствам "активизировать усилия, призванные стимулировать и обеспечить равное участие женщин в работе всех национальных и местных законодательных органов, добиться равенства в назначении, избрании и продвижении женщин на высокие посты в исполнительных, законодательных и судебных органах" (статья 86).

В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин содержится призыв к государствам-участникам принимать все соответствующие меры к устранению дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечить женщинам право наравне с мужчинами участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства, а также право занимать государственные посты на всех уровнях государственного управления.

27/ См. также Commonwealth Secretariat, Engendering Adjustment for the 1990s London, 1989.

Однако почти нигде эти призывы не были воплощены в жизнь. В 1991 году лишь восемь женщин являлись главами государств. В 1990 году доля женщин на министерских постах во всем мире составляла лишь 3,5%. В 93 странах женщины вообще не занимают министерских постов. Доля женщин на высших руководящих должностях в международных организациях составляет менее 5% 28/. Невысок уровень представленности женщин и в парламентах. Формальная демократизация неизбежно ведет к большему равенству полов в политической области. В 1991 году, например, среди 96 членов Национального комитета польского профсоюза "Солидарность" было лишь 4 женщины.

В Южной Африке ощущение того, что женщин отстранили от участия в многопартийных переговорах о демократической конституции, стало причиной образования 70 женскими организациями национальной коалиции женщин. Коалиция должна разработать юноафриканскую женскую хартию, призванную обеспечить, чтобы любая будущая конституция страны защищала права женщин. Коалиция проводит широкомасштабную кампанию по выяснению мнений и чаяний женщин, представляющих все слои общества, с тем чтобы окончательный текст хартии был не формальным юридическим документом, а выражал убеждения простых женщин.

Национальная коалиция женщин выступает за создание национальных и региональных сетей для обеспечения большей согласованности действий и обмена опытом. Подобные региональные сети уже созданы на американском континенте. Они включают, в частности, Комиссию по защите прав человека в Центральной Америке, феминистский Центр информации и практических действий и организацию КЛАДЕМ, координирующую деятельность латиноамериканских неправительственных организаций, выступающих в защиту прав женщин. Все эти сети и коалиции имеют больше возможностей оказывать влияние на разработку и проведение политики, чем отдельные организации.

4. Грамотность и демократическое развитие. Такие придерживающиеся разных точек зрения специалисты, как Дж.С. Милл, Антонио Грамси и Пауло Фрейре, признают безусловное значение грамотности как средства саморазвития и участия в политической жизни. Милл говорит о "социальной стороне" личности, тех "чувствах и способностях, которые реализуются на благо других". Грамси и Фрейре рассматривают вопрос о том, как неграмотность препятствует достижению политической осведомленности среди бедного населения. Оба специалиста развивают идею о раскрепощении бедных на основе бесплатного образования, позволяющего им принять участие в политической жизни. Все три специалиста задаются вопросом о том, что означает определение "быть человеком в полной мере". Каждый из них отмечает тесную связь между развитием человека, социальной жизнью и политической осведомленностью.

Какова связь между грамотностью и участием в политической жизни? Грамотность является краеугольным камнем осуществления прав. Малограмотные или неграмотные люди иногда бывают неспособны свободно пользоваться даже своим избирательным правом, поскольку для взвешенного выбора им не хватает информации о предвыборных программах кандидатов и партий. Возможно, совсем не случаен тот факт, что в большинстве случаев уровень неграмотности является наивысшим среди наиболее материально необеспеченных и политически бесправных общин стран третьего мира. К ним относятся женщины, сельское население, коренные народы, иностранные рабочие и беженцы.

28/ United Nations, Women: Challenges to the Year 2000, 1991, p. 52.

Как отмечал Фрейре, грамотность, в первую очередь, является средством для критического самоанализа. Она не только позволяет перейти на новый уровень понимания индивидуального и социального угнетения, но и дает новое чувство достоинства и желания работать вместе с другими для изменения несправедливой системы. Социальный порядок вынуждает людей служить интересам своих угнетателей, однако образование дает им возможность преодолеть такую обусловленность. В конечном счете грамотность стимулирует индивидуумов к присоединению к общественным организациям, которые проявляют политическую активность, требуя улучшения жилищных условий, медицинского обслуживания, передачи земли тем, кто ее обрабатывает, и т.д.

В большинстве западных стран грамотность рассматривается как основной элемент политического образования. Однако для некоторых стран третьего мира с внеписьменными (устными) традициями сообщения проблема заключается в создании функциональных эквивалентов эффективного гражданского образования.

Во многих частях развивающегося мира важными элементами жизни являются семья, местная община и их особые системы этнических связей и отношений между полами. Механизм национального и даже провинциального управления, по всей видимости, практически не оказывает непосредственного воздействия на жизнь людей.

Программы по борьбе с неграмотностью, вне зависимости от того, затрагивают ли они вопросы преподавания прав человека, общее политическое образование или приобретение навыков для осуществления проектов в области занятости или обеспечения продовольствием, учитывают интересы именно этих элементов. Они ограничиваются мелкомасштабными, практическими мероприятиями, которые в долгосрочной перспективе могут привести к политическим действиям на общинном, муниципальном или провинциальном уровнях. Программы борьбы с неграмотностью отражают тот подход к участию в демократическом движении на основе привлечения всех слоев населения и развития их способностей, которого стремятся придерживаться многие доноры.

5. Средства массовой информации. Жизненно важное значение для демократизации процесса развития имеет доступ к информации (и фактически право на осведомленность). Средства массовой информации играют ключевую роль в деле обеспечения возможностей для выражения своих взглядов и участия в политической жизни. Критикуя несправедливую государственную политику, средства массовой информации могут добиваться контроля за действиями правительства, содействовать защите гражданских свобод, выражать протест против злоупотреблений властью или публиковать требования о расширении политического плорализма. Поддержка независимых средств массовой информации может помочь более эффективному осуществлению статьи 19 Всеобщей декларации прав человека: права на свободу убеждений.

6. Профсоюзы. Право на организацию на основе переговоров о заключении коллективных договоров или забастовок обуславливает необходимость политически открытого общества, в котором возникающие конфликты разрешаются без принуждения или насилия. Профсоюзы исторически играют центральную роль в деле обеспечения более высокой степени экономической справедливости для своих членов и содействия установлению демократического плорализма.

В Европе профсоюзное движение играло ключевую институциональную роль в обеспечении демократических форм выражения недовольства рабочего класса. Таким образом, профсоюзы являются потенциальными школами участия в демократическом процессе, которые при определенных условиях укрепляют такие демократические институты, как партийная система. Профсоюзные движения также играли важную роль в деле развития государства благосостояния.

Вместе с тем во многих районах мира запрещается вступать в профсоюзы или же членство в них ограничивается единственной, управляемой государством организацией. Во многих странах запрещены забастовки, а свобода на ассоциацию рассматривается как инструмент подрыва политической стабильности, приводящей к экономическому кризису. Одним же из наиболее ярких проявлений развитой демократии, напротив, является широкая поддержка независимой деятельности профсоюзов.

В некоторых случаях преимуществами обучения основам профсоюзного движения пользуются только мужчины, однако в этот процесс необходимо шире вовлекать и женщин. Так, например, Совет профсоюзов Содружества для стран Карибского бассейна и Восточной Африки разработал полезные материалы и учебные модули для женщин, участвующих в профсоюзном движении.

7. Общественные движения в городах. Перемещение населения из сельских районов в города в странах третьего мира привело к появлению огромного числа жителей городских окраин, составляющих маргинальные группы общества, часто не имеющие никаких прав или правового статуса. К 2000 году 18 из 21 крупнейшего города мира будут находиться в странах третьего мира.

Аргентинский специалист по вопросам городской планировки Хорхе Ардой определяет таких маргинализированных жителей городских трущоб как "несуществующих людей", а их борьбу за свои права как "демократия несуществующих людей". В Латинской Америке, в частности, резко выросло число общественных движений в городах (ОДГ), выступающих за обеспечение основными услугами или оказывающих давление на местные органы управления с целью предоставления таких услуг. В Бразилии ОДГ пошли еще дальше и установили официальные связи с Рабочей партией. Выступая совместно с другими общественными движениями, представляющими женщин, церкви, защитников окружающей среды и активистов в области прав человека, ОДГ помогли Рабочей партии победить на муниципальных выборах в 9 бразильских городах, включая Сан-Паулу.

8. Организации сельских жителей. Несмотря на высокие темпы урбанизации, примерно шесть из каждых десяти семей в странах третьего мира (около 500 млн. человек) обеспечивают себе средства к существованию на основе сельскохозяйственной деятельности. В Азии 73% населения проживает в сельских районах; в Африке - 75%; в Латинской Америке - 39%. На процесс укрепления демократии в странах в основном с сельским населением может сильно влиять способность сельской бедноты к организации и к полноправному участию в определении национальной политики.

Серьезными препятствиями на пути экономического и политического развития являются безземелье, эксплуатация сезонных работников или долговое бремя, лежащее на арендаторах. Экономическое воздействие нестабильных систем землевладения лишает стимулов к повышению производительности труда. Это, в свою очередь, приводит к низким доходам сельского населения, что препятствует росту национальной экономики. Безземелье также приводит к ускорению

урбанизации и способствует обезлесению. Наконец, с политической точки зрения, доминирование элиты землевладельцев и проблемы безземельного населения сыграли определенную роль в большинстве крупных революционных потрясений XX столетия. Об этом говорят примеры Мексики, России, Китая, Боливии, Кубы, Вьетнама, Эфиопии и Никарагуа.

Земельная реформа является одним из основных механизмов, препятствующих узурпации власти и решавших проблему неравенства доходов, а также способствующих развитию организаций жителей сельских районов, укрепляющих демократию. Земельный вопрос сегодня занимает важное место в политике Южной Африки, Зимбабве, Филиппин, Сальвадора, Бангладеш и Бразилии.

Несмотря на все эти риски, доноры должны рассмотреть возможности косвенной помощи движениям за аграрную реформу, приверженным демократическому процессу. Региональные крестьянские организации представляют собой потенциальное связующее звено между прямыми и представительными формами демократии, выступая в качестве посредника между массой крестьян и национальными политическими процессами. Законным обоснованием такой помощи являются принятые Организацией Объединенных Наций нормы, касающиеся права на питание и функции собственности, связанной с социальной справедливостью.

9. Кооперативное движение. Официальные учреждения в области развития оказывают все более широкую поддержку сельскохозяйственным кооперативам. Вместе с тем доноры зачастую помогают кооперативам, которые фактически не являются независимыми организациями, основанными на принципах гражданского общества, а представляют собой контролируемые правительствами органы, используемые в качестве инструментов государственной политики. Необходимо оказывать помощь кооперативам, не связанным с системой национального контроля. Этот процесс мог бы быть ускорен, если бы официальные доноры активизировали свою деятельность по долгосрочной поддержке институционального развития "южных" кооперативов и содействовали установлению непосредственных связей между движениями "северных" и "южных" кооперативов. Иными словами, донорам необходимо преодолеть барьер бюрократии и коррупции, который иногда возникает при оказании помощи на уровне правительства.

10. Местные демократические традиции. Многие НПО стран третьего мира осознают, что для решения нынешних и будущих проблем мы можем использовать опыт прошлого. Так, например, в Аруской хартии об участии населения в процессе развития содержится призыв к включению положительных элементов африканской культуры в процесс установления демократии. Демократические идеи характерны не только для Запада. Многие народы, решая задачу построения демократического общества, могут опираться на некоторые местные традиции. Демократические возможности культур коренных народов находят свое выражение в местных условиях. Деревенские общины и население небольших городов являются благоприятной почвой для демократии. Процесс принятия решений на этих уровнях зачастую подразумевает участие значительной части общины, а решения разрабатываются на основе дискуссий, споров, консультаций и иногда голосования. Почти во всех деревнях есть советы, такие, как панчаяты в Индии или готлы в Ботсване. Проблема заключается в том, чтобы использовать самое лучшее, что скрыто в этих формах местной демократии, и использовать его в демократическом механизме управления крупными многонациональными государствами.

Ярким примером возможностей коренных народов по обеспечению участия населения в демократическом процессе является движение Сарводайя в Шри-Ланке, цель которого заключается в "пробуждении деревень". В его основе лежат

духовные ценности буддизма. Взяв за основу принципы взаимопомощи и активного участия жителей деревень в управлении своими собственными школами, фермами, службами здравоохранения и кредитными механизмами, движение Сарводайя доказало свою экономическую эффективность в деле достижения материального прогресса и укрепления общин. Концепция развития, которой придерживается движение, основана на буддистском кодексе "дхармы" или правильных принципах жизни. Этот кодекс представляет собой практическое руководство для личного развития, экологической гармонии и развития общин. Его заповеди охватывают культурное развитие, мораль, социальное и материальное благосостояние и политическую деятельность в рамках основных прав. Развитие нового подхода общины к участию в демократическом процессе и к устойчивому развитию, рассматриваемого с точки зрения этих ценностей, по всей видимости, представляет собой новое открытие старых истин, которыми издавна руководствуются некоторые общины стран Юга. Движение Сарводайя, охватывающее более 3 000 деревень, превратилось в эффективное средство расширения участия широких масс населения в демократическом процессе в обществе, характеризуемом глубокими различиями.

В то же время нельзя отрицать тот факт, что злоупотребление некоторыми традициями коренных народов в истории культуры всех стран использовалось для подавления личной свободы, вытеснения других культурных групп или для защиты и укрепления патриархата 29/. Вместе с тем НПО стран Юга, выступающие против романтизма и ограничивающего участие аспекта "традиций", должны рассмотреть вопрос о том, как они могут использовать демократические возможности местных культурных традиций.

11. Управление, передача полномочий и участие на местах. Законность и сила эффективных демократических правительства имеют свою основу в гражданском обществе. Такие правительства стремятся разделить, а не монополизировать власть. Граждане могут более эффективно участвовать в управлении, если правительства придерживаются принципа "вспомогательности": позволяя принимать решения на низшем уровне, на котором можно достичь их эффективности.

Передача местных полномочий на региональный, местный и муниципальный уровни может содействовать демократизации участия граждан и ответных действий правительства на основе повышения эффективности при определении и реализации социальных ценностей. Основными показателями эффективной передачи полномочий являются местные органы управления, способные: а) контролировать базу налогообложения; б) самостоятельно определять и осуществлять социальную политику; и с) располагающие возможностями избирать свои собственные исполнительные и законодательные органы. Процесс демократизации местных органов управления может также осуществляться снизу при поддержке местных НПО и общественных организаций. В Южной Африке гражданские ассоциации в поселках темнокожего населения стали средством организации массового сопротивления политике апартеида. По мере продвижения Южной Африки к демократии эти гражданские ассоциации играют важную роль в процессе переговоров с городскими советами, возглавляемыми белыми, в целях реорганизации местных органов управления и обеспечения более широкого доступа

29/ См. дополнительную резолюцию по борьбе с ксенофобией, принятую Африканским региональным совещанием по подготовке всемирной конференции по правам человека. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, A/CONF.157/AFRM/10/Add.4, 6 ноября 1992 года.

жителей таких поселков к услугам. Политическое давление, оказываемое гражданскими ассоциациями Йоханнесбурга, привело к созданию столичной палаты в сентябре 1990 года. Это важное достижение позволило бывшим противникам разработать исключающую расовые различия систему местного управления на основе единого бюджета.

Несмотря на весь потенциал децентрализации, способствующий участию граждан в осуществлении государственной политики, официальным донорам необходимо внимательно рассмотреть вопрос о помощи в области передачи полномочий, осуществляемых под руководством правительства. В одном из случаев центральное правительство, изъявившее готовность взять за основу местные традиции участия населения, установило новые границы местных управляемых районов, организовало районные выборы, однако затем оставило за собой право самому назначать одну треть представителей в районных собраниях.

12. Политические исследования и академическая свобода. Во многих странах научные сообщества и высшие учебные заведения занимают важное место в области сопротивления репрессивным системам и служат источниками идей, способствующих демократическому развитию и политической перестройке. Официальным донорам следует признать, что "идей в некоторых случаях могут быть важнее хлеба" 30/.

Политические исследования могут играть крайне важную роль при разработке и осуществлении государственной политики, отвечающей демократическим устремлениям граждан. Равным образом расширение исследовательских возможностей демократических социальных движений, оппозиционных партий и демократических "теневых кабинетов" имеет ключевое значение для устранения зачастую серьезной несбалансированности в области доступа к информации между правительствами и гражданским обществом.

Некоторые официальные доноры, такие, как Швеция и Канада, создали полунезависимые учреждения, способствующие расширению исследований по вопросам научной, технической и государственной политики в развивающихся странах.

Так, например, Международный научно-исследовательский центр развития Канады (ИДРС) оказывает помощь Африканскому национальному конгрессу (АНК) в расширении его возможностей в области разработки политики в силу его подготовки к управлению нерасистской и демократической Южной Африкой. Так называемая Группа макроэкономических исследований (ГМИ), объединяющая исследователей из Южной Африки и Канады, помогает повысить уровень знаний АНК в области макроэкономического планирования.

Оказывая помощь правительствам, официальные доноры могут развивать и отстаивать принципы академической свободы, которых придерживаются региональные или глобальные профессиональные академические ассоциации. В 1988 году в Лиме Всемирное университетское общество взаимопомощи приняло Декларацию об

30/ Goran Hyden, "The Role of Aid and Research in the Political Restructuring of Africa." in R.C. Crook and A.M. Jerve (eds) Government and Participation: Institutional Development, Decentralization and Democracy in the Third World. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

экономической свободе и независимости высших учебных заведений 31/. В 1990 году в Кампала Совет по развитию социально-экономических исследований в Африке (СРСЭИ) принял Декларацию о праве на академическую свободу.

13. Обзор стратегий НПО по участию в процессе развития. Нынешние условия на местном, национальном и глобальном уровнях благоприятствуют (или, по крайней мере, не столь враждебны) выдвижению новых инициатив, направленных на поощрение прав человека, установление справедливости, обеспечения развития и демократии. Предстоящая Всемирная конференция Организации Объединенных Наций по правам человека (первая такого рода за двадцать пять лет и лишь вторая в истории Организации Объединенных Наций) стимулировала НПО стран третьего мира начать активную подготовительную деятельность. На местном и национальном уровнях усилия НПО поддерживаются представляющими интересы широкого населения и имеющими массовую основу движениями за права человека. Что касается регионов (за исключением Азии), то на межправительственном уровне растет заинтересованность в укреплении региональных механизмов в области прав человека. В Азии безразличие (границающее с враждебностью) правительства к таким региональным механизмам в области прав человека сталкивается с все более сильным сопротивлением региональных НПО.

В связи с этим представляется уместным пересмотреть некоторые направления деятельности НПО в странах третьего мира в области прав человека, развития и демократии, а затем оценить возможные последствия для НПО стран Севера и для учреждений-доноров в области развития.

НПО стран третьего мира даже в трудных условиях разработали стратегии контроля и документального подтверждения нарушений прав человека. Это относится не только к гражданским и политическим, но и к другим правам. Так, например, были полностью выявлены и задокументированы нарушения прав человека перемещенных внутри страны лиц на Филиппинах и на филиппинских плантациях, принадлежащих транснациональным компаниям, что позволяет предпринять дальнейшие меры. Как на основе регионального (например, Система срочной связи в Гонконге), так и тематического подхода (например, ФИАН - сеть по сбору информации об обеспечении продовольствием) созданы различные сети по осуществлению "неотложных действий".

НПО стран третьего мира признали важность "получения информации на основе свидетельских показаний" жертв нарушений прав человека. Так, НПО содействовали проведению форумов жертв нарушений (например, Форума "забытого народа" в Азии); содействовали сбору документации о борьбе народов за справедливость в процессе развития (например, "С надеждой к действиям: Союз народов" - публикация, подготовленная для совещания по НП21 - Народному плану для XXI века); а также приступили к сбору документации о положении населения (например, в публикации АРЕНА: Доклад о положении населения в Азии).

31/ Всемирное университетское общество взаимопомощи в настоящее время публикует ежегодный доклад по правам человека, затрагивающий вопросы академической свободы. См. также Декларацию об экономической свободе, предложенную Конференцией ЮНЕСКО по правам человека и демократии, Монреаль, март 1993 года.

НПО стран третьего мира приняли участие в международной деятельности по установлению стандартов в области прав человека, например в подготовке Конвенции о правах ребенка, а общественные организации участвовали в пересмотре Конвенции МОТ о коренных народах и подготовке проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

Проведен ряд кампаний солидарности и действий в защиту прав женщин как прав человека; по вопросам насилия против женщин; против транснациональных корпораций, таких, как "Юнион карбайд", ответственной за бхопальскую катастрофу; и в поддержку борьбы за освобождение, ведущуюся в Бирме, Восточном Тиморе и Южной Африке. Несколько сессий "Народных трибуналов" стали форумами для информирования общественности и определения ответственности. Были созданы региональные целевые группы по таким вопросам, как иностранные рабочие и незаконная торговля женщинами в Азии для рассмотрения связанных с правами человека проблем, имеющих транснациональный характер. На национальном и региональном уровнях были созданы комиссии по правам человека (как правительственные, так и неправительственные). На уровне населения разрабатываются такие региональные механизмы, как НП21, форумы и конгрессы азиатских народов, СААРК. Активизируются усилия по развитию сотрудничества Юг-Юг между регионами Африки, Азии и Латинской Америки. В контексте Уругвайского раунда переговоров в рамках ГATT, проектов и политики Всемирного банка, бойкота продукции, изготовленной в помощь запрещенного детского труда, создаются новые союзы Север-Юг. НПО стран третьего мира разрабатывают далеко идущую и учитывающую местные условия программу информирования широкого населения и общин с использованием педагогических методов, предполагающих участие.

Проблема в настоящее время заключается в том, чтобы создать новый союз в рамках и между НПО: с целью определения приоритетных направлений деятельности для стран Юга, которые, однако, во все большей степени становятся общими для Севера и Юга и имеют важное значение с точки зрения построения и укрепления гражданского общества. Эти направления деятельности определяются на основе базовых концепций: участия, народной демократии; плурализма; экономического самоопределения и основанного на нем роста; устойчивого развития и экологической демократии; конституционализма и главенства права; а также равноправия полов, играющего ключевую роль в деле серьезного рассмотрения всех указанных вопросов.

НПО азиатских стран, например, придерживаются двух основных подходов к вопросу о равноправии полов:

- 1) Кампании действий - разработанные и осуществляемые женскими организациями, например по правам женщин как правам человека, по вопросам насилия против женщин.
- 2) Программы подготовки специалистов по вопросам равноправия полов - для сотрудников НПО, направленные и реализуемые совместно женщинами и мужчинами. Такие программы под руководством НПО рассматриваются лишь как образец для аналогичных программ, осуществляемых под руководством национальных правительственный учреждений и международных организаций (включая Организацию Объединенных Наций) в тех странах, в которых распространена практика дискриминации и преследований по признаку пола.

НПО стран третьего мира основное внимание в своей работе уделяют четырем главным механизмам: организации форумов жертв нарушений; форумам по определению ответственности с помощью народных трибуналов и народных комиссий; региональной солидарности Юг/Юг; и созданию союзов Север/Юг для самостоятельного проведения кампаний по принятию конкретных мер и более эффективного использования международных форумов при отсутствии возможностей использования таких механизмов на национальном уровне.

НПО стран Севера и официальные доноры располагают всеми возможностями для рассмотрения вопроса о том, каким образом они могут поддержать и стимулировать вышеуказанные подходы НПО стран Юга; причем не только в странах третьего мира, но и в странах Севера.

14. Укрепление взаимодействия между НПО, правительствами и официальными донорами. Быстрый рост числа НПО во всех районах мира является одним из наиболее ярких проявлений возрождения гражданского общества. Этот рост, однако, приводит к появлению новых проблем. Возникают неизбежные, однако отнюдь не непреодолимые расхождения между НПО стран Юга, правительствами стран третьего мира и внешними донорами, как официальными, так и неправительственными. Возникающие трудности связаны с вопросами определения ответственности, участия, кооптации и контроля, подмены ценностей и финансовой зависимости. Некоторые НПО стран Юга выражают недовольство в связи с неравноправными отношениями со своими партнерами из стран Севера, которым они предъявляют обвинения в чрезмерной бюрократизации. Некоторые НПО стран Севера фактически обходят своим вниманием беднейшие или наиболее бесправные слои и предпочитают работать с более сильными или более организованными группами. Другие организации не представляют никакой информации о процессе принятия своих решений и неохотно реагируют на оценки своих партнеров из стран Юга. Кроме того, поскольку значительная часть бюджетов все большего числа НПО стран Севера зависит от двусторонних доноров, НПС стран Юга задаются вопросом, являются ли они самостоятельными или просто кооптируются и управляются в соответствии с интересами правительства стран-доноров.

Кроме того, НПО стран Юга зачастую вызывают недовольство у своих собственных правительств, поскольку они начинают заниматься деятельностью, бывшей ранее прерогативой государства, получают крупные суммы вне рамок государственного контроля и участвуют в политической деятельности. Некоторые правительства, к сожалению, отреагировали на эти изменения принятием законодательных норм, предусматривающих регистрацию и организационное оформление сектора НПО, запрещение групп, занимающихся политической деятельностью, и общее ограничение участия НПО в осуществлении государственной политики.

Не столь крупные НПО стран Севера с ограниченными людскими и финансовыми ресурсами, возможно, найдут привлекательной концепцию долгосрочного партнерства. В рамках такой модели сотрудничества НПО стран Севера переходят от специального, краткосрочного финансирования множества получателей на финансирование нескольких долгосрочных партнеров на многолетней основе. Такая связь должна выходить за рамки финансирования и распространяться на рабочие партнерские отношения, укрепляющие солидарность в целом, способствующие обмену информацией, консультациями, техническими знаниями и оценками, а также совместной работе.

В целом по мере продвижения НПО к центральному этапу развития они сталкиваются как с риском, так и с благоприятными возможностями. Практический интерес к их возможностям в области демократизации гражданского общества, предоставление местных услуг или смягчение отрицательных последствий ПСП может привести к тому, что НПО будут в большей степени нести ответственность перед своими источниками финансирования, чем перед общественностью своей страны. Им следует внимательно следить за тем, чтобы такое развитие событий не привело к подмене концепций целостности и участия принципами эффективности и результативности.

ЧАСТЬ III: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ УЧРЕЖДЕНИЙ-ДОНОРОВ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ

Эффективное государственное управление и развитие с участием широких слоев населения являются двумя компонентами устойчивого демократического развития. Деятельность должна осуществляться на обоих уровнях. Меры в поддержку надлежащего государственного управления способствуют тому, что государственные структуры становятся более эффективными, открытыми и подотчетными. Меры в поддержку развития с участием широких слоев населения дают возможность гражданскому обществу осуществлять контроль за деятельностью правительства. Деятельность в поддержку улучшения положения женщин и ликвидации структур и практики, которые ограничивают роль женщин, имеет чрезвычайно большое значение для создания устойчивых гражданских обществ.

Деятельность на каждом уровне может быть взаимодополняющей. Например, меры по реформе органов правосудия могут не дать положительных результатов, если они не будут поддержаны широкими слоями населения и средствами массовой информации. Поэтому необходимо, чтобы наряду с проведением реформ системы правосудия выделялись средства для просвещения и информирования населения по вопросам, касающимся прав человека и роли, которую играют органы правосудия в деле защиты этих прав, а также принимались меры с целью усиления роли средств массовой информации и правозащитных групп, с тем чтобы они оказывали содействие осуществлению реформ.

Международные финансовые учреждения (МФУ), уставы которых официально запрещают принимать в расчет политические соображения, располагают всем необходимым для оказания помощи по административным и техническим аспектам надлежащего государственного управления. В рамках своей деятельности по проведению реформ в области "управления государственным сектором" Всемирный банк начинает уделять внимание таким вопросам, как борьба с коррупцией и обеспечение подотчетности с помощью надежных систем контроля и децентрализации власти, а также аспектам права, которые способствуют развитию экономики путем снижения предпринимательских рисков, сокращения операционных издержек, обеспечения договорной дисциплины и предотвращения принятия правительством произвольных решений.

Эта узкая концепция надлежащего государственного управления может быть несколько расширена. МФУ не могут не обращать внимания на серьезные изменения в глобальной политике и концепциях развития. Включение в устав недавно созданного Европейского банка реконструкции и развития положений, касающихся прав человека и демократических принципов, свидетельствует о том, что права человека рассматриваются сегодня в качестве неотъемлемого элемента законной власти. Тот факт, что уже давно существующие МФУ начинают в рамках своих программ уделять внимание вопросам обеспечения надлежащего государственного управления, представляет собой молчаливое признание того, что экономические реформы не могут быть успешно реализованы без учета нетехнических аспектов, как то: права человека и политический плюрализм.

В некоторых случаях под давлением со стороны промышленно развитых государств-членов или в связи с невыполнением платежных обязательств в результате сокращения помощи двусторонними донорами в рамках деятельности консультативных групп Всемирный банк был вынужден включать в свои программы политические условия. Оставляя в стороне этот сложный вопрос о политической обусловленности, можно сказать, что Всемирный банк и другие МФУ располагают большими возможностями для разработки программ в целях содействия осуществлению прав человека и обеспечения демократического участия. Для включения в мандат Банка вопросов надлежащего государственного управления необходимо накопить институциональный опыт в этой области.

Во Всемирном банке Подгруппа по правам человека при Целевой группе по вопросам государственного управления и Отдел по вопросам участия женщин в развитии изучают в настоящее время возможность учета вопросов, касающихся социальных и экономических прав, в проектах Банка и проводят исследования на предмет того, как закон может являться институциональным барьером на пути улучшения положения женщин 32/.

Создание должности омбудсмена по правам человека является одним из способов обеспечения тщательного изучения последствий осуществления проектов Банка и его кредитной политики для прав человека. С целью обеспечения надлежащей подотчетности омбудсмену можно было бы поручить подготавливать ежегодный доклад, с которым будут знакомиться все желающие, а также группы, затрагиваемые проектами и программами Банка.

НПО убедили Банк в необходимости разработки новых исполнительных директив по вопросам, касающимся коренных народов, недобровольного переселения, проектов в области строительства плотин и водохранилищ и оценки воздействия на окружающую среду. Например, Банк теперь должен "а) обеспечивать, чтобы проекты в области развития осуществлялись в интересах коренных народов, и б) предотвращать или смягчать потенциальные негативные последствия проектов, в реализации которых он участвует". Эта директива требует, чтобы Банк разработал "стратегию расширения участия на местах" для отдельных проектов в области развития на основе "осознанного участия коренных народов" 33/.

Вопросы, которые продолжают вызывать разногласия между НПО и МФУ, например Всемирным банком, касаются открытости и доступности информации, а также компенсационных программ, связанных с ПСП. Банк утверждает, что теперь он занимает позицию, обеспечивающую больший доступ к информации, в частности в том, что касается оценки воздействия на окружающую среду 34/. Готовность Банка создать независимую группу экспертов для оценки последствий проекта по строительству плотины Сардар Саровар для человека и окружающей среды свидетельствует о прогрессе, достигнутом в области обеспечения открытости.

32/ См., например, "Law as an Institutional Barrier to the Economic Empowerment of Women", Doris M. Martin and Fatuma Omar Hashi, Poverty and Social Policy Division, Technical Department, The World Bank, June 1992.

33/ The World Bank Operational Manual, Operational Directive 4.20, para 2, September 1990.

34/ Ibrahim F.I. Shihata, "The World Bank and Non-Governmental Organizations", Cornell International Law Journal, Vol. 25, 1993.

Однако принятное впоследствии Банком решение о том, что он не приостановит финансирования этого проекта, пока он будет улучшаться, свидетельствует об ограниченности открытости и подотчетности.

НПО признают важность уменьшения бедности, которая связана со структурной перестройкой, и все шире участвуют в компенсационных программах по смягчению ее последствий. В то же время высказывается озабоченность, что НПО используются для получения согласия правительства на осуществление политически обусловленных программ реформ и что их привлечение к "реформам", в которых не участвуют широкие слои населения и ход реализации которых не освещается должным образом, подрывает доверие к ним со стороны их общин 35/.

В области демократического развития на основе опыта, накопленного в соответствующих областях, в настоящее время происходит разделение труда между официальными учреждениями по оказанию помощи, НПО Севера и международными НПО и их партнерами на юге.

Многосторонние и двусторонние доноры имеют все возможности для оказания содействия осуществлению проектов, направленных на укрепление официальных институтов демократического общества, например местных органов власти, независимых органов правосудия, исследовательского потенциала законодательных органов, а также повышение уровня профессионализма работников комиссий по проведению выборов или правам человека, деятельность которых финансируется государством.

Однако официальные учреждения по оказанию помощи представляют собой крупные бюрократические аппараты, которые поддерживают связи с другими правительственные органами и располагают большими финансовыми средствами. Эти характеристики могут препятствовать принятию ими подхода, предусматривающего расширение участия широких слоев населения в развитии; подхода, который с административной точки зрения требует большого объема времени, значительных людских ресурсов, длительного цикла программирования и в рамках которого не могут применяться традиционные критерии анализа затрат и результатов.

Поэтому расширение сотрудничества с НПО имеет большое значение. Прямые контакты двусторонних доноров с НПО в осуществлении мероприятий в области развития в 80-90 годы существенно расширились. МФУ, например Всемирный банк, также стали проявлять интерес к этим вопросам. В 1991 году НПО участвовали в реализации 44 проектов Всемирного банка в Африке, на которые приходилось 55% общего объема средств, выделенных Банком на программы в этом регионе, по сравнению с семью проектами в год в период 1973-1987 годов 36/. Региональные банки развития в Африке, Северной и Южной Америке и Азии располагают большими возможностями для непосредственного финансирования НПО.

35/ Paul Nelson, "The World Bank and Non-Governmental Organizations", Church World Service/Lutheran Relief, 1991.

36/ Pierre Landell-Mills, "Governance, Cultural Change, and Empowerment", The Journal of Modern African Studies, 30, 3 (1992), 23.

ПРИНЦИПЫ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ

Политика официальных учреждений по оказанию помощи в области прав человека и демократического развития может иметь несколько аспектов:

- i) внутренний аспект, касающийся функционирования учреждения, как то: функциональные принципы участия и сбалансированности кадрового состава по признаку полу;
- ii) внешний аспект, касающийся связей с общественностью по таким вопросам, как открытость и источники финансирования, а также принципы проведения консультаций и сотрудничества с НПО;
- iii) свод внутренних правил в области прав человека, применяемых в отношении мероприятий, которые финансируются донором;
- и iv) политическое заявление о видах финансируемых донором мероприятий в области прав человека и развития демократических институтов.

Ниже мы сначала перечисляем, а затем подробно рассматриваем базовые элементы "надлежащей практики" разработки и осуществления программ в области прав человека, развития демократических институтов и обеспечения равенства между мужчинами и женщинами. Донорам следует:

- сотрудничать с группами, созданными бедными слоями населения, и увязывать проекты в области прав человека, обеспечения равенства между мужчинами и женщинами и демократического развития с требованиями обездоленных об улучшении их материального положения;
- привлекать получателей помощи на местах к разработке и осуществлению проектов и не допускать, чтобы крупные проекты в области оказания помощи ограничивали права затрагиваемого ими населения;
- способствовать укреплению сотрудничества между национальными или региональными НПО Юга;
- обеспечивать, чтобы помощь предоставлялась только тем группам, которые функционируют на основе принципов внутренней демократии;
- использовать отдельные данные в отношении мужчин и женщин;
- оказывать помощь женщинам, которые хотели бы занять политические посты, способствовать тому, чтобы интересы общества учитывались в ходе судебных разбирательств, и содействовать пересмотру законов и практики, основывающихся на дискриминации по признаку пола;
- оказывать помощь женским организациям в их деятельности в области просвещения и укрепления солидарности;
- изучать возможности передачи финансовых средств коалициям НПО Севера и Юга для осуществления деятельности в области прав человека и демократического развития;
- увеличивать людские и финансовые ресурсы для создания институтов гражданского общества, в частности женских организаций;
- проводить под контролем КСР экспертную оценку помощи, оказываемой официальным донором в таких областях, как права человека, обеспечение равенства между мужчинами и женщинами и демократическое развитие.

1. Усиление внимания низовым организациям. В рамках внешней помощи, предоставляемой в целях развития демократических институтов, следует стремиться к сотрудничеству с учреждениями, созданными бедными слоями населения. Этот подход "снизу вверх" основывается на трех принципах: бедные слои населения лучше всего знают, в каком положении они находятся; они хотят улучшить свое положение и обладают способностью к организации.

2. Увязка помощи с требованиями об улучшении материального положения. Один из выводов, который можно сделать с учетом результатов применения к вопросам развития подхода, основанного на осуществлении деятельности на уровне общин, состоит в том, что проекты не достигают своей цели, если они не увязываются с требованиями обездоленных об улучшении их материального положения. Любая низовая организация, которая стремится стать массовой и хотела бы влиять на национальную политику, должна создавать реальные стимулы для участия в ней. Зачастую также необоснованно предполагается, что внутренние отношения в рамках новых социальных движений, которые выступают в защиту прав человека и за политический плюрализм, являются демократичными. Донорам следует уделять больше внимания внутренним аспектам развития учреждений с участием широких слоев населения.

3. Оказание поддержки координирующими структурам. Одна из проблем, с которой сталкиваются доноры, состоит в том, что группы, которым они оказывают помощь, могут представлять собой эфемерные образования и иметь политическое влияние лишь на местном уровне. Организация может создаваться для достижения какой-либо одной узкой цели и прекращать свое существование при изменении условий или в случае ухода ее лидера. Целесообразно, чтобы доноры оказывали поддержку национальным координирующими структурам или коалициям, которые пытаются выражать общие интересы более мелких НПО, профсоюзов и организаций крестьян, с тем чтобы высказываемые на местах пожелания и требования находили свое отражение в национальной политике.

4. Внутренние правила доноров. Директивы относительно участия населения на местах и меры, направленные на предотвращение любых потенциальных негативных последствий осуществления крупных проектов в области развития инфраструктуры для человека и окружающей среды, должны стать стандартными функциональными процедурами для всех официальных учреждений, занимающихся вопросами развития.

5. Улучшение положения женщин. Результаты мероприятий в области расширения участия женщин в процессе развития, проведенных в 80-е годы и в начале 90-х годов, свидетельствуют об экономической целесообразности вложения средств в деятельность по улучшению положения женщин. Официальным учреждениям следует расширить свою деятельность в этой области путем увеличения людских и финансовых ресурсов, предоставления дополнительных финансовых средств на расширение участия женщин в политической жизни, получение ими высшего образования, расширение правозащитной деятельности женских организаций и оказание содействия устранению в законодательном порядке дискриминационных барьеров, которые не позволяют женщинам пользоваться всеми правами. В некоторых многосторонних учреждениях, занимающихся вопросами развития, доля проектов по вовлечению женщин в процесс развития в общем объеме средств, выделяемых на осуществление проектов, является недопустимо низкой.

а) Официальные учреждения могли бы рассмотреть вопрос об использовании показателей эффективности деятельности для оценки элементов всех проектов и программ, касающихся вовлечения женщин в процесс развития. Для оценки материального, психологического, правового и политического положения женщин

как основы для разработки проектов и ведения политического диалога следует использовать дезагрегированные данные о положении мужчин и женщин. Следует использовать такие показатели, как заработка плата, безработица, доступ к услугам, грамотность, умение считать, заболеваемость, смертность и питание. Донорам следует также следить за тем, в какой мере женщины представлены в ключевых профессиях, например, науке, юриспруденции, медицине и политике, и анализировать как внутренние законы (или их отсутствие) влияют на обеспечение равенства между мужчинами и женщинами в рамках регулирования или использования ресурсов. И, наконец, информация о применении насилия против женщин должна быть ключевым элементом оценки любых мероприятий в области социально ориентированного развития, например, для доклада ПРООН о социально ориентированном развитии. Использование Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин должно стать стандартной процедурой при оценке деятельности в области защиты прав женщин и устранения барьеров на пути улучшения их положения. Эти данные являются основой для разработки политики в области развития, обеспечивающей равенство между мужчинами и женщинами.

b) Даже в обществах, где женщины в соответствии с законом имеют права, для их осуществления им недостает одобрения со стороны общества и доверия со стороны социальных групп. Необходимо, чтобы женские организации влияли на национальные стратегии развития, информировали общественность о бедственном положении, в котором находятся женщины в связи с трудными условиями, и способствовали формированию культуры, основанной на обеспечении равенства между мужчинами и женщинами. Официальным донорам следует оказывать помощь в деятельности женских организаций в области просвещения и укрепления солидарности, для того чтобы на национальном уровне росло движение сторонников за предоставление женщинам равных прав и улучшение их положения. Это требует увеличения средств на повышение профессионализма, увеличения людских ресурсов, расширения просветительской работы женских организаций и их деятельности по увеличению числа своих сторонников.

c) Избрание большего числа женщин в национальные и местные законодательные органы является эффективным средством для обеспечения проведения политики на основе равенства между мужчинами и женщинами. Официальные доноры могли бы финансировать рабочие семинары по подготовке женщин, которые добиваются их избрания на тот или иной политический пост. Следует содействовать тому, чтобы определенная доля мест в правительстве была закреплена за женщинами. Политические партии могли бы установить квоты в отношении числа кандидатов-женщин на выборах или в политических органах партий. Официальные доноры в рамках политического диалога и оказания технической помощи могли бы сотрудничать с правительствами, которые хотят создать министерства по вопросам улучшения положения женщин, разработать учебные программы или программы подготовки государственных служащих, построенные на принципах равенства мужчин и женщин. Например, ЮНИФЕМ оказал помощь правительству Гондураса в деле разработки национальной политики в отношении женщин.

d) Донорам следует активно поощрять осуществление проектов в области предотвращения применения насилия против женщин и преодоления его последствий, в частности проектов, которые предусматривают применение новых подходов или требуют осуществления правительствами новых программ 37/. Эти проекты могли

37/ Carillo, 1992.

бы включать создание центров помощи жертвам изнасилования, центров приема для женщин, пострадавших от побоев, а также организацию курсов подготовки для сотрудников полиции, магистратов и больниц. При разработке и осуществлении проектов донорам необходимо должным образом принимать во внимание ситуации, при которых в результате изменения своего статуса женщины подвергаются насилию. Поэтому в рамках осуществления проектов в области улучшения положения женщин можно было бы использовать результаты мероприятий по укреплению уверенности женщин в своих силах. Персоналу проектов, возможно, необходимо осуществлять работу с мужчинами и членами общин в случаях применения насилия или возникновения конфликтов в результате осуществления предусмотренных проектом мер по улучшению статуса женщин.

6. Разработка долгосрочных стратегий. Для новых демократических стран официальные доноры могли бы разработать долгосрочные программы демократического развития путем сотрудничества с МНПО, НПО коренных народов и правительствами. В условиях отсутствия такой стратегии донорам будет весьма трудно определить, способствуют ли специальные проекты в области создания гражданского общества или эффективной системы государственного управления стратегическим преобразованием и обоснованы ли их капиталовложения. Такие долгосрочные планы действий могли бы разрабатываться и контролироваться постоянными координационными структурами, например группой доноров за демократическое развитие, или путем использования отдельными донорами советников по вопросам государственного управления.

Страны-доноры должны способствовать тому, чтобы правительства стран - получателей помочь рационально относились к любым предложениям доноров в отношении укрепления гражданского общества. Позитивные стимулы для осуществления прав человека на основе диалога, убеждения и сотрудничества являются в конечном счете более устойчивыми, чем конфронтация.

Официальным донорам следует рассмотреть предложение, выдвинутое проведенным в контексте подготовки к Всемирной конференции по правам человека региональным совещанием по Африке, относительно того, что устойчивая стратегия должна предусматривать преобразование государственного долга в национальный фонд, который будет использоваться для осуществления прав человека и демократического развития 38/. Средства из предлагаемого фонда могли бы использоваться для осуществления национального плана демократического развития, за реализацией которого наблюдал бы международный комитет по контролю. Управление этим фондом могло бы осуществляться совместно официальными учреждениями по оказанию помощи, правительствами принимающих стран и национальными НПО.

7. Многосторонность. Многосторонний подход к демократическому развитию может способствовать ослаблению опасений правительства принимающей страны относительно нарушения ее суверенитета или проникновения в страну чуждых ценностей. Наилучшим образом этого можно достичь через форумы или учреждения, где представлены страны как Севера, так и Юга, или "Востока" и "Запада". Хотя некоторые многосторонние организации расширяют в настоящее время финансирование развития с участием широких слоев населения, ни одна из них не придает приоритетного значения вопросам развития институтов гражданского общества.

38/ Проект резолюции A/CONF.157/AFRM/L.2 Генеральной Ассамблеи ООН от 4 ноября 1992 года, Тунис. См. также Susan George "Uses and Abuses of African Debt" Dissent, Summer, 1992.

Существует несколько способов улучшения координации многосторонней политики и повышения эффективности механизма осуществления проектов.

1) Правительства могли бы в значительной мере усилить роль и потенциал Центра по правам человека Организации Объединенных Наций в рамках системы Организации Объединенных Наций путем выделения дополнительных значительных финансовых и людских ресурсов для проектов, направленных на создание гражданского общества и осуществление положений Международного билия о правах человека. 2) Больше ресурсов могло бы быть выделено и "подразделениям, занимающимся вопросами развития демократии" в Организации американских государств, Организации "Ля Франкофони", Содружестве и в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Роль и влияние этих подразделений возрастут, если наряду с оказанием помощи в деле проведения выборов и развития специальных демократических институтов они будут участвовать в создании институтов гражданского общества. 3) Региональные инициативы, например Глобальной коалиции для Африки и Товарищества за демократию и развитие (ТДР), могли бы быть распространены, в частности, на некоторые районы Азии.

ТДР представляет собой организацию, которая занимается деятельностью в поддержку процессов демократизации в Центральной Америке и в которой участвует 24 страны ОЭСР, 5 государств Центральной Америки, а также Мексика, Венесуэла и Колумбия.

8. Двусторонние доноры. Комитету содействия развитию (КСР) стран-доноров ОЭСР следует периодически проводить независимую или "экспертную" оценку инициатив стран-доноров в области развития с участием широких слоев населения и эффективного государственного управления. В рамках этих оценок следует также проводить анализ воздействия крупных проектов оказания помощи по созданию инфраструктуры на права человека. Результаты оценки проектов в области развития с участием широких слоев населения следует широко распространять, с тем чтобы официальные учреждения и НПО могли делать для себя соответствующие выводы и наращивать потенциал в области развития с участием широких слоев населения.

Опыт мероприятий в области расширения участия женщин в развитии показывает, что создание позитивных институциональных условий для осуществления прав человека и демократического развития имеет весьма большое значение. Некоторые официальные доноры организовали для своих специалистов, занимающихся вопросами оказания помощи, и сотрудников министерств иностранных дел регулярные курсы подготовки. Другие создали подразделения по правам человека и вопросам эффективного государственного управления, которые контролируют осуществление мероприятий в этих областях в странах - получателях помощи и разрабатывают основы политики для учреждений. Права женщин должны быть неотъемлемым компонентом программ обучения на таких курсах подготовки.

9. Консультативные группы. На совещаниях консультативных групп и в рамках двустороннего политического диалога официальным донорам следует последовательно выступать в защиту прав человека и содействовать осуществлению политики, которая способствовала бы созданию динамичного и независимого добровольного сектора путем упрощения процедур регистрации, доступа к финансовым средствам и участия в государственной политике.

10. Механизмы осуществления. Доноры ОЭСР могли бы последовать примеру Канады, Соединенных Штатов, Германии и Соединенного Королевства в области создания квазинезависимых механизмов осуществления проектов в области развития демократических институтов. Международный центр по правам человека и

демократического развития Канады был создан в соответствии с королевским указом парламента, которому он подотчетен. Центр использует каналы ГПР Канады для укрепления низовых организаций и оказания содействия осуществлению положений Международного билля о правах человека. В Германии действуют *stiftungen*, или фонды, которые связаны с основными политическими партиями и занимаются вопросами создания и функционирования партии и профсоюзов за рубежом. *Stiftungen* все шире используют ГПР Германии. В 80-е годы Конгресс Соединенных Штатов принял решение о создании и финансировании по каналам ГПР Национального фонда за демократию, в рамках которого действует четыре механизма осуществления программ, связанных с ключевыми институтами американского общества: деловыми кругами, профсоюзами и политическими партиями. В 1992 году правительство Соединенного Королевства учредило Уэстминстерский фонд за демократию в целях содействия осуществлению проектов "в области создания плюралистических демократических институтов за рубежом".

Двусторонние доноры могли бы также изучить возможности передачи функций планирования и осуществления проектов в области развития с участием широких слоев населения коалициям НПО Севера и Юга. Канада, например, создала для НПО квазинезависимые механизмы осуществления программ для отдельных стран, например Филиппино-Канадский фонд развития людских ресурсов, и для отдельных регионов, например Товарищество Африка-Канада и Товарищество Южная Азия. Такие механизмы могут использоваться в поляризованных обществах для обеспечения достижения компромисса по спорным политическим вопросам 39/.

11. Международные финансовые учреждения. Будучи связанными с системой Организации Объединенных Наций, МФУ, например Всемирный банк и региональные банки развития, обязаны обеспечивать, чтобы их деятельность не приводила к нарушению прав человека. Разработка надежной политики в области прав человека, которая бы обеспечивала их защиту и способствовала их осуществлению, будет скорее способствовать, а не препятствовать осуществлению мандатов международных финансовых учреждений в области развития.

Всемирному банку следует принять меры по рекомендациям, принятым в августе 1992 года Подкомиссией Организации Объединенных Наций по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в отношении того, что Банку следует применять в своих кредитных операциях критерии прав человека; проводить исследования для определения приемлемых для этих целей методологий; и способствовать расширению участия местных групп и НПО в программном цикле Банка. Следует также поощрять региональные банки развития к использованию в своих кредитных операциях критериев прав человека.

12. Форумы Организации Объединенных Наций. Комиссии по правам человека следует через ее Подкомиссию по предупреждению дискриминации изучать вопросы, касающиеся воздействия проектов МФУ в области развития на права человека и воздействия программ структурной перестройки на человека, а также возможности

39/ David Wurfel, "Canadian Aid, Social Change, and Political Conflict in the Philippines" in R. Miller, ed., Aid as Peacemaker, Ottawa: Carleton University Press, 1992.

расширения участия МФУ в деятельности по оказанию содействия осуществлению и защите прав человека и развитию демократических институтов. Комитету по экономическим, социальным и культурным правам следует также рассмотреть вопрос о роли МФУ в области содействия осуществлению прав человека путем проведения регулярных консультаций со старшими должностными лицами МФУ.

Декларация о праве на развитие представляет собой комплекс принципов, применимых в отношении деятельности, которая проводится в области развития как правительственными, так и международными учреждениями. Успеха в области осуществления этой Декларации можно было бы добиться путем: а) обеспечения того, чтобы органы Организации Объединенных Наций по наблюдению, например КЛДХ и УВКБ, требовали от государств, представляющих доклады, подготовки документов о мерах, принимаемых в целях осуществления и защиты прав в рамках различных мероприятий в области развития; б) многосторонние учреждения, например ФАО и ВОЗ, могли бы последовать примеру ПРООН и следить за динамикой основных показателей, касающихся их сферы деятельности (продовольствие, здравоохранение, жилищный вопрос и т.д.); с) официальные учреждения, занимающиеся вопросами развития, обязаны разработать и использовать касающиеся прав человека нормы в рамках своей кредитной и проектной деятельности 40/.

40/ James C.N. Paul "The Human Right to Development: Its Meaning and Importance" The John Marshall Law Review, Vol. 25, 1992, pp. 235-265.