



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/SF/2005/3
27 June 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH/SPANISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по поощрению и защите
прав человека

Социальный форум

Третья сессия

Женева, 21 и 22 июля 2005 года

СОЦИАЛЬНЫЙ ФОРУМ

Участие, развитие и права человека

Рабочий документ, представленный Хосе Бенгоа*

* Документ был представлен с задержкой, обусловленной необходимостью проведения автором консультационной и координационной работы.

Введение

1. В Пуне, Индия, неправительственная организация (НПО) женщин-архитекторов осуществляет программу жилищного строительства при активном участии местных жителей, в первую очередь женщин. Речь идет о правительственной программе, в рамках которой малоимущим семьям предоставляются субсидии на строительство собственного жилья. Государство выделяет под строительство небольшие участки земли, а компании строят на них дома и уже затем передают их бенефициарам программы. В рамках этой программы НПО архитекторов собирает людей и обсуждает с ними местоположение будущего жилья, проекты зданий и процесс строительства. В ходе обсуждения выдвигается множество предложений, касающихся благоустройства малогабаритных жилищ, увеличения жилой площади за счет строительства двухуровневых помещений, планировки подъездных путей и прилегающей территории. Каждая семья заранее знает, какое жилище займет, и может контролировать качество работы, следить за тем, чтобы не нарушались границы выделенного участка, и наблюдать за ходом строительства. Многие из них сами принимают участие в строительстве зданий, и тем самым снижают стоимость работ. Результат применения такого подхода очевиден. Семьи, в особенности женщины, не только поддерживают порядок в своем доме, но и могут гордиться тем, что построили (см. E/CN.4/Sub.2/2004/25).

2. Как известно, во многих районах мира в таких жилых комплексах возникает неблагоприятная социальная атмосфера, и нередко, несмотря на благие намерения, эти проекты не решают проблему нищеты, а в некоторых случаях даже усугубляют ее. Зачастую государству приходится сносить социальное жилье, потому что оно не отвечает минимальным жилищным требованиям, не говоря уже о неблагоприятной социальной обстановке. В таких случаях проблема заключается в недостаточном участии населения, и именно это является основной причиной неэффективности политики в области борьбы с нищетой.

3. В Порту-Алегри, Бразилия, осуществлялась программа "Совместная разработка бюджетов". Городские власти предоставляли населению и общественным организациям информацию об имеющихся средствах, обрисовывали приоритетные направления и предлагали разные варианты использования средств. Эти данные, в которых подчас было непросто разобраться, размещались в сети Интернет, где к ним имел доступ любой гражданин. Проводились длительные совещания и обсуждения, в ходе которых готовились предложения по бюджету города и работам, которые планировалось провести. Затем общественность знакомили с бюджетом, принятым при ее участии, и она могла шаг за шагом отслеживать его осуществление, следить за тем, на что расходовались средства,

по какой цене приобретались материалы и какие зарплаты и гонорары выплачивались, что позволило обеспечить максимальный уровень транспарентности.

4. По линии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Санта-Роса-де-Копане, Гондурас, осуществляется на принципах широкого участия следующий экспериментальный проект высокой общественной значимости:

"В рамках политики по расширению участия общественности в принятии решений, которая проводится с середины 1998 года, для целей подготовки стратегического плана развития Санта-Роса-де-Копана были организованы 13 общественных комиссий, в состав которых вошли представители 148 организаций и учреждений. Каждой комиссии была поручена подготовка стратегических планов в разных областях деятельности.

Для разработки и согласования этих планов было проведено в общей сложности 96 рабочих совещаний и семинаров. Проект "Санта-Роса" продолжался около десяти месяцев, и непосредственное участие в нем приняли более 200 руководителей. Важную роль в этом процессе сыграло техническое и финансовое содействие, оказываемое Программой развития Организации Объединенных Наций"¹.

5. Рост национального самосознания, пожалуй, является одним из самых значительных феноменов последних десятилетий. Мобилизация общественного сознания приводит к повышению доли представителей коренного населения в составе местных органов власти в тех районах, где в основном проживает коренное население. В Эквадоре программа поддержки районов проживания коренных общин принесла весьма интересные результаты и привлекла внимание многочисленных наблюдателей:

"Цель проекта – поддержать процесс укрепления альтернативных коренных общин Эквадора, в которых по итогам выборов 2000 года пост мэра занял представитель или представительница коренного народа, либо человек, не относящийся к коренному населению, чья политическая программа получила поддержку со стороны движения коренного народа, либо человек, независимо от его происхождения, изначально разделявший принципы и идеи местного и национального развития, которые предлагают и пытаются реализовать на практике коренные общины.

¹ www.santarosacopan.org/participacion.

Проект включает три элемента: 1. Координация политики и стратегий муниципального развития на местном, региональном и национальном уровнях.
2. Разработка механизмов планирования и управления на территориальном уровне.
3. Профессионально-техническая подготовка и обмен опытом"².

6. Приятно отметить, что это далеко не единственный подобный пример. Сегодня те, кто отвечает за местное развитие, проекты экономического развития и разнообразные программы, направленные на улучшение уровня жизни неимущего населения, рассматривает участие заинтересованных сторон в качестве основного направления своей деятельности. Можно говорить о наличии консенсуса в отношении того, что участие населения является залогом успешного осуществления программ развития. Участие – ключевой фактор развития.

7. На Социальном форуме 2005 года, посвященном "социальной подотчетности" как стратегическому элементу социального развития, особо отмечалось значение участия населения в процессах развития и в деятельности по ускорению экономического роста. Если степень участия населения невысока, то экономический рост носит ограниченный и непостоянный характер. Можно привести множество недавних примеров из опыта ряда стран, когда высокие макроэкономические показатели никак не способствовали сокращению нищеты и крайней нищеты, а наоборот - сопровождалась значительной маргинализацией широких слоев населения.

8. Необходимо учитывать этот центральный аспект при достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которым привержены все государства. Социальный форум являет собой пример твердой решимости участвовать на самом высоком уровне в обсуждениях Организации Объединенных Наций, посвященных экономическому, социальному и культурному развитию.

I. Право на участие

9. Участие – это право, закрепленное в статье 20 Всеобщей декларации прав человека, в которой говорится, что "каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций". Безусловно, что участие людей в общественных делах относится к числу краеугольных принципов демократии. Очевидно, что дух и буква Декларации запрещают власти ограничивать право на ассоциации граждан, но в то же время сложно определить, насколько правомерно требовать, чтобы свободно выбранная власть создавала механизмы участия и консультировалась с ними при принятии всех или почти всех решений.

² www.aeciecuador.org/aeci/web/pro1.php?id=5.aeci

10. Существует множество инициатив, призванных сместить акцент в концепции права на участие пассивного подхода, когда власти не вправе отказывать гражданам в реализации свободы ассоциации на позитивный или активный подход, при котором власти не только избираются демократическим путем, но и постоянно прислушиваются к мнению организованных граждан и консультируются с ними при принятии важных решений.

11. По мнению ирландского философа Филлипа Петтита, новая концепция демократии, которая формируется в сегодняшней мире, предполагает, что государство обязано выносить свои решения на обсуждение общественности, устанавливая с гражданским обществом отношения взаимного доверия. Согласно концепции "республиканизма", которую развивает Петтит, руководитель не только должен быть официально избран, но и своим поведением оправдывать предоставленную ему власть, чтобы таким образом сохранялась постоянная связь между избранником и его избирателями. Более того, Петтит утверждает, что руководитель должен приветствовать критику, а во многих случаях государство само должно представлять финансовую поддержку своим критикам, усматривал в этом неременное условие транспарентности и подотчетности.³

12. Эти идеи, с каждым днем набирающие все бóльшую силу, свидетельствует о значении гражданского участия на всех ступенях государственной деятельности. В современной демократии должен, помимо прочего, присутствовать некий обязательный минимальный компонент, а именно свободные выборы власти и запрет на ограничение свободы убеждений и ассоциаций. Кроме того, должен присутствовать еще один обязательный компонент, обусловленный необходимостью "благого правления" и заключающийся в готовности консультироваться, поощрять участие, принимать критику и поддерживать постоянную связь с организованным гражданским обществом. Именно такой смысл вкладывается сегодня в понятие "право на участие".

13. В различных документах Подкомиссии используется выражение "несовершенная демократия" для обозначения тех политических систем, которые хоть и образовались демократическим путем, но необязательно соблюдают демократические принципы на повседневной основе. Так, например, решения принимаются элитой, которая, установив контроль над механизмами власти, может расширять их в собственных интересах и добиваться постоянного переизбрания. Соблюдение права на участие является обязательством государства, продиктованным необходимостью осуществлять "благое правление", которое, в свою очередь, должно гарантировать всем без исключения гражданам возможность пользоваться благами экономического роста. Именно участие

³ Phillip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Clarendon Press, 1997.

"гражданского общества" главным образом и отличает несовершенную демократию от "подлинной демократии", которая является залогом мира и стабильности.

14. В вопросах, связанных с развитием, это право выходит на передний план. Свободно избранные власти не способны без активного участия организаций гражданского общества создавать механизмы, обеспечивающие надлежащее применение экономических мер, в том числе те из них, которые призваны преодолеть нищету. В таких ситуациях активное участие является непременным условием успешного осуществления соответствующих программ и, как следствие, соблюдения принципа благого правления.

15. На последней сессии Рабочей группы по меньшинствам были рассмотрены различные программы преодоления нищеты в контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и их взаимосвязи с конкретными группами меньшинств. Эти программы свидетельствуют о том, что стремление добиться результата любой ценой заставляет государства концентрировать усилия на тех секторах, которые легче всего поддаются реформированию, обрекая более трудоемкие сектора на растущую маргинализацию и изоляцию (см. E/CN.4/Sub.2/2005/27).

16. Отсутствие эффективных механизмов участия приведет к появлению во многих странах феномена новой дихотомии, при которой только отдельные сектора будут вовлечены в глобальные процессы экономического роста.

II. Участие и расширение прав

17. Технический прогресс неизменно сказывается на формах социальной организации. Структура современных предприятий, высокие технологии и, наконец, технические процессы, обусловленные современной информационной и цифровой революцией, привели к структурным преобразованиям в системах организации и осуществления власти.

18. Пирамидальную и вертикальную структуры общественной организации традиционно связывали с формами трудовой деятельности, сложившимися в результате первой промышленной революции. Именно по такой схеме были организованы фабрики и армии. На протяжении столетий организация производства, как, впрочем, и военной деятельности, характеризовалась четким делением на тех, кто обладал научным знанием, и тех, кто был вынужден заниматься примитивным, однообразным ручным трудом. Проводимые исследования и существующие тенденции указывают на то, что в настоящее время положение дел кардинально меняется. Отсутствие обратной связи между руководителями производства и работниками, как правило, не только становится

источником конфликтов, но и ведет к ослаблению процессов инновационного, творческого и, как следствие, производственного характера. Плохая организация свидетельствует об отсутствии участия.

19. Именно поэтому в предпринимательских кругах уже который год ведутся разговоры о необходимости расширить участие в принятии решений на всех уровнях. Этот процесс получил название "расширение прав" (**Empowerment**).

"Расширение прав подразумевает получение наибольшей выгоды от применения информационных технологий. Работники, рабочие коллективы и производственные структуры получают полный доступ к ключевой информации, овладеют соответствующими технологиями и навыками, а также получают ответственность и право использовать эту информацию и принимать участие в административной деятельности.

Этот инструмент позволит заменить устаревшую иерархическую структуру на автономные группы, осуществляющие самоконтроль и обменивающиеся информацией с остальными подразделениями. На работников возлагается дополнительная ответственность, и они получают возможность проявить себя с лучшей стороны. Любой человек, не работающий на предприятии, без труда может указать на слабые места в производственном процессе. Но проблема заключается в том, что сами работники порой даже не догадываются, где допущены ошибки, а если и догадываются, то стараются закрывать на это глаза".⁴

20. Эти концепции, которые в настоящее время широко применяются на производстве, все чаще переносятся и на социальные процессы, в частности те из них, которые связаны с развитием.

21. В отсутствие механизма перераспределения административных функций "автономных групп" и "доступа к ключевой информации", что предполагает возможность осуществления контрольных полномочий, реализация соответствующих программ представляется невозможной. В силу этого расширение прав становится обязательным условием развития.

22. В справочнике предпринимателя выделено три элемента, играющих ключевую роль в процессах расширения прав⁵:

⁴ Banners Interchange Program, 2004.

"Первый элемент касается системы взаимоотношений. Отношения, которые руководитель устанавливает со своими работниками, должны характеризоваться двумя моментами: они должны быть эффективными, что необходимо для достижения в процессе работы поставленных целей; и прочными, т.е. носить постоянный характер и не зависеть от эмоций.

Второй элемент касается дисциплины. Расширение прав не означает ослабления дисциплины и установления на предприятии атмосферы патернализма. С этой точки зрения важно стремиться к: 1) порядку – в этом случае персонал сможет работать по отлаженной организованной схеме, что создает благоприятные условия для производственной деятельности; 2) разграничению функций, что предполагает четкое определение круга обязанностей и ответственности сотрудников. Это позволит работникам хорошо представлять пределы своих полномочий.

Третий элемент – это поощряемая руководителями и координаторами всесторонняя и решительная приверженность делу на всех уровнях. Сюда входят: 1) преданность; администратор должен быть предан своим работникам, чтобы и они отвечали ему тем же; 2) последовательность, т.е. настойчивость при достижении целей и обеспечение стабильных производственных отношений, что создаст благоприятную атмосферу для выполнения работниками административных

⁵ Понятие "**empowerment**" означает передачу власти или полномочий подчиненным, с тем чтобы у них появилось чувство, что они в состоянии самостоятельно управлять собственной деятельностью.

В английском языке слово "**empowerment**" и его производные встречаются в различных значениях и контекстах. Другие возможные варианты перевода: **To empower** – уполномочить, наделить полномочиями и правами, наделить властью, дать возможность, разрешить, предоставить право; давать полномочия (в юридическом и деловом контексте), поручить что-либо.

Empowerment – наделение полномочиями, облечение (властью, силой), предоставление полномочий, расширение прав и возможностей.

Empowered – уполномоченный, правомочный.

Powered - наделенный властью.

Расширение прав – это универсальный инструмент, который в рамках моделей постоянного технологического развития, а также в рамках базовых предприятий позволяет укреплять производственные структуры.

Расширение прав играет роль стратегического инструмента, который укрепляет руководящее начало, вносит смысл в коллективную работу и превращает понятие максимального качества из девиза, призванного способствовать самомотивации, в эффективную функциональную систему.

указаний; и наконец, 3) рабочий настрой в качестве движущей и созидательной силы, которая превращает людей в энергичных руководителей.

23. Американский адвокат Джейн Лионе, защищающая интересы лиц с ограниченными возможностями, отмечает следующий момент: "Власть может быть позитивной и негативной. Если ли власть используется для порабощения, подавления и подчинения, она негативна. Власть, созидающая и обогащающая, – позитивна. Наделение властью, расширение прав – позитивные процессы. Расширение прав может быть результатом воздействия внешней силы, но этот процесс обретает конструктивный характер только тогда, когда идет изнутри; т.е. тогда, когда он осознан, сознателен и созидателен. С расширением прав связаны такие понятия, как причастность, настойчивость, целеустремленность."⁶.

24. Понятие "культурного контроля", введенное мексиканским антропологом Бонфилом Батальей, неразрывно связано с этими элементами – "причастностью, настойчивостью и целеустремленностью", – которые хотя и применяются для определения современных производственных и организационных отношений, но тем не менее в той же мере важны и для понимания политических и социальных процессов и процессов развития. "Культурный контроль" – это способность общества взять процессы развития в свои руки. Это означает, что общество само определяет темпы развития, формат процессов модернизации, динамику технологических преобразований, а кроме того, способно влиять на принимаемые властями решения относительно того, какие меры будут утверждены, а какие отклонены. Наконец, культурный контроль означает, что общество не сломлено и не ослаблено, что оно не теряется перед внешним воздействием и может "контролировать" процессы развития не в порядке противодействия, а в форме активного участия.

25. Расширение прав является условием как участия в целом, так и участия, связанного с развитием, экономическим ростом и изменениями, обусловленными процессом глобализации.

III. Активное и пассивное участие

26. В большинстве программ развития участие рассматривается исключительно как "консультирование". Это называется "пассивным участием". С заинтересованными сторонами проводятся консультации по уже принятым властями решениям.

⁶ Jayne Leone, Power, Control, Confidence, and Courage; Independent Living Institute at www.independentliving.org/docs5/Leone97.html

27. "Активным участием", как это явствует из примеров, приведенных в начале настоящего документа, называется весь процесс принятия решения: подготовка проекта, выполнение, последующая деятельность, контроль и оценка.

28. Во-первых, активное участие – это длительный, а следовательно, медленный процесс. Немалое время уходит на организацию всех сторон, заинтересованных в развитии, на выработку соответствующих методологий для их организации в качестве автономного коллектива, не зависящего от запланированной программы. Государства со своей стороны должны укреплять механизмы гражданского общества и учитывать их опыт и мнения.

29. Во-вторых, активное участие – дорогостоящий процесс. Возможно, что именно это препятствие служит основным доводом против такого участия. Проведение совещаний, инструктаж и подготовка требуют значительных вложений при осуществлении любой из программ развития, и во многих случаях не согласуются с планами организаций-исполнителей, правительств и, в конечном счете, с неотложным характером деятельности в области развития. Соблюдение конкретных, формально установленных требований в большинстве случаев приводит к тому, что активное участие принимает формы пассивного участия или приобретает исключительно консультативный характер.

30. В-третьих, активное участие чревато конфликтами. Люди, получившие дополнительные полномочия, имеют собственные позиции и принимают решения, которые не всегда нравятся тем, кто руководит процессами развития или отвечает за них. При осуществлении этого процесса важно понимать, что знания и решения могут генерироваться представителями весьма далеких от власти секторов, которые принято считать невежественными или недостаточно подкованными в технических вопросах. Вместе с тем следует иметь в виду, что люди, заинтересованные в собственном развитии, смогут найти наиболее приемлемые решения с учетом тех обстоятельств, которые побудили их к действиям.

31. В-четвертых, активное участие ограничивает автономность кругов, которые имеют власть и принимают решения, поскольку с учетом принципа активного участия решения должны согласовываться на всех этапах соответствующей деятельности.

32. В-пятых, активное участие представляет собой форму внешнего контроля, а значит, органам власти придется отчитываться по результатам любого из соответствующих процессов. Активное участие – это процесс постоянного контроля.

33. В-шестых, активное участие является единственным способом сдерживать коррупцию - одно из самых опасных явлений, существенно подрывающих программы развития. Исследования по вопросам нищеты свидетельствуют, что коррупция остается одним из главных препятствий на пути устранения нищеты. Активное участие обеспечивает транспарентность, необходимая для надлежащего проведения программ.

IV. Участие, цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и борьба с крайней нищетой

34. В Декларации тысячелетия, приверженность которой подтвердили большинство стран мира, были поставлены высокие цели в области борьбы с нищетой. Эти цели лежат в основе стремления международного сообщества сделать мир более гуманным.

35. Невозможно создать надлежащую базу для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не поощряя участия в этих процессах организованного гражданского общества, и, в первую очередь, представителей неимущих слоев, беднейших стран и НПО, работающих с неимущими.

36. Тенденция все чаще рассматривать борьбу с крайней нищетой с позиций благотворительности, гуманитарной помощи и чрезвычайных программ нередко приводит к расколу между населением, получающим помощь, и структурами-донорами. Эта тенденция прослеживается на многих континентах и во многих регионах, и в большинстве случаев подобный подход только усложняет ситуацию, усиливает зависимость от внешних факторов способствует дальнейшему укоренению нищеты.

37. Международное сообщество должно включить "право на участие", в качестве обязательного элемента, во все программы, направленные на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Таким образом, объемы помощи в развитии и гуманитарной помощи должны определяться с учетом конкретных потребностей каждой из неимущих групп, при этом следует поощрять активное участие заинтересованных лиц, готовых взять на себя ответственность за собственную судьбу.

38. С другой стороны, следует особо отметить, что невозможность участия в развитии является оскорблением человеческого достоинства, посягательством на право людей быть активными участниками соответствующих процессов и чревато укоренением нищеты и зависимости и отсутствием альтернатив.

39. Перед Социальным форумом Подкомиссии по поощрению и защите прав человека стоит задача содействовать на международном уровне диалогу между организациями,

представляющими интересы неимущих, неправительственными организациями, работающими с неимущими людьми, международными институтами и правительствами, с тем чтобы открыть дорогу гражданскому участию в области экономических, социальных и культурных прав. Именно поэтому так важна роль Социального форума, как выразителя идеи активного участия и новых отношений в контексте экономического, социального и культурного развития.
