



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/41
23 December 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестьдесят первая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

**Аналитическое исследование Верховного комиссара по правам человека
об основополагающем принципе участия и его применении
в контексте глобализации**

Доклад Верховного комиссара*

* Примечания распространяются в том виде, в каком они были получены, только на языке оригинала.

Резюме

В настоящем докладе, представленном во исполнение резолюции 2004/24 Комиссии по правам человека, рассматривается взаимосвязь между глобализацией и осуществлением права принимать участие в ведении государственных дел и других связанных с этим прав и рекомендуются пути возможного поощрения этого права в контексте глобализации. После изложения правовой основы для участия, которая закреплена в основных договорах о правах человека, в докладе рассматривается осуществление этого права в процессе глобализации в трех областях. Во-первых, в докладе рассматривается вопрос поощрения прав на участие при разработке политики на национальном уровне в той степени, насколько это связано с глобализацией. Во-вторых, в докладе анализируется способность государств учитывать волю народа, выражаемую через осуществление прав на участие, в процессах принятия решений во всемирных учреждениях. В-третьих, в нем изучается постоянно возрастающая роль отдельных лиц и групп - проявляющаяся через организации гражданского общества - в процессах обсуждения политики и принятия решений на глобальном уровне. И наконец, в докладе высказывается ряд предложений в отношении: понимания международных аспектов права на участие в ведении государственных дел; проведения оценок воздействия глобальных норм, политики и проектов на права человека; укрепления роли парламентов в глобальном правлении; прояснения правозащитных обязанностей негосударственных субъектов; повышения роли гражданского общества в учреждениях, связанных с процессом глобализации; и возможного дальнейшего исследования методологий для проведения оценок воздействия на права человека.

СОДЕРЖАНИЕ

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| Введение | 1 - 2 | 4 |
| I. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И УЧАСТИЕ | 3 - 18 | 5 |
| A. Участие и глобализация | 3 - 5 | 5 |
| B. Освещение вопроса участия в документах по правам человека | 6 - 18 | 6 |
| II. ПРАВА НА УЧАСТИЕ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ | 19 | 11 |
| A. Введение | 19 - 20 | 11 |
| B. Участие на национальном уровне | 21 - 31 | 12 |
| C. Участие государств на глобальном уровне | 32 - 38 | 18 |
| D. Участие отдельных лиц и групп на глобальном уровне | 39 - 46 | 21 |
| III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ | 47 - 54 | 25 |

Введение

1. В своей резолюции 2004/24 Комиссия по правам человека просила Верховного комиссара "в сотрудничестве с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Всемирной торговой организацией и другими соответствующими международными финансовыми и экономическими учреждениями, изучить и прояснить основополагающий принцип участия и его применение на глобальном уровне, с тем чтобы рекомендовать меры для его интеграции и эффективного применения в ходе обсуждения процесса глобализации, и представить Комиссии на ее шестьдесят первой сессии всеобъемлющее аналитическое исследование по этому вопросу". Настоящий документ представлен в соответствии с этой просьбой.

2. Во исполнение указанной резолюции исполняющий обязанности Верховного комиссара направил 21 июня 2004 года Генеральному секретарю ЮНКТАД и Генеральному директору ВТО письменное послание в качестве первого шага по налаживанию сотрудничества. Затем Управление Верховного комиссара провело консультации с ЮНКТАД, ВТО и Международной организацией труда (МОТ), и в докладе использованы материалы и доклады, полученные от этих и других организаций. Проект доклада до его представления получили представители ВТО, ЮНКТАД, МОТ и Всемирного банка.

I. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И УЧАСТИЕ

A. Участие и глобализация

3. Участие отдельных лиц и групп в принятии решений, направляющих развитие глобализации, привлекает все большее внимание. Процессы глобализации, в частности достижения в сфере информационно-коммуникационных технологий и ускорение и удешевление транспортных операций, расширили возможности отдельных лиц и групп для участия в процессах принятия решений на глобальном уровне. Кроме того, все больше и больше решений, затрагивающих людей на местах, принимается на глобальных форумах. Однако отдельные люди и группы все больше ощущают себя исключенными из процессов принятия решений, хотя представительная демократия по-прежнему носит по сути национальный и местный характер¹. В докладе о развитии человека 2002 "Углубление демократии в разобщенном мире" отмечается, что протесты и разочарование по поводу глобализации стали свидетельством обеспокоенности, вызванной тем, что маргинальные и обладающие меньшими возможностями люди вытесняются из процессов обеспечения глобальной безопасности и ведения экономических дел, а на передний план выходят всемирные учреждения и процессы принятия решений².

4. Настоящий доклад преследует цель проанализировать участие в эпоху глобализации с точки зрения международного права в области прав человека. Такой подход позволяет выделить два главных вопроса. Во-первых, рассмотрение вопросов участия и глобализации с точки зрения прав человека предполагает вовлечение людей в принятие решений, влияющих на глобализацию. Это относится к участию людей как лиц, выдвигающих свои требования, особенно из бедных и маргинальных слоев населения, в разработке национальной политики в отношении глобализации, например торговой политики, макроэкономической политики и т.д., а также к участию отдельных лиц и групп в процессе принятия глобальных решений через посредство организаций гражданского общества. Второй связан со способностью государств, которые несут основную ответственность в области прав человека, обеспечить людям право голоса в учреждениях и процессах принятия решений, направляющих развитие глобализации. Более бедные страны сталкиваются с особыми трудностями в данной области, и этот факт был признан недавно на ЮНАКТАД XI, где международное сообщество четко заявило: "Необходимо расширить и активизировать участие развивающихся стран и стран с переходной экономикой в принятии международных экономических решений и установлении норм"³.

5. Прежде чем переходить к более детальному рассмотрению применения правозащитного подхода к вопросам участия и глобализации, во второй части данного

раздела излагаются правозащитные аспекты участия посредством ссылок на международные договоры о правах человека.

В. Освещение вопроса участия в документах по правам человека

6. В международных договорах о правах человека участие с точки зрения этих прав освещается через признание политических прав. В настоящем докладе эти права будут именоваться как "права на участие". Права на участие признаются в статье 21 Всеобщей декларации прав человека⁴, равно как и в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), где говорится:

"Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих волеизъявление избирателей;
- с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе".

7. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) также признает права на участие в контексте борьбы с дискриминацией в отношении женщин. Что весьма важно, статья 7 КЛДЖ устанавливает, что государства принимают соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни и обеспечивают им право голосовать, право участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства, право занимать государственные посты и право принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни. В статье 14 (2) КЛДЖ признается также важность участия в деятельности в конкретной области, а именно планирование развития сельских районов и содержится требование к государствам-участникам ликвидировать дискриминацию в отношении женщин в сельских районах, обеспечивая женщинам право участвовать в разработке и осуществлении планов развития на всех уровнях. Что касается расовой дискриминации, то статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

(МКЛРД) запрещает расовую дискриминацию в связи с участием в политической и общественной жизни⁵.

8. Правовые документы по правам человека также признают международные аспекты участия. Хотя в МПГПП международные аспекты прав на участие прямо не упоминаются, Комитет по правам человека при толковании права принимать участие в ведении государственных дел отмечал, что ведение государственных дел охватывает "все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях"⁶. КЛДЖ идет еще дальше и содержит прямую ссылку на международные аспекты участия женщин. В статье 8 предусматривается, что "государства-участники принимают все соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность на равных условиях с мужчинами и без какой-либо дискриминации представлять свои правительства на международном уровне и участвовать в работе международных организаций". Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитет КЛДЖ) заявил, что это предполагает участие женщин в решении экономических и военных вопросов как многосторонней, так и двусторонней дипломатии, а также включение в состав официальных делегаций на международных и региональных конференциях⁷. Особенно актуальным в плане участия и глобализации является, как подчеркнул Комитет КЛДЖ, то, что "глобализация современного мира делает все более важным привлечение женщин к работе в международных организациях и обеспечение их участия в них на равных условиях с мужчинами", хотя Комитет КЛДЖ отмечает, что решение многих важнейших глобальных вопросов происходит при ограниченном участии женщин⁸.

9. В соответствии с принципом взаимозависимости прав человека некоторые другие права, признанные в международных договорах, можно считать основополагающими предварительными условиями осуществления прав на участие. Эти права и свободы включают свободное выражение мнения, свободу собраний, свободу ассоциации, свободу передвижения и право искать, получать и распространять информацию⁹. Соблюдение этих прав имеет важнейшее значение для эффективного участия, особенно в эпоху глобализации, которая привела к возникновению больших возможностей (а также проблем) в деле поощрения этих прав благодаря достижениям в информационно-коммуникационных технологиях и появлению более быстрого и дешевого транспорта.

10. К осуществлению прав на участие имеют также отношение некоторые экономические, социальные и культурные права, в частности право на образование. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что, "открывая широкие возможности", право на образование представляет собой главное средство, с помощью которого маргинализированные группы "могут покончить с нищетой и обрести

возможность полноправного участия в жизни своих общин"¹⁰. Точно так же право каждого человека на эффективные средства правовой защиты является необходимым условием осуществления прав на участие как средство недопущения нарушений и обеспечения подотчетности с помощью судебных и квазисудебных процедур.

11. Уместно также подчеркнуть, что в праве в области прав человека участие рассматривается в увязке с конкретным контекстом. Так, например, некоторые договоры признают права в отношении участия в культурной жизни. В статье 13 с) КЛДЖ упоминается "право участвовать... во всех областях культурной жизни". Статья 5 е) vi) МКЛРД распространяет действие запрета на расовую дискриминацию также и на право на равное участие в культурной жизни, а статья 15 (1) а) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) признает право каждого человека на участие в культурной жизни. В документах по правам человека права на участие применяются также и к процессу развития. Как отмечалось выше, в статье 14 (2) КЛДЖ признается право женщин на участие в разработке и осуществлении планов развития сельских районов. Точно так же в статье 1 Декларации о праве на развитие признается, что право на развитие является "неотъемлемым правом человека, в силу которого каждый человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном, культурном и политическом развитии, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы, а также содействовать ему и пользоваться его благами". И наконец, в статье 12 Конвенции о правах ребенка предусмотрено право на получение возможности быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган.

12. В дополнение к конвенциям о правах человека, принятым Организацией Объединенных Наций, МОТ также приняла многочисленные документы по правам человека, в которых участие определяется в качестве основополагающего права. Трехсторонняя основа организации МОТ предполагает непосредственное вовлечение организаций трудящихся и нанимателей, которые являются жизненно важными элементами гражданского общества в большинстве стран, в работу МОТ. Несколько основополагающих конвенций МОТ о правах человека и большое число документов, носящих более технический характер, предусматривают непосредственное участие трудящихся и нанимателей в их осуществлении. Для того чтобы регулировать этот процесс и сделать его более единообразным, была принята специальная конвенция - Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (№ 144). Основополагающие конвенции о свободе ассоциации и заключении коллективных трудовых договоров, о чем прямо говорится в обоих пактах, придают более конкретное содержание свободе ассоциации в экономической сфере. Кроме того, Устав

МОТ и процедуры контроля предоставляют национальным и международным организациям трудящихся и нанимателей право принимать непосредственное участие в процессе контроля и подавать жалобы на нарушения ратифицированных конвенций и основных принципов свободы ассоциации и заключения коллективных трудовых договоров.

13. Ниже приводятся некоторые основные характеристики прав на участие.

14. Во-первых, права на участие выходят за рамки лишь представительной демократии и способствуют участию в "государственных делах" и "политической и общественной жизни" в различных формах. Так, например, Комитет по правам человека широко толковал концепцию "государственных дел" и включал сюда не только участие граждан в ведении государственных дел непосредственно в качестве членов законодательных органов или в силу занимаемых ими должностей в органах исполнительной власти, но также участие в рамках избирательных процедур и референдумов, участие в работе народных собраний, обладающих правом принимать решения по местным или общинным делам, участие в работе органов, учрежденных для представления граждан в консультациях с правительством, и оказание влияния на процесс принятия решений с помощью общенародных обсуждений и диалога¹¹. Текст КЛДЖ похоже совпадает с таким толкованием государственных дел благодаря содержащейся в нем ссылки на право участвовать в разработке государственной политики и ее осуществлении и подтверждению этого права в конкретном контексте планирования развития сельских районов. При толковании этого права Комитет КЛДЖ сосредоточил внимание главным образом на конкретном вопросе назначения женщин на высшие руководящие должности, хотя Комитет также говорил о необходимости консультироваться с группами, широко представляющими мнения и интересы женщин, и учитывать их рекомендации¹².

15. Во-вторых, как и все другие права, права на участие в политической жизни должны осуществляться без какой-либо дискриминации. Так, в статье 25 МПГПП прямо говорится о запрещении дискриминации, упомянутой в статье 2 Пакта, и благодаря этому устанавливается запрет на проведение различий в связи с осуществлением прав на участие в политической жизни по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

16. В-третьих, права на участие возлагают на государства как позитивные, так и негативные обязательства по обеспечению их осуществления в полном объеме. Таким образом, государства-участники должны не только соблюдать права на участие, они должны также принимать эффективные меры для снижения барьеров и содействия

осуществлению этих прав. Так, например, для обеспечения эффективного осуществления прав на участие необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей¹³. Точно так же государства должны принимать меры по преодолению таких препятствий для участия, как неграмотность, языковые барьеры, нищета и ограничение свободы перемещения¹⁴. Кроме того, государствам следует иногда принимать временные специальные меры для устранения коренных структурных диспропорций в обществе, которые являются причиной дискриминации и препятствуют действительному участию. Так, Комитет КЛДЖ определил целый ряд временных специальных мер, таких, как наем на работу, оказание финансовой помощи и профессиональная подготовка женщин-кандидатов, внесение изменений в процедуру выборов, осуществление кампаний, направленных на обеспечение равноправного участия, установление количественных целей и квот и отбор женщин для назначения на государственные посты, включая судей или представителей других профессиональных групп¹⁵.

17. В-четвертых, в отношении прав на участие могут вводиться ограничения. Комитет по правам человека заявил, что любые обстоятельства, которыми обусловлено осуществление прав на участие, должны основываться на *объективных и обоснованных* критериях (выделение добавлено)¹⁶. В этой связи дискриминационные критерии для введения ограничений на осуществление прав на участие – например, на основании расы или недееспособности – будут необоснованными в свете основополагающего характера принципа недискриминации в целом и его четкого подтверждения в статье 25 МПГПП и статье 7 КЛДЖ. Точно так же ценз оседлости, применяемый при регистрации избирателей, должен быть обоснованным¹⁷. В то же время, если основанием для временного лишения права голоса является осуждение в связи с совершенным преступлением, то срок, на который действие этого права приостановлено, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору¹⁸. Однако в деле "Племя микмаков против Канады" отказ правительства Канады предоставить представителям племени микмаков право участвовать в специальных конституционных совещаниях, посвященных правам коренных народов, не было сочтено "необоснованным ограничением" права принимать участие в ведении государственных дел. Как отметил Комитет по правам человека, это право не означает, что каждый гражданин может решать, принимать ли участие в ведении государственных дел непосредственно или передать эти функции свободно избранным представителям. По его мнению, формы такого участия могла бы определять конституционная система государства-участника¹⁹.

18. В контексте глобализации представляется, что те, кто разрабатывал КЛДЖ, и наблюдательные договорные органы, как, например, Комитет по правам человека, полагают, что права на участие имеют международный аспект, хотя конкретное применение прав на участие детально не оговаривается. Тот факт, что КЛДЖ прямо

признает необходимость поощрять участие женщин в разработке политики на международном уровне и в работе международных учреждений, свидетельствует о том, что те, кто занимался разработкой договора, исходили из того, что участие на международном уровне не должно быть дискриминационным по отношению к женщинам. Точно так же широкое толкование договорными органами терминов "государственные дела" и "общественная и политическая жизнь" как включающих разработку политики на международном уровне дополняет это четкое признание в КЛДЖ международных аспектов участия. Таким образом права на участие связаны с процессом принятия решений на международном уровне и с глобализацией в той степени, насколько она определяется такими решениями. Это не только согласуется с ключевыми задачами международной системы прав человека - налаживать международное сотрудничество и формировать международный и социальный порядок, способствующий осуществлению прав человека²⁰; соблюдение прав на участие на международном уровне способно также содействовать более демократичному, предусматривающему широкое участие и, соответственно, устойчивому процессу глобализации, основанному на консенсусе и эффективном национальном и глобальном правлении.

II. ПРАВА НА УЧАСТИЕ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ

A. Введение

19. При рассмотрении прав на участие в контексте глобализации в настоящем докладе используется определение глобализации, содержащееся в предварительном докладе Генерального секретаря по вопросу о глобализации и ее воздействии на осуществление в полном объеме всех прав человека (A/55/342, пункт 5). Авторы этого доклада исходили из того, что глобализация носит многоаспектный характер и что ее можно разбить на многочисленные сложные и взаимосвязанные процессы, имеющие свою собственную динамику. В докладе далее говорилось, что нынешняя эпоха глобализации имеет определенные отличительные черты, в том числе появление новых технологий - прежде всего информационных и коммуникационных, - удешевление и ускорение транспортных операций, более быстрая либерализация торговли, увеличение финансовых потоков и рост размеров и усиление мощи корпораций. Кроме того, в докладе отмечалось, что, хотя многие процессы глобализации определяются различными национальными, региональными и международными нормами и политикой, правила и политика, установленные в рамках Всемирной торговой организации (ВТО), Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ), оказывают особенно сильное воздействие на формирование механизма глобальной экономики (там же, пункт 10). В свете этого определения в настоящем докладе более тщательно рассматриваются процессы принятия решений в ВТО, Всемирном банке и МВФ, хотя поднятые вопросы зачастую актуальны и

для процесса принятия решений в самой Организации Объединенных Наций или в других международных структурах.

20. В настоящем докладе рассматривается вопрос соблюдения прав на участие в контексте глобализации на трех уровнях. Первый уровень - это соблюдение прав на участие в национальных масштабах и признание того факта, что многие программные установки и первоочередные задачи определяются самими странами, а осуществление глобальных норм и политики также происходит на национальном уровне. Тем не менее государства, которые несут основную ответственность в области прав человека, должны иметь возможность отстаивать национальную политику, сформированную в рамках демократических процессов, во всемирных учреждениях. Соответственно, второй уровень участия - это участие государств на глобальном уровне. И третий уровень - это прямое участие отдельных лиц и групп в работе всемирных учреждений на международном уровне. Хотя в конечном итоге правила и политику устанавливают государства на глобальных форумах, отдельные лица и группы через организации гражданского общества расширяют свои собственные возможности влиять на принятие решений.

В. Участие на национальном уровне

21. Одна из основных проблем, которые стоят на пути осуществления прав на участие, заключается в том, как вовлечь отдельные лица и группы в разработку, осуществление и контроль за соблюдением норм и политики, которые определяют процесс глобализации, но одновременно затрагивают и людей на местах. У людей, особенно у бедных и маргинальных слоев населения, зачастую нет возможности участвовать в формировании политики или в проектах в области развития. Так, например, разработчики лишают коренные народы возможности воспользоваться результатами осуществления промышленных проектов по добыче полезных ископаемых²¹, а директивные органы зачастую игнорируют различия в воздействии торговой политики на женщин и бедные слои населения²². И тем не менее решения, принимаемые в отношении политики и проектов на национальном уровне, по-прежнему являются ключевыми факторами при определении воздействия глобализации на людей. В свете этого Всемирная комиссия МОТ по социальному измерению глобализации особо подчеркнула необходимость формирования более совершенных и справедливых глобальных норм, политики и учреждений. Для этого, как указала Всемирная комиссия, необходимо существенно улучшить управление процессом глобализации, однако она подчеркнула, что такие улучшения "должны начинаться дома", а именно на национальном уровне²³. Согласно докладу Всемирной комиссии, это свидетельствует о том, что национальные решения по-прежнему имеют основополагающее значение (независимо от уровня или этапа

развития) для выяснения, существуют ли внутренние условия для максимального использования выгод от процесса глобализации при одновременном сведении до минимума сопряженных с ней рисков. Однако во все более взаимозависимом мире это в равной мере отражает и необходимость тщательного учета последствий национальных мер и политики для остального мира (включая позиции, которые занимают страны на международных форумах и двусторонних переговорах), особенно на более бедные страны и слои населения.

22. Поощрение прав на участие в разработке, осуществлении и контроле за выполнением политических установок вызывает все больший интерес у глобальных учреждений, агентств по оказанию помощи и организаций гражданского общества²⁵. Так, например, документы Всемирного банка/МВФ о стратегиях сокращения масштабов нищеты позволяют содействовать участию в контексте принятия решений о предоставлении кредитов на льготных условиях и облегчении бремени задолженности, что является важным средством устранения препятствий на пути использования выгод, которые дает глобализация. Разрабатывавшиеся первоначально в рамках расширенной инициативы Всемирного банка/МВФ по уменьшению долга бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), ДССН определяют макроэкономическую, структурную и социальную политику и программы страны, направленные на содействие росту и сокращению масштабов нищеты, что служит основой для предоставления Всемирным банком/МВФ кредитов на льготных условиях и облегчения бремени задолженности. Наряду с принципом сопричастности стран и другими ключевыми принципами, подход ДССН содействует широкому участию гражданского общества и других заинтересованных сторон во всех рабочих мероприятиях по разработке стратегии²⁶. Как только соответствующая страна произвела оценку участия и подготовила проект ДССН, она представляет этот документ на рассмотрение и одобрение советом Всемирного банка/МВФ (если она должна получить финансовую помощь от одного из этих учреждений). Разработанный первоначально в контексте расширенной инициативы в интересах БСВЗ этот подход в настоящее время расширился, и ДССН принимают и страны, не входящие в число БСВЗ.

23. Однако следует отметить, что концепция участия может не всегда успешно осуществляться на практике. В Докладе о развитии человека 2002 не совсем ясно употребляется термин "участие" в контексте ДССН и выделяется тот факт, что взаимодействие лишь изредка предусматривает коллективное планирование и принятие решений, необходимые для совместного осуществления контроля за решениями и ресурсами²⁷. УВКПЧ особо выделило правозащитные аспекты участия в ДССН с помощью своего проекта руководящих принципов, касающихся правозащитного подхода к стратегиям сокращения масштабов нищеты²⁸. Тем не менее, даже если в процессе

консультаций по проблемам нищеты обеспечить широкое участие заинтересованных сторон, реальный ДССН не всегда адекватно отражает эти выводы. ЮНКТАД поставила под сомнение уделение повышенного внимания в ДССН участию, отметив, что международные финансовые учреждения по-прежнему оказывают мощное воздействие на разработку политики путем выдвижения условий, и высказала мысль, что акцент на обеспечении сопричастности и участия мог бы преследовать цель мобилизации более широкой общественной и политической поддержки традиционной политики корректировки и стабилизации, а не предоставления странам-получателям большей самостоятельности в разработке их политики стабилизации и стратегий развития. Это стало причиной призывов упорядочить выдвижение условий, с тем чтобы и люди, и правительства могли принимать более деятельное участие в определении альтернативных путей сокращения масштабов нищеты и обеспечения роста²⁹.

24. Еще одним средством расширения участия в контексте глобализации являются оценки воздействия на права человека политики, например, торговой, инвестиционной, экономической или финансовой политики, или глобальных проектов в области развития, независимо от того, осуществляются ли они государственным или частным сектором. Оценки могут быть *ex ante*, т.е. производиться до начала, в ходе или по окончании переговоров за "круглым столом" или на этапе планирования политики или процесса развития, или же как альтернатива *ex post*, т.е. проводиться после осуществления. Оценки воздействия на права человека являются частью более широкого обсуждения правозащитных подходов к развитию, которые содействуют использованию правозащитных стандартов, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека и в других международных документах по правам человека, и вытекающих из них принципов в качестве руководства во всей деятельности, связанной с сотрудничеством в области развития и разработкой программ, во всех секторах и на всех этапах процесса разработки программ.

25. Международные учреждения, страны-доноры и организации гражданского общества разработали целый ряд методологий в контексте оценки планирования развития на глобальном уровне. Так, например, Всемирный банк разработал ряд основанных на широком участии методологий для оценки проектов в области развития³⁰. Точно так же ряд учреждений, занимающихся вопросами развития, подготовили методологии оценки воздействия на права человека для оценки и контроля за осуществлением проектов в области развития³¹.

26. Однако в том, что касается основанных на широком участии оценок *политики* (в отличие от *проектов*), например, торговой, инвестиционной, экономической или финансовой политики, то здесь прогресс был не столь значительным. Например, в случае

торговых переговоров некоторые правительства действительно стремятся к широкому участию гражданского общества в разработке торговой политики³², хотя какого-либо последовательного подхода и методологии пока еще нет. Верховный комиссар неоднократно рекомендовала государствам регулярно проводить оценки воздействия на права человека (ОВПЧ) торговых правил и политики (см. E/CN.4/2004/40, пункт 55). Для таких оценок потребуются не только основанные на широком участии методологии, необходимые для обеспечения качества оценок, а также для осуществления права на участие, но и сопоставление реального и потенциального воздействия торговой политики с учетом целого ряда всеобъемлющих показателей, в основе которых лежат международно признанные гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права. Что весьма важно, принцип недискриминации как ключевой принцип в области прав человека способствует разбивке данных о воздействии по мужчинам и женщинам, различным этническим и расовым группам и т.д., что помогает отражать в любой оценке самые различные мнения и опыт.

27. ОВПЧ учитывают также принцип подотчетности. Это особенно актуально в контексте политики в области глобализации. Всемирная комиссия МОТ отметила низкий уровень демократической подотчетности в процессе глобализации, поскольку парламенты стран редко подвергают тщательному анализу позиции, которые занимают правительства на международных форумах, а процедуры возмещения людям, пострадавшим от политики всемирных организаций, практически отсутствуют³³. Поэтому ОВПЧ могли бы стать средством обеспечения большей демократической подотчетности в контексте разработки политики. Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о разработке методологий для оказания государствам помощи в проведении оценки воздействия торговой политики на права человека.

28. В рамках деятельности по выполнению рекомендаций Всемирной комиссии МОТ совместно с рядом государств-членов занимается разработкой методов оценки - как *ex post*, так и *ex ante* - воздействия глобализации (и ее составных программных установок) на эти государства с социальной точки зрения и точки зрения занятости. Это включает установление причинно-следственных связей, выбор ряда показателей приемлемой работы, сбор и расшифровку данных для отслеживания тенденций, а также прогнозирование воздействия. Показатели предназначены для изучения, в частности, воздействия на уровень и качество занятости, социальное обеспечение, доходы и уровень нищеты, детский труд, социальный диалог и гендерные отклонения. Эти данные служат основой для национальных оценок воздействия глобализации. Некоторые страны планируют регулярно проводить такие оценки. Достоверная и широко распространяемая информация, содержащаяся в национальных оценках, закладывает основу для участия в разработке рекомендаций для политики³⁴.

29. Важное значение для обеспечения большего уважения к правам на участие в процессе разработки политики имеет также укрепление механизмов подотчетности на национальном уровне. Создание возможностей для судебной защиты всех прав - гражданских, культурных, экономических, политических и социальных - является шагом к формированию средств возмещения для отдельных лиц, права которых не учитываются в процессе принятия решений. Укрепление механизмов возмещения является одним из возможных направлений активизации участия путем расширения прав и возможностей отдельных лиц в деле отстаивания своих прав, что может также иметь существенное значение для избежания проблем в будущем. Воздействие, которое глобализация оказывает на экономическую и социальную политику, свидетельствует о целесообразности сосредоточения усилий на правовом обеспечении более строгого соблюдения экономических, социальных и культурных прав и разработке надлежащих средств возмещения в случае явных нарушений. Укрепление роли парламентов могло бы стать еще одним средством содействия большему уважению к правам на участие в контексте глобализации. Парламенты являются основным механизмом обеспечения отчетности на национальном уровне. Поэтому они помогают гарантировать учет в решениях правительств, принятых на международном уровне, результатов оценок воздействия на права человека и потребностей наиболее уязвимых слоев населения. В докладе Всемирной комиссии МОТ определено два возможных пути повышения роли парламентов в мировом управлении. Во-первых, парламенты через парламентские комитеты могут расширить свою роль и возможности, связанные с проведением проверок и обеспечением сбалансированности действий правительств на международном уровне. Во-вторых, парламенты с помощью всемирных парламентских объединений, как, например, Межпарламентский союз (МПС), могут содействовать обеспечению согласованности и последовательности глобальной экономической и социальной политики³⁵.

30. Некоторые механизмы обзора, существующие на глобальном уровне, также могли бы стать средством активизации участия отдельных лиц и групп в контроле за соблюдением норм и политики, определяющих развитие глобализации. Всемирный банк разработал некоторые механизмы отчетности, как, например, Инспекционная группа для расследования жалоб групп лиц, пострадавших в связи с кредитами Всемирного банка, и советник по вопросам обеспечения соблюдения, канцелярия Омбудсмана для поиска конструктивных и практических подходов к рассмотрению экологических и социальных проблем и жалоб людей, непосредственно пострадавших от осуществления проектов, финансируемых Международной финансовой корпорацией/Многосторонним агентством по гарантированию инвестиций³⁶. Механизм обзора торговой политики ВТО (МОТП) также является средством рассмотрения процесса принятия решений по торговой

политике, которое может использоваться для поощрения прав на участие в контексте реформы мировой торговли, хотя пока об этом речь не идет. С помощью МОТП члены ВТО проводят периодические экспертные оценки торговой политики отдельных членов. Орган по обзору торговой политики, куда входят члены ВТО, проводит обзор национальной политики на основе доклада, подготовленного правительством рассматриваемого государства, а также доклада, подготовленного секретариатом ВТО. Хотя мандат конкретно предусматривает, что обзор должен проводиться с учетом более широких экономических потребностей, политики и задач члена ВТО, а также его потребностей политики и задач в области развития, никаких требований относительно участия в обзоре таких заинтересованных сторон, как отдельные лица и группы, не выдвигается. Тем не менее отдельные правительства могут счесть расширение участия в подготовке своего доклада средством обеспечения более широкого осуществления прав на участие в процессах разработки глобальной политики и принятия решений.

31. ДССН, оценки воздействия на права человека и контроль за процессами разработки политики и принятия решений - все это позволяет поощрять права на участие в контексте глобализации. Тем не менее необходимо помнить, что существуют определенные ограничения. Важно отметить, что время, необходимое для обеспечения эффективного участия - будь то в связи с ДССН или другими оценками, - всегда вступает в конфликт с задачами как можно более быстрого обеспечения сокращения масштабов нищеты, снижения долгового бремени и экономического роста. Участие ради участия, что в конечном итоге приводит к возникновению препятствий на пути осуществления других прав человека, естественно, обречено на провал. Как отмечалось в предыдущем разделе, участие может по разумным и объективным причинам ограничиваться, но оценку ограничений прав на участие необходимо производить на индивидуальной основе с учетом принципа пропорциональности и общего положения соответствующего государства³⁷. Кроме того, страны с низкими уровнями образования или плохо организованным гражданским обществом сталкиваются с трудностями в организации продуктивных представительных обсуждений торговой, инвестиционной и макроэкономической политики, что отличается особой сложностью. Действительно, хотя имеются определенные исключения³⁸, участие в разработке политики на глобальном уровне, как правило, не является стандартной практикой даже в странах с хорошо развитыми демократическими институтами, и это - лишнее подтверждение тех трудностей, с которыми сталкиваются в этой области более бедные страны с ограниченными техническими возможностями. Тем не менее, несмотря на такие недостатки, оценки участия, если они проводятся в обстановке доверия, могут создать возможности для проведения более открытого диалога и налаживания более глубокого взаимопонимания между теми, кто находится у власти, и бедными слоями населения³⁹.

С. Участие государств на глобальном уровне

32. Хотя эффективное участие в принятии решений, связанных с нищетой и торговлей, на национальном уровне является одним из средств укрепления прав на участие в контексте глобализации, государства, которые несут основную ответственность в области прав человека, должны в то же время иметь возможность отстаивать права на участие и на глобальном уровне. Однако нынешние структуры общемирового управления не всегда являются оптимальными для обеспечения таких возможностей, особенно в наиболее бедных странах. В связи с управлением всемирными учреждениями возникает четыре главных вопроса, которые могут повлиять на возможности более бедных стран, несущих основную ответственность в связи с участием и другими правами человека. Во-первых, и ПРООН, и Всемирная комиссия МОТ отмечали, что более бедные страны, на которые решения МВФ и Всемирного банка оказывают очень серьезное воздействие, обладают меньшим политическим весом в процессах принятия решений в этих учреждениях⁴⁰. Это в значительной степени обусловлено тем фактом, что около половины голосов во Всемирном банке и МВФ находятся в руках семи стран и используются в официальных директивных органах - исполнительных советах - каждого учреждения⁴¹. Несбалансированность прав голоса отчасти объясняется системой голосования, разработанной более 50 лет назад с учетом узкого членского состава и различных проблем в области развития и финансирования. По мнению ПРООН, сегодня такая система неуместна⁴².

33. Во-вторых, экономические диспропорции между членами всемирных учреждений могут усиливать политические диспропорции при принятии решений или нарушить формальный политический баланс, если он существует⁴³. В ВТО, например, есть политически сбалансированная система принятия решений на основе консенсуса или, в случае отсутствия консенсуса, на основе простого большинства по принципу "один член - один голос". Однако, согласно докладу "Поставить мировую торговлю на службу человеку" (Making Global Trade Work for People), опубликованному ПРООН, необходимость консенсуса в ВТО привела к увеличению числа формальных процессов принятия решений, причем наиболее могущественные в торговом отношении члены организуют неофициальные консультации, в которых более бедные страны не участвуют. Таким образом, хотя формальные структуры предусматривают участие более бедных стран в выдвижении предложений на переговорах и на этапе официального принятия решений, тем не менее на практике эти страны лишены возможности участвовать в переговорах на важных промежуточных этапах⁴⁴.

34. Точно так же Всемирная комиссия МОТ отмечала, что принципиальные различия в экономической мощи проявляются в силовом давлении на переговорах, которому бедные

страны зачастую не могут противостоять⁴⁵. В таких случаях, даже если страна, возможно, и соблюдает права на участие при разработке торговой политики на национальном уровне, у более бедных стран может не быть достаточных возможностей для отстаивания такой политики в ходе переговоров. Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья особо отмечал экономические диспропорции, конкретно упоминая страны, вступившие в ВТО. Он заявлял о своей озабоченности тем, что "давление на торговых переговорах, особенно когда оно осуществляется более сильными торговыми партнерами по отношению к более мелким присоединившимся странам, может привести к принятию невыполнимых обязательств в области либерализации торговли, что на практике снижает возможности государств реализовывать право на здоровье" (E/CN.4/2004/49/Add.1, пункт 69).

35. При проведении консультаций секретариат ВТО представил информацию о мерах, принятых Генеральным советом ВТО для повышения транспарентности и расширения возможностей более бедных стран в ВТО. Важно, что ВТО способствовала своевременному распространению информации и согласилась с процедурами, которые внесут бóльшую ясность и транспарентность в процесс назначения председателей советов и комитетов ВТО. Генеральный совет также провел в 2002 году детальное обсуждение с целью изучения возможных путей улучшения функционирования процессов ВТО, в частности в том, что касается подготовки и организации конференций министров⁴⁶. В 2004 году Председатель Генерального совета в тесном сотрудничестве с Генеральным директором провел серию интенсивных консультаций с максимально возможным числом членов по таким ключевым вопросам, как сельское хозяйство, хлопок, доступ на рынок несельскохозяйственной продукции и государственные закупки, а также по другим вопросам в стремлении продвинуть вперед раунд торговых переговоров, начатый в Дохе⁴⁷.

36. В-третьих, возможности более бедных стран защищать права на участие могут еще больше снизиться, если решения, влияющие на глобализацию, принимаются вне рамок многосторонней системы. В докладе Всемирной комиссии МОТ перечислены организации, куда входит ограниченное число богатых стран, как, например, Группа 7 ("семерка"), которые могут принимать важные решения по экономическим и финансовым вопросам, имеющие глобальные последствия⁴⁸. Бедные же страны зачастую не оказывают существенного воздействия на процесс принятия решений в таких организациях.

37. В-четвертых, отсутствие технических возможностей также может снижать возможности государств отстаивать права на участие во всемирных учреждениях⁴⁹. Такое отсутствие технических возможностей проявляется в различных формах. Например, в докладе "Поставить мировую торговлю на службу человеку" отмечалось, что многие

бедные страны в недостаточной мере представлены в Женеве для обеспечения эффективного участия либо ввиду малочисленности персонала, либо из-за отсутствия у них в Женеве дипломатического представительства⁵⁰. Точно так же, даже если бедные страны могут присутствовать на совещаниях, у перегруженных работой сотрудников может не быть технических навыков, необходимых для эффективного представительства и проведения исследований по программным вопросам⁵¹. Тем не менее организации определили области оказания технической помощи более бедным странам в создании технического потенциала для более полноценного участия в работе международных форумов. В 2003 году ВТО организовала два недельных инструктивных совещания, посвященных работе ВТО и ситуации с переговорами, для 34 членов ВТО и наблюдателей, не имеющих представительств в Женеве. ВТО организовала две совместных учебных программы, которые особенно актуальны в плане содействия укреплению потенциала развивающихся стран, а именно: Комплексную рамочную программу в интересах наименее развитых стран и Совместную комплексную программу технической помощи для отдельных наименее развитых и других африканских стран⁵². Кроме того, в 2001 году был создан Консультативный центр по нормам ВТО – общественная международная организация, не зависящая от ВТО, – для предоставления юридических консультаций по нормам ВТО, оказания поддержки в ходе урегулирования споров в ВТО и подготовки по нормам ВТО для развивающихся стран и таможенных территорий, стран с переходной экономикой и наименее развитых стран⁵³.

38. В той степени, насколько эти четыре фактора снижают возможности государств соблюдать осуществляемые на национальном уровне права на участие и другие права, такие расхождения вызывают озабоченность в плане поощрения и защиты прав человека. Как отмечала Всемирная комиссия МОТ, финансовые интересы промышленно-развитых стран играют доминирующую роль на глобальном финансовом рынке. Правительства этих стран, особенно наиболее мощных из них, определяют правила, регулирующие этот рынок, с помощью своего воздействия на международные финансовые учреждения, которые, в свою очередь, обладают большими рычагами для оказания влияния на макроэкономическую и финансовую политику развивающихся стран. В этой связи Всемирная комиссия выступала за реформирование международной финансовой системы⁵⁴. Точно так же в связи с системой многосторонней торговли в докладе 2002 года Комиссии высокого уровня по вопросу глобализации и ее воздействия на осуществление прав человека говорилось о необходимости такого подхода к правилам торговли, который гарантирует позитивные действия для уязвимых групп и лиц, поскольку без этого существует риск того, что правила торговли создадут опасность возникновения "ровного игрового поля" для неравных игроков (E/CN.4/2002/54, пункт 42). Всемирная комиссия МОТ также призвала к "позитивным действиям" в интересах стран, которые присоединились позже и не обладают теми же возможностями, что и более ранние члены.

Это способствовало бы разработке многосторонних правил, в которых обязательства стран зависят от уровня или этапа их развития⁵⁵. Такие реформы могли бы, в частности, помочь расширить возможности правительств в деле удовлетворения потребностей людей, выражаемых через осуществление права на участие, на глобальном уровне.

D. Участие отдельных лиц и групп на глобальном уровне

39. В нынешнюю эпоху глобализации расширилось участие отдельных лиц и групп - через организации гражданского общества - на глобальном уровне. Важно отметить, что глобализация сделала участие более действенным, поскольку новые информационно-коммуникационные технологии, в частности Интернет, позволили сделать мир более взаимосвязанным, а людей - более осведомленными о вопросах, стоящих на всемирной повестке дня. Расширение участия обусловлено также и пониманием того, что правительства в одиночку не в состоянии решить глобальные проблемы и что, поскольку все больше решений принимается на международных форумах и в международных организациях, все более важное значение приобретает разработка более прочной основы для глобального управления, предполагающей демократическую подотчетность гражданам. Формирующимися основами для этого являются гражданское общество, глобальная роль парламентариев, общественное мнение и мировые средства массовой информации (см. A/58/817, пункты 3, 9). Тем не менее участие, как правило, активизируется за рамками процессов принятия решений, поскольку глобальные учреждения медленно перестраивают свои структуры в ответ на призывы к установлению более демократичного управления. Эти и другие факторы обуславливают призывы к предоставлению более широких возможностей для осуществления прав на участие на глобальном уровне. Договоры о правах человека и органы по наблюдению за соблюдением прав человека признали, что права на участие имеют и международные аспекты. Остальная часть данного раздела посвящена изложению некоторых вопросов, которые могут иметь отношение к прояснению применения прав на участие на глобальном уровне.

40. Участие отдельных лиц и групп - через организации гражданского общества - на глобальном уровне осуществляется в двух общих формах. Во-первых, организации гражданского общества продвигают в директивных органах конкретные вопросы с помощью кампаний и лоббирования. Во-вторых, и это распространено меньше, группы гражданского общества в отдельных областях принимают более активное участие в процессах принятия глобальных решений.

41. Первую форму вклада гражданского общества - участие с помощью лоббирования и кампаний - иллюстрирует несколько примеров. Первым примером является кампания за

расширение доступа к основным лекарствам, которая была организована в 1996 году и в ходе которой использовались национальные и международные сети для содействия учету проблем общественного здравоохранения в торговой политике. С помощью работы с правительствами, участниками международных переговоров, фармацевтическими компаниями, региональными организациями и средствами массовой информации кампания непосредственно и через Интернет⁵⁶ преследовала цель добиться изменения политики в отношении доступа к основным лекарствам и стала одним из факторов, способствовавших принятию в ноябре 2001 года Декларации Дохи по ТАПИС и здравоохранению. В этой Декларации подтверждалось, что Соглашение ТАПИС можно и следует толковать и осуществлять таким образом, чтобы это содействовало осуществлению права членов ВТО на охрану общественного здоровья⁵⁷. Другим примером того, насколько успешно сети гражданского общества могут определять политику в отношении глобализации, является кампания коалиции "Юбилей 2000" за облегчение долгового бремени. Эта кампания, организованная в 1996 году, объединила профсоюзы, ученых, врачей, религиозные группы, природоохранные организации и группы, представляющие простых людей, на национальном и глобальном уровнях в целях оказания влияния на директивные органы, международные финансовые учреждения и другие структуры путем привлечения внимания к губительным последствиям долгового бремени для процесса развития. Кампания способствовала тому, что страны, входящие в "семерку", согласились доработать меры по облегчению долгового бремени, в том числе с помощью расширенной инициативы в интересах БСВЗ, и это дало возможность помочь более бедным государствам и слоям населения уменьшить серьезное препятствие на пути получения выгод от процесса глобализации⁵⁸.

42. Вторая форма участия связана с организациями гражданского общества, которые совместно с другими глобальными субъектами работают над формированием решений и политики, - иными словами, активно содействуют принятию решений, а не проводят внешние кампании. Одним из средств, с помощью которых всемирные учреждения могут обмениваться информацией и развивать диалог с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами, как, например, частный сектор, является налаживание партнерств с участием широкого круга заинтересованных сторон. В настоящее время Всемирный банк осуществляет свыше 70 глобальных программ, связанных с партнерством при участии широкого круга заинтересованных сторон, общей стоимостью около 1 млрд. долл. США в год (A/58/817, пункт 73). Точно так же Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества способствуют вовлечению организаций гражданского общества - наряду с правительствами, Организацией Объединенных Наций и частным сектором - в партнерство с участием широкого круга заинтересованных сторон в целях создания информационного общества для всех - эта задача таит в себе огромные возможности для перевода процесса глобализации на более

представительную основу⁵⁹. Глобальный договор Генерального секретаря также служит форумом для ведущих представителей мировых деловых кругов, профсоюзов и гражданского общества в деле пропаганды десяти принципов, касающихся корпоративной социальной ответственности, включая два принципа, касающихся прав человека. Важно отметить, что трехсторонняя система МОТ способствует участию организаций трудящихся и нанимателей в процессе принятия решений в этой организации, что служит продвижению прав на участие на глобальном уровне. Механизм урегулирования споров ВТО свидетельствует о растущей готовности принимать краткую информацию *amicus curiae* от групп, не являющихся сторонами в спорах. Хотя группа по рассмотрению споров не обязана принимать во внимание содержание таких материалов, их использование могло бы стать средством расширения участия гражданского общества в системе многосторонней торговли и послужить ценным вкладом в принятие справедливых и обоснованных решений.

43. Однако все еще сохраняется ряд вопросов, в частности в связи со второй формой участия гражданского общества - активное участие в процессе принятия решений на глобальном уровне. В этой связи в Докладе о развитии человека 2002 отмечалось, что у отдельных лиц и групп мало возможностей влиять на правительства, сдерживать их или требовать у них отчета за их действия на международных форумах, равно как люди не могут полагаться на парламенты и политиков в деле обеспечения подотчетности международных организаций⁶⁰. Так, например, несмотря на то, что НПО иногда допускаются на конференции министров ВТО⁶¹, это по-прежнему организация, работа которой направляется ее членами, а у гражданского общества остается мало других возможностей для участия в ее процессах принятия решений. Так, хотя ВТО занимается вопросами, связанными с осуществлением прав человека коренных народов, сельского населения, трудящихся, людей, инфицированных ВИЧ/СПИДом и имеющих другие заболевания, для лечения которых необходимы основные лекарства, людей, зависящих от предоставления основных услуг, и т.д., эти люди не имеют прямого доступа на совещания ВТО и к процессам принятия решений. Хотя ясно, что основная ответственность в области прав человека лежит на правительствах, можно было бы рассмотреть пути того, как государства, действуя совместно через международные организации, в том числе и через те из них, которые наиболее тесно связаны с глобализацией, также могли бы нести ответственность за соблюдение прав человека в своих сферах деятельности. В этой связи правительства могли бы также изучить пути предоставления права голоса людям, которых затрагивают принимаемые международными учреждениями решения, включая в конечном итоге возможность создания механизмов возмещения.

44. В этой связи важно отметить, что все более активное участие отдельных лиц и групп в принятии решений не является панацеей и также может нести в себе определенные

риски, и рассмотреть вопрос о подотчетности в контексте групп гражданского общества столь же уместно, как и в случае всемирных учреждений. Важно отметить, что обеспечение или расширение участия гражданского общества не всегда означает, что благодаря этому можно будет получить представление о различных точках зрения. Так, в частности, новые технологии помогли не только услышать голос законных и представительных организаций, но и узнать взгляды антидемократических, малоизвестных и непредставительных организаций, преследующих разрушительные цели⁶². Это, в свою очередь, поднимает вопросы легитимности организаций гражданского общества в сравнении с избранными правительствами и соответственно свидетельствует о важности обеспечения того, чтобы организации гражданского общества были в достаточной степени подотчетны как своим членам, так и в более широком плане обществу, включая наиболее бедные и маргинальные слои населения (A/58/817, пункт 161). Поэтому Комиссия, возможно, рассмотрит пути укрепления и повышения эффективности роли гражданского общества на глобальных форумах при одновременном обеспечении большей подотчетности организаций гражданского общества перед широкой общественностью.

45. Точно так же осуществление прав на участие на глобальном уровне создает определенные трудности для международных форумов. Их подготовка, будь то в системе Организации Объединенных Наций или в ВТО, сосредоточена главным образом на межправительственном процессе принятия решений. Расширение участия отдельных лиц и групп, естественно, ложится дополнительной нагрузкой на эту структуру, в частности в результате расширения и без того перегруженной повестки дня и предъявления новых требований к всемирным учреждениям и органам, обслуживающим совещания, и это может вылиться в бесконечные заседания, не приносящие конкретных результатов (там же, пункт 23). Это в свою очередь может привести к тому, что более сильные правительства отвернутся от всемирных учреждений и станут полагаться на другие средства разработки норм и политики в целях проведения реформы - например, двусторонние региональные торговые соглашения или одностороннее давление, - которые могут оказаться не столь открытыми для участия.

46. Эти риски необходимо сбалансировать на основе принципа пропорциональности с учетом возможностей, открывающихся благодаря более широкому участию гражданского общества, которое должно сделать глобальные форумы более значимыми, сократить существующий дефицит демократических средств, улучшить понимание проблем общественности и повысить актуальность принимаемых решений, особо выделить социальные аспекты глобализации, укрепить подотчетность на глобальном уровне и в конечном итоге обеспечить прогресс в деле разработки более надежных и эффективных норм и политики в отношении глобализации. У справедливого переговорного процесса

больше шансов принести практические, долгосрочные результаты, чем у несправедливого. Кроме того, процесс принятия решений должен быть открытым для общественного контроля, а решения должны отражать интересы всех заинтересованных сторон, причем особое внимание должно уделяться наиболее бедным слоям населения и наименее развитым странам.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

47. Применение основополагающего принципа участия - или прав на участие - на глобальном уровне стало предметом тщательного изучения в контексте глобализации. С одной стороны, достижения в области информационно-коммуникационных технологий расширили возможности для участия в глобальном процессе принятия решений и осознания последствий, вытекающих из глобальных решений. С другой стороны, все больше и больше решений, затрагивающих людей на местах, принимается на глобальном уровне, хотя демократия по-прежнему носит по сути национальный характер, а директивные структуры на глобальном уровне не всегда достаточно оперативно адаптируются к новым условиям. Все это свидетельствует о необходимости реформы, в том числе путем поощрения прав на участие в глобальных процессах принятия решений.

48. В недавнем докладе группы видных деятелей по вопросу взаимоотношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом подчеркивалось важное значение прав на участие для демократической легитимности в рамках Организации Объединенных Наций. В контексте глобализации аналогичные вопросы встают перед теми учреждениями, которые наиболее тесно связаны с явлением глобализации, в частности ВТО, МВФ и Всемирный банк. Это требует принятия как национальных, так и международных мер. На национальном уровне необходимо расширять участие в разработке национальной политики в таких областях, как сокращение масштабов нищеты и реформа торговли. Это не только станет средством содействия более широкому осуществлению прав на участие на национальном уровне, но и поможет добиться более широкого консенсуса по политике, которая часто носит противоречивый характер и касается торговли, финансов и развития. На международном уровне необходимо рассмотреть пути расширения участия более бедных стран в процессах принятия решений. В частности, государства - а именно они несут основную ответственность в области прав человека - должны иметь возможность озвучивать проблемы бедных слоев населения на глобальных форумах, для того чтобы участие на местном уровне приобретало какой-то смысл. Кроме того, заслуживает внимания необходимость расширения возможностей для прямого участия отдельных лиц и

групп в ведении международных государственных дел, с тем чтобы помочь адаптировать всемирные учреждения к растущему потенциалу гражданского общества, и это требует усиления глобальной демократии. Приводимые ниже рекомендации призваны содействовать включению и эффективному осуществлению прав на участие в рамках обсуждения процесса глобализации.

49. *Понимание международных аспектов права принимать участие в ведении государственных дел.* Комитет по правам человека признает, что право принимать участие в ведении государственных дел включает участие в государственном управлении на международном и региональном уровнях, а также на национальном и местном уровнях, которое может подвергаться разумным и объективным ограничениям. В целях включения вопроса о правах на участие в прения по проблеме глобализации соответствующие органы могли бы рассмотреть сферу охвата, характер и рамки статьи 25 МПГПП на международном и региональном уровнях.

50. *Проведение оценок воздействия на права человека норм, политики и проектов в области глобализации.* Государства и другие заинтересованные стороны, включая частный сектор и международные учреждения, должны проводить оценки воздействия на права человека норм, политики и проектов в области торговли и развития как в ходе разработки политики и проектов, так и после осуществления. Такие оценки должны быть открытыми и предусматривать самое широкое участие, должны, в частности, учитывать положение находящихся в неблагоприятном и уязвимом положении групп и освещать различное воздействие проектов и политики на мужчин и женщин. При необходимости государства должны доводить результаты таких оценок до сведения соответствующих торговых и экономических форумов. Более бедные государства могли бы рассмотреть вопрос о том, чтобы обратиться с просьбой об оказании финансовой и технической помощи при проведении оценок воздействия на права человека.

51. *Укрепление роли парламентов в глобальном процессе управления.* Парламенты могут играть важную роль в обеспечении отчетности правительств за свои действия на международных форумах. Государства могли бы рассмотреть пути укрепления этой роли: а) на национальном уровне путем создания парламентских комитетов, которые будут координировать оценки воздействия норм и политики в области глобализации на права человека и рассматривать решения правительств, принятые на глобальных форумах; б) на международном уровне путем изучения вопроса о том, как всемирные парламентские объединения, например МПС, могли бы играть

более активную роль в обеспечении согласованности и последовательности глобальной экономической и социальной политики.

52. *Прояснение обязанностей других участников в области прав человека.* Хотя основная ответственность в области прав человека ложится, естественно, на правительства, Комиссия могла бы изучить, как государства, действуя коллективно через международные организации, включая и те, которые наиболее тесно связаны с процессом глобализации, также могли бы нести ответственность в отношении прав человека в своих сферах деятельности. Комиссия могла бы также рассмотреть, как укрепить и повысить эффективность роли гражданского общества на глобальных форумах, и чтобы при этом группы гражданского общества могли в числе первых содействовать проведению экспертных оценок в целях обеспечения большей подотчетности.

53. *Повышение роли гражданского общества в учреждениях, связанных с процессом глобализации.* Члены Комиссии и наблюдатели могли бы как члены международных финансовых учреждений и ВТО рассмотреть пути расширения участия организаций гражданского общества в работе этих учреждений, учитывая при этом доклад "Мы, народы: гражданское общество, Организация Объединенных Наций и глобальное управление" (A/58/817).

54. *Дальнейшее исследование.* Комиссия могла бы рассмотреть вопрос о том, чтобы обратиться к Управлению Верховного комиссара с просьбой разработать методологии для проведения оценок воздействия норм, политики и проектов в области торговли и развития на права человека.

Примечания

¹ "We the peoples: civil society, the United Nations and global governance", report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (A/58/817 and Corr.1).

² United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (hereafter UNDP 2002), Oxford University Press, New York, 2002, p. 102.

³ São Paulo Consensus, United Nations Conference on Trade and Development, eleventh session, São Paulo, 13-18 June 2004 (TD/410), para. 17.

⁴ Article 21, UDHR states: “Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives; Everyone has the right to equal access to public service in his country; The will of the people shall be the basis of the authority of governments; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.”

⁵ ICERD, article 5 states: “In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights ... (c) Political rights, in particular the right to participate in elections - to vote and to stand for election - on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service.”

⁶ Human Rights Committee, “The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (article 25)”, General Comment No. 25 (1996) (hereafter GC 25), para. 5.

⁷ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, “Article 7 (political and public life) and article 8 (international level)”, General Recommendation No. 23 (1997) (hereafter GR 23), para. 35.

⁸ Ibid., para. 39.

⁹ GC 25, paras. 8, 12 and 25.

¹⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “The right to education (article 13)”, General Comment No. 13 (1999). See also GC 25, para. 12, which identifies illiteracy as an obstacle to the enjoyment of the right to vote.

¹¹ GC 25, paras. 6-8.

¹² GR 23, para. 26.

¹³ GC 25, para. 11.

¹⁴ GC 25, para. 12, and GR 23, para. 45.

¹⁵ GR 23, para. 15.

¹⁶ GC 25, para. 4.

¹⁷ GC 25, para. 11.

¹⁸ GC 25, para. 18.

¹⁹ *Mikmaq Tribal Society v. Canada*, communication No. 205/1986 (CCPR/C/43/D/205/1986), paras. 5-6.

²⁰ Charter of the United Nations, Article 1 (3); Universal Declaration of Human Rights, article 28.

²¹ UNDP, *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Oxford University Press, New York, 2004, p. 92.

²² UNCTAD, *Trade and Gender: Opportunities and Challenges for Developing Countries*, A. Tran-Nguyen and A. Beviglia Zampetti (eds.), United Nations, New York and Geneva, 2004.

²³ ILO, *A Fair Globalization - Creating opportunities for all*, report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, ILO, Geneva, 2004, p. 54.

²⁴ *Ibid.*, p. 120.

²⁵ UNDP, "Participatory assessments: a mapping of methods", drafted by Upala Devi Banerjee for HURIST, New York, June 2004.

²⁶ Each PRSP should outline the participatory process adopted, including a description of the format, frequency, and location of consultations, a summary of the main issues raised and the views of participants, an account of the impact of the consultations on the design of the strategy and a discussion of the role of civil society in future monitoring and implementation.

Source: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies>.

²⁷ UNDP 2002, *op. cit.*, pp. 108 ff.

²⁸ Available on the OHCHR web site <http://www.ohchr.org> (accessed 29 November 2004).

²⁹ UNCTAD, *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?* United Nations Publication, Sales No. E.02.II.D.18, p. 6.

³⁰ See, e.g., social assessment, stakeholder analysis, participatory rural appraisal, participatory monitoring and evaluation, beneficiary assessment and SARAR (Self-esteem, Associative strength, Resourcefulness, Action planning, Responsibility) discussed in: World Bank, *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*, compiled by Jennifer Rietbergen-McCracken and Deepa Narayan, World Bank, Washington, DC, 1998. These methodologies share many core techniques including conversational and semi-structured interviews, focus group interviews, participant observation, thematic mapping, institutional diagramming, and techniques encouraging participants to gather and analyse information concerning issues related to their livelihoods.

³¹ See, e.g., Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), *Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness and Empowerment*, NORAD, Oslo, 2001.

³² See, e.g., D. Ddamilura and Halima Noor Abdi, “Civil society and the WTO: Participation in national trade policy design in Uganda and Kenya”, CAFOD, London, August 2003; or Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/consult-en.asp#Cur> (30 August 2004).

³³ ILO, op. cit., p. 78.

³⁴ Information provided by ILO in the consultation process for the present report. The countries include Argentina, Bangladesh, Ghana, Morocco, Panama and the United Republic of Tanzania.

³⁵ ILO, op. cit., pp. 120-121.

³⁶ UNDP 2002, op. cit., p. 116.

³⁷ M. Novak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, N.P. Engel, Kehl, Germany, 1993, p. 455.

³⁸ See, e.g., NORAD, op. cit.

³⁹ UNDP, “Participatory assessments: a mapping of methods”, op. cit., p. 8. Ddamilura and Abdi, op. cit., p. 1, suggest a positive relationship between civil society groups working together and their impact on government policy.

⁴⁰ UNDP 2002, op. cit., p. 113; ILO, op. cit., pp. 76-77.

⁴¹ The seven countries are the United States, Japan, France, the United Kingdom, Saudi Arabia, China and the Russian Federation. See UNDP 2002, op. cit., p. 113.

⁴² Ibid.

⁴³ ILO, op. cit., p. 77.

⁴⁴ UNDP, Heinrich Boll Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Rockefeller Foundation and Wallace Global Fund, *Making Global Trade Work for People*, 2003, p. 88. UNDP notes on its web site that “*The responsibility for opinions in this book rests solely with its authors. Publication does not constitute an endorsement by the United Nations Development Programme or the institutions of the United Nations system or the Heinrich Boll Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Rockefeller Foundation, or Wallace Global Fund.*”

⁴⁵ ILO, op. cit., p. 77.

⁴⁶ WTO, *Annual Report 2003*, Geneva, 2003, p. 68.

⁴⁷ WTO, *Annual Report 2004*, Geneva, 2004, p. 14.

⁴⁸ Ibid., p. 77.

⁴⁹ Ibid., p. 78.

⁵⁰ UNDP et al., *Making Global Trade Work for People*, op. cit., p. 88.

⁵¹ ILO, op. cit., p. 78.

⁵² WTO, *Annual Report 2004*, op. cit., pp. 2, 6 and 7.

⁵³ See, e.g., http://www.acwl.ch/e/index_e.aspx (accessed 8 November 2004).

⁵⁴ ILO, op. cit., pp. 88 ff.

⁵⁵ Ibid., p. 85.

⁵⁶ UNDP 2002, op. cit., p. 106. For instance, an Internet petition which received 250,000 signatures played a significant role in changing policies among commercial pharmaceutical interests.

⁵⁷ Ibid., pp. 104-105. Also, Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health (WT/MIN(01)/DEC/2), para. 4. The Essential Drugs Campaign arose as a result of civil society concern about the impact that the WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (the TRIPS Agreement) could have on prices and access to essential medicines.

⁵⁸ UNDP 2002, *ibid.*, pp. 103-104.

⁵⁹ See <http://www.itu.int/wsis/basic/why.html> (accessed 26 August 2004).

⁶⁰ UNDP 2002, op. cit., p. 113.

⁶¹ WTO members have adopted guidelines on the participation of selected NGOs in WTO Ministerial Conferences and the WTO secretariat holds an NGO symposium annually on specific issues relevant to civil society - see http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/intro_e.htm (accessed 26 August 2004). For further information, see, e.g., WTO, *Annual Report 2004*, op. cit., pp. 75-77.

⁶² UNDP 2002, op. cit., p. 112.
