



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/17
9 June 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по поощрению и защите прав человека
Пятьдесят шестая сессия
Пункт 4 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

**Превращение права на развитие в важную составляющую международного
торгового права и политики на уровне Всемирной торговой организации**

Записка секретариата

В пункте 2 своей резолюции 2003/83 Комиссия по правам человека просила Подкомиссию по поощрению и защите прав человека подготовить концептуальный документ с изложением вариантов осуществления права на развитие и возможностей их реализации, в частности, обязательного международно-правового стандарта, руководящих принципов осуществления права на развитие и принципов партнерства в области развития, на основе Декларации о праве на развитие, включая вопросы, которые могут рассматриваться в любом таком документе, для его представления Комиссии на ее шестьдесят первую сессию с целью рассмотрения и определения возможностей реализации этих вариантов. В пункте 5 резолюции Комиссия просила Верховного комиссара созвать двухдневный семинар высокого уровня непосредственно перед началом следующей сессии Рабочей группы и в течение десяти ее рабочих дней, пригласив на него все соответствующие стороны, занимающиеся вопросами прав человека, торговли, финансов и развития, для рассмотрения и определения эффективных стратегий превращения права на развитие в важную составляющую политики и оперативной деятельности основных международных организаций/учреждений в качестве вклада в работу Подкомиссии над

предлагаемым концептуальным документом. В той же резолюции (пункт 8) она просила Управление Верховного комиссара предоставить Подкомиссии всю необходимую поддержку в ее работе над предлагаемым концептуальным документом.

В соответствии с этой резолюцией Управление заказало исследование "Превращение права на развитие в важную составляющую международного торгового права и политики на уровне Всемирной торговой организации", которое препровождается настоящим для рассмотрения Подкомиссией.

ПРЕВРАЩЕНИЕ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ В ВАЖНУЮ СОСТАВЛЯЮЩУЮ МЕЖДУНАРОДНОГО ТОРГОВОГО ПРАВА И ПОЛИТИКИ НА УРОВНЕ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Резюме

В настоящем исследовании в контексте либерализации торговли рассматривается вопрос о том, каким образом право на развитие заключает в себе ряд конкретных и действенных нормативных установок, а также о том, как превращение этого права в важную составляющую деятельности Всемирной торговой организации (ВТО) позволяет выработать вполне конкретную повестку дня для преобразования практики и структуры.

После краткого изложения истории права на развитие в исследовании проводится анализ нормативного содержания этого права и его последствий для концептуализации торгового права и политики. В нем отмечается, что право на развитие предполагает исследование программ действий, позволяющих обеспечить права человека и экономический рост на взаимоусиливающей основе. Это требует формирования и оценки целей и задач в области законодательства и политики в сфере развития с точки зрения того, какой вклад они вносят в дело укрепления человеческого потенциала и удовлетворения потребностей людей, как их отражает весь комплекс гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Таким образом, результативность политики, например, в сфере либерализации торговли, должна оцениваться не только с точки зрения ее воздействия на расширение торговли или совокупный прирост национального богатства или дохода, но и с точки зрения ее вклада в расширение возможностей человека в плане самореализации. В докладе утверждается, что право на развитие содержит в себе неоспоримый процедурный элемент участия и что оно предполагает взаимосвязанность всех международно признанных прав человека при разработке и осуществлении законов и стратегий действий в сфере развития. Далее в исследовании рассматривается вопрос о том, каким образом право на развитие может быть превращено в важную составляющую правовой и учрежденческой практики ВТО. В нем, в частности, оцениваются торговые правила и политика, вопрос о технической помощи в рамках ВТО, вопрос о реформировании структуры и управления ВТО, а также вопрос о том, каким образом подход с позиций права на развитие может улучшить интерпретацию права ВТО.

В исследовании сделан вывод о том, что право на развитие благодаря увязке развития со всей структурой прав человека, будучи облечено прочной глобальной легитимностью, обеспечивает возможность переориентации ВТО в направлении того нормоустановительного органа, каковым она являлась на заключительных этапах Уругвайского раунда.

Введение*

1. После падения коммунизма на первые места в повестке дня международного сообщества вышли два основных проекта, обеспечивающие нормативные основы для транснациональных и наднациональных действий. Речь идет о правах человека и глобальных рынках без границ ("глобализации"). Исторически сложилось, что учреждения и правовые основы, относящиеся к этим проектам, в послевоенную эпоху развивались в отрыве друг от друга. Хотя органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся правами человека, и Всемирная торговая организация (ВТО) располагались на расстоянии короткой поездки на такси (или приятной оздоровительной прогулки на велосипеде), они попросту не взаимодействовали друг с другом.
2. Не стоит преувеличивать степень нормативного консенсуса или конвергенции в политических стратегиях, окружающих каждый из этих двух проектов (в стиле Фрэнсиса Фукуямы, если взять в качестве крайнего примера его "Конец истории"). В то же время каждый подход представлялся достаточно убедительным в своем собственном праве для лиц, формировавших глобальное общественное мнение в начале 90-х годов двадцатого столетия. Десять лет спустя их постигла совершенно разная судьба. Так, массовые нарушения прав человека, сопровождавшие предсмертные конвульсии коммунизма (Босния и Косово), укрепили понимание того, что права человека имеют важнейшее значение для достоинства и даже выживания человеческой личности. Идея прав человека стала настолько доминировать в нормативном пространстве международного права, что многие видные юристы-международники моего поколения рассматривают военное вмешательство и его надлежащее правовое регулирование скорее с точки зрения морали и прав человека, чем с позиций государственного суверенитета.
3. Проект "Глобализация", напротив, пребывает в глубоком кризисе, по крайней мере, если понимать его как проект свободных рынков, не имеющих границ. Требуемая "либерализация" - укрепление прав интеллектуальной собственности, устранение ограничений на капитал, ликвидация торговых барьеров, deregulирование и приватизация сетевых отраслей промышленности - привела к весьма противоречивым и неоднозначным последствиям, особенно для развивающихся стран. В послереформенный период в некоторых из них отмечался реальный рост нищеты, а в

* Настоящий документ был подготовлен проф. Робертом Хаусе из Мичиганского университета, Соединенные Штаты Америки, для семинара высокого уровня по вопросу о праве на развитие, состоявшегося 9 и 10 февраля 2004 года в Женеве, при содействии Аны Фриштак. Автор хотел бы поблагодарить Уну Хатавей, Гарольда Коха и ряд участников Йельского семинара по вопросу о глобализации за ценные комментарии к проекту данного документа.

других серьезно обострились такие проблемы, как межэтнические отношения¹. Бегство нобелевского лауреата экономиста Джозефа Стиглица в лагерь критиков и сомневающихся. Как хорошо подытожил Дэни Родрик, факты говорят о том, что нет такого-либо идеального заранее известного сочетания интервенционистской и либерализационной политики, которое гарантирует рост, развитие и окончательную победу над нищетой. Экономика дает набор инструментов, но не дает общей формулы или схемы, позволяющей обеспечить развитие, что особенно верно для всех теорий, основанных на "либерализации" в чистом виде². Вместо того чтобы исходить из широкого нормативного видения, пролегающего через свободный рынок пути к богатству или к выходу из нищеты, политика развития (а это включает в себя и политику развития, которая направлена на решение проблем в странах, которые в целом могут быть названы "развитыми") должна определяться контекстуально, во многом методом проб и ошибок и на базе наилучшего возможного анализа вероятных и фактических последствий тех или иных вариантов действий во внутронациональном контексте.

4. В свете таких трудностей существует интересная возможность использования норм о правах человека в качестве эталона при построении международных учреждений и правового режима в области развития. Интеллектуальный фундамент для такого шага был заложен не каким-нибудь радикальным антиглобалистом, а нобелевским лауреатом, экономистом и философом Амарией Сеном, который рассматривал развитие и свободу в их единстве с позиций расширения и максимализации человеческого потенциала. В своей книге *"Развитие и свобода"* Сен ярко и убедительно изложил этот свой подход на языке, вполне доступном для любознательных неспециалистов. Опираясь, в частности, на труды Сена, Макая Матуа (адвокат, занимающийся вопросами прав человека) и автор настоящего исследования представили документ на обсуждение НПО, академических кругов и ряда представителей правительственные и международных организаций на состоявшемся в ноябре 1998 года в Сиэтле Совещании министров³. Наша цель состояла в том, чтобы показать, каким образом либерализация торговли в ВТО может проходить под знаком правозащитных норм в широком круге областей от интеллектуальной собственности до таких сфер, как услуги, труд и структурная перестройка. Примерно в это же самое время (совершенно независимо от нашей работы, насколько мне это известно) Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека Мэри Робинсон заинтересовалась потенциальной возможностью осуществления глобализации с позиций прав человека, и этой идеей также заинтересовался Комитет по экономическим, социальным и культурным правам⁴.

5. Такие экономические и социальные права, как право на питание или право на здоровье, обычно воспринимались многими на Западе либо как несбыточные фантазии, либо как бытующий в третьем мире упрощенческий неомарксистский постулат

"Пусть богатые платят!"⁵. Однако задача обеспечения нормативного руководства для эволюции учреждений и права в сфере развития (торговля, финансы, интеллектуальная собственность и т.п.) предполагает более значимую роль для социальных и экономических прав: превращение общих норм о правах в основную составляющую, в "мейстризм" формирования и осуществления глобального экономического и социального регулирования и политики.

6. Все это наглядно иллюстрирует сложность, контекстуальность и запутанность ситуации окружающей нормативную функциональность международных прав человека⁶. Это также свидетельствует о наличии до сих пор недостаточно исследованной области, позволяющей углубиться в изучение того, как можно было бы "интернализировать" международные нормы прав человека таким образом, чтобы эти нормы взаимодействовали с другими международными режимами, а не только с внутригосударственными учреждениями и законами. Я попытаюсь доказать, что в контексте либерализации торговли право на развитие содержит ряд вполне определенных и основательных нормативных элементов и что превращение этого права в одну из составляющих деятельность ВТО позволяет выработать вполне конкретную повестку дня для преобразования практики и даже структуры.

История и содержание права на развитие

7. Концепция права на развитие была утверждена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1986 году в Декларации о праве на развитие⁷. Декларация, в которой безоговорочно утверждается, что право на развитие является одним из прав человека, явилась результатом широких международных дискуссий в стремлении объединить в единое целое и признать взаимозависимость всех прав человека, а именно: гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Для оформления таких прав в виде международного договора переговоры по подготовке единого пакта продолжались начиная с 1948 года, когда была принята Всеобщая декларация прав человека⁸. Всеобщая декларация отражала послевоенный консенсус относительно единства гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав⁹. Однако в период "холодной войны" идея единства прав стала инструментом коммунистических режимов, стремившихся утвердить свое моральное равенство или превосходство по отношению к западным демократиям за счет заявлений о том, что реализация экономических и социальных прав оправдывает ограничение гражданских и политических прав или их иное толкование.

8. В результате эти права были в конечном итоге закреплены в двух отдельных пактах - одном о гражданских и политических правах и другом - об экономических, социальных и

культурных правах¹⁰. Однако такое дробление на различные категории прав ставилось под сомнение. Например, в 1968 году в Воззвании Тегеранской конференции, провозглашенном Международной конференцией по правам человека, было заявлено: "Поскольку права и основные свободы человека неделимы, полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав"¹¹. В 1969 году в Декларации социального прогресса и развития была вновь подчеркнута взаимозависимость этих двух групп прав¹². В результате этого к 70-м годам двадцатого века первоначальная концепция объединенных и неделимых прав человека возродилась вновь, и международное сообщество, включая международные учреждения, НПО и академические круги, развернуло широкую дискуссию по вопросу о различных аспектах права на развитие. В 1979 году после различных докладов и дискуссий в Комиссии и на Генеральной Ассамблее, был разработан проект декларации о праве на развитие; Декларация о праве на развитие была официально принята в декабре 1986 года¹³.

9. Несмотря на принятие Декларации, Соединенные Штаты Америки проголосовали против (а восемь стран, включая Соединенное Королевство, воздержались)¹⁴, и процесс реализации права на развитие был отложен. В это время началась широкая полемика по поводу основополагающего базиса этого права, его легитимности, возможности рассмотрения в судах и его последовательности¹⁵. Кроме того, продолжался раскол между теми группами, которые отрицали, что экономические, социальные и культурные права могут быть правами человека, и теми, кто считал, что они являются важнейшими правами человека. Консенсуса удалось достигнуть на состоявшейся в 1993 году в Вене Всемирной конференции по правам человека, где право на развитие было признано "как универсальное и неотъемлемое право и как составная часть основных прав человека" в Венской декларации и Программе действий¹⁶.

10. Декларация о праве на развитие содержит четыре основных посылки¹⁷. Во-первых, право на развитие является одним из прав человека. Как таковое "оно обязывает как национальные, так и международные власти выполнять свои обязанности по предоставлению этого права в любой стране"¹⁸, не позволяя развитию зависеть от "спонтанной игры рыночных сил"¹⁹, а также добровольной, специальной помощи в интересах развития. Во-вторых, право на развитие является правом на определенный процесс развития, в котором могут быть реализованы все основополагающие свободы и права человека (экономические, социальные, культурные, гражданские и политические). В-третьих, центральное место в процессе развития занимают вопросы равенства и справедливости. Это означает, что процесс развития должен включать в себя свободное, эффективное и всестороннее участие всех заинтересованных лиц и что все лица должны иметь равные возможности доступа к ресурсам развития и получить справедливую долю

благ и доходов от процесса развития²⁰. Этот момент особо отмечается в Декларации, в которой подчеркивается право народов на самоопределение²¹. Помимо подтверждения независимости и равенства наций, концепция самоопределения в Декларации интерпретируется как укрепляющая права меньшинств и коренных народов с целью обеспечения того, чтобы они также являлись участниками и бенефициарами процесса развития страны²². Наконец, право на развитие налагает обязательства на три основные группы: члены общин, национальные государства, действующие на национальном уровне, и национальные государства, действующие на международном уровне, включая международные организации и НПО. Особое внимание уделяется возросшей ответственности международного сообщества, в частности ответственности промышленно развитых стран, за оказание помощи в содействии процессу развития.

"На международном уровне государства, помимо тех, в которых проживают просители прав, если они являются сторонами международного соглашения, признающего эти права, также обязаны делать все возможное для оказания помощи в обеспечении этих прав"²³.

Нормативное содержание права на развитие и его последствия для концептуализации торгового права и политики

11. Поскольку в международном праве отсутствует централизованная правоприменительная структура, а разработчики права могут лишь в ограниченной степени контролировать или определять наличие санкций и стимулов, заменяющих централизованное правоприменение, то можно предсказать, что международное право будет скорее всего содержать в себе правила, права и стандарты (а также прочий юридический материал), способные оказать влияние на поведение в условиях отсутствия централизованного правоприменения, т.е. посредством нормообразующего процесса. Кроме того, в нем скорее всего будет содержаться юридический материал, который в силу различных причин будет являться в значительной степени непригодным для прямого применения или непосредственно через централизованное принуждение. Именно так будет обстоять дело с правом на развитие. В конечном счете, реализация права на развитие по присущим ему законам требует широкого круга внутренних и международных государственных политических решений и действий, которые весьма маловероятно будут достигнуты в рамках судебного (или какого-либо иного централизованного) правоприменения.

12. Краеугольным вопросом является вопрос о том, каким образом право на развитие может формировать или изменять нормы различных субъектов, ответственных за связанные с развитием политику и действия? Это влечет за собой вопрос о том, каким образом такое формирование или изменение будет воздействовать на связанные с развитием политику и действия, с тем чтобы можно было продвигаться вперед по пути к

полной реализации права на развитие. Существует по меньшей мере шесть путей, по которым содержание права на развитие может оказывать воздействие на нормативные горизонты субъектов, связанных его обязательствами.

13. Во-первых, право на развитие, требуя, чтобы развитие осуществлялось посредством и за счет соблюдения и укрепления всех международно признанных прав человека, предполагает категорическое отрицание одного из наиболее распространенных нарративов о природе развития и роста. Речь идет о представлении о развитии, одинаково разделяемом как классическими марксистами, так и неолибералами, согласно которому "приготовить яичницу, не разбив хотя бы одного яйца, не удастся". Развитие предполагает принесение в жертву прав человека: будь в период безжалостной сталинистской модернизации в марксистском нарративе (коллективизация, принудительный труд, перемещение населения), или период бесчеловечного промышленного капитализма в неолиберальном нарративе (эксплуатация детского труда, ничтожная зарплата, небезопасные и разрушительные для окружающей среды условия труда). И лишь когда уровень доходов поднимется благодаря такому процессу роста, можно будет задуматься о таких "предметах роскоши" (как права человека, включая экологические права).

14. Такой способ понимания развития остается распространенным в официальных кругах, занимающихся вопросами торговой политики; он часто лежит в основе отрицания связи между торговой политикой и экологическими и трудовыми стандартами. Подобно тому, как считается, что бедные страны, например, не могут позволить себе основные трудовые права, часто предполагается, что такие права возникнут естественным образом по мере того, как увеличатся доходы и граждане потребуют их в качестве своего рода "добавки"²⁴. То же самое справедливо и в отношении государства социального благосостояния в целом, а также охраны окружающей среды. В той мере, в какой считается, что свободная торговля приведет неизбежно к росту и возрастанию доходов, она сама по себе рассматривается в качестве политики, наилучшим образом приспособленной для того чтобы обеспечить в конечном итоге реализацию прав (особенно социальных прав), даже если развивающимся странам скорее всего придется временно забыть о существовании этих прав, для того чтобы адекватно воспользоваться возможностями для роста, которые предлагает свободная или несколько более свободная торговля. Право на развитие подразумевает, что такая логика не должна определять рамки и толкование связанных с развитием торговых законов и политики. Право на развитие влечет за собой реализацию политики, способствующей осуществлению прав человека и экономического роста таким образом, чтобы они усиливали друг друга. Как отмечали (независимо друг от друга) Дэни Родрик и Амартия Сен, ряд азиатских развивающихся стран в 80-е годы прошлого века успешно проводил основанную на

экспорте политику высокого роста (которая поддерживалась правительственной помощью промышленности), при одновременном значительном улучшении государства социального благосостояния (здравоохранение и государственное образование), а также большей политической открытости. Право на развитие требует, чтобы такого рода синергетические правоукрепляющие стратегии развития получали поддержку и одобрение и хотя бы в минимальных пределах допускались бы международными торговыми правилами и политикой и посредством их толкования.

15. Во-вторых, право на развитие требует, чтобы цели и результаты связанных с развитием законов и политики формулировались и оценивались с точки зрения укрепления человеческого потенциала и удовлетворения людских потребностей, как их отражает весь спектр гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав. Таким образом, успехи такой политики, как либерализация торговли, должны оцениваться не с точки зрения расширения торговли, или (по крайней мере в основной своей части) вклада либерализации торговли в совокупное увеличение национального богатства и дохода, а с точки зрения их воздействия на расширение человеческих возможностей в плане самореализации. В кругах, связанных с торговой политикой, успехи либерализации торговли обычно определяются и оцениваются либо с точки зрения расширения торговли (которое часто рассматривается в качестве цели как таковой, несмотря на экономическую иррациональность подобной перспективы и тот факт, что она отвергается в преамбуле к Соглашению по ВТО²⁵), либо с точки зрения совокупного роста богатства или доходов. Такие определения и оценки оказывают воздействие на то, какие вопросы и предложения получают поддержку со стороны связанных с торговой политикой кругов, оказывая значительное эпистемологическое, т.е. программообразующее влияние. Кроме того, они в значительной мере используются для оценки "карточек отчетности", которые получают индивидуальные члены ВТО, когда проводимая ими политика подвергается тщательной оценке в рамках механизма обзора торговой политики (МОТП). Очевидно, что право на развитие предполагает в корне иную методологию оценки того, какие меры политики и законы должны быть включены в повестку дня переговоров, каким образом они могут быть разработаны, какие цели они должны преследовать и каким образом их последствия могут быть предсказаны в предварительном плане и оценены по результатам их выполнения.

16. В-третьих, право на развитие прямо применяется к государствам и их агентам, действующим на международном или транснациональном уровне. Государства и их агенты несут ответственность перед гражданами, когда они выступают в качестве международных или транснациональных субъектов, в том числе в рамках межправительственных международных учреждений. Они несут ответственность за мероприятия, программы, идеи и действия на каждой стадии их формирования и

разработки, будь то на внутригосударственном или транснациональном уровне. Традиционно бытующее в ВТО мнение состоит в том, что ВТО является "движимой своими членами" организацией. Любая отчетность или ответственность перед гражданами является исключительной обязанностью индивидуальных государств-членов перед своими внутренними политическими образованиями, в зависимости от институтов этих политических образований. В то же время многие правительства представляют дело таким образом, будто бы правила и стратегии ВТО (включая программы действий и т.п.) являются плодом коллективных межгосударственных усилий и внутриполитические образования должны согласиться с ними или отказаться от них (при этом обычно говорится, что отказ повлечет за собой катастрофические последствия для места данного политического образования в глобальной экономике).

17. Право на развитие предполагает, что ВТО (наряду с другими международными межправительственными организациями) должна учитывать права и мнения не только правительств, но и граждан в процессе разработки предлагаемых правил и политики. Это предполагает процессы гораздо более открытых консультаций и обсуждений в рамках гражданского общества, среди парламентариев и других участников. Для этого, возможно, потребуются и другие нововведения, о которых речь пойдет ниже в настоящем исследовании, включая создание должности омбудсмена ВТО и консультативного совета граждан.

18. В-четвертых, право на развитие включает в себя неотъемлемый компонент, предусматривающий процедуру участия. Со сказанным выше по поводу последствий права на развитие тесно связан прямой доступ граждан к процессу формирования международной политики, а также процессу формирования внутренней политики, открытый для всех групп, включая обездоленные группы и меньшинства. Значимое участие различных социальных слоев в формировании законов и политики ВТО предполагает целый комплекс мер, как на внутригосударственном, так и на международном уровнях, которые будут рассмотрены в следующем разделе настоящего документа. Грандиозность этого начинания подтверждается тем фактом, что на последнем раунде переговоров ВТО граждане во многих частях мира даже не имели доступа к предлагаемым текстам договоров на своем родном языке.

19. В-пятых, право на развитие предусматривает взаимозависимость всех международно признаваемых прав человека при разработке и осуществлении связанных с развитием законов и политики. Разработчики законов и политики несут ответственность за то, чтобы развитие осуществлялось с учетом такой взаимозависимости. Поэтому право на развитие представляет собой отрицание существующего как в "герметичном модуле" мнения о том, что развитие достигается наилучшим образом посредством различных учреждений, из

которых каждое занимается одним определенным аспектом данной проблемы, который якобы отвечает их соответствующему опыту и полномочиям, и которые действуют в автономном и зачастую некоординируемом режиме. Взаимодействие между соответствующими международными учреждениями в области осуществления права на развитие являлось одним из основных компонентов усилий Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в области осуществления этого права.

20. Представление о ВТО как о "герметичном модуле" по-прежнему бытует в связанных с торговой политикой кругах. Один из бывших генеральных директоров ГАТТ, Питер Сазерленд писал в "Файненшл таймс" после неудачи, постигшей пятую Конференцию ВТО на уровне министров, проходившую в 2003 году в Канкуне, Мексика (как если бы он выступал с лекцией перед развивающимися странами, которые придерживаются иной точки зрения), "ВТО не является учреждением по оказанию помощи". Или же, как было указано в Сингапурской декларации министров от 1996 года, компетентным органом для решения трудовых вопросов является МОТ. Последствия торговых законов и мер политики для прав человека являются проблемой, которую следует решать за пределами ВТО - "мы" занимаемся "торговлей", "они" занимаются "правами человека". Толкование торговых правил монополизировано людьми, занимающимися торговлей; таким образом, любые возможные действия, связанные с последствиями торговых законов и мер политики для прав человека, не означает изменение этих мер или оказание на них воздействия, а предполагают вместо этого другой отдельный набор мер, который в любом случае не должен угрожать существу торговых законов и мер, разработанных людьми, занимающимися торговлей (как это обнаружила ВОЗ вскоре после того, как она попыталась наладить сотрудничество с ВТО в области совместного исследования по вопросу о правилах и политике ВТО и общественном здравоохранении).

21. Вместе с тем при осуществлении технической помощи ВТО наладила взаимоотношения с другими организациями и учреждениями, которые отражают позитивным образом понятие взаимосвязанности в процессе развития. Кроме того, Апелляционный орган ВТО проявил свою заинтересованность к ряду нормативных источников международного права и политики, имеющих отношение к толкованию торговых правил. Хотя Апелляционный орган непосредственно не опирался на нормы прав человека, он упоминал соответствующие нормы "устойчивого развития" (режим Рио). К сожалению, как мы увидим в следующем разделе настоящего документа, при толковании "развития" Апелляционный орган отдавал предпочтение определенным нормативным источникам (политика и постановления МВФ) в ущерб другим (дело о платежном балансе Индии). Вместе с тем основной метод толкования, применяемый Апелляционным органом, - это отрицание представления о ВТО как об изолированном

режиме (мнение, одним из наиболее видных сторонников которого в правовых академических кругах является Джоэл Трахтман²⁶), и в принципе этот метод оставляет место для признания взаимосвязанности при толковании "развития".

22. Следует подчеркнуть, что право на развитие подразумевает не только взаимосвязанность, но также и паритет прав, ни одно из которых не подлежит ущемлению или предпочтению по сравнению с другими. Таким образом, ему может быть причинен ущерб не только в результате сепаратистского, автономистического мышления ("герметичный модуль"), но также путем присвоения и ранжирования прав в свете заранее установленной институциональной и идеологической повестки дня ВТО, как это было предложено на доктринальном и концептуальном уровне Эрнстом-Ульрихом Петерсманном²⁷. В системе Петерсманна либеральные торговые нормы сами по себе становятся правами (а не инструментами для осуществления всех прав посредством укрепления человеческого потенциала и возможностей), а взаимосвязанность понимается скорее как возможность того, что другие права могут ограничивать или сдерживать права свободной торговли, однако лишь в тех случаях, когда такие ограничения или сдерживающие факторы являются действительно "необходимыми" для реализации других прав²⁸. Права "свободной торговли" имеют преимущественную силу, за исключением случаев, когда доказана необходимость в обратном.

23. На уровне институциональной реформы присвоение и гегемонизация прав в качестве ответа ВТО на вызов взаимосвязанности выражены в позиции Эндрю Гусмана, который предлагает создать департаменты или своего рода феодальные замки (некоторые, скорее, назовут их гетто) по различным человеческим интересам внутри ВТО (например, департамент труда, департамент окружающей среды и т.п.²⁹). Подобно Петерсманну на концептуальном уровне, Гусман на организационном уровне склоняется в пользу нового определения и изменения приоритетности различных человеческих интересов или прав человека в свете либерализации торговли. Такой своего рода "майнстриминг" задом наперед.

24. В-шестых, право на развитие подразумевает, что развитие является не механистическим или псевдоестественным процессом, происходящим независимо от конкретного учреждения и выбора - поступь истории в марксистской философии, магия рынка и железная логика глобализации в неолиберальном дискурсе. Подобные детерминистские взгляды на развитие вступают в противоречие с упором на участие в качестве одной из ключевых составляющих права на развитие. Это связано, как отмечалось выше, с отказом от принесения "жертв" на алтарь прогресса. Понятие развития на основе свободно выбранных основополагающих человеческих ценностей и автопоэзиса (или самостоятельного творения) граждан также предлагает отрицание

взгляда на развитие как на формулу или метод, которые надлежит применять во всех случаях, когда "развитие" является необходимым. Такая технократическая точка зрения до недавнего времени преобладала в международных экономических учреждениях, таких, как МВФ и Всемирный банк, и, хотя и была во многом дискредитирована, тем не менее доминирует в мировоззрении и профессиональной этике тех, кто подвизается на ниве официальной торговой политики.

Превращение права на развитие в важнейшую составляющую практики ВТО

25. В свете сказанного выше о важности права на развитие для концептуализации торгового права и политики в ВТО рассмотрим теперь вопрос о том, каким образом данное право может быть превращено в основную составляющую правовой и организационной практики ВТО. Мы рассмотрим определенный набор нынешних видов практики и структур в ВТО и подумаем над тем, каким образом они могут быть пересмотрены в свете права на развитие.

Оценка торговых правил и политики

26. Государства, действуя индивидуально внутри страны или коллективно в рамках международных учреждений, не смогут обеспечить, чтобы относящаяся к развитию торговая политика сочеталась с взаимосвязанным осуществлением прав человека, если нельзя будет оценить и понять последствия такой политики для прав человека. Постфактумная оценка применения правил и политики ВТО в государствах - членах ВТО оформлена в виде Механизма оценки торговой политики (МОТП). Однако с точки зрения права на развитие аналитической подход и метод, применяемые при проведении такого обзора, а также используемые процедуры могут оказаться не пригодными, для того чтобы составить представление о воздействии торговых прав и политики на права человека.

27. В тексте договора, в котором установлены требования, касающиеся МОТП (приложение 3 к Соглашению по ВТО) подчеркивается "имманентная ценность транспарентности внутри страны принятия правительственных решений по вопросам торговой политики как в области экономики стран-членов, так и в области многосторонней торговой системы" (пункт В). Хотя транспарентность непосредственно не связана с выполнением обязательств в области прав человека, слова "имманентная ценность" позволяют в известной степени предположить, что транспарентность имеет внедоговорное основание.

28. Целью МОТП является оценка "влияния торговой политики и практики членов на функционирование многосторонней торговой системы". Как уже отмечалось, Соглашение по ВТО определяет цель многосторонней торговой системы с точки зрения принципа, согласно которому "отношения в области торговли и экономическая политика должны осуществляться с целью повышения жизненного уровня, обеспечения полной занятости и значительного и постоянного роста уровня реальных доходов и эффективного спроса, а также расширения производства и торговли товарами и услугами при оптимальном использовании мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития".

29. Ссылки на "повышение жизненного уровня" и "устойчивое развитие", а также на полную занятость" позволяют предположить, что мандат МОТП, не будучи непосредственно сформулирован с использованием правозащитной терминологии, будет включать в себя анализ воздействия торговых правил и политики на человеческий потенциал, защита и наращивание которого является одним из основополагающих параметров прав человека, имеющих отношение к развитию. Аналогичным образом внимание, уделяемое транспарентности, явно предполагает участие широкого круга внутригосударственных и международных субъектов в процессе оценки влияния торговой политики в рамках МОТП. В действительности все происходит совершенно иначе. Обратите внимание на доклад секретариата, посвященный недавнему обзору торговой политики Сенегала. Упоминая мимоходом о неадекватности социальных услуг на большей части территории страны, доклад секретариата главным образом сосредоточен на определении степени, в которой Сенегал либерализировал торговлю и экономику (например, посредством приватизации). В докладе приветствуются предпринятые усилия в области либерализации, но при этом отмечается, что "следует с сожалением констатировать сохранение протекционистских мер в отношении определенных видов деятельности, особенно если они ведут к сокращению покупательной способности домашних хозяйств, а также систематическое использование политики субсидирования для инвестиций, экспорта и целевых секторов" (стр. xiii). Вместе с тем в докладе не делается ни одной попытки проанализировать фактические последствия либеральной в отличие от более интервенционистской политики для жизни людей и особенно бедноты. В нем просто предполагается, что интервенционистская политика не будет способствовать повышению жизненного уровня - в чистом виде один из догматов неолиберализма. В то же время в докладе секретариата абсолютно не упоминаются инициативы, предпринятые в Сенегале в целях ликвидации детского труда, который противоречит ключевым положениям о трудовом праве МОТ, а также меры в целях расширения предоставляемых женщинам возможностей в области образования и трудоустройства³⁰, не говоря уже о том, каким образом проводимая в Сенегале торговая и связанная с ней политика, такая, как приватизация, может либо способствовать таким инициативам, либо поставить их под угрозу, что имеет явное отношение к праву на развитие.

30. Несмотря на упоминание о "имманентной ценности" транспарентности в правовом документе об учреждении МОТП, весь процесс обзора торговой политики, как правило, диктуется секретариатом ВТО и конкретным правительством, чья политика подвергается обзору. Для участия гражданского общества нет явных возможностей, так же как не существует отчетности перед гражданами за решения, вынесенные по докладам, на основании которых действует обзор торговой политики. Если бы право на развитие было включено в основную практику МОТП, то для этого явно потребовались бы изменения, учитывая упор на отдельных людей и социальные группы в качестве творцов, а не просто потребителей "развития". Эверс утверждает, что такое изменение в порядке функционирования МОТП - в частности, обеспечение прозрачного и предусматривающего участие населения процесса обзора внутригосударственной торговой политики в качестве основы для проведения обзоров в ВТО - будет способствовать учету интересов беднейших слоев населения в процессе осуществления МОТП³¹.

Техническая помощь

31. Мнение о необходимости предоставлять развивающимся странам техническую помощь для реализации преимуществ, которые дает признание прав и обязательств, вытекающих из членства в ВТО, содержится в самих договорах о ВТО, а также было подтверждено в принятой в Дохе Декларации. Такая техническая помощь осуществляется самой ВТО, финансируется различными донорами и поступает от других организаций, таких, как ОЭСР и Всемирный банк (в том числе на основе "комплексных рамок", касающихся наименее развитых стран). Вопрос в том, отражает ли техническая помощь, как она определяется и осуществляется в настоящее время в ВТО, нормативные требования, лежащие в основе права на развитие. Один из подходов состоял в подготовке по вопросам права ВТО правительственные должностные лица, включая консультирование по инкорпорации этого права во внутреннее законодательство. Знание права, безусловно, имеет важное значение для достижения вытекающей из права на развитие цели равного участия в учреждениях и процессах, влияющих на реализацию развития, таким образом, чтобы это соответствовало осуществлению всех международно признанных прав человека. Вместе с тем в связи с характером такой технической помощи возникает ряд вопросов.

32. Прежде всего, насколько широко обеспечивается распространение знаний о таких правовых положениях? Являются ли объектами оказания технической помощи должностные лица, занимающиеся вопросами торговли, или же она используется для предоставления знаний отдельным лицам и социальным группам о правилах и политике

ВТО, а также о том, каким образом они затрагивают их интересы? Во-вторых, уделяется ли основное внимание "подготовке" должностных лиц по вопросам осуществления "права" в его максимально приближенном к либерализации торговли варианте или толковании? Или же основной упор ставится на его равное или даже большее значение, толкование и правовые стратегии, которые будут обеспечивать максимальную гибкость и ограничивать параметры обязательств по либерализации торговли в тех случаях, когда это является необходимым для того, чтобы лица, занимающиеся вопросами внутригосударственного регулирования, имели достаточную свободу действий для решения назревших проблем (услуги, ТАПИС) и т.п. Кто выступает в качестве экспертов по вопросам толкования права? Представляют ли они различные точки зрения или же принадлежат к эпистемологическому сообществу, которое по-прежнему имеет склонность рассматривать либерализацию торговли (а не повышение жизненного уровня для всех людей и достижение устойчивого развития) в качестве конечной цели, в свете которой следует трактовать такие правовые нормы? В-третьих, с точки зрения права на развитие, не следует ли при оказании технической помощи предоставлять консультации по различным видам политики правительства, равно как политики других стран и международных организаций (например, списание задолженности), которые позволили бы использовать в максимальной степени возможности, предоставляемые правилами и политикой ВТО, для отдельных лиц и социальных групп? По этим различным вопросам некоторые ответы содержатся в Плане ВТО по оказанию технической помощи и обеспечению подготовки на 2004 год.

33. В то время как некоторые виды деятельности в области технической помощи, например проводимые в Женеве интенсивные курсы по вопросам торговой политики и права, практически исключительно ориентированы на правительственные должностные лица, другие - явно рассчитаны на более широкую аудиторию, включая ряд региональных семинаров и различных мероприятий, рассчитанных на парламентариев. Прилагаются сознательные усилия к тому, чтобы подчеркнуть роль программ, направленных на формирование постоянного потенциала, например, посредством развития возможностей для проведения научной экспертизы на местах и создания местных справочных центров по вопросам ВТО. План четко подтверждает в качестве одной из целей (в научно-исследовательском контексте) "содействие расширению доступа общественности к связанной с ВТО информации". В то же время план содержит такие формулировки, которые вызывают сомнения в отношении учета интересов групп населения, на которые рассчитана техническая помощь. Так, например, в случае справочных центров единственными двумя неправительственными группами, которые упомянуты в качестве нуждающихся в расширенном доступе к знаниям и информации ВТО, являются "предпринимательские и научные сообщества" (стр.16). Как при этом быть с профсоюзами, НПО, некоммерческим сектором, оппозиционными политиками и т.д.?

34. В отношении второй серии вопросов план также показывает неоднозначные результаты. Понятно, что в Женеве большая часть подготовки осуществляется сотрудниками секретариата, которые, как предполагается, "знают", что из себя представляет право. Кроме того, к проведению специализированных курсов по разрешению споров привлекаются внешние консультанты и профессора, а также в этих и других курсах могут принимать участие эксперты из других международных организаций. Таким образом при этом обеспечивается учет различных точек зрения по вопросам права, остается далеко неясным. С одной стороны, Совместная комплексная программа технической помощи (СКПТП), которая была организована в прошлом году в отношении 16 африканских стран, демонстрирует более всесторонний и взаимосвязанный подход, применяемый в области технической помощи в отношении связей между правом ВТО и развитием. В этой программе, осуществляющейся в сотрудничестве с другими учреждениями, такими, как Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и Институт по вопросам подготовки и технического сотрудничества, основная цель заключается в использовании опыта широкого круга участников в области оказания технической помощи. Кроме того, существует задача "использования торговли в качестве средства для сокращения нищеты" (стр.6), а также "уделения особого внимания гендерным вопросам и сокращению нищеты" (стр.6). Что касается технической помощи наименее развитым странам на основе комплексных рамок, то в этом случае она оказывается с участием других учреждений этой системы, таких, как ЮНКТАД и ПРООН. Эти учреждения уже преодолели часть пути к осознанию важности прав человека для развития торговой политики.

35. Следующим логическим шагом явилось бы включение правозащитных учреждений Организации Объединенных Наций в оказание технической помощи, а также партнерство с НПО, занимающимися правами человека, в контексте программ подготовки ВТО, рассчитанных на развивающиеся страны.

Реформа структуры ВТО и ее системы управления

36. Система правозащитных учреждений Организации Объединенных Наций уже начинает осознавать значение конкретных законов и политических мер ВТО, как действующих, так и предлагаемых, для реализации конкретных прав (наиболее явными примерами являются торговые аспекты прав интеллектуальной собственности (ТАПИС) и услуги). Понимание права на здоровье в качестве одного из основных прав человека, безусловно сыграло определенную роль в рассмотрении вопроса о доступе к основным лекарственным средствам в соответствии с ТАПИС и принятой в Дхе Декларацией по этому вопросу, а также в отношении последующего механизма осуществления.

37. Включение права на развитие при уделении внимания таким его основным ценностям, как причастность, участие и взаимосвязанность прав в процессе развития, требует уделения пристального внимания тому, что можно было бы назвать "метаструктурами" ВТО, из которых некоторые являются формальными и четко указанными в правилах ВТО, а некоторые - неформальными, но тем не менее оказывающими заметное нормативное влияние³². В некоторой степени они определяют, какие вопросы попадают на стол переговоров, как они обсуждаются и с какой степенью привлечения участников, как формируется структура юридических прав и обязательств - особенно в отношении исключений, ограничений и оговорок - и каким образом они применяются в конкретных странах. Угандийский раунд торговых переговоров положил начало деятельности ВТО в качестве структуры, известной под названием "Единый блок обязательств". Основными чертами этой структуры на основе примеров, взятых из Соглашения по ВТО и действующих под ее эгидой соглашений, являются следующие:

- a) все члены ВТО должны участвовать в (почти всех) торговых режимах ВТО (концепция Единого блока обязательства Уругвайского раунда). Таким образом, любой член ВТО, получающий выгоду от участия в либерализации торговли товарами по ГАТТ, должен, для того чтобы пользоваться таким правом, также выполнять обязательства, предусмотренные, например, в Соглашении по ТАПИС или в Соглашении по применению санитарных и фитосанитарных мер, даже если этот член ВТО считает, что присоединение к таким соглашениям будет невыгодным для его развития;
- b) по умолчанию все правила ВТО применяются ко всем членам; опять же, в качестве общего правила и оговорки не допускаются (см. Соглашение по ВТО, статья XVI:5). Определенная гибкость, действительно, допускается в единственной структуре Генерального соглашения по торговле и услугам (ГАТС) для отдельных членов ВТО и выражается в том, что они могут выбирать, какие меры они хотели бы подвергнуть регулированию в конкретных экономических секторах при условии соблюдения общих правил, касающихся технических стандартов и внутригосударственного регулирования;
- c) индивидуальные члены ВТО не могут пересматривать или корректировать свои обязательства, за исключением некоторых случаев, посредством проведения переговоров с другими членами и предложения компенсации, или обращения с просьбой об освобождении их от обязательства, которое будет зависеть от его признания большинством членов ВТО или всеми членами ВТО. В то время как режим гарантiiй ГАТТ допускает временную корректировку определенных обязательств по ГАТТ, ГАТС не имеет эквивалентных гарантiiй (несмотря на обещание о проведении по ним

соответствующих переговоров и заключении соглашения к 1998 году!); таких гарантий также не существует в отношении, например, ТАПИС;

d) несмотря на большие сомнения, которые были выражены в отношении последствий для развития, например ТАПИС и ГАТС, подразумеваемой структурной нормой, хотя она и не была официально оформлена, является норма о том, что основные права и обязательства в соглашениях по Единому блоку обязательств не подлежат пересмотру в целях явного изменения и, безусловно, не в период между "раундами" переговоров, на которых такие изменения могут быть увязаны с требованиями в других областях. Так, вопрос о доступе к лекарственным средствам был решен путем создания двух новых механизмов, которые намерены действовать в рамках всего содержания Соглашения по ТАПИС в его нынешнем виде, или в крайнем случае в рамках временного освобождения от выполнения измененных, проблематичных положений ТАПИС. Конечно, это также может являться отражением (вполне правильного) юридического заключения о том, что различные исключения и балансирующие положения в существующем Соглашении по ТАПИС обеспечивают надлежащую гибкость в случае их правильного толкования.

e) существует практика принятия правил ВТО на основе консенсуса; при этом также наблюдалась практика маргинализации более мелких стран в переговорах по конкретным вопросам; они почти или совсем не могут оказывать воздействия на формирование правил и фактически оказываются перед лицом свершившегося факта. Такая закулисная тактика, а также попытка развивающихся стран исключить их из набора приемлемых и законных метаструктур ВТО оказали значительное воздействие на "неудачу", постигшую третью Конференцию министров ВТО, состоявшуюся в 1999 году в Сиэтле, и сравнительно недавно в Канкуне.

38. При рассмотрении с точки зрения права на развитие многие из метаструктур оставляют желать лучшего. Они сужают возможности для индивидуальных членов ВТО оформлять и изменять свои торговые права и обязанности, с тем чтобы обеспечивать развитие посредством и в рамках осуществления всех международно признанных прав человека. Кроме того, они могут ограничивать влияние более мелких или более бедных стран на коллективное формирование или изменение правил. В целом такие метаструктуры являются результатом подхода, согласно которому либерализация торговли сама по себе является конечной целью, а не средством, и правила и структуры ВТО должны способствовать линейному прогрессу в этом направлении, даже если придется терпеть определенное сопротивление со стороны стран, которые в любом случае находятся на окраинах глобальной экономики.

39. Следует отметить, что Дохийская повестка дня развития, отраженная в принятой в Дохе Декларации и в сопровождающем документе по ее осуществлению, не включает в себя обзора этих метаструктур с точки зрения развития. В той мере, в какой "гибкость" допускается в качестве имеющей важное значение для развития, основное внимание обращается на конкретные отклонения от невыполнения обязательств, не подвергая при этом сомнению сами не выполняющие обязательства структуры. (Например, принятая в Дохе Декларация предполагает, что соглашение по инвестициям, если таковое будет заключено, должно допускать участие индивидуальных стран в зависимости от их потребностей и потенциалов.) Основным исключением является особый и дифференцированный режим для развивающихся стран, по которому принятая в Дохе Декларация предусматривает комплексный обзор всех существующих положений, касающихся особого и дифференциированного режима, а также возможность укрепления их эффективности. Однако рассмотрение таких многосторонних метаструктурных или комплексных вопросов, по-видимому, было поручено Генеральным директором ВТО мало кому известной группе "мудрецов", не имеющих никаких полномочий в отношении проведения консультаций с отдельными лицами и социальными группами. Такое обращение с метаструктурными и комплексными вопросами - которое, как уже отмечалось, может оказывать серьезное воздействие на право на развитие - само по себе является отклонением от права на развитие, которое подразумевает такое понятие, как широкое участие в осуществлении мер, оказывающих влияние на развитие.

40. Существует еще одна группа вопросов, касающихся управления и отчетности в ВТО как организации, имеющей отношение к праву на развитие. Тот факт, что в основе принятия решений делегатами правительств - членов ВТО лежит консенсус, приводится в качестве довода в пользу того, что необходимость в дополнительном контроле деятельности ВТО как учреждения отсутствует. При таком подходе не учитывается значительная роль ее секретариата, а также конкретных делегатов, назначаемых, например, в качестве председателей переговорных или других комитетов в ВТО для установления повесток дня, определения направлений, по которым обсуждаются вопросы, вынесения решений, имеющих нормативное значение в отношении толкования правил ВТО, и даже (например, в случае докладов секретариата, касающихся ТАПИС или технической помощи) вынесение суждений в отношении разработчиков политики индивидуальных членов ВТО, и предоставление им консультаций. Как показывает недавний спор по поводу телекоммуникационных систем Мексики, документы секретариата могут влиять на толкование юридических прав и обязательств трибуналами ВТО.

41. Право на развитие (как уже отмечалось выше) подразумевает отчетность перед отдельными людьми по вопросу о том, каким образом осуществляются эти виды

деятельности, а также кем они осуществляются, в той мере, в какой они затрагивают реализацию прав человека в процессе развития. Применительно к секретариату отчетность прежде всего означает публичный процесс, определяющий среди прочего:

- a) разнообразие точек зрения и областей знаний, которые являются необходимыми для профессиональных сотрудников ВТО;
- b) набор концептуальных механизмов, который должен использоваться профессиональными сотрудниками при проведении ими анализа связанных с развитием вопросов торговли (безусловно, включая документы по правам человека), особенно при осуществлении таких функций, как обзор торговой политики и техническая помощь; и
- c) правила и руководящие принципы для обеспечения того, чтобы персонал в конкретных подразделениях ВТО не оказался осознанно или неосознанно под влиянием конкретных интересов или лобби (например, сферы услуг или держателей прав интеллектуальной собственности), а коллективно ориентировался на целостное связанное с развитием представление о политике и праве, которые требуются для осуществления права на развитие.

42. Что касается процедур отчетности, то внимание следует уделить созданию консультативного совета граждан, в какой-то мере сопоставимого с советом директоров в частной корпорации, который оценил бы эффективность работы секретариата и руководства ВТО в свете вышеуказанных правил и руководящих принципов на основе консультаций с правительствами, гражданским обществом и другими межправительственными организациями. Присущие праву на развитие элементы вовлечения и участия также предполагают важность содействия привлечению самого широкого круга социальных участников к процессам проходящих в ВТО обсуждений и переговоров, а также обсуждений в рамках отдельных государственных образований в отношении выбора позиций на переговорах и решений о том, стоит ли соглашаться с какими-либо конкретными предлагаемыми правилами. В этом отношении существующая в ВТО тенденция в целом является позитивной, несмотря на сохраняющуюся необходимость изменить точку зрения, согласно которой эта Организация является правительственным "клубом"³³. В настоящее время существует негласное правило о том, что обсуждение предложений должно быть публичным; как правило, обеспечивается их доступность, с тем чтобы они могли стать предметом внимательного изучения гражданами, прежде чем они будут сформулированы в сводах правил, которые следует либо принять, либо отвергнуть в комплексе. Огромный объем документации ВТО по областям, которые наиболее связаны с развитием и правами человека, является открытым и доступным в электронном виде для широких слоев населения. Например, в области

торговли услугами популяризация основных предложений позволила гражданскому обществу и международным учреждениям обеспечить ценный вклад и замечания, в том числе относительно последствий различных предложенных мер регулирования и подходов к различным аспектам развития. Гражданское общество получило возможность играть функциональную роль на пятой Конференции министров ВТО в Канкуне, несмотря на ограниченные права наблюдателей, и при аккредитации групп гражданского общества в целом соблюдался принцип открытости для всех. Кроме того, некоторые из членов ВТО включали представителей широких социальных интересов в состав своих делегаций, хотя обычно они не участвовали во всех видах переговорной деятельности.

43. В то же время бывают случаи, когда всестороннее участие подвергается запретам или ограничениям. Если вновь использовать пример услуг, то, хотя общие предложения по переговорам публикуются, предложения государств-членов, касающиеся секторальных обязательств - в которых содержатся предлагаемые конкретные меры регулирования в отношении политики правительства - во многих случаях остаются конфиденциальными, ограничивая возможности для проведения широких публичных прений и тщательного обсуждения последствий, включая последствия предлагаемых начинаний, связанные с правами человека; к большой обеспокоенности некоторых групп гражданского общества даже государственные образования, которые на конституционном уровне должны быть сторонниками демократической открытости, такие, как Европейский союз, ограничивают гласность в отношении того, что предлагается по поводу конкретных обязательств.

44. Еще одним вопросом являются санкционированные в Дхе переговоры по вопросам взаимоотношений между многосторонними экономическими соглашениями (МЭС) и договорами ВТО. Стороны, участвующие в соответствующих режимах МЭС, даже на официальном уровне, сталкиваются с трудностями при получении доступа к таким переговорам, хотя бы в качестве наблюдателей! По крайней мере в предварительном порядке в настоящее время этот вопрос очевидно решается в пользу открытости, однако, как свидетельствуют указанные трудности, реальные ограничения в отношении степени, в которой ценности открытого участия были учтены в деятельности ВТО, сохраняются.

45. Что касается облегчения всестороннего внутригосударственного обсуждения предлагаемых торговых правил, то отчасти это является вопросом обеспечения того, чтобы техническая помощь имела достаточно широкий охват (см. выше) и отчасти способствовала укреплению внутренних политических процессов, имеющих отношение к торговой политике. ВТО предприняло ряд усилий по налаживанию связей с парламентариями в государствах-членах. Вместе с тем осуществляя такие усилия по укреплению связей с внутригосударственными политическими структурами следует учитывать, с точки зрения всестороннего участия, возможности официальных структур по

защите интересов маргинализированных и обездоленных групп, и в этой связи - обеспечить дальнейшее укрепление связей с самим гражданским обществом. Сильвия Остри пришла к заключению, что "ВТО стоит особняком в своем отрицании концепции обеспечения широкого участия в принятии решений", поскольку в данном контексте ей не удается достичь гражданского общества³⁴.

Учет права на развитие при толковании права ВТО

46. Как уже отмечалось в предыдущем разделе настоящего документа, адекватность механизма разрешения споров ВТО - групп экспертов (трибуналов первой инстанции) и Апелляционного органа, - использующего не относящиеся к ВТО международно-правовые материалы, в настоящее время хорошо определена на практике. Так, например, в споре о креветках и черепахах Апелляционный орган использовал различные международно-правовые документы, касающиеся биоразнообразия и устойчивого развития, для того чтобы определить значение выражения "исчерпаемые природные ресурсы"³⁵. В этой связи включение права на развитие в механизм разрешения споров ВТО связано, прежде всего, с представлением о том, окажет ли право на развитие надлежащее воздействие на толкование и применение соглашений по ВТО. В настоящем исследовании мы ограничимся лишь анализом материалов одного спора и зададим вопрос о том, каковым было бы или могло бы быть правовое толкование Апелляционного органа, если бы учитывалось право на развитие.

47. В деле о платежном балансе Индии Соединенные Штаты оспаривали решение Индии сохранить импортные ограничения на основании аргументов, связанных с платежным балансом³⁶. Соответствующее положение об исключениях, существующее в ГАТТ, допускает такие ограничения, однако требует, чтобы они были отменены сразу же после исчезновения ситуации кризиса, на выход из которого они были направлены, за исключением тех случаев, когда их отмена может спровоцировать возобновление таких условий. Однако другое положение предусматривало, что в любом случае развивающуюся страну нельзя принуждать к устранению ограничений на импорт, связанных с платежным балансом, если такое действие потребует изменения политики развития данной страны. Основанное на этом положении обоснование Индии потребовало от Апелляционного органа определить, что является политикой развития и потребуется ли Индии изменить эту политику, если она устранит свои ограничения, связанные с платежным балансом. Действия Апелляционного органа основывались полностью на мнении МВФ о том, что Индия не нуждается в изменении своей политики развития, поскольку она может справиться с последствиями отказа от ограничений на импорт, связанных с платежным балансом, за счет "макроэкономической" политики.

48. Если бы Апелляционный орган учитывал право на развитие при рассмотрении данного спора, то, на мой взгляд, он бы провел совершенно иной анализ правовых вопросов. Прежде всего, Апелляционный орган не согласился бы с тем, что одно учреждение и, прежде всего, технократы данного учреждения "владеют исключительным правом" определять значение понятия "политика развития". Во-вторых, Апелляционный орган мог бы обратить внимание на очевидное несоответствие между "политикой развития" и макроэкономической политикой. Подразумевается, что политика развития сводится к ряду методов, которые "эксперты" рассматривают в качестве формулы для "развития" вместо того, чтобы рассматривать совокупность всей политики, которую люди - в данном случае, как минимум, Индия и индийцы - считают оказывающей воздействие на реализацию права на развитие. В соответствии с подходом, основанным на праве на развитие, становится очевидным, что методы макроэкономической политики, которые влияют на государственные доходы, имеющиеся для осуществления правительственные программы по осуществлению социальных и экономических прав, а также стоимость импортных товаров и услуг, необходимых для осуществления таких прав, и валютные резервы, необходимые для оплаты таких товаров и услуг, являются вопросами "политики развития". В-третьих, и, соответственно, в отношении вопроса о том, потребовалось бы Индии изменять свою политику развития для того, чтобы она смогла устраниТЬ связанные с платежным балансом ограничения без возврата к кризисным условиям, которые привели к их установлению, Апелляционный орган вынес бы решение о том, что группе экспертов следовало бы рассмотреть и даже запросить мнения более широкого круга учреждений и социальных участников - как минимум, международных организаций, обладающих конкретными мандатами по вопросам развития, таких, как ЮНКТАД и ПРООН. Наконец, Апелляционный орган мог прийти к заключению о том, что рассматриваемое положение в значительной степени является вопросом самооценки, позволяющим Индии, и прежде всего индийцам, определять свой собственный курс политики развития и что в этой связи это положение не предназначено для привлечения органов по разрешению споров к повторному рассмотрению принятого Индией решения о том, что если она устраниТ ограничения, то ей придется вносить изменения в свою политику развития.

49. Отдавая дань справедливости Апелляционному органу, следует отметить, что представлявшие Индию в данном деле адвокаты, равно как и любая третья сторона в данном споре, очевидно, не приводили в качестве довода право на развитие в органах по разрешению споров. Это позволяет предположить, что основная задача в отношении превращения права на развитие в важную составляющую механизма разрешения споров ВТО, возможно, заключается в том, чтобы обратить внимание правительств и гражданского общества (которые могут давать инструкции участвующим в процедурах ВТО консультантам суда, как в первой инстанции, так и на уровне Апелляционного

органа) относительно возможностей использовать ссылки, касающиеся права на развитие, при урегулировании споров, а также, безусловно, вопросы, касающиеся других прав человека. В краткосрочной перспективе, по крайней мере Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций, могло бы само изучить вопрос о представлении сообщений в органы разрешения споров, касающиеся права на развитие, если это имеет отношение к рассматриваемому спору³⁷.

Заключения

50. Предполагается, что развитие должно стать центральной руководящей идеей текущего Раунда тысячелетия в переговорах ВТО. Однако взаимоотношения между развитием и либерализацией торговли, а также другими мерами, на которые оно оказывает воздействие, являются весьма противоречивым. Таким образом, "развитие" имеет тенденцию к тому, чтобы скорее являться фоном для обострения расхождений, чем играть ожидаемую нормативно-объединяющую роль. Концепция права на развитие, объединяющая развитие со всем комплексом прав человека, с его прочной глобальной легитимностью, не исключает возможности переориентации проекта ВТО таким образом, чтобы она вновь смогла превратиться в своего рода нормоустановительное учреждение, которым она являлась на заключительных этапах Уругвайского раунда, хотя и на основе неолиберальной идеологии глобализации, развития и роста, которая преобладала в то время и которая сегодня, безусловно, является не основой для консенсуса, а скорее ее противоположностью.

51. Могут задать вопрос, почему подобное нормативное представление или нормативное единство является необходимым для успешных торговых переговоров - неужели недостаточно взаимности и возможности взаимных выгод? Чтобы ответить на этот вопрос, нужно подготовить еще одно исследование, однако отчасти это связано с необходимостью обеспечения надлежащей мотивации сообщества лидеров, которые могут создать осмысленные программы, предложить принципиальные компромиссы и уступки и вдохновить политических деятелей и тех, кто формирует общественное мнение на то, чтобы подкрепить своей репутацией выполнение этой сложной задачи. Одним словом, это является проблемой "эпистемологического сообщества" (если возвратиться к конструктивизму). Как все могли заметить в Канкуне (а некоторые могли различить уже в Сиэтле), старое эпистемологическое сообщество, основанное на технократии неолиберальной экономике, в основном потерпело неудачу в качестве жизнеспособной силы для обеспечения сплоченной и управляемой многосторонней торговой системы в будущем (даже если ее "очаги сопротивления" - из которых некоторые были обсуждены выше - все еще являются огромными препятствиями на пути к подлинному преобразованию эпистемологического сообщества с учетом современности и

современных задач). Чувствительность к правам человека и их понимание, особенно в связи с развитием, очевидно, станут и уже становятся составным элементом этого нового реформированного эпистемологического сообщества.

Примечания

¹ Amy Chua, *World on Fire* (New York, Doubleday, 2002).

² D. Rodrik, *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, United Nations Development Programme, 2001.

³ Этот документ был в конечном итоге опубликован в 2000 году под названием *Protecting Human Rights in a Global Economy: Challenges for the World Trade Organization* (Montreal: Rights and Democracy, 2000).

⁴ См., например, "Либерализация торговли услугами и права человека", доклад Верховного комиссара по правам человека (E/CN.4/Sub.2/2002/9); "Глобализация и ее воздействие на осуществление в полном объеме прав человека", доклад Верховного комиссара (E/CN.4/2002/54); "Права человека, торговля и инвестиции", доклад Верховного комиссара (E/CN.4/Sub.2/2003/9); "Влияние Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности на права человека", доклад Верховного комиссара (E/CN.4/Sub.2/2001/13).

⁵ Конечно, эксперты в области прав человека в полной мере осознавали, что ответственность государства в отношении этих прав заключается в прогрессивной реализации, причем уровень обязательств зависит от ситуации экономического и общего развития в каждом государстве.

⁶ См. N. Koh, "How is International Law Enforced?", *Indiana Law Journal* (1999).

⁷ Декларация о праве на развитие, резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года (<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/74.htm>).

⁸ Всеобщая декларация прав человека, резолюция 217 (A) III Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года.

⁹ Sengupta, Arjun, "The Right to Development as a Human Right," François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, Harvard School of Public Health, December 1999.

¹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах, резолюция 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976 года; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, резолюция 2200 A (XXI) от 16 декабря 1966 года, вступил в силу 3 января 1976 года (см. <http://www.unhchr.ch>).

¹¹ Приводится в пункте 11 документа E/CN.4/1999/WG.18/2 от 27 июля 1999 года.

¹² Там же.

¹³ См. сноска 7 выше.

¹⁴ Piron, Laure-Hélène, "The right to development: a review of the current state of the debate for the department for International Development", доклад Министерства по вопросам международного развития, Соединенное Королевство, апрель 2002 года.

¹⁵ См. сноска 9 выше.

¹⁶ Венская декларация и Программа действий, утвержденная Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года (A/CONF.157/23).

¹⁷ См. сноска 9 выше.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ "Декларация о праве на развитие, безусловно, основана на понимании того, что право на развитие подразумевает необходимость социального порядка, опирающегося на равенство". См. Sengupta, Arjun, ibid.

²¹ Пункт 2 статьи 1 Декларации о праве на развитие гласит: "Право человека на развитие предполагает также осуществление в полной мере права народов на самоопределение, которое включает ... осуществление их неотъемлемого права на полный суверенитет над всеми своими богатствами и ресурсами".

²² Piron, Laure-Hélène. См. сноска 14 выше.

²³ См. сноска 9 выше.

²⁴ См., например, Srinivasan, “International trade and labour standards”, *Report of the Conference: Challenges to the New World Trade Organization*, 1995.

²⁵ Как будет рассмотрено ниже, в преамбуле указаны цели торговой системы с точки зрения повышения жизненного уровня для всех и оптимального использования мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития.

²⁶ “The Domain of WTO Dispute Resolution”, *Harvard Journal of International Law*, 1999.

²⁷ E.U. Petersmann, “Time for a United Nations ‘global compact’ for integrating human rights into the law of worldwide organizations: lessons from European integration”, *European Joutnal of Internationsl Law (EJIL)*, June 2002.

²⁸ См. R. Howse, “Human rights in the WTO: whose rights, what humanity? Comment on Petersmann”, *EJIL*, 2002.

²⁹ A. Guzman, “Global governance and the WTO”, University of California at Berkeley Public Law Research Paper 89, August 2002.

³⁰ См. International Confederation of Free Trade Unions, “Internationally recognized core labour standards in Niger and Senegal”, Geneva, 22-24 September 2003.

³¹ B. Evers, “Linking trade and poverty: reinventing the Trade Policy Review Mechanism”, Development Studies Programme, University of Manchester, June 2003.

³² Джон Джексон относит спектр формального к неформальному, группируя многие из них под рубрикой "мантры". См. J.H. Jackson, "The WTO 'Constitution' and proposed reforms: seven "mantras" revisited", *Journal of International Economic Law*, 2001.

³³ См. R. Keohane, “The club model of multilateral cooperation and the World Trade Organization: problems of democratic legitimacy”, in R. Porter et al., eds., *Efficiency, Equity and Legitimacy, The Multilateral Trading System at the Millennium* (Washington D.C., Brookings, 2001).

³⁴ S. Ostry, "Civil society: consultation in negotiations and implementation of trade liberalization and integrated agreements: an overview of the issue", *Good Practices on Social Inclusion: A Dialogue Between Europe and the Caribbean and Latin America*, Milan, March 2003, p. 4. Роберт Хайсе выражает признательность Остри за неоднократное обсуждение этих вопросов.

³⁵ См. R. Howse, "The Appellate Body rulings in the *Shrimp/Turtle* case: a new legal baseline for the trade and environment debate", *Columbia Journal of Environmental Law*, 2002, pp. 491-521.

³⁶ "India - Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products", report of the Appellate Body, AB 1999 3, (WT/DS90/AB/R), 23 August 1999, paras. 125-130.

³⁷ В деле о сардинах Апелляционный орган постановил, что он уполномочен рассматривать сообщения консультантов, поступающие как от официальных, так и от частных, неправительственных субъектов. Сообщения от других международных организаций (например, ВОИС) рассматривались и использовались при разрешении споров.
