



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
 ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
 И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ



Distr.
 GENERAL
 E/CN.4/1984/I2
 12 January 1984
 RUSSIAN
 Original: English/Frenc

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Комиссия по правам человека
 Сороковая сессия
 Пункт 8 предварительной повестки дня

ВОПРОС ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВО ВСЕХ СТРАНАХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ИЗЛОЖЕННЫХ ВО ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОМ ПАКТЕ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ, И ИССЛЕДОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ В СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ЭТИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ВКЛЮЧАЯ:

- a) ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВОМ НА ДОСТАТОЧНЫЙ ЖИЗНЕННЫЙ УРОВЕНЬ;
- b) ВЛИЯНИЕ СУЩЕСТВУЮЩЕГО НЕСПРАВЕДЛИВОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОРЯДКА НА ЭКОНОМИКУ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН И ВОЗНИКАЮЩИЕ В СВЯЗИ С ЭТИМ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД;
- c) ПРАВО НА УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ЕГО РАЗЛИЧНЫХ ФОРМАХ КАК ВАЖНЫЙ ФАКТОР В РАЗВИТИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Исследование по праву на участие населения в его различных формах как важному фактору полного осуществления всех прав человека

Предварительный доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ		Пункты	Стр.
I.	Введение	1-5	2
II.	Краткое изложение мнений государств по данному исследованию	6-16	4
III.	Обзор работы Организации Объединенных Наций и других органов в области участия населения	17-52	7
IV.	Предварительный план окончательного исследования	53-63	14
	Приложение. Замечания, полученные от правительств в ответ на резолюцию 1983/31 ЭКОСОС		

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Мандат

1. В своей резолюции 1983/14 от 22 февраля 1983 г. Комиссия по правам человека с удовлетворением приняла к сведению доклад о работе Международного семинара по вопросу о массовом участии, проходившего в Любляне, Югославия, с 17 по 25 мая 1982 г. (A/37/442), и рекомендовала Экономическому и Социальному Совету принять проект резолюции, который впоследствии был принят Советом в качестве резолюции 1983/31 от 27 мая 1983 года. Настоящий предварительный доклад представлен в соответствии с этой резолюцией, в которой Совет просил Генерального секретаря провести всестороннее аналитическое исследование по Праву на участие населения в его различных формах как важному фактору полного осуществления всех прав человека и представить предварительное исследование Комиссии по правам человека на ее сороковой сессии и окончательное исследование - на ее сорок первой сессии. Совет просил далее Генерального секретаря при подготовке этого исследования принять во внимание работу по разработке понятия и практики участия населения, которая проводится соответствующими органами Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями и другими органами, а также мнения, выраженные на тридцать девятой сессии Комиссии по правам человека, и такие мнения, в частности, по соответствующему национальному опыту, которые могут быть представлены правительствами в ответ на резолюцию 37/55 Генеральной Ассамблеи и на резолюцию 1983/31 Совета.

2. Можно напомнить, что в своей резолюции 37/55 от 3 декабря 1982 г. Генеральная Ассамблея с признательностью приняла к сведению доклад о Международном семинаре по вопросу о массовом участии (A/37/442); предложила государствам-членам учитывать в своей политике и программах в области развития рекомендации Семинара, принимая во внимание свои конкретные экономические и социальные условия; призвала органы и организации системы Организации Объединенных Наций содействовать, когда это необходимо, массовому участию в осуществлении их программ в степени и форме, отвечающих характеру их деятельности; и просила Генерального секретаря препроводить его доклад о Семинаре для рассмотрения государствам-членам и соответствующим органам Организации Объединенных Наций. Ассамблея также просила Комиссию по правам человека рассмотреть на своей тридцать девятой сессии вопрос о массовом участии в его различных формах как важном факторе развития и осуществления прав человека, принимая во внимание, в частности, результаты работы Семинара в том виде, в каком они содержатся в докладе Генерального секретаря, и представить Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет соответствующие предложения для более полного осуществления прав человека; и просила Генерального секретаря подготовить всеобъемлющий доклад о ходе осуществления настоящей резолюции с учетом предложений, сделанных в Комиссии по правам человека, и представить свой доклад Ассамблее на ее тридцать восьмой сессии. Доклад Генерального секретаря, о котором говорится в резолюции 37/55, содержится в документе A/38/338 и Add.1-4.

B. Источники информации

3. В соответствии с резолюцией 1983/31 Экономического и Социального Совета Генеральный секретарь в вербальной ноте от 25 августа 1983 г. просил все государства-члены представить замечания и комментарии в отношении резолюции 1983/31 Совета. В этой связи Генеральный секретарь указал, что любая информация, представленная ему государствами в отношении резолюции 37/55 Генеральной Ассамблеи, будет автоматически приниматься во внимание при подготовке исследования и не должна повторяться в ответе на вербальную ноту от 25 августа 1983 года. 3 августа 1983 г. помощник Генерального секретаря, возглавляющий Центр по правам человека, направил письма аналогичного содержания соответствующим органам Организации Объединенных Наций, специализированным учреждениям и другим органам.

4. На 20 декабря 1983 г. в ответ на резолюцию 1983/31 были получены следующие основные ответы, которые в кратком виде пригодятся в данном предварительном исследовании:

а) от правительств:

Финляндии, Ватикана, Нидерландов и Югославии;

б) от соответствующих органов Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и других органов:

Комиссии европейских сообществ, Экономической комиссии для Латинской Америки, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Организации американских государств, Центра Организации Объединенных Наций по социальному развитию и гуманитарным вопросам, Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам ХАБИТАТ, Детского фонда Организации Объединенных Наций, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Фонда Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения и Всемирной организации здравоохранения.

5. Помимо этих ответов, основными источниками информации, используемыми при подготовке настоящего предварительного доклада, являются исследования, подготовленные различными органами Организации Объединенных Наций или для этих органов, исследования региональных межправительственных организаций и работы признанных ученых в этой области. Окончательный доклад будет представлен Комиссии по правам человека на ее сорок первой сессии.

II. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ МНЕНИЙ ГОСУДАРСТВ ПО ДАННОМУ ИССЛЕДОВАНИЮ

6. Приведенный ниже анализ представляет собой краткое изложение мнений, выраженных в ходе прений по вопросу об участии населения на тридцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи и на тридцать девятой сессии Комиссии по правам человека, а также в комментариях и замечаниях, представленных правительствами Генеральному секретарю в отношении резолюции 37/55 Генеральной Ассамблеи 1/ и резолюции 1983/31 Экономического и Социального Совета 2/. В этом анализе также принимаются во внимание выводы, принятые Международным семинаром по вопросу о массовом участии (A/37/442).

1. Теория и практика участия населения

7. Один из основных выводов, сделанный на Международном семинаре по вопросу о массовом участии (далее упоминается как "Семинар") и подтвержденный в ответах государств, заключается в том, что практически все страны, по крайней мере в принципе, выступают за содействие участию населения в процессе развития. Во многих случаях было начато осуществление конкретных программ в отношении отдельных секторов или групп населения (A/37/442, пункт 58). Так же широко признавалась важность участия населения как средство содействия осуществлению всех прав человека 3/.

8. Тем не менее нет общепризнанного определения понятия участия населения. Указывалось, что сложность достижения согласованного определения отражает разнообразие требований, опыта, тенденций и исторических условий, существующих в различных странах (E/CN.4/1983/SR.18, пункт 22). Тем не менее опыт различных стран в содействии участию населения может в значительной степени пролить свет на условия, необходимые для его эффективного осуществления (E/CN.4/1983/SR.17, пункты 68-69; и A/38/338 и Add.1-4 passim). Так же подчеркивалось, что каждое государство имеет право выбирать такие учреждения и направления политики в отношении участия населения, которые наилучшим образом соответствуют национальным условиям и социально-политическим силам страны (E/CN.4/1983/SR.18, пункт 20), и что навязывание иностранных моделей участия препятствует достижению результатов (E/CN.4/1983/SR.17, пункт 45).

9. В целом указывалось, что в различных странах участие населения приобретает различные формы: от стратегии, направленной на мобилизацию национальных людских ресурсов в целях развития, до передачи власти народу путем его вовлечения в принятие всех решений по вопросам, затрагивающим его благосостояние и роль в обществе (E/CN.4/1983/SR.18, пункт 22).

1/ Эти ответы были воспроизведены в A/38/338 и Add.1-4. Экземпляры этих документов будут предоставлены в распоряжение членов Комиссии при рассмотрении настоящего доклада.

2/ Комментарии, полученные от правительств в ответ на резолюцию 1983/31 Экономического и Социального Совета, в кратком виде приводятся в приложении I к настоящему исследованию.

3/ A/38/338, пункт 5; A/C.3/37/SR.28, пункт 60.

Среди мер, с помощью которых можно содействовать участию населения, были, в частности, упомянуты применения юридических и судебных процедур, создание кооперативов и профсоюзов, перестройка существующих социально-экономических и политических институтов и системы государственного управления, поощрение индивидуальной и коллективной самостоятельности, создание добровольных ассоциаций и специализированных консультативных органов и проведение сопоставительных исследований и обмен опытом (A/37/442). В ходе прений на тридцать девятой сессии Комиссии по правам человека отмечалось, что участие населения должно иметь место при разработке политики в области развития, в общем процессе принятия решений, в претворении в жизнь и осуществлении программ развития и в справедливом распределении благ, полученных в результате развития (E/CN.4/1983/SR.17-20).

10. В своих комментариях, представленных Генеральному секретарю, государства, в частности, подчеркнули важность децентрализации процесса принятия решений (A/38/338, пункт 14, и E/CN.4/1984/12, приложение, пункт 21); укрепления роли местных властей (A/38/338/Add.1, пункт 25); обеспечения уважения права на самоопределение (A/38/338/Add.2, стр. 3); содействия местному самоуправлению 4/; принципов социалистического "самоуправления" 5/ и консультаций и участия неправительственных органов во всех формах подготовки законов и постановлений и в общих мероприятиях по планированию и развитию 6/.

2. Взаимосвязь между участием населения и уважением прав человека

11. В ходе прений на тридцать девятой сессии Комиссии по правам человека указывалось, что участие населения является чрезвычайно важным фактором, необходимым для осуществления многих прав, изложенных в Международном билле о правах человека (E/CN.4/1983/SR.17, пункт 50). В ответах, представленных правительствами, содержались ссылки на различные положения Всеобщей декларации прав человека, включая, в частности, статью 21 (3), в которой говорится, что "воля народа должна быть основой власти правительства", а также на соответствующие положения, содержащиеся в национальных конституциях и основных законах.

12. Подчеркивая связь между участием населения и осуществлением гражданских и политических прав, делегации заявили, что не может быть подлинного участия без свободы выражения своего мнения и что развитие осуществляется медленно при отсутствии свободы выражения своего мнения, нововведений, добровольного сотрудничества и поощрения автономных ассоциаций (A/C.3/37/SR.28, пункт 60). Свобода выражения своего мнения и информации и право принимать участие в управлении государственными делами также являются важными элементами эффективного осуществления права на участие населения (E/CN.4/1983/SR.18, пункт 37, и E/CN.4/1983/SR.20, пункт 61). Также подчеркивалось право бедных на объединение в целях защиты и отстаивания своих интересов (E/CN.4/1983/SR.17, пункты 77-78). Также указывалось, что в тех случаях, когда воля народа не рассматривается как основа власти правительства, социальный прогресс остается ограниченным, независимо от идеологических и финансовых мер (A/C.3/37/SR/28, пункт 45).

4/ A/38/338/Add.3, пункт 4, и ответ Югославии от 30 ноября 1983 г., стр. 3.

5/ E/CN.4/1984/12, приложение, пункты 34-45.

6/ A/38/338, пункты 9-12; A/38/338/Add.1, пункты 8-10, 12-20; A/38/338/Add.2, стр. 17; A/38/338/Add.3, пункты 5-6; и E/CN.4/1984/12, приложение, пункты 15-20.

13. Многие государства также подчеркнули связь между осуществлением экономических, социальных и культурных прав и участием населения в соответствующих процессах принятия и осуществления решений. В некоторых странах политика и программы развития сельских районов направлены на усиление роли участия населения путем поощрения ассоциаций производителей, кооперативов и организаций мелких фермеров (A/38/338/Add.1, пункт 40, и A/38/338/Add.2, стр. 24). Такие организации могут облегчить мобилизацию местных ресурсов, определение потребностей населения и координацию мероприятий в области развития (A/38/338, пункты 21-24), а также развитие самостоятельности народов и содействие им в решении своих собственных проблем (A/38/338/Add.1, пункт 48). Указывалось, что для содействия развитию права на охрану здоровья необходимы информирование и обучение населения по вопросам здравоохранения, организация оказания первой медицинской помощи среди населения и создание центров здравоохранения превентивного характера (A/38/338/Add.2, стр. 17-18). Также говорилось о том, что связь с социальными группами, находящимися в менее благоприятном положении, могла бы быть в большей степени достигнута путем создания местных комитетов здравоохранения и добровольных организаций (A/38/338/Add.1, пункты 65-66).

14. Некоторые правительства подчеркнули важность участия рабочих в управлении 7/. Однако также выражалось мнение о том, что до настоящего времени этому вопросу не уделялось достаточного внимания в дискуссиях об участии населения (E/CN.4/1984/12, приложение, пункты 1-2).

3. Участие населения как право человека

15. В Воззвании Тегеранской конференции говорится, что "законы каждой страны должны предоставлять каждому гражданину ... право участвовать в политической, экономической, культурной и социальной жизни своей страны" 8/. В своей резолюции 1983/31, содержащей просьбу о подготовке настоящего исследования, Экономический и Социальный Совет упоминает "право на участие населения". Однако к моменту принятия этой резолюции было также выражено другое мнение, в соответствии с которым это право еще не было установлено, и поэтому такая формулировка является преждевременной и вредной (E/1983/SR.15, стр. 7).

16. Согласно другому мнению, право на участие является правом человека, некоторые аспекты которого уже были отражены в международных документах по правам человека. Однако, согласно этому мнению, данное право не может быть сформулировано лишь на основе существующего позитивного права, и поэтому необходим его дальнейший анализ (E/CN.4/1984/12, приложение, пункты 59-60). Также указывалось, что, учитывая широту и сложность понятия участия населения, будущие исследования должны быть сосредоточены на более узко определенных темах, которые могут быть глубоко изучены (A/38/338/Add.1, пункт 52).

7/ A/38/338/Add.1, пункт 51; A/38/338/Add.2, стр. 4-6 и 8-14; A/38/338/Add.3, пункт 5; и A/38/338/add.4, пункты 7-9.

8/ Права человека: Сборник международных договоров (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.83.XIV-1), стр. 23, пункт 5.

III. ОБЗОР РАБОТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И ДРУГИХ ОРГАНОВ В ОБЛАСТИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ

17. Для обеспечения полного учета в окончательном исследовании соответствующей работы других органов Организации Объединенных Наций, избегая при этом ненужного дублирования этой работы, Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 1983/31 просил Генерального секретаря "принять во внимание [в частности] работу по разработке понятия и практики участия населения, которая проводится соответствующими органами Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями и другими органами". В этой связи упоминались комментарии, полученные от таких органов в ответ на резолюцию 37/55 Генеральной Ассамблеи, которые были воспроизведены в документах A/38/338 и добавления 1-2.

18. Кроме того, Генеральный секретарь получил комментарии от Организации Объединенных Наций и других органов, связанных с этим исследованием. Тексты этих комментариев содержатся в досье секретариата и по просьбе могут быть предоставлены для ознакомления. Изложение ответов приводится ниже.

A. Замечания, полученные из источников Организации Объединенных Наций

ЦЕНТР ПО СОЦИАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ И ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ

[Язык оригинала: английский]
[26 сентября 1983 г.]

19. В своем ответе ЦСРГВ направил в секретариат документ, озаглавленный "Участие общины в социальном планировании городов", подготовленный совещанием Группы экспертов по вопросу участия населения в местном планировании в целях социальной интеграции в городских районах, состоявшемся в Вене 7-11 ноября 1983 года.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

[Язык оригинала: английский]
[22 августа 1983 г.]

20. В своем ответе ЭСКАТО представила ряд материалов, которые она подготовила по вопросу о концепции и практике участия населения.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

[Язык оригинала: английский]
[25 октября 1983 г.]

21. В своем ответе ЭКЛА сослалась на информацию, ранее представленную Генеральному секретарю в ответ на резолюцию 37/55 Генеральной Ассамблеи (воспроизведенную в документе A/38/338, пункты 36-40), а также представила ряд конкретных исследований по странам, которые она провела.

ЦЕНТР ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

[Язык оригинала: английский]
[31 октября 1983 г.]

22. Право народов принимать непосредственное участие в разработке политики и программ, затрагивающих их жизнь, было признано на Хабитате - Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, состоявшейся в Ванкувере, Канада, 31 мая - 11 июня 1976 года. В Декларации, принятой в конце работы Конференции, содержится следующий принцип:

"Все люди имеют право и обязаны в индивидуальном и коллективном плане участвовать в разработке и осуществлении политики и программ в области своих населенных пунктов" (пункт 13 общих принципов).

В приводимом после Декларации Плане действий содержится следующая рекомендация:

"Участие общественности должно стать неотъемлемым элементом в жизни населенных пунктов, особенно в деле планирования стратегии и в ее формулировании, осуществлении и руководстве; оно должно оказывать воздействие на органы управления всех уровней в процессе принятия решений в целях обеспечения политического, социального и экономического роста населенных пунктов" (рекомендация E.1).

23. Таким образом, содействие участию общественности в программах развития и улучшения населенных пунктов является первоочередным вопросом ЦООНП.

ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ

[Язык оригинала: английский]
[28 октября 1983 г.]

24. Концепции участия населения уделяется большое внимание в каждом секторе и в виде деятельности, рассматриваемых во Всемирном плане действий в области народонаселения 9/.

25. Неотъемлемая роль участия населения в успехе политики, связанной с населением и развитием применительно к деятельности ЮНФПА, наиболее четко изложена в пункте 71 Всемирного плана действий в области народонаселения:

"Для достижения целей настоящего Плана действий в области народонаселения, а также для надлежащего осуществления его рекомендаций необходимо применять меры, содействующие расширению знаний о соответствующих связях и проблемах, с тем чтобы способствовать разработке политики в области народонаселения и добиться сотрудничества и участия всех сторон, заинтересованных в разработке и осуществлении этой политики".

9/ Доклад Всемирной Организации Объединенных Наций по народонаселению, 1974 г.
(издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.75.XIII.3), глава I.

Участие населения и программы планирования семьи

26. В тех случаях, когда программы планирования семьи касаются решения отдельных лиц и супружеских пар относительно рождения детей, участие населения признается ЮНФПА как неотъемлемый аспект таких программ. Участие отдельных лиц и общины в разработке и осуществлении программ планирования семьи рассматривается не только как самоцель и важный компонент аспектов прав человека в планировании семьи, но также и как важный фактор, необходимый для успеха программ.

Массовое участие в информировании и обучении населения и его общины

27. Для принятия народом рациональных решений в отношении населения и развития чрезвычайно важным является наличие точной, своевременной и одинаковой информации в отношении имеющихся альтернатив. Поддержка ЮНФПА мероприятий в области обучения и общения населения направлена именно на оказание помощи в создании разумной основы для выбора альтернатив.

Участие населения и роль и статус женщин в мероприятиях в отношении населения и развития

28. Большинство мероприятий в области населения, проводимых с помощью ЮНФПА, затрагивают женщин и, при должном внимании, могут оказать им пользу. Однако для увеличения этой пользы необходимы особые усилия и подготовка для обеспечения участия и вовлечения женщин на всех уровнях и этапах разработки и осуществления проекта.

29. В декабре 1976 г. ЮНФПА выпустил рекомендации в отношении программ развития, разработки, осуществления и оценки проектов в отношении женщин, населения и развития. Их цель заключается в "обеспечении того, чтобы женщины являлись не только получателями услуг, но также и активными участницами мероприятий в области населения, чтобы их конкретные потребности... полностью принимались во внимание при разработке, осуществлении и оценке всех программ и проектов ЮНФПА".

ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

[Язык оригинала: английский]
[24 октября 1983 г.]

30. В своем ответе ЮНИСЕФ представил копию документа, озаглавленного: "Массовое участие мужчин и женщин на благо детей", и копию статьи из газеты "Эссаймент чилдрен" (№ 59/60, 1982г.) под названием: "Участие общины: текущие вопросы и накопленный опыт".

В. Замечания, полученные от учреждений системы Организации Объединенных Наций

МЕЖНАРОДНЫЙ ФОНД СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

[Язык оригинала: английский]
[9 сентября 1983 г.]

ВВЕДЕНИЕ

31. На Всемирной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов, состоявшейся в Риме в июле 1979 г., отмечалось, что стратегия развития сельских районов может быть полностью осуществлена лишь путем стимулирования, активного участия и организации широких масс сельского населения с особым акцентом на наименее привилегированные слои при разработке концепций, политики и программ и создании административных, социальных и экономических институтов, включая кооперативы и другие добровольные формы организации, для осуществления и оценки этих программ.

32. МФСР как финансовое учреждение в рамках системы Организации Объединенных Наций предоставляет развивающимся странам долгосрочные кредиты на льготных условиях для осуществления проектов в области сельского хозяйства и развития сельских районов. Нашими целями являются увеличение производства продовольствия, улучшение питания и снижение уровня бедности в сельских районах в развивающихся странах-членах с низким доходом.

33. В соответствии с политикой и критериями МФСР в области предоставления кредитов ее проекты должны быть разработаны таким образом, чтобы максимально обеспечить осуществление этих целей, предоставляя большие в пропорциональном отношении блага бедным слоям населения, а именно мелким и безземельным фермерам. С этой целью МФСР уделяет большое внимание привлечению и эффективному участию сельской бедноты, что является основополагающим фактором расширения и успеха проектов сельскохозяйственного развития и развития сельских районов, осуществляемых в отношении бедных. Эффективное участие предполагает активную роль в принятии решений в отношении определения, разработки, осуществления, оценки проектов и контроля за ними и, прежде всего, в распределении прибыли.

Цели развития с участием населения

34. МФСР в своей политике, программах и проектах полностью учитывает важность участия народа в развитии сельских районов. Он твердо придерживается принципов содействия участию народа в принятии решений в процессе развития путем вовлечения возможных бенефициаров на различных этапах осуществления проекта путем справедливого распределения благ, получаемых от финансируемых им проектов. МФСР рассматривает участие народа как важную цель развития и поэтому – важный критерий оценки значения и результатов проекта или программы развития.

Внешние и внутренние препятствия

35. Предпринимая усилия по содействию участию, важно проанализировать и понимать основные препятствия, которые неизбежно подрывают эти шаги. Они включают внешние препятствия, возникающие, в частности, в результате несправедливого распределения земли, недостатка или несоответствия правительственных мер и финансовой поддержки и относительной изоляции или отдаленного расположения сельской бедноты; внутренние препятствия, которые зачастую возникают в результате неправильной политики местного руководства и ограниченной роли местных организаций в развитии сельских районов.

36. Ясно, что блага от мероприятий в области развития получают главным образом те, кто имеет основной доступ к земле и другим ресурсам. В тех случаях, когда такой доступ является неодинаковым, что часто имеет место, группа населения с более высоким доходом получает большую часть благ даже от программ, ориентированных на бедных. Менее привилегированные группы получают меньшие прибыли от таких программ и могут даже оказаться в гораздо худших экономических и социальных условиях, чем раньше. Хотя в некоторых случаях существенное улучшение положения иногда зависит от проведения надлежащих аграрных реформ, тем не менее, в большинстве развивающихся стран существует потребность в разработке проектов, ориентированных исключительно на бедных.

37. Внутренние препятствия на пути к участию сельского населения являются не столь серьезными, но тем не менее важными с практической точки зрения. В большинстве случаев эти препятствия могут быть преодолены путем укрепления роли местных властей, децентрализации различных учреждений, предоставляющих помощь и услуги в мероприятиях в области развития, и оказания специальной помощи местным правительственным учреждениям по созданию и укреплению программ обучения и подготовки для менее привилегированных групп населения в целях увеличения их возможностей участвовать в мероприятиях в области развития.

38. В тех странах, где целесообразно осуществление аграрных реформ, возможности содействия участию сельского населения являются особенно большими. Например, часто имеется возможность создать организации возможных бенефициаров для получения кредитов и капиталовложений и обеспечения того, чтобы эти организации могли мобилизовать дополнительные средства, необходимые для улучшения и использования своих новых приобретенных земель.

39. Основной целью должно быть содействие созданию организаций для оказания различных экономических, социальных и культурных услуг и для развития самостоятельности на уровне общины. В то же время возможность участия в разработке, осуществлении и оценке результатов проектов развития сама по себе будет стимулировать участие сельской бедноты.

40. Масштабы и характер политики и мер по преодолению этих препятствий и содействию участию населения отличаются в каждой стране и зависят главным образом от социально-экономического положения в каждой из них. В тех странах, где политика правительства благоприятствует развитию системы участия, возможности местных инициатив являются весьма широкими. Полезными были бы также поддержка и стимулирование таких инициатив внешними учреждениями по вопросам развития.

Усилия МФСР по расширению участия народа

41. С учетом своей политики и критериев в области предоставления кредитов МФСР рассмотрел мероприятия по содействию участию сельского населения, а именно:

- мероприятия, вытекающие из инициатив, предпринятых в сельских районах в целях удовлетворения отмеченных потребностей;
- инициативы, которые предполагают принятие со стороны правительства мер по содействию организации сельского населения для самостоятельного осуществления программ, направленных на их социально-экономическое развитие;
- мероприятия, обеспечивающие доступ бедного населения к процессу принятия решений, и их влияние на этот процесс при подготовке, разработке, осуществлении, оценке проектов и контроле за ними.

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ

[Язык оригинала: французский]
[6 октября 1983 г.]

42. В своих различных рекомендациях и резолюциях ЮНЕСКО подчеркивала важность внутреннего развития, с одной стороны, и участия населения в процессе развития, с другой стороны. Кроме того, в соответствии с правовыми документами ЮНЕСКО участие рассматривается как меры в области развития в рамках "права на всестороннее развитие любого человека, которое предполагает абсолютно равный доступ к средствам прогресса и полного расцвета личности и коллектива в атмосфере уважения ценностей цивилизации, а также национальной и мировой культуры" (Статья 3 Декларации о расе и расовых предрассудках).

43. Эти направления отражены в мероприятиях различных секторов программ, входящих в круг ведения Организации, и в частности в области образования, культуры, связи, социальных наук и их применения.

ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

[Язык оригинала: английский]
[12 октября 1983 г.]

44. Участие общины или участие населения в развитии здравоохранения является ключевым фактором Глобальной стратегии обеспечения здоровья для всех к 2000 г. ВОЗ, которая основывается на принципах первичной медицинской помощи и которая была принята Всемирной ассамблеей здравоохранения в 1981 году.

45. Участие общины в развитии здравоохранения понимается как процесс установления сотрудничества между правительством и местными общинами в планировании, осуществлении и использовании мероприятий в области здравоохранения для получения выгод в результате усиления местной самостоятельности и социального контроля за инфраструктурой и технологией здравоохранения. Участие общины означает, что народ, имеющий право и обязанность участвовать в решении своих проблем здравоохранения, несет большую ответственность за определение своих потребностей в области здравоохранения, мобилизации местных средств и выдвижения новых решений, а также за создание местных организаций и обеспечение их деятельности в поддержку этих мер.

46. Усиление местной самостоятельности и социального контроля за инфраструктурой и технологией здравоохранения являются краеугольными камнем, на котором строится участие общины в процессе развития здравоохранения. Хотя основная ответственность за развитие здравоохранения народа продолжает лежать на правительстве она должна также возлагаться и на общины, которым следует осуществлять самостоятельные меры при надлежащей координации и помощи со стороны правительства.

47. Большинство программ ВОЗ и все региональные отделения отмечают участие общины как основополагающий элемент своей деятельности. Путем технического сотрудничества со странами они оказывают помощь в разработке практических планов участия общины, осуществлении этих планов и оценке участия общины в оказании первичной медицинской помощи. На национальном уровне эта деятельность связана с ликвидацией политических препятствий на пути к включению вопроса об участии общины в меры политики в области первичной медицинской помощи и с постепенной переориентацией системы здравоохранения на принцип первичной медицинской помощи, основанной на участии общины. На промежуточном уровне системы здравоохранения эта деятельность направлена на содействие пониманию роли участия общины среди персонала службы здравоохранения в целях поддержки принятия решений на уровне общины и других мероприятий общины в технической области. Мероприятия в области участия общины осуществляются главным образом на местном уровне, где акцент делается на стимулирование и мобилизацию общины в целом для определения своих потребностей в области здравоохранения, планирования и принятия решений по вопросам оказания медицинской помощи, осуществления мероприятий в области первичной медицинской помощи и получения благ от здравоохранения на справедливой основе.

48. ВОЗ осуществляет следующие мероприятия:

- собирает и распространяет информацию об условиях и опыте участия общины в предоставлении первичной медицинской помощи;
- сотрудничает с правительствами в создании постоянных учреждений, контролируемых общинами, в частности для предоставления услуг в сельских и бедных городских районах;
- содействует разработке программных мероприятий по оказанию поддержки процессу управления на уровне общины и сотрудничает в таких мероприятиях;
- сотрудничает со странами в укреплении учреждений по подготовке, в частности, работников общины и добровольцев деревни;
- разрабатывает методологии по разработке и внедрению механизмов участия общины;
- сотрудничает с другими учреждениями в деле содействия мероприятиям, оказывающим поддержку процессу участия общины.

49. Ожидается, что поощрение участия общины во всем мире будет способствовать разработке национальных планов поощрения участия общины, и это должно привести к внедрению крупномасштабных функциональных механизмов участия общины в предоставлении первичной медицинской помощи в целях справедливого развития здравоохранения в странах.

C. Замечания, полученные от региональных межправительственных организаций

КОМИССИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ

[Язык оригинала: французский]
[11 ноября 1983 года]

50. Хотя осуществление прав человека не является непосредственной целью договоров, в соответствии с которыми было создано Европейское сообщество, оно своей разнообразной деятельностью, в частности в социальной области, направленной на улучшение благосостояния людей в целом и, в частности, отдельных социальных групп, косвенным образом, но активно участвует в защите основных прав. Так, например, были приняты специальные меры в области защиты прав женщин; другие принятые меры направлены на обеспечение трудящимся-мигрантам тех же прав, которыми пользуются национальные трудящиеся.

51. Со своей стороны Трибунал Европейских сообществ, обеспечивающий уважение законов сообществ, также следит за защитой основных прав.

ОРГАНИЗАЦИЯ АМЕРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ

[Язык оригинала: английский]
[25 октября 1983 года]

52. В своем ответе Межамериканская комиссия по правам человека ОАГ представила соответствующие части подготовленных ею последних докладов по странам, касающиеся политического участия.

IV. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ПЛАН ОКОНЧАТЕЛЬНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

53. Целью данного раздела является показ некоторых основных вопросов, которые будут рассмотрены в окончательном исследовании, которое будет представлено Комиссии по правам человека на ее сорок первой сессии. Поскольку предварительный план дается в описательной форме, он не является ни всеобъемлющим, ни окончательным. Помимо вопросов, затронутых ниже, в окончательном исследовании будут также отражены замечания и мнения, которые государства представили Генеральному секретарю в отношении данного исследования, и вопросы, отмеченные в ходе соответствующих прений в Комиссии по правам человека и на Генеральной Ассамблее. Предлагается разделить данное исследование на три части.

Часть I. Теория и практика участия населения: обзор

54. Окончательное исследование будет начинаться с обзора различных определений участия населения, выдвинутых рядом национальных и международных органов и различными авторами; в нем также будет сделана попытка выделить ряд основных элементов, которые целесообразно будет включить в любое общее определение участия населения. В этой связи имеет смысл напомнить резолюцию 1929 (IVII) Экономического и Социального Совета, в которой Совет рекомендовал, чтобы участие населения использовалось в качестве основной политической меры. В этой резолюции предусматривается широкое применение данного понятия в соответствии с политической и социально-экономической системой каждой страны.

55. В окончательном исследовании должно внимание будет уделено многостороннему характеру этого понятия, что вызывает необходимость равного рассмотрения его политических, а также экономических, социальных, культурных и правовых аспектов. Таким образом, в дискуссии по вопросу о понятии участия населения полностью будет отражен принцип взаимозависимости и неделимости прав человека.

56. В отношении практического аспекта участия населения, в отличие от его теоретических аспектов, в окончательном исследовании будут рассмотрены основные формы участия населения, созданные на национальном уровне, в свете соответствующих международных норм или рекомендаций. В этой связи исследование будет основываться на замечаниях и информации, полученных от правительств, а также из других источников, в которых описывается деятельность по этому вопросу в различных странах.

57. В первой части данного исследования должно внимание будет также уделено роли участия населения в процессе развития. Различными органами Организации Объединенных Наций был принят широкий ряд деклараций и резолюций, в которых была подтверждена основополагающая роль участия населения. В настоящее время широко признается, что для достижения эффективности участия оно должно осуществляться на всех уровнях принятия решений и иметь место на различных этапах процесса развития: от установления общих целей и планирования программ до их осуществления и оценки результатов 10/.

10/ Там же, стр. 10.

Часть II. Взаимосвязь между участием населения и содействием осуществлению прав человека

58. В этой части окончательного исследования внимание прежде всего обращается на взаимосвязь между участием населения и правами на самоопределение и развитие. Связям между самоопределением и участием населения уже уделялось значительное внимание при рассмотрении вопроса о деколонизации 11/. Помимо политических аспектов права на самоопределение будут также рассмотрены его экономические, социальные и культурные аспекты.

59. Связь между правом на развитие и участием населения подчеркивалась в двух докладах Генерального секретаря о праве на развитие 12/. Рабочая группа правительственных экспертов по праву на развитие, созданная Комиссией по правам человека, также отмечала важность участия населения для эффективного осуществления права на развитие 13/.

60. Внимание также будет обращаться на взаимосвязь между участием населения и осуществлением прав человека отдельными группами, такими, как женщины, меньшинства и коренное население, а также сельское население.

61. В окончательном исследовании будет также рассмотрена взаимосвязь между участием населения и различными конкретными правами человека. Так, например, будет рассмотрена роль участия населения в поощрении и содействии осуществлению прав, провозглашенных в Международном пакте о гражданских и политических правах, таких, как право придерживаться своих мнений и право на свободное выражение своего мнения, право на свободу информации, право на свободу ассоциации и право принимать участие в управлении государственными делами. Будет также проведен сравнительный анализ роли участия населения в поощрении и содействии осуществлению прав, провозглашенных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, таких, как право на труд (включая участие трудящихся в управлении), право на удовлетворительный уровень жизни и его различные составные части, право на образование и право принимать участие в культурной жизни.

11/ Аурелиу Кристеску, Право народов на самоопределение: историческое и современное развитие на основе документов Организации Объединенных Наций (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.80.XIV.3), и Эктор Грос Эспель, Право на самоопределение: осуществление резолюций Организации Объединенных Наций (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.79.XIV.5).

12/ E/CN.4/1334, пункты 230-253, и E/CN.4/1488, пункты 96-109.

13/ E/CN.4/1489, пункты 28-29.

Часть III. Участие населения как право человека

62. Цель двух предыдущих частей окончательного исследования будет заключаться в том, чтобы показать, что для полного и прочного осуществления всех прав человека необходимо дать каждому человеку широкие возможности участия в принятии и претворении в жизнь решений, благодаря которым можно осуществлять контроль или изменять условия самого своего существования 14/. Однако при обсуждении чрезвычайно важного вопроса взаимозависимости между участием населения и полным осуществлением всех прав человека в окончательном исследовании также будет изучаться вопрос о том, может ли участие или право на участие населения рассматриваться как отдельное право человека. Среди других проблем внимание будет уделено вопросу о том, существует ли уже "право" на участие населения; правильно ли оно обосновано в концептуальном плане; можно ли сказать, что это право возникло в рамках международного сообщества, и если так, каковым будет его содержание и место в существующей системе прав человека 15/.

63. Для обсуждения этих и связанных с ними вопросов внимание будет уделяться соответствующим положениям национального законодательства и положениям соответствующих международных и региональных документов. На основе обзора этих источников в исследовании будет сделана попытка определить основные элементы взаимосвязи между участием населения и правами человека.

14/ E/CN.4/1488, пункт 98.

15/ См. главным образом Peter Jambrek, "Participation as a human rights. (sic) and as a means for exercise of human rights", ЮНЕСКО, документ SS-82/WS/54 (декабрь 1982 года), и Guy Kouassigan, "Le droit de participation aux affaires publiques", Revue Sénégalaise de droit, декабрь 1977, No. 22, стр. 121-126.

ПРИЛОЖЕНИЕ

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ЗАМЕЧАНИЙ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ ПРАВИТЕЛЬСТВ В ОТВЕТ НА РЕЗОЛЮЦИЮ 1983/31 ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА

ФИНЛЯНДИЯ

[Язык оригинала: английский]

[26 октября 1983 г.]

1. По мнению правительства Финляндии участие населения является важным элементом содействия развитию и достижения полного осуществления прав человека.
2. Понятие участия населения обсуждалось на Генеральной Ассамблее на основе доклада о работе международного семинара, состоявшегося в Люблине в 1982 году, а затем было рассмотрено Комиссией по правам человека и Экономическим и Социальным Советом. Финляндия считает целесообразным, что Совет в своей резолюции 1983/31 просил провести всестороннее аналитическое исследование чрезвычайно сложного понятия участия населения, и высоко оценивает работу, проделанную в целях достижения всеобъемлющего и точного определения этого понятия.
3. Однако правительство Финляндии считает, что до настоящего времени слишком много внимания уделялось участию трудящихся в управлении экономикой и участию в социально-экономическом развитии в целом. Поэтому Финляндия хотела бы, чтобы дискуссия по вопросу о рамках понятия участия населения было бы расширена и включала также вопрос об участии в других областях жизни общества, таких, как политическая и общественная жизнь, средства массовой информации, профсоюзы, церкви и другие социальные организации.

ВАТИКАН

[Язык оригинала: французский]

[3 ноября 1983 г.]

4. Католическая церковь всегда учила, что каждое лицо, созданное по образу и подобию бога, должно пользоваться всеми правами человека, вытекающими из его достоинства и являющимися личными и общественными правами.
5. Папский престол признает в участии каждого члена общества в общественной жизни право, непосредственно вытекающее из его достоинства. В доктрине католической церкви неоднократно фигурирует этот тезис.
6. Ограничиваясь двумя последними десятилетиями, можно напомнить прежде всего учение энциклики Pasem in Terris (11 апреля 1963 г.): "Возможность граждан принимать активное участие в общественной жизни является правом, присущим достоинству их личности ..." (II: AAS 55 /1963/, стр. 278). В той же энциклике в части, озаглавленной "Обязанность участвовать в общественной жизни" папа Иоанн XXIII призывает католиков

"... активно участвовать с управлением государственными делами и ... содействовать общему благу любой человеческой семьи, а также своей собственной страны" (V: ibid., стр. 296).

7. Второй Ватиканский собор в пасторальной конституции Gaudium et Spes (7 декабря 1965 г.) применяет также понятие участия к новым возникшим коллективным субъектам: народам развивающихся стран. "Развивающиеся нации, а также нации, недавно получившие независимость, желают пользоваться преимуществами современной цивилизации как в экономическом, так и в политическом плане и свободно играть свою роль на мировой арене ... Впервые в истории все человечество без колебаний думает о том, что преимущества цивилизации могут и должны на практике распространяться на все народы (пункт 9 2).

8. В соответствии с доктриной католической церкви эффективное участие на всех уровнях общественной и социальной жизни основывается на уважении прав лиц. В конституции Gaudium et Spes ясно говорится по этому вопросу: "гарантия прав лица является необходимым условием того, чтобы все граждане индивидуально или коллективно могли активно участвовать в жизни и управлении государственными делами" (пункт 73, 1). В этом же документе епископы всего мира, собравшиеся в Риме на второй Ватиканский собор, подчеркнули необходимость найти наиболее подходящие формы для обеспечения этого участия: "природе человека полностью соответствует тот факт, что существуют политико-юридические структуры, предоставляющие всем гражданам без какой-либо дискриминации все большую реальную возможность свободно и активно принимать участие как в создании юридических основ политического сообщества, так и в управлении государственными делами, в определении поля деятельности и целей различных органов и в выборе правительств" (пункт 75, 1).

9. Папа Павел VI, указав на опасность возникновения всплеск насилия, когда населению запрещают принимать участие в социальной и политической жизни (см. энциклику Populorum Progressio от 26 марта 1967 г., пункт 31), отмечает стремление человека принимать участие в жизни всего общества и всего мира перед лицом нынешней несправедливости и вызова обществу (ibid., пункты 33-42).

10. Папа Римский Иоанн-Павел II также упоминает понятие участия в своей энциклике Redemptor Hominis (4 марта 1979 г.), настаивая на том, что это участие должно быть основой власти государства: "Основополагающий смысл государства как политического сообщества заключается в том, что составляющее его общество народ является хозяином своей судьбы. Этот смысл не воплощается в жизнь, если вместо осуществления власти при моральном участии общества и народа имеет место власть, которую определенная группа лиц навязывает всем другим членам этого общества". Эти факты являются важными в нашу эпоху, когда значительно возросло общественное сознание людей и одновременно с ним потребность в надлежащем участии граждан в жизни политического сообщества с учетом реальных условий каждого народа и необходимости наличия достаточно сильной государственной власти. В этом заключаются проблемы первостепенной важности, связанные с прогрессом самого человека и в совокупности развитием человечества" (пункт 17). ¹¹

11. В соответствии с этой точкой зрения участие народа будет обеспечено лишь в том случае, если государственные власти будут заботиться об общем благе и уважать все основные права лиц. Папа Иоанн-Павел II выразил эту мысль следующим образом: "Церковь всегда проповедовала обязанность действовать на общее благо и, делая это, она также воспитывала хороших граждан для каждого государства. Кроме того, она всегда учила, что основополагающей обязанностью власти является забота об общем благе общества; из этого вытекают ее основные права. Во имя этих посылок, связанных с объективным этическим порядком, права власти могут быть расширены лишь на основе объективных и нерушимых прав человека. Это общее благо, на службе которого стоит государственная власть, полностью осуществляется лишь тогда, когда обеспечиваются права всех граждан. В противном случае, имеет место раскол общества, выступление граждан против властей или же положение угнетения, запугивания, насилия, терроризма, многочисленные примеры которого были даны тоталитарными режимами нашего века. Таким образом, принцип прав человека непосредственно затрагивает область социальной справедливости и становится мерилом проверки в жизни политических органов" (Redemptor Hominis, пункт 17).

12. В заключение можно сказать, что право на участие основывается на достоинстве человеческой личности, которая обладает неотъемлемыми правами, вытекающими из ее характера личности. Каждое лицо рождается в обществе. Оно создается и существует для своих членов, которые имеют право полностью участвовать в его жизни в соответствии с требованиями и своими возможностями. Организация общества требует уважения прав каждого лица, культуры и общего блага. Это уважение касается всех аспектов личности, являющейся свободной и трансцендентальной, права на жизнь и всех других прав, связанных с достоинством личности.

НИДЕРЛАНДЫ

[Язык оригинала: английский]

[2 ноября 1983 г.]

13. Представляется, что понятие участия населения предполагает прежде всего, что все члены общества должны иметь достаточные возможности для оказания влияния на управление государственными делами. Как указывается в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, воля народа должна быть основой власти правительства. В Декларации далее говорится, что эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

14. Для того чтобы выборы не были фальсифицированы, они должны предоставлять избирателю реальный выбор. Избиратели должны иметь возможность свободно создавать конкурирующие политические партии в соответствии со своими собственными мнениями и предпочтениями. Если государство использует свою власть для препятствования многопартийности, демократические институты не могут осуществлять свои подлинные функции.

15. Для участия населения необходима не только свобода ассоциации, но также и свобода информации. Управляемые правительством лица не могут полностью осуществлять контроль за своим правительством, если они не имеют возможности иметь и свободно выражать свои мнения. Слишком часто людей преследуют, увольняют с работы, лишают свободы и даже убивают, поскольку они распространяют информацию и высказывают идеи, которые не нравятся обладателям государственной власти. Там, где подавляется свобода информации и выражение своего мнения, население не может должным образом принимать участие в управлении государственными делами.

16. Свобода информации включает свободу искать и получать информацию, а также передавать ее. Доступ к информации является важным для обеспечения разумной возможности влияния на управление государственными делами. Важно знать, какие меры политики рассматриваются, какие готовятся планы, по каким вопросам должно быть принято решение и какие доводы используются в пользу или против тех или иных решений. Поэтому участие населения предполагает достаточную степень открытости правительства и доступ к административной информации на национальном уровне, а также на региональном и местном уровнях.

17. Приведенные выше замечания о необходимости свободы ассоциации и свободы информации касаются не только участия в политическом процессе через посредство выбранных представительных органов. Как это повсеместно признается, вопрос участия населения должен рассматриваться в гораздо более широком контексте. Политические партии и представительные органы не являются единственными каналами для участия в управлении государственными делами.

18. Помимо создания политических партий, народ создает добровольные ассоциации различных видов и масштабов для всевозможных целей. Такие ассоциации включают как общенациональные трудовые федерации и религиозные общины, так и местные группы действий и местные молодежные клубы. Они могут быть созданы для защиты интересов отдельных социальных групп, как это иллюстрируется примерами союзов фермеров и движения женщин; кроме того, они могут быть также созданы для осуществления конкретных целей, таких, как сохранение природы или охрана окружающей среды. Они могут иметь установленную структуру, а могут и не иметь ее и просто состоять из людей, собирающихся на митинг или демонстрацию по какому-либо конкретному вопросу.

19. Добровольные ассоциации в этом широком смысле часто придерживаются особых мнений по конкретным вопросам государственной политики. Например, это могут быть мнения, которые не соответствуют существующим различным позициям политических партий или мнения в отношении конкретных проблем, которые не охватываются существующими партийными программами. В Нидерландах, как и в других странах, особенно в последние несколько десятилетий наблюдалось увеличение участия населения в управлении государственными делами через посредство добровольных ассоциаций, не входящих в существующие политические партии. Такое участие, в частности, принимало форму публикаций памфлетов и периодических изданий, направления писем правительственным и представительным органам и организации манифестаций и демонстраций.

20. В настоящее время все больше признается, что такие добровольные ассоциации должны выступать в качестве каналов оказания влияния на управление государственными делами. Возможно, их возрастающее участие в решении государственных вопросов связано со все большей сложностью нынешнего общества и вытекающей из этого концентрацией власти в руках большого числа государственных чиновников. Добровольные ассоциации могут играть созидательную роль, выражая инициативы, выдвинутые самой общественностью. Их самопроизвольная деятельность может положительно дополнять и корректировать деятельность существующих учреждений, а также способствовать сближению правительства с лицами, которыми оно правит.

21. Общее признание значимости такой самопроизвольной деятельности иллюстрируется, в частности, тем фактом, что в новой Конституции Нидерландов, вступившей в силу 17 февраля 1983 г., теперь говорится о свободе демонстраций как основном праве, наряду с такими традиционными правами, как свобода собраний и свобода ассоциации. Другим вкладом в расширение масштабов участия населения явился открытый правительственный акт 1978 года, который радикальным образом расширил доступ граждан к административной информации.

22. Содействуя участию населения в управлении государственными делами, безусловно, необходимо учитывать различие между принятием и подготовкой решений. Как правило, принятие решений возлагается на государственные органы, которые уполномочены делать это в соответствии с Конституцией. Участие населения предполагает, что заинтересованные члены общества должны иметь долю участия в подготовке решений, объясняя свои особые мнения и позиции, с тем чтобы эти мнения и позиции были известны и должным образом учитывались органами, принимающими решение.

23. В последние десятилетия в парламенте Нидерландов стало распространенной практикой предлагать заинтересованным лицам и организациям представлять письменные замечания в отношении законопроектов и политических меморандумов, выдвигаемых правительством. Зачастую парламент проводит публичные слушания, на которых эти лица и организации могут устно изложить свои мнения до того, как вопрос будет обсужден самим парламентом. Аналогичная практика осуществляется в муниципальных советах.

24. Более институционализированным каналом участия населения являются различные консультативные органы, большинство из которых создано в соответствии с законами или правительственными декретами. Разумеется, такие консультативные органы в основном служат для представления компетентного мнения по конкретным проблемам органам, отвечающим за принятие решений, однако они также дают возможность заинтересованным группам общества выражать свое особое мнение. Например, представители Движения женщин участвуют в работе Совета по вопросам эмансипации, представители группы охраны окружающей среды участвуют в работе Совета по охране окружающей среды, а члены организаций по правам человека принимают участие в работе Комитета по правам человека и Консультативного комитета по вопросам внешней политики. Во все большем числе случаев консультация с этими органами перед принятием решений по некоторым вопросам политики является необходимым условием, предписанным законом. Наиболее важное место среди этих органов занимает Социально-экономический совет, состоящий из представителей движения трудящихся и организаций нанимателей, а также лиц, назначенных правительством.

25. Участие населения можно также содействовать путем децентрализации правительства как в функциональном, так и в географическом плане. Такая децентрализация означает, что полномочия принимать решения передаются органам, находящимся ближе к непосредственно заинтересованным лицам. Это также могло бы способствовать сближению правительства и лиц, которыми оно управляет. С другой стороны, возникает опасность разочарования заинтересованных лиц, если таким органам будет лишь разрешено определять незначительные детали осуществления политических решений, принимаемых на более высоком уровне. Децентрализация не является заменой предоставления непосредственно заинтересованным лицам возможности самим участвовать в принятии этих политических решений.

26. Даже без официальной децентрализации правления есть возможности предоставить непосредственно заинтересованным лицам значительную роль в подготовке решений. В последние годы в нескольких крупных городах Нидерландов были проведены интересные эксперименты в области обновления городов. В этих городах при сотрудничестве между муниципальными гражданскими служащими и представителями организаций жителей были разработаны подробные проекты обновления отдельных кварталов. Окончательное решение по таким проектам принимается муниципальным советом, однако организация жителей непосредственно участвует в подготовке этих проектов.

27. Одной из своеобразных проблем взаимозависимости между гражданами и властями является то обстоятельство, что последние зачастую располагают знаниями специалистов, чего нет у общественности. В связи с этим заинтересованные представители общественности, выступающие против определенных планов, оказываются в неблагоприятном положении, если они желают представить альтернативные решения. Для преодоления этого неравенства в области профессиональных знаний организациям жителей в Нидерландах иногда предоставляются субсидии из государственных фондов для найма консультантов-экспертов по их собственному выбору для оказания помощи в разработке альтернативных предложений

28. Как было отмечено выше, современное общество зачастую характеризуется концентрацией власти в руках государственных чиновников. Это может привести к чувству подавленности и отчуждения в обществе, особенно среди уязвимых и непривилегированных групп населения. Иногда они теряют веру в традиционные демократические институты и считают, что находящиеся у власти их не слышат и даже не видят. Альтернативные формы участия населения могли бы помочь дать голос тем, кого не слышат, и представить тех, кого не видят. Таким образом, участие населения могло бы стать средством эмансипации непривилегированных групп и способствовать полному осуществлению всех прав человека.

29. Правительство Нидерландов не рассматривает участие населения как вербовку лиц из общества для осуществления мер политики, определенных на более высоких уровнях. По его мнению, участие населения включает право не соглашаться с существующей политикой и пытаться изменить ее. Короче говоря, участие населения охватывает все самостоятельно избранные направления деятельности, осуществляемой через посредство представительной демократии и с помощью альтернативных путей выражения своего мнения, благодаря которым члены общества могут оказывать эффективное влияние на определение государственной политики.

ЮГОСЛАВИЯ

[Язык оригинала: английский]
[30 ноября 1983 года]

I. Общие соображения

Введение

30. На протяжении нескольких десятилетий большое число стран, стремясь к созданию социальной организации и политической системы и определению своих целей и политики в области развития, включали различные формы активного участия населения в процессах управления, администрации и принятия решений. Форма участия граждан, рабочих, сельских тружеников, а также различных социальных групп в управлении и процессе принятия решений является различной в зависимости от исторических, социальных, экономических и других условий. Они варьируются от участия избирателей и граждан в управлении путем "совместных консультаций", совместного принятия решений (*Mitbestimmung*) и различных форм производственной демократии до самоуправления. Несмотря на разнообразие форм, универсальность тенденции участия в современном обществе проявляется более наглядно, чем когда-либо.

31. Эта тенденция отражена в многочисленных исследованиях, докладах, резолюциях и других документах, принятых в течение последних десятилетий в рамках Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. В них рассматривались различные аспекты участия: аспект экономического развития, социальный аспект, а также аспект прав человека. Важность участия была подчеркнута в таких документах, как Международная стратегия развития на третье Десятилетие развития Организации Объединенных Наций, доклады о мировом социальном положении и т.д.

32. Роль участия населения как важного фактора в полном осуществлении прав человека была признана в ряде документов Организации Объединенных Наций. В Воззвании Тегеранской конференции, принятой в 1968 году Международной конференцией по правам человека, указывалось, что "... главной целью Организации Объединенных Наций в области прав человека является достижение каждым человеком максимума свободы и достоинства. Для осуществления этой цели законы каждой страны должны предоставить каждому гражданину, независимо от расы, языка, религии или политических убеждений, свободу слова, информации, совести и религии, а также право участвовать в политической, экономической, культурной и социальной жизни своей страны ...". В Воззвании Тегеранской конференции, таким образом, подчеркивается важность участия для осуществления прав человека и права "участвовать в политической, экономической, культурной и социальной жизни" как отдельного права человека.

33. Понятие участия как важный фактор в полном осуществлении прав человека рассматривалось в ряде исследований, проведенных под эгидой Организации Объединенных Наций. Так, например, Специальный докладчик по правам человека указывает, что "... основным принципом, регулирующим вопрос о правах человека в процессе развития, должно быть участие народа в принятии решения относительно личного и общественного образа жизни, и в частности в процессе принятия и осуществления решений, связанных с программами

в области развития и с получением преимуществ от этих программ" 1/. Эти и другие документы приводят к следующему выводу в отношении понятия участия (с точки зрения прав человека): участие означает активное и целенаправленное включение каждого лица и всего народа в процесс принятия решений, в добровольное осуществление этих решений и справедливое распределение получаемых в результате этого благ. Участие является важным средством осуществления всех прав человека, поскольку оно дает возможность каждому лицу определить свою собственную позицию и судьбу, а также принять участие в определении позиции и судьбы всего общества.

Участие и самоуправление

34. Опыт различных стран и их различные потребности привели к возникновению двух основных форм участия населения в процессе принятия решений. Первой формой является участие, включающее все те формы, в которых производители и граждане вступают в своеобразные партнерские отношения с лицами, обладающими властью и собственностью (владельцами, правительством и т.д.). В рамках этого вида взаимоотношений народ (как граждане или трудящиеся и т.д.) принимает участие в процессе принятия решений на основе общих интересов со своими партнерами. Для самоуправления характерным является тот факт, что оно представляет собой социальную взаимосвязь, характеризующуюся тем, что производители и граждане являются обладателями общественной собственности и имеют власть. В связи с этим они не вступают в социальные отношения типа партнерства, поскольку их социальные интересы являются доминирующими в обществе.

Условия участия

35. Практика участия населения и самоуправления может иметь место в различных конкретных институциональных и социальных условиях. Однако можно выделить три основных вида социальных условий участия и самоуправления. Многие формы участия и самоуправления имеют место в процессе производства, они чрезвычайно отличаются друг от друга и могут включать заключение коллективных договоров, право на информацию, право на покупку акций, разделение прибылей, осуществление контроля, участие трудящихся в управлении, "Mitbestimmung", производственные конференции, смешанные комитеты, усиленные роли профсоюзов в управлении, выборы профессиональных советов и советов трудящихся, самоуправление трудящихся и т.д. В некоторых странах и политических системах могут существовать многочисленные параллельные формы участия или лишь одна из них. Все эти, а также многие другие формы показывают, что не существует ни обобщенной, ни единичной формулы развития участия и самоуправления трудящихся. Применение этих форм зависит от определенных социальных условий, от целей конкретного общества и его политической системы. Они существуют в промышленно развитых странах, в странах с централизованно планируемой экономикой, а также в развивающихся странах.

Другие формы участия и самоуправления имеют место в рамках местных и более крупных региональных общин.

36. Местное управление на протяжении целых веков существовало в политических традициях тех стран, которые в настоящее время являются промышленно развитыми.

1/ Осуществление экономических, социальных и культурных прав: исследование проблем, характера мер и достижений, Специальный докладчик Манучер Ганджи (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.75.XIV.2), пункт 122.

Опыт различных стран в области организации школьных систем в англосаксонских и Скандинавских странах может служить основой для создания новых форм участия в местном управлении в различных частях мира. Определенный опыт промышленно развитых стран (самоуправление в крупных городах), а также формы участия в социалистических развивающихся странах показывают, что местное участие и управление постепенно преобразуются таким образом, что граждане оказывают непосредственное или косвенное влияние на все аспекты жизни их местной общины (Алжир, коммуны в Югославии, деревни Уджаама в Танзании, некоторые формы местного самоуправления в Замбии, сельские общины в Индии, применение африканских традиций в деревнях и т.д.). Ряд дискуссий и исследований показывает, что вопросы местного самоуправления приобретают первостепенную важность для дальнейшего развития участия и самоуправления, поскольку они облегчают многосторонние действия граждан и их участие во всех аспектах жизни их общины.

37. Наиболее сложные формы участия населения и самоуправления имеют место на уровне всего общества в целом. Эти "глобальные формы" участия в теоретическом, концептуальном и практическом отношениях являются наименее развитыми. Потребности в участии населения (в ряде развивающихся стран), практика социалистического самоуправления (в Югославии), идеи политического самоуправления и т.д. предполагают растущую необходимость все большего участия граждан во всех социальных делах своей страны. Показательно, что дискуссии и мероприятия в этой области становятся все более частыми. Практика отдельных стран (Алжир, Югославия, Перу в течение определенного периода времени) иллюстрирует эти проблемы, возможные решения, а также результаты, которые могут быть достигнуты через посредство глобальных форм участия и самоуправления.

38. Уже стало очевидным, что, независимо от конкретных социальных черт отдельных стран, участие и самоуправление не могут быть полностью осуществлены лишь путем участия рабочих и сельских труженников, занятых в области экономики, или с помощью форм участия и самоуправления в местной общине. Если эти формы участия будут оставаться изолированными от других и не примут (по крайней мере в перспективе) более глобальных масштабов, они останутся единичными явлениями и не будут способствовать существенному развитию "права каждого гражданина участвовать в политической, экономической, культурной и социальной жизни своей страны" (Воззвание Тегеранской конференции, пункт 5). Тенденция развития участия населения, а также опыт местных общин показывают, что развитие участия возможно в различных политических системах.

II. Самоуправление в Югославии - основное право человека и важный фактор в развитии и осуществлении всех прав человека

Основа для введения системы

39. Общеизвестно, что Югославия является одной из первых стран в мире, принявших решение строить свою политическую систему и социально-экономические отношения и развивать и регулировать человеческие отношения в целом на принципах социалистического самоуправления. Эти принципы предполагают и включают полное и фактическое участие рабочих, сельских труженников и граждан в управлении всем производством, экономическими и другими структурами труда путем владения общественной собственностью на средства производства. Они также предполагают и включают полное и фактическое участие всех трудящихся и граждан в управлении социальными и политическими делами на всех уровнях организации общества.

40. Первоначальные формы и основы самоуправления возникли в ходе борьбы народов и национальностей Югославии за национальное освобождение и социалистическое преобразование во время второй мировой войны. Этот опыт и формы широкого участия населения

в самоопределении и самостоятельном определении условий своего общественного порядка после войны вскоре привели к закреплению самоуправления в Конституции как социально-политической системы страны.

41. Причины принятия и введения самоуправления как основной формы социально-экономических и политических отношений в стране в начале 50-х годов 2/ могут, в частности, быть связаны с:

- защитой и более полным развитием социально-экономических результатов, достигнутых в ходе войны и революции благодаря инициативе граждан и трудящихся. Это создало возможность для широкой мобилизации людских ресурсов в целях ускорения развития страны, защиты свободы, независимости и достоинства, а также влияния каждого человека в обществе. Как социально-экономическая система самоуправление направлено в первую очередь на обеспечение дальнейшего укрепления уже достигнутого положения, неотъемлемого права и практики граждан принимать участие в процессах социального развития и преобразования для достижения благосостояния и фактической свободы в своих взаимоотношениях. Поэтому более динамичное социально-экономическое развитие, ведущее к благосостоянию и свободе каждого гражданина и всех граждан, а также к защите решающей позиции людей в определении условий своей жизни и труда в обществе, являются основными причинами установления и признания самоуправления как основного права человека, как права, которое определяется всеми другими правами и свободами граждан и дает возможность для осуществления этих прав;
- уважением, защитой и развитием отличительных черт различных социальных групп и интересов, являющихся результатом широкого разнообразия экономических, социальных, национальных, религиозных и других структур страны. Это разнообразие лежит в основе существования большого числа различных сил, которые необходимо преобразовать в положительную и созидательную общественную энергию через посредство их автономного самоуправления. Распространение и организация самоуправления этих сил являются для Югославии фактором, объединяющим все ее структуры. В этом смысле интеграция, ассоциация и единство, основанные на разнообразии и развитии характерных особенностей и автономии каждой социальной группы, а также отдельных лиц, были и остаются основными особенностями и условиями социальной стабильности Югославии.

Социально-экономические и правовые положения в отношении самоуправления

42. Право на самоуправление как основное право человека и трудящегося народа было закреплено в Конституции Югославии. Уже в основных принципах Конституции СФРЮ говорится, что незыблемый статус и роль человека должны основываться на "праве на самоуправление, на основе которого каждый трудящийся на равной основе с другими трудящимися принимает решения в отношении своего собственного труда, его условий и результатов, а также общих интересов и управления общественным развитием и осуществляет власть и управляет другими общественными делами; ... регулирует демократические политические

2/ Первым шагом в этом отношении было принятие закона о передаче управления государственными экономическими предприятиями и крупными экономическими подразделениями рабочим коллективам, обнародованного 26 июня 1950 года; спустя три года был принят Основной закон, который значительно расширил круг ведения и полномочия основных органов самоуправления и привел к организации самоуправления в территориальных общинах. В конституциях Социалистической Федеративной Республики Югославии 1963 года, и особенно 1974 года, самоуправление было определено как основной социально-экономический и политический институт страны.

отношения, позволяющие человеку осуществлять свои интересы, право на самоуправление и другие права, развивать свою личность путем непосредственного участия в общественной жизни и особенно в органах самоуправления, общественно-политических организациях и других общественных организациях и ассоциациях, которые он сам создает и через которые он оказывает влияние на развитие общественной сознательности и на улучшение условий для его собственной деятельности и для достижения защиты своих интересов и прав; ... труд человека является единственной основой приобретения результатов общественного труда и управления общественными ресурсами" 3/.

43. Таким образом, в конституционной и политической системе Югославии самоуправление провозглашено нерушимым и неотъемлемым правом человека; однако оно не является новым правом человека, отличным от других прав человека и свобод, или независимым правом. Благодаря институционализации, социальной и правовой защите и осуществлению всех других прав человека и свобод они получают свою полную и материальную значимость.

44. Таким образом, право на самоуправление является основой для фактического и полного осуществления прав и свобод человека; оно определяет нерушимость его социально-экономической позиции, благодаря которой он, "работая с помощью общественных средств производства и непосредственно и на равной основе с другими трудящимися ассоциированного труда, принимая решения по всем вопросам, касающимся социального воспроизводства при условиях и отношениях взаимозависимости, ответственности и солидарности, удовлетворяет свои личные, материальные и духовные интересы и осуществляет право пользоваться результатами своего нынешнего и предыдущего труда, а также достижениями общего материального и социального прогресса, удовлетворяя на этой основе свои личные и социальные потребности и развивая свои трудовые и другие творческие способности" 3/.

45. Была создана система форм и учреждений самоуправления, с помощью которой каждый человек включается в управление трудовыми ассоциациями, территориальными общинами и страной в целом. Самоуправление как форма управления и социальной организации не является ни аналогичной, ни противоречащей формам политической и правительственной власти. Напротив, согласно опыту Югославии, эти формы взаимосвязаны и имеют определенную цель, в соответствии с которой каждый человек должен стать участником процесса принятия политических решений и представителем власти, а власть должна быть коллективной.

46. Трудящиеся благодаря своему труду и общественной собственности на средства производства объединяются в организации ассоциированного труда. Эти организации имеют полную и ясно оформившуюся технологическую, экономическую и управленческую автономию и свои характерные признаки; трудящиеся через посредство различных форм личного и непосредственного участия в процессе принятия решений, а также через посредство выборов делегатов, самоуправления и с помощью руководящих органов осуществляют самоуправление по всем вопросам планирования, производства, получения и распределения доходов и общественного продукта, а также объединяются в более высокие формы экономической организации.

47. Таким образом организовано более 5 800 000 югославских рабочих, занятых в государственном секторе. На частный сектор приходится более 3 000 000 трудящихся, в основном работающих в сельском хозяйстве и осуществляющих самоуправление через посредство кооперативов и предприятий, с которыми они сотрудничают; однако в любом случае они избирают собственных делегатов в общественные органы.

48. Трудящиеся в рамках организаций ассоциированного труда и граждане в рамках местных общин участвуют в принятии решений не только через посредство прямых демократических форм, таких, как митинги граждан и трудящихся и референдумы, но также и путем выбора своих делегатов, которые сообщают об их позициях, мнениях и интересах органам, ответственным за принятие решений и управление на местном, республиканском и федеральном уровнях. Делегации и делегаты, избранные гражданами и трудящимися, уполномочены принимать решения с учетом мнений и в рамках направлений деятельности, которые они сами определяют. Подсчитано, что в 1980 году 800 000 граждан и трудящихся были избраны в состав вышеупомянутых делегаций; кроме того, примерно 360 000 делегатов были избраны в местные, республиканские и федеральные ассамблеи. Подсчитано, что вместе с членами органов самоуправления и делегатских органов в экономике и системе ассоциированного труда различные функции делегатов выполняют более 2 200 000 трудящихся и граждан.

Некоторые опыт и результаты системы самоуправления

49. Ряд основных черт этой системы проявился в ходе ее осуществления и развития. Во-первых, она, без сомнения, создана как одна из национальных систем участия населения, имеющая многие характерные национальные и исторические особенности. Однако в то же время в ней проявляются общие тенденции и усилия большого числа других стран по вовлечению народа в непосредственное участие в управлении экономикой и обществом в целях ускорения развития и социального прогресса для полного осуществления личного, общего и социального благосостояния людей, их достоинства и свободы организации собственной жизни и создания условий для труда.

50. Во-вторых, опыт показывает, что эта система приводит к подлинным результатам лишь в том случае, если самоуправление устанавливается как комплексная система, связанная со всеми секторами экономической, социальной и политической жизни, от предприятия и местной общины до организации на уровне федерации. Другой важной чертой системы является труд, лежащий в основе общественной собственности на средства производства, а также непосредственное использование общественных фондов, созданных этим трудом.

51. Внедрение и действие форм самоуправления и взаимосвязи в экономике, обществе и социальных объединениях привели к значительным качественным достижениям, преобразованиям, изменениям и тенденциям в югославском обществе. Можно упомянуть лишь некоторые из этих результатов и изменений. Что касается темпов динамики развития, то Югославия входит в группу стран с наиболее высокими темпами. Ее национальный доход на душу населения увеличился со 120 дол. США в 1947 г. до примерно 2 600 дол. США в 1982 году. Если, например, объем валового общественного продукта страны на душу населения в 1939 г. был на 30% меньше среднего мирового показателя, то в начале этого десятилетия он был на 34% выше этого показателя. Среднегодовые темпы роста валового общественного продукта за период с 1947 г. по 1981 г. составляли 5,9%, а за период с 1965 г. по 1971 г. - 5,2%, что, безусловно, иллюстрирует очень высокие темпы развития в течение весьма длительного периода. Коэффициент роста объема общественного продукта в государственном секторе экономики за период с 1953 г. по 1981 г. составлял 7,5%. Большинство других показателей, связанных с промышленным и сельскохозяйственным производством, коэффициентом занятости, обучением, наукой и общим совершенствованием системы, также являются относительно благоприятными. Поэтому достижения послевоенного периода развития страны в первую очередь рассматриваются как важный результат участия граждан и трудящихся в системе самоуправления.

52. Это не означает, что данная система прекрасно действует или что она уже полностью стала реальностью. Пока еще не была достигнута цель, заключающаяся в том, чтобы социальная, экономическая и политическая власть непосредственно принадлежала народу, и на этом пути могут возникать и возникают серьезные проблемы и трудности, в частности экономического характера. В самом деле, вряд ли можно ожидать, что самоуправление позволит добиться свободы, демократии, достоинства и реализации неотъемлемых человеческих ценностей без проблем и трудностей. Однако это существенно важно для оценки системы, постоянно изменяющей и преобразующей условия социальной жизни и взаимоотношений в сторону прогресса и движения вперед, человеческой свободы и достоинства.

III. Право на участие населения в его различных формах, включая самоуправление: некоторые правовые соображения

53. Право на участие населения в его различных формах является правом человека. Это мнение было выражено во втором пункте постановляющей части резолюции 1983/14 Комиссии по правам человека. Анализ права на участие как права человека требует рассмотрения основных элементов этого права, т.е. правовой основы, содержания, субъектов и правового характера. Ниже представлены некоторые основные соображения в отношении этих элементов.

Правовая основа права на участие населения

54. Правовая основа права на участие заложена в ряде международных документов в области экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав. Она основана на международных документах, которые отражают отдельные аспекты этого права. Следует указать, что право на участие может быть осуществлено и имеет смысл лишь при его осуществлении одновременно в экономической, политической, социальной, культурной и других областях. Ограничение права на участие в его различных формах, включая самоуправление, лишь одной из этих областей, какое бы значение она ни имела, означало бы преуменьшение и даже отрицание этого права. В связи с этим анализ права на участие следовало бы начать с исследования всех соответствующих документов, отражающих правовую основу этого права. Представляется важным подчеркнуть путем примера те элементы правовой основы права на участие как права человека, которые, по-видимому, представляют особую важность с точки зрения развития международной правовой защиты прав человека.

55. Одной из наиболее важных основ права на участие является право на труд. Труд представляет собой деятельность человека, дающую ему статус социального лица, которое должно играть свою роль активного участника процесса развития и пользоваться защитой, обеспечиваемой рядом прав человека. В статье 23 Всеобщей декларации прав человека признается право каждого человека на труд и на свободный выбор работы. Содержание права на труд более подробно рассматривается в статьях 6, 7 и 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в ряде других международных документов, включая большое число конвенций Международной организации труда. Осуществление права на труд означает обеспечение достойного человека существования (пункт 3 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека) и таким образом осуществления значительного числа прав человека. С другой стороны, это создает условия, необходимые для активного и целенаправленного участия народа в развитии и осуществлении всех прав человека.

56. Активное и целенаправленное участие в процессе принятия решений в целях развития и в осуществлении этих решений требует соответствующей подготовки участников для такой роли. Из этого логически вытекает, что право на образование, являющееся одним из основных прав человека, включает, в частности, следующую цель: "Образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества ..." (пункт 1 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Право на образование и подготовку в целях участия является одним из наиболее важных элементов правовой основы права на участие населения. Аналогичную важность имеют некоторые другие права, такие, как право на информацию, право принимать участие в культурной жизни и права, связанные с другими сферами социальной жизни.

57. Как указывалось в процитированной статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, участие возможно лишь в свободном обществе. В число основных элементов, составляющих свободное общество и являющихся в связи с этим элементами правовой основы права на участие, входят такие права и свободы, как право на свободу мнения и его выражения (статья 19 Всеобщей декларации прав человека и статьи 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах), а также право на свободу мирных собраний (статья 20 Всеобщей декларации прав человека и статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах).

58. Из основных прав человека, составляющих основу права на участие в его различных формах, включая самоуправление, особую важность имеет право на свободу ассоциации (статья 20 Всеобщей декларации прав человека и статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах). Его важность заключается в том, что процесс ассоциации является процессом, при котором люди, организуя различные коллективы, создают важные условия для своего совместного и индивидуального существования. Тем не менее право на свободу ассоциации подробно не разработано во Всеобщей декларации и в Международном пакте о гражданских и политических правах. Было бы нежелательным, если бы понятие ассоциации и право на свободу ассоциации ограничивались бы лишь такими традиционными формами ассоциации, как, например, организация граждан, политические партии, профсоюзы и другие аналогичные организации. Толкование права на свободу ассоциации как элемента правовой основы права на участие в его различных формах, включая самоуправление, требует более широкого анализа. Необходимо учитывать все соответствующие международные документы, начиная с Конвенции № 11 Международной организации труда 1921 года о праве на объединение в сельском хозяйстве. Поэтому дальнейший анализ должен всесторонне охватывать все существующие формы ассоциации, являющиеся важными с точки зрения права на участие (кооперативы, различные формы ассоциации в экономической сфере в целом и т.д.).

59. Право на участие в его различных формах, включая самоуправление, связано также со всеми политическими аспектами общественной организации. Поэтому в число элементов его правовой основы входит право принимать участие в управлении страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей (статья 21 Всеобщей декларации прав человека и статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах). Этот аспект участия заслуживает внимания, поскольку необходимо учитывать, что он не может рассматриваться как единственное содержание участия, поскольку, как указывалось выше, понятие "участие" не может ограничиваться одним из его отдельных аспектов.

60. Сложность понятия "участие" особенно проявляется в тех аспектах правовой основы права на участие, которые связаны с социальной и культурной сферами. Анализ прав человека в рамках этих сфер показывает, что осуществление каждого из этих прав требует принятия обязательств со стороны обладателей этих прав. Социальные и культурные права, с одной стороны, и право на участие, с другой стороны, взаимосвязаны: осуществление социальных и культурных прав является элементом права на участие населения. С другой стороны, активное участие населения способствует полному осуществлению социальных и культурных прав.

61. Так, например, в статье 27 Всеобщей декларации прав человека признается право каждого человека свободно участвовать в культурной жизни общества (также в пункте 1 (а) статьи 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), право наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами. При этом подчеркивается элемент участия.

62. Социальные права, включая право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), предполагают активную роль обладателей этих прав. Право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья не является благом, которое "даруется"; участие населения рассматривается как один из наиболее важных элементов решения вопросов государственного здравоохранения, поскольку "активное участие представляет собой особую важность в достижении наивысшего уровня физического и психического здоровья" 4/.

Содержание права на участие

63. В приведенных выше пунктах в общих чертах излагаются различные элементы правовой основы права на участие. Современное развитие правовых положений в области поощрения прав человека дает солидную правовую основу для дальнейшей разработки права на участие. Упомянутые выше права также являются важными элементами содержания права на участие, и они должны приниматься во внимание при дальнейшей разработке этого права. Тем не менее остается открытым вопрос о том, каково основное содержание права на участие, т.е. какие элементы составляют право на участие как отдельное право человека.

4/ Доклад "Укрепление здоровья и окружающая человека среда", ВОЗ, Женева, 1975 г., стр. 49-50. Аналогичные выводы можно видеть в документах, принятых в рамках МОТ, ЮНЕСКО, ФАО и других специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, в которых анализируется содержание и осуществление социальных и культурных прав.

64. На этот вопрос можно дать ответ, состоящий из двух частей:

Во-первых, право на участие является правом на активное и целенаправленное вовлечение в процесс принятия решений в целях социального прогресса и развития, в добровольное осуществление решений и справедливое распределение результатов развития. В соответствии с этим все права человека, упомянутые в предыдущих пунктах, составляющие правовую основу и часть содержания права на участие, не являются достаточными для исчерпывающего определения права на участие. Определение этого права должно охватывать право на активное и целенаправленное вовлечение в процесс принятия решений во всех сферах: в области экономического развития, включая право трудящихся участвовать в управлении и самоуправлении; участие в процессе принятия решений в политической области, а также в области образования, науки, культуры, государственного здравоохранения и во всех других аспектах социального прогресса. Признание права участвовать в процессе принятия решений является необходимым элементом содержания права человека на участие. Однако это предполагает соответствующую степень ответственности участников, т.е. ответственность за принимаемые решения и за осуществление этих решений.

65. Во-вторых, право на участие требует определенных мероприятий со стороны правительства. Правительство должно содействовать обеспечению условий, способствующих подлинному и целенаправленному участию народа в управлении и процессе принятия решений. Кроме того, правительство должно развивать необходимую правовую и институциональную систему для такой деятельности народа и должно способствовать преодолению препятствий на пути осуществления права на участие. В некоторых случаях следует с помощью специальных мер способствовать участию тех групп, которые по объективным причинам находятся в неблагоприятном положении (таких, как национальные, этнические и языковые меньшинства). Вышеупомянутые элементы являются основными элементами содержания права на участие и должны быть разработаны в правовом отношении. Разумеется, для точного правового определения права на развитие следует принимать во внимание конкретные особенности отдельных стран.

Обладатели права на участие

66. Человек является основным субъектом права на участие. Как и все другие права человека, это право осуществляется индивидуально и коллективно. В отношении коллективных аспектов осуществления права на участие необходимо вновь подчеркнуть важность права на свободу ассоциации, составляющее правовую основу для организаций народа в его усилиях по осуществлению права на участие. Помимо коллективов, организованных на основе права на свободу ассоциации, необходимо учитывать другие коллективы, которые также являются обладателями права на участие: крупные и местные общины, экономические организации, политические партии, семьи, традиционные группы, расовые, этнические и другие группы. Правительства несут ответственность за создание институциональных систем, обеспечивающих подлинное и целенаправленное участие обладателей права на участие, т.е. отдельных лиц и коллективов.

Правовой характер права на участие

67. Право на участие является правом человека, и некоторые его аспекты уже были отражены в международных документах в области поощрения и защиты прав человека. Поэтому они уже включают элементы позитивного права. Необходимость разработки права на участие как отдельного права человека представляется реальной социальной необходимостью. Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, в которых выражается это требование, представляют собой юридическое, но не обязательное мнение.

68. Нынешние усилия, направленные на определение права на участие, основываются на позитивном праве. Однако право на участие не может быть полностью разработано, исходя из существующих норм позитивного права. Поэтому при дальнейшем анализе правовых аспектов права на участие следует также рассмотреть вопрос возможных международных документов, которые будут приняты в будущем. Тем не менее, на данном этапе представляется необходимым сосредоточить внимание на концептуальном и правовом анализе права на участие населения в его различных формах, включая самоуправление, для обеспечения соответствующей основы для дальнейшего рассмотрения правовых аспектов.