



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы
прав человека, включая альтернативные подходы
в деле содействия эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод**

Поощрение демократического и справедливого международного порядка

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Независимого эксперта по вопросу о поощрении демократического и справедливого международного порядка, представляемый в соответствии с резолюцией [73/169](#) Генеральной Ассамблеи.

* [A/74/150](#).



Доклад Независимого эксперта по вопросу о поощрении демократического и справедливого международного порядка

Резюме

Независимый эксперт по вопросу о поощрении демократического и справедливого международного порядка посвятил свой второй тематический доклад Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее межсекторальной теме участия общественности и принятия решений в структурах глобального управления и воздействия этих процессов на установление демократического и справедливого международного порядка.

I. Введение

1. Настоящий доклад Независимого эксперта по вопросу о поощрении демократического и справедливого международного порядка Ливингстона Севаньяны представляется в соответствии с резолюцией 73/169 Генеральной Ассамблеи. Это второй доклад нынешнего мандатария Генеральной Ассамблеи со времени его назначения на эту должность Советом по правам человека на его тридцать седьмой сессии в 2018 году.

2. В своем концептуальном докладе Совету по правам человека на его тридцать девятой сессии в сентябре 2018 года и Генеральной Ассамблеи на ее семьдесят третьей сессии в октябре 2018 года (A/HRC/39/47) Независимый эксперт определил шесть тематических приоритетных задач, на которых он сосредоточит свое внимание на протяжении своего пребывания на этом посту. Одно из приоритетных направлений деятельности касается участия общественности и принятия решений в традиционных многосторонних учреждениях, а другое касается появления в предыдущие десятилетия структур глобального управления, таких как Группа семи (Г-7), Группа двадцати (Г-20), группа в составе Бразилии, Российской Федерации, Индии, Китая и Южной Африки (известна как «БРИКС»), Группа 77 (включая Межправительственную группу двадцати четырех по международным валютным вопросам и вопросам развития (Г-24)), Движение неприсоединившихся стран, Всемирный экономический форум и Бильдербергская конференция. Мандатарий принял решение посвятить свой настоящий доклад межсекторальной теме участия общественности и принятия решений в таких структурах глобального управления и их воздействия на установление демократического и справедливого международного порядка. В этой связи он напоминает, что в пункте 6 h) резолюции 39/4 Совета предусматривается, что «для установления демократического и справедливого международного порядка требуется, в частности, обеспечить ... реализацию права на справедливое участие всех людей без какой бы то ни было дискриминации в процессе принятия решений на национальном и общемировом уровнях».

3. Эти межправительственные, многосекторальные и частные группы приобрели большое значение в геополитической, экономической и финансовой сферах, поскольку они играют значительную роль в разработке нормативно-правовой базы и обеспечении функционирования механизмов международного порядка параллельно с системой Организации Объединенных Наций. Организационные структуры и методы принятия решений в различных группах отличаются друг от друга. Вместе с тем в каждом отдельном случае проводимые в рамках этих структур встречи и реализуемые ими стратегии подвергаются тщательному анализу со стороны общественности и даже вызывают протесты, что свидетельствует об их влиянии на процессы глобального управления и о тех главенствующих позициях, которые эти структуры занимают в качестве координаторов работы мировых лидеров и глобальных идеологов. Вместе с тем эти группы по-прежнему являются в значительной степени недоступными для общественности, в частности для тех, чья жизнь и средства к существованию зависят от принимаемых ими решений, что, тем самым, усугубляет дефицит демократии в глобальном процессе принятия решений. Как форумы, занимающиеся вопросами глобального управления, а также как структуры, играющие во многом столь же важную роль, что и традиционные многосторонние учреждения, такие как Организация Объединенных Наций в целом, Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ), эти группы обязаны принимать решения в соответствии с такими основными принципами демократического управления, как транспарентность, инклюзивность, оперативность и подотчетность.

4. В процессе подготовки настоящего доклада Независимый эксперт посетил Женеву, Париж и Вашингтон, округ Колумбия, с 21 по 30 мая 2019 года, где он провел встречи с представителями государств-членов вышеупомянутых межправительственных групп и представителями Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирного банка, МВФ и Всемирного экономического форума. Он также организовал две экспертные консультации с представителями гражданского общества в Париже и Вашингтоне, округ Колумбия, и провел несколько телеконференций с различными заинтересованными сторонами, которые не смогли принять участие в консультациях. Кроме того, он использовал сообщения, полученные от субъектов гражданского общества и государств-членов в ответ на два целевых вопросника, которые были распространены в апреле 2019 года¹. Он выражает признательность всем тем, кто нашел время для взаимодействия с ним и внес свой вклад в подготовку этого доклада.

5. Цель настоящего доклада заключается не в том, чтобы поставить под сомнение легитимность структур глобального управления. Большинство представителей гражданского общества указали, что они придают большое значение взаимодействию с этими структурами, учитывая их важность в установлении рамочных основ мирового порядка. Далее, данный доклад отнюдь не претендует на полный анализ деятельности этих структур; скорее, он направлен на то, чтобы пролить свет на эти форумы, деятельность которых менее известна общественности, чем работа Организации Объединенных Наций, но которые, тем не менее, имеют значительное влияние. Хотя Независимый эксперт уделяет основное внимание вопросу участия общественности на глобальном, а не на местном уровне, он признает при этом, что некоторые из этих групп оказывают влияние на процесс участия и даже принимают практические меры по его регулированию именно на местном уровне, и эта тема может быть рассмотрена в рамках будущей работы². Независимый эксперт надеется, что в его докладе содержатся полезные замечания и рекомендации для всех сторон, участвующих в работе этих структур глобального управления, которые будут способствовать установлению демократического и справедливого международного порядка.

6. Настоящий доклад следует читать вместе с докладом Независимого эксперта Совету по правам человека (A/HRC/42/48) по той же теме, в котором содержатся некоторые аналогичные выводы и более широко рассмотрены некоторые вопросы, в частности структурные и практические препятствия на пути к обеспечению доступа, всеохватность участия и способность структур глобального управления влиять на процессы принятия решений, а также подотчетность за выполнение обязательств, принимаемых в этих структурах. В нем также охарактеризована деятельность Независимого эксперта в период с сентября 2018 года по июнь 2019 года.

¹ Вопросники и полученные ответы будут размещены по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/GlobalGovernanceSpaces.aspx.

² Независимый эксперт отмечает полезную работу организации “International Accountability Project” («Международный проект по обеспечению подотчетности») (см. <https://accountabilityproject.org>) и организации “Early Warning System” («Система раннего оповещения») (см. <https://ews.rightsindevelopment.org>) по документированию проблем, связанных с участием общественности в процессах принятия экономических и финансовых решений на местном уровне.

II. Участие общественности и принятие решений в структурах глобального управления

A. История и цели структур глобального управления

7. Группа семи представляет собой форум для диалога между семью наиболее экономически развитыми странами³. Эта Группа была создана в 1970-е годы в рамках мер реагирования на глобальный нефтяной кризис 1973–1974 годов и, начиная с 1975 года, ежегодно проводит свои встречи для обсуждения общих макроэкономических приоритетных задач⁴. С самого начала формат обсуждений в рамках Г-7 носил доверительный и почти неофициальный характер и основывался на идее о том, что проведение встреч мировых лидеров для откровенного обсуждения международных вызовов может помочь избежать кризисов в будущем.

8. Аналогичным образом, Группа двадцати объединяет государственных лидеров 19 крупнейших экономик мира и Европейского союза⁵. Созданная Группой семи, эта Группа была первоначально учреждена в 1999 году после азиатского финансового кризиса в качестве совещания по экономическому сотрудничеству с участием министров финансов и управляющих центральных банков⁶. Вместе с тем, по мере эволюции этой группы, в ее повестку дня были включены такие отличные друг от друга вопросы, как изменение климата, гендерное равенство, искусственный интеллект и международная торговля⁷. В 2008 году в ходе глобального финансового кризиса был проведен первый ежегодный саммит лидеров Группы двадцати, официально названный Встречей на высшем уровне по проблемам финансовых рынков и мировой экономики, и теперь в рамках таких ежегодных встреч вместе собираются главы государств и министры финансов⁸.

9. БРИКС представляет собой ассоциацию основных стран с формирующейся рыночной экономикой. Хотя название «БРИКС» было впервые использовано экономистом из частного сектора в 2001 году, этот форум, который предоставляет руководителям стран-членов площадку для проведения своих встреч, не был создан вплоть до 2006 года, когда министры иностранных дел Бразилии, Российской Федерации, Индии и Китая провели свою встречу на полях шестидесятой первой сессии Генеральной Ассамблеи^{9,10}. Начиная с 2009 года, руководители этих четырех стран стали проводить свои встречи на ежегодной основе для обсуждения областей потенциального сотрудничества. В 2010 году к ним присоединилась Южная Африка¹¹. Как и в случае с другими группами, повестка дня БРИКС является гибкой и расширилась в последние годы от обсуждения узких вопросов сотрудничества в экономической сфере до более широких и

³ Членами Г-7 являются Германия, Италия, Канада, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Франция и Япония.

⁴ См. www.g7italy.it/en/history/; <http://www.g7italy.it/en/how-does-work/>.

⁵ В состав Группы двадцати входят следующие государства: Австралия, Аргентина, Бразилия, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Республика Корея, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Франция, Южная Африка и Япония.

⁶ См. <http://g20.org.tr/about-g20/>.

⁷ Michael Crowley, “What is the G20?”, *New York Times*, 27 June 2019.

⁸ Там же.

⁹ См. Jim O’Neill, “Building Better Global Economic BRICs”, Goldman Sachs Global Economics Paper No. 66 (30 November 2001).

¹⁰ См. www.brics2017.org/english/aboutbrics/brics/.

¹¹ Там же.

взаимосвязанных тем, включающих вопросы бизнеса, сельского хозяйства, торговли и технологий¹².

10. Группа 77 была создана в 1964 году по завершении первой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД). На этой сессии 77 развивающихся стран подписали совместную декларацию, в которой они договорились разработать совместные программы действий по экономическому сотрудничеству, работая в основном по линии традиционных международных организаций¹³. Со времени своего создания членский состав этой Группы увеличился и включает теперь 134 страны, хотя Группа сохраняет свое первоначальное историческое название¹⁴.

11. Созданное как движение развивающихся стран, стремящихся избежать поляризованных альянсов времен холодной войны, Движение неприсоединившихся стран преследует цель укрепления солидарность между развивающимися странами в соответствии с рядом общих принципов. В частности, Движение неприсоединения поощряет уважение суверенитета государств, прав человека и Устава Организации Объединенных Наций; равенство; невмешательство во внутренние дела других государств; мирное сосуществование; самооборону; и международное сотрудничество и взаимные выгоды¹⁵. Будучи в значительной степени вдохновленным борьбой за деколонизацию и поддержанное Международной конференцией стран Азии и Африки, состоявшейся в Бандунге, Индонезия, в 1955 году, Движение неприсоединения было официально сформировано в конце 1950-х годов и провело свою первую встречу на уровне глав государств и правительств в 1961 году¹⁶. В настоящее время Движение неприсоединившихся стран представляет собой форум, в рамках которого 120 стран-членов могут способствовать решению вопросов, представляющих взаимный интерес, под знаменем многосторонности.

12. Созданный в 1971 году в качестве некоммерческого фонда, Всемирный экономический форум преследует цель содействовать диалогу между лидерами предпринимательской, политической, научной и других сфер, с тем чтобы добиться позитивных преобразований в мире¹⁷. Этот Форум является «детисцем» преподавателя предпринимательства Женевского университета, который изначально пригласил руководителей коммерческих предприятий Европы приехать в Швейцарию, с тем чтобы обсудить вопросы инноваций в области управления и промышленности, но вскоре после этого стал свидетелем расширения миссии Форума, включающей теперь более широкие экономические и социальные проблемы¹⁸. Форум является беспристрастной, независимой и неправительственной организацией; вместе с тем в 2015 году Форум был признан международной организацией в соответствии с законодательством Швейцарии¹⁹.

13. Бильдербергская конференция была создана в качестве дискуссионного форума для лидеров стран Европы и Северной Америки. Эта конференция была

¹² Там же.

¹³ См. www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html.

¹⁴ См. www.g77.org/doc/. С полным перечнем членов можно ознакомиться по адресу www.g77.org/doc/members.html. Хотя Китай часто участвует в совместных действиях этой Группы, он не является официальным членом Группы. В таких случаях официальные заявления от имени всех делаются от имени «Группы 77 и Китая».

¹⁵ См. <https://mnoal.org/nam-principles/>.

¹⁶ См. <https://mnoal.org/nam-history/>.

¹⁷ См. www.weforum.org/about/world-economic-forum.

¹⁸ См. www.weforum.org/about/history.

¹⁹ Всемирный экономический форум, пресс-релиз "World Economic Forum gains formal status in Switzerland", 23 января 2015 года, размещен по адресу www.weforum.org/about/world-economic-forum.

впервые проведена в 1954 году и преследовала цель способствовать пониманию социально-экономических тенденций, формирующихся в Европе и Северной Америке после Второй мировой войны²⁰. Сейчас она превратилась в многосекторальную конференцию, которая проводится ежегодно в течение трех дней. Вопросы, обсуждавшиеся в ходе предыдущих встреч, варьируются от таких тем, как «Стабильный стратегический порядок», «Будущее капитализма» и «Проблема неравенства», до таких тем, как «Этика искусственного интеллекта», «Ядерное распространение» и «Изменение климата и устойчивость»²¹.

В. Методы участия и принятия решений в структурах глобального управления

14. Настолько, насколько различными являются цели и история описанных в настоящем докладе форумов глобального управления, настолько различными являются и используемые ими процессы принятия решений. Например, Группа семи, Группа двадцати, БРИКС и Движение неприсоединившихся стран попеременно проводят в своих различных странах широко освещаемые саммиты, на которые приезжают главы государств и правительств стран-членов. В преддверии саммитов также проводятся встречи министров финансов и других должностных лиц государств-членов, в ходе которых обсуждаются самые разные решения. Обычно в Группе семи, Группе двадцати и БРИКС этот процесс координируется высокопоставленными дипломатическими сотрудниками правительства принимающей страны, неофициально известными как «шерпы», которые сами встречаются несколько раз в течение года, предшествовавшего саммиту. Будучи полуформальными структурами, Группа семи, Группа двадцати и БРИКС не имеют секретариата, устава или постоянной повестки дня. Вместо этого, каждый год работой руководит одно из их государств-членов, которое осуществляет «председательство» в соответствующей группе на основе ротации.

15. Группа 77 действует уникальным образом. В отличие от других групп эта Группа принимает решения в разных географических отделениях, каждое из которых соответствует штаб-квартире какой-либо крупной международной организации²². Хотя эта Группа также проводит ежегодные совещания на высоком уровне для определения приоритетных задач, основная часть ее работы проводится в рамках обсуждений в конкретных отделениях. Опираясь на декларацию, согласованную на ежегодной встрече на высшем уровне, эти отделения принимают на основе консенсуса резолюции, которые представляются в их соответствующие международные организации, и определяют те шаги, которые им необходимо предпринять в этих организациях. Группе двадцати четырех, созданной Группой 77, поручено координировать позицию развивающихся стран по валютным вопросам и вопросам развития в ходе обсуждений в бреттон-

²⁰ См. <https://bilderbergmeetings.org/background/brief-history>.

²¹ См. <https://bilderbergmeetings.org/press/press-release/press-release>.

²² Помимо Нью-Йорка (Центральные учреждения Организации Объединенных Наций) отделения расположены в Женеве (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию), Найроби (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде), Париже (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры), Риме (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций/Международный фонд сельскохозяйственного развития) и Вене (Организация Объединенных Наций по промышленному развитию); кроме того Межправительственная группа двадцати четырех по международным валютным вопросам и вопросам развития расположена в Вашингтоне, округ Колумбия. См. материал, представленный правительством Сенегала, стр. 2 оригинального текста.

вудских учреждениях. Ее руководящий орган собирается два раза в год перед совещаниями МВФ и Всемирного банка.

16. Способы участия также различаются в зависимости от той или иной группы. Например, гражданское общество принимает участие в обсуждениях в Группе семи и Группе двадцати по линии специальных групп взаимодействия или самостоятельных сетей организаций, которые ведут информационно-пропагандистскую работу параллельно с совещаниями Группы семи и Группы двадцати. В частности, группы гражданского общества, старающиеся продвинуть вопросы гендерного равенства, координируют свои действия под эгидой групп «Женщины 7» или «Женщины 20». Молодежные организации взаимодействуют с соответствующими группами «Молодежь 7» и «Молодежь 20». Кроме того, разноплановая конфигурация групп гражданского общества создала и направляет более широкие сети гражданского общества, которые охватывают обе этих сферы²³.

17. Хотя работа БРИКС не связана со столь разнообразным участием гражданского общества, как Группа 7 и Группа 20, саммиты БРИКС также вызывают интерес гражданского общества и приводят к параллельным действиям гражданского общества в рамках таких сетей, как Форум профсоюзов БРИКС, Гражданский форум БРИКС и Форум народов БРИКС²⁴. Параллельно саммитам проводятся совещания заинтересованных представителей деловых кругов.

18. Независимому эксперту не известны какие-либо конкретные процедуры или форумы для участия гражданского общества в работе Группы 77 или Движения неприсоединившихся стран. Однако это может быть обусловлено их конкретной историей и функционированием. Хотя Группа 77 и Движение неприсоединившихся стран поддерживают свой статус за пределами Организации Объединенных Наций, обе этих группы также действуют в рамках традиционных многосторонних организаций и могут также получать информацию от гражданского общества и общественности по линии этих организаций.

19. Еще более отличной является работа Всемирного экономического форума. Этот Форум, который наиболее известен своими ежегодными встречами в Давосе, Швейцария, также регулярно проводит публичные региональные и тематические встречи по всему миру. Ставя перед собой цель создания площадки, на которой представители правительств, частного сектора и широкого круга организаций гражданского общества могли бы обсудить возникающие проблемы, этот Форум вовлекает в свою работу гражданское общество путем приглашения представителей неправительственных организаций (НПО), некоммерческих частных ассоциаций, научных кругов, «мозговых центров» и отраслевых групп на соответствующие публичные мероприятия.

²³ К группам участия и взаимодействия, работающим параллельно с Группой 7, относятся «Гражданское общество 7», «Женщины 7», «Трудовые вопросы 7», «Деловые круги 7», «Мозговые центры 7», «Наука 7» и «Молодежь 7». К группам участия и взаимодействия, работающим параллельно с Группой 20, относятся «Гражданское общество 20», «Женщины 20», «Трудовые вопросы 20», «Деловые круги 20», «Мозговые центры 20», «Молодежь 20», «Наука 20» и «Городское развитие 20». Кроме того, с 2014 года проводится межконфессиональный форум. См. John Ruthrauff, Center for Democratic Education, "G7 Summit Advocacy Manual 2019", pp. 2–3; и John Ruthrauff, Center for Democratic Education, "G20 NGO Advocacy Manual 2019", pp. 4–5.

²⁴ Научный сотрудник, занимающийся изучением этих форумов, пришел к выводу о том, что, несмотря на весьма различные подходы, и официально оформленный Гражданский форум БРИКС, и самоорганизованный Форум народов БРИКС помогают увязать жизненный опыт отдельных лиц и общин с политикой правительств стран БРИКС. См. Laura Trajber Waisbich, "Diverse voices: civil society at the 8th BRICS summit", Sexuality Policy Watch, 9 December 2016.

20. В работе Бильдербергской конференции участвуют представители многих секторов, включая деловые круги, профсоюзы, финансовые и научные круги и лишь немногие представители гражданского общества. Проводимые обсуждения носят подчеркнуто закрытый характер без представления какой-либо информации о ходе таких встреч или какого-либо освещения их работы в средствах массовой информации²⁵. Участники конференции ведут обсуждения в личном, а не в официальном качестве, и общая конференция проходит в соответствии с Правилами конфиденциальности Чатем-Хаус. По завершении конференции не заключаются никакие официальные соглашения и не издаются никакие политические заявления²⁶.

С. Общее воздействие экономической и финансовой политики структур глобального управления на установление демократического и справедливого международного порядка

21. Воздействие форумов глобального управления на международный порядок широко признано. От установления глобальных экономических приоритетов до координации мер реагирования на такие транснациональные вызовы, как глобальная миграция, справедливая торговля, международные мир и безопасность, изменение климата, терроризм и коррупция, решения, принимаемые межправительственными, многоотраслевыми и частными группами, затрагивают не только их членов и тех, кто с ними взаимодействует, но и группы населения за пределами их территорий. Согласно имеющимся данным, на одни только страны Группы 20 приходится две трети населения мира, более 80 процентов мирового валового внутреннего продукта и три четверти объема международной торговли²⁷. Таким образом, договоренности между членами Группы 20, несомненно, будут влиять на то, насколько справедливым становится мир.

22. Форумы глобального управления также будут играть еще более важную роль, учитывая все более трансграничный характер мировых политических и экономических вызовов. Рассмотрим, например, проблему коррупции. В новостях сообщается о международных скандалах в связи с взяточничеством, о национальных активах, спрятанных в иностранных юрисдикциях, и о широкомасштабных уклонениях от уплаты налогов, что свидетельствует о том, что с помощью национальных подходов к этим явлениям все компоненты данной проблемы не могут быть устранены. В эпоху взаимосвязанных финансовых, политических и культурных систем именно на форумах глобального управления, причем как традиционных, так и нетрадиционных, правительства и другие заинтересованные стороны и находят в основном общие решения. Например, Группа 20 попыталась скоординировать меры противодействия коррупции, в том числе путем создания рабочей группы по этой проблеме и подготовки документов для определения возможных ответных политических мер²⁸. Вместе с ОЭСР она также приняла Всеобъемлющую рамочную программу по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и выводом прибыли из-под налогообложения, которая касается стратегий налогового планирования, использующих пробелы в налоговых правилах для перемещения прибыли в места с низким или нулевым

²⁵ Независимый эксперт не получил никакой информации о взаимодействии с этим эксклюзивным форумом. Он истолковывает это положение как свидетельствующее о том, что общественность просто не знает о его существовании, что он считает неудовлетворительным.

²⁶ См. <https://bilderbergmeetings.org/press/press-release/press-release>.

²⁷ См. материал, представленный организацией «Международная амнистия».

²⁸ См. материал, представленный организацией «Трансперенси интернэшнл».

налогообложением, где экономическая деятельность незначительна или вообще отсутствует²⁹.

23. Помимо того, что форумы глобального управления оказывают побочное воздействие на страны, не входящие в их группы, некоторые правительства используют их в качестве площадки для координации внешнеполитических подходов, в том числе в отношении не входящих в них государств и регионов. Например, в 2019 году члены Группы 7 приняли инициативы, направленные на укрепление здравоохранения и образования в Сахельском регионе, где находятся некоторые из беднейших стран мира³⁰. В качестве другого примера можно отметить, что в заявлениях Движения неприсоединившихся стран рассматриваются такие вопросы, как введение санкций, иностранная оккупация и территориальные претензии других государств-членов³¹.

24. Некоторые возникшие недавно группы, такие как Группа 77, Движение неприсоединившихся стран и БРИКС, преднамеренно стремятся усилить позиции развивающихся стран и возникающих держав в глобальной сфере. Концентрируя внимание на проблемах стран глобального Юга, эти структуры добились включения своих собственных существенных вопросов в глобальную повестку дня. Например, Группа 77 подняла такие вопросы, как суверенитет развивающихся стран над своими природными ресурсами, необходимость сокращения масштабов нищеты и неравенства в мире и стремление к более инклюзивному экономическому развитию, в том числе развитию, которое включает создание рабочих мест и социальную защиту общин³². Были также подняты связанные с вопросами существа процедурные вопросы, например вопрос о пропорциональной ответственности государств за бюджет Организации Объединенных Наций соразмерно их национальному богатству³³.

25. В то же время Группа 77, Движение неприсоединившихся стран и БРИКС подчеркивают необходимость дальнейшей демократизации самого процесса глобального управления. Они объясняют это неравенством между государствами в вопросе представленности в структурах глобального управления, выражая обеспокоенность по поводу неравенства распределения результатов работы преобладающей международной финансовой архитектуры и отстаивая разнообразие как исторического контекста, так и позиций в международных учреждениях. Вместе с тем, как отмечают государства-члены Группы 77 и Движения неприсоединившихся стран, влияние этих структур на международный порядок наталкивается на ограничения, особенно в последнее время и в традиционных межправительственных организациях, из-за противоположных точек зрения государств, не являющихся их членами.

26. Одним из наглядных примеров согласования деятельности БРИКС с международным порядком является создание Нового банка развития (ранее известного как Банк развития БРИКС), который наблюдатели сравнили со Всемирным банком в плане его амбициозной повестки дня. Один респондент указал, что Новый банк развития помог мобилизовать ресурсы для устранения пробелов в развитии инфраструктуры в странах глобального Юга³⁴. Есть надежда, что этот

²⁹ См. www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm.

³⁰ См. материал, представленный группой «Женщины 7»; см. также Группа семи, «Joint Paris G7/G5 Sahel communiqué», 4 July 2019.

³¹ См., например, Движение неприсоединившихся стран, итоговый документ семнадцатой Конференции глав государств и правительств Движения неприсоединившихся стран, 17–18 сентября 2016 года.

³² См. South Centre, South Bulletin, No. 81 (25 July 2014), pp. 6–7.

³³ См. материал, представленный правительством Эквадора.

³⁴ См. материал, представленный организацией «Conectas Direitos Humanos».

банк сможет моделировать новые формы финансирования развития, которые являются устойчивыми и ведут к меньшим экологическим издержкам; вместе с тем, поскольку этот Банк является относительно новым учреждением, его приверженность этим действиям еще должна пройти проверку временем³⁵.

27. Совещания на уровне министров, например совещания, проводимые в странах Группы 7, предоставляют министрам этих государств уникальную возможность для обмена опытом в полуофициальной обстановке. В ходе консультаций с Независимым экспертом было отмечено, что эти глобальные форумы могут оказывать стабилизирующее воздействие на процесс управления, учитывая, что такие форумы позволяют руководителям осмыслить стоящие перед ними задачи и мотивируют их рассматривать эти проблемы в глобальной перспективе. При этом форумы глобального управления могут не позволить лидерам использовать односторонние подходы, которые в противном случае могли бы нарушить международный порядок. Кроме того, Независимый эксперт был проинформирован о том, что защищенная обстановка, в которой проходит работа этих структур, предоставляет им безопасную площадку, на которой лидеры могут откровенно обсуждать стоящие перед ними вопросы, тем самым прокладывая путь к принятию консенсусных решений, к которым в настоящее время трудно приходиться на традиционных межправительственных форумах из-за преобладающих ныне разногласий в геополитике. Более того, создается впечатление, что государства, которые исторически занимали противоположные позиции в межправительственных прениях, коллегиально работают друг с другом в ходе заседаний экономических групп, где они взаимодействуют друг с другом по таким представляющим взаимный интерес вопросам, как здравоохранение и экономика.

28. Воздействие на международный порядок ясно проявляется в тех случаях, когда решения, принятые на форумах глобального управления, напрямую представляются на рассмотрение на совещаниях традиционных многосторонних учреждений, таких как Организация Объединенных Наций. При этом, даже когда цель таких совещаний не заключается в том, чтобы преобразовать решения в действия в многостороннем формате, эти структуры все равно влияют на многостороннюю повестку дня. Например, Группа 77 действует в основном как рабочая группа, в рамках которой государства формулируют согласованные позиции, которые они затем совместно представляют в качестве резолюций Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее. В других структурах, например в Группе 20, воздействие на многостороннюю систему носит косвенный характер. В частности, государства могут разрабатывать аналогичные стратегии или позиции в рамках той или иной глобальной структуры, которые они затем отстаивают индивидуально в ходе последующих межправительственных дискуссий. И наоборот, согласно ряду респондентов, группы глобального управления являются теми структурами, в которых регулярно обсуждается Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которая представляет собой продукт работы Организации Объединенных Наций.

29. В отличие от вышесказанного Всемирный экономический форум и Бильдербергская конференция не ставят перед собой задачи, которая напрямую увязывала бы их работу с многосторонней системой или даже с межправительственными организациями. Вместе с тем им все же удается влиять на международный порядок, поскольку они являются инкубаторами идей и предоставляют площадки для обсуждения глобальных проблем. В частности, они рекомендуют государственным лидерам, представителям деловых и научных кругов и организациям гражданского общества (последнее относится только к Форуму)

³⁵ Там же.

рассматривать новые появляющиеся проблемы и коллективно обсуждать новые совместные подходы к сохраняющимся проблемам, что в конечном итоге влияет на мировой порядок.

D. Важность обеспечения эффективного участия общественности в глобальных процессах принятия решений

30. Независимо от структуры и функционирования системы глобального управления, участие общественности является одной из главных демократических ценностей и ключевым принципом правозащитного подхода, который следует отстаивать для обеспечения того, чтобы работа групп глобального управления способствовала установлению демократического и справедливого международного порядка. В настоящем докладе «участие общественности» трактуется как участие всех тех слоев общества, которые не имеют отношения к государству: гражданское общество в целом, включая НПО, научные круги, профсоюзы, массовые движения и группы населения, которые подвергаются маргинализации или дискриминации, включая женщин, детей, молодежь, пожилых людей, инвалидов, лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексов, представителей меньшинств, коренные народы, мигрантов и беженцев.

1. Общая правовая база, регулирующая участие общественности в государственных делах

31. В статье 21 Всеобщей декларации прав человека и статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах признается право и возможность каждого участвовать в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей. Право участвовать в процессах принятия решений не ограничивается местными делами, а распространяется на глобальные учреждения, в которых следует соблюдать право на выражение мнения. В своем замечании общего порядка № 25 (1996) об участии в ведении государственных дел и праве голосовать Комитет по правам человека признал, что ведение государственных дел «охватывает... разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях» (пункт 5)³⁶.

32. Важно отметить, что осуществление права на участие в государственных делах следует рассматривать в сочетании с осуществлением права на равенство и недискриминацию, а также с осуществлением императивных прав на свободу мнений и их свободное выражение, включая доступ к информации, и на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, которые гарантируются международным правом прав человека. Эти права создают основу для безопасной и благоприятной среды, а также применяются на международном уровне, как это было подчеркнуто предыдущими мандатариями специальных процедур³⁷.

33. В своих резолюциях Совет по правам человека подчеркнул право каждого человека, индивидуально и совместно с другими, на беспрепятственный доступ к субрегиональным, региональным и международным органам, их представителям и механизмам и связь с ними³⁸; критическую важность равного и эффективного участия в ведении политических и государственных дел для демократии, верховенства права, социальной интеграции и экономического развития, поощрения гендерного равенства и реализации всех прав человека и основных

³⁶ См. также статью 5 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

³⁷ См., например, [A/69/365](#) и [A/72/350](#).

³⁸ Резолюция 32/31 Совета по правам человека, пункт 10 постановляющей части.

свобод³⁹; и решающее значение активного вовлечения гражданского общества на всех уровнях в процессы государственного управления и в поощрение надлежащего государственного управления, в том числе на основе транспарентности и подотчетности на всех уровнях, что является необходимым условием создания мирного, процветающего и демократического общества⁴⁰.

34. Как отметил Совет по правам человека, в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которая была одобрена всеми государствами - членами Организации Объединенных Наций и, следовательно, государствами - членами вышеупомянутых структур глобального управления⁴¹, равное участие признается в качестве одного из важнейших принципов обеспечения устойчивого развития, искоренения нищеты и реализации всех прав человека⁴². Цель 16 в области устойчивого развития предусматривает построение миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях. Эта цель включает обеспечение ответственного принятия решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества (цель 16.7).

35. В 2018 году по просьбе Совета по правам человека, выраженной в его резолюции 33/22, и после проведения широких консультаций на глобальном уровне Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) выпустило руководящие принципы реального осуществления права на участие в ведении государственных дел. В этих руководящих принципах содержатся краткие и ориентированные на конкретные меры рекомендации в отношении того, как государства могут реализовать это право на практике, в том числе в контексте участия на международном уровне⁴³. В своей резолюции 39/11, которая была принята консенсусом, Совет с интересом принял к сведению данные руководящие принципы и представил их в виде свода ориентиров для государств и других заинтересованных сторон⁴⁴. Независимый эксперт полагает, что эти руководящие принципы в полной мере актуальны для структур глобального управления, обсуждаемых в настоящем докладе.

2. Позитивная роль гражданского общества и важность обеспечения безопасной и благоприятной среды

36. Как неоднократно подчеркивалось в ходе консультаций и в полученных материалах, значимое общественное участие гражданского общества в целом в работе структур глобального управления имеет первостепенное значение для обеспечения транспарентности и законности процессов принятия решений в этих структурах и, в конечном итоге, для их авторитетности.

37. Участие гражданского общества означает, что решения будут приниматься с учетом информации, поступающей от широкого круга сторон, включая маргинализированные группы населения, которые наиболее уязвимы для последствий принимаемых решений, а также участников гражданского общества, которые могут внести свой вклад в обсуждение самых различных областей⁴⁵. В

³⁹ Резолюция 33/32 Совета, преамбула.

⁴⁰ Резолюция 32/31 Совета, преамбула.

⁴¹ Например, в 2016 году Группа 20 приняла обязательство осуществить цели в области устойчивого развития.

⁴² Резолюция 33/22 Совета, преамбула.

⁴³ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx.

⁴⁴ Резолюция 39/11 Совета, преамбула и пункт 1 постановляющей части.

⁴⁵ Респонденты отметили, что гражданское общество обладает экспертным опытом в самых разных областях, включая политику, технологии и инновации, стандарты прав человека и

результате политические решения, разработанные в рамках процессов с широким участием будут, по всей вероятности, более эффективными и устойчивыми, поскольку они прошли проверку со стороны затрагиваемых ими групп населения и независимых субъектов и экспертов⁴⁶. Участие общественности может также стать «мостом», обеспечивающим связь с населением, помогая пропагандировать и разъяснять важность структур глобального управления, даже в тех случаях, когда проводимые в таких структурах обсуждения носят технический характер и, в противном случае, являются закрытыми для общественности⁴⁷. Кроме того, участие общественности позволяет обеспечить общий надзор и защиту от негативного влияния принимаемых решений на осуществление прав человека, в том числе такого возможного влияния, которое может ускользнуть от внимания государственных лидеров. Оно также обеспечит, что структуры глобального управления оказывают воздействие не только на мировые элиты и что время и ресурсы правительств используются ответственно на благо всех и приводят к достижению наилучших возможных результатов⁴⁸. И наконец, участие гражданского общества привлекает внимание общественности, вдохновляет на действия и может придать дополнительный импульс решению насущных проблем.

38. Несколько участников консультаций с Независимым экспертом отметили, что общественность и гражданское общество по своей природе с подозрением относятся к глобальным структурам, которые, по их мнению, принимают решения без их участия и, возможно, не в их наилучших интересах. Кроме того, размывание концепции представительного правительства или идеи о том, что политики естественно руководствуются наилучшими интересами своих избирателей, в той же мере ощущается на этих международных форумах, как и в национальных условиях. Вне зависимости от подхода к этому вопросу совершенно очевидно, что расширение возможностей для участия является одним из способов рассеять подозрения в отношении форумов глобального управления и обеспечить их эффективность.

39. Для обеспечения значимого участия общественности на уровне глобального управления крайне важно создать безопасную и благоприятную обстановку на местном уровне: иными словами, практика предоставления доступа к участию на национальном уровне будет влиять на доступ на наднациональном уровне. Вместе с тем, как это зафиксировано УВКПЧ, несколькими мандатариями специальных процедур и организациями гражданского общества, пространство для деятельности гражданского общества на местном уровне сокращается в течение уже многих лет по всему миру. В этой связи осуществление прав на свободу мнений и их свободное выражение (включая доступ к информации), на свободу мирных собраний и свободу ассоциации является важным индикатором того, в какой степени безопасной и благоприятной является сложившаяся обстановка, в том числе в контексте проведения встреч на высшем уровне и совещаний структур глобального управления, которые являлись предметом мощных протестных выступлений в предыдущие годы и, в меньшей степени, в настоящее время.

40. Аналогичным образом, субъекты гражданского общества потенциально уязвимы перед актами запугивания и репрессий со стороны государственных и

местные условия. См. материалы, представленные организациями «Трансперенси интернэшнл» и «Международная амнистия»; см. также [A/HRC/38/18](#).

⁴⁶ См. материалы, представленные организациями «Международная амнистия», «Conectas Direitos Humanos» и «Трансперенси интернэшнл».

⁴⁷ См. материал, представленный организацией «Трансперенси интернэшнл».

⁴⁸ См. материалы, представленные организациями «Международная амнистия», Фонд помощи инвалидам «Самартанам» и «Трансперенси интернэшнл».

негосударственных субъектов по причине их участия или попыток участия в процессах принятия решений в структурах глобального управления, рассматриваемых в настоящем докладе. В ходе подготовки доклада Независимый эксперт не получил никаких сообщений о каких-либо случаях репрессий. Тем не менее, он хотел бы напомнить всем государствам об их обязанности расследовать любые полученные сообщения о случаях преследований, предоставлять возмещение и предотвращать повторение таких случаев. Независимый эксперт надеется, что в том случае, если произойдет какой-либо акт запугивания или репрессий, а государство-член структуры глобального управления откажется принимать меры по такому факту, другие государства-члены такой структуры глобального управления, а также, когда это уместно, ОЭСР, Всемирный банк и МВФ в их качестве наблюдателей в таких структурах выступят с осуждением действий такого государства-члена.

3. Отдельные передовые виды практики участия общественности в процессах принятия решений на уровне Организации Объединенных Наций

41. Независимый эксперт хотел бы особо выделить некоторые передовые виды практики участия общественности в процессах принятия решений на уровне Организации Объединенных Наций, с тем чтобы побудить структуры глобального управления уделять больше внимания такому участию. Он отмечает, что данный перечень передовых видов практики не является исчерпывающим и что на уровне Организации Объединенных Наций еще многое можно сделать для улучшения положения по целому ряду направлений работы в этой области (что не является целью настоящего доклада).

42. Прежде всего, как отметили несколько участников обсуждений, актуальность и легитимность роли гражданского общества в работе Организации Объединенных Наций закреплена в статье 71 Устава Организации Объединенных Наций, согласно которой «Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию». Это положение отражает основополагающее признание, которое структуры глобального управления должны четко поддерживать.

43. Несколько структур Организации Объединенных Наций институционализировали участие гражданского общества с помощью ряда процедур, включая Механизм взаимодействия с негосударственными субъектами Всемирной организации здравоохранения и внутреннюю политику и стратегию сотрудничества с неправительственными организациями и организациями гражданского общества Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций⁴⁹, а также посредством создания консультативных советов в составе представителей гражданского общества, таких как Комитет по проведению консультаций с гражданским обществом Программы развития Организации Объединенных Наций, Молодежный консультативный совет и Консультативная группа по гендерным вопросам в структуре Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам и глобальная консультативная группа неправительственных организаций при Директоре-исполнителе Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения⁵⁰.

44. Многие организации системы Организации Объединенных Наций, такие как УВКПЧ, Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве и

⁴⁹ См. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о процедурах и практике в отношении участия гражданского общества в деятельности региональных и международных организаций ([A/HRC/38/18](#)), пункт 14.

⁵⁰ Там же, пункт 16.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), создали специальные подразделения по вопросам гражданского общества для оказания поддержки гражданскому обществу в связи, в частности, с их заявлениями на аккредитацию, просьбами о предоставлении помощи в создании потенциала и предоставлением доступа к информации⁵¹. Гражданское общество внесло свой вклад в формирование повестки дня некоторых форумов Организации Объединенных Наций, таких как Форум по вопросам прав человека, демократии и верховенства права, на котором УВКПЧ после публичного призыва к представлению предложений отобрало главные темы для обсуждения на основании полученных предложений⁵². Что касается доступа к информации, то ЮНЕП приняла всеохватную политику, которая предусматривает для аккредитованных участников равные условия с государствами-членами в плане доступа к документам и предоставляет им доступ к любой имеющейся в ее распоряжении информации, за исключением определенных этой политикой случаев, когда могут быть причины для сохранения конфиденциальности⁵³. Субъекты гражданского общества пользуются финансовой поддержкой для покрытия путевых расходов и финансирования инициатив в области создания потенциала, которая предоставляется рядом учреждений Организации Объединенных Наций, включая УВКПЧ по линии различных фондов, ЮНЕП и Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата⁵⁴.

45. Проблема преследования отдельных лиц и групп, сотрудничающих или стремящихся сотрудничать с Организацией Объединенных Наций в области прав человека, вызывает серьезную обеспокоенность в рамках системы Организации Объединенных Наций, многие структурные подразделения которой участвуют в реагировании на такие случаи, в частности УВКПЧ (как в штаб-квартире, так и на местах), Совет по правам человека, специальные процедуры и другие правозащитные механизмы. Начиная с 2010 года, Генеральный секретарь выпускает ежегодные доклады, в которых он приводит случаи преследований и выражает свою серьезную обеспокоенность, признавая при этом, что многое еще необходимо сделать для предотвращения и эффективного реагирования на все случаи преследований в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Е. Важность проведения информационной работы среди общественности структурами глобального управления для расширения участия общественности⁵⁵

46. Есть основания полагать, что проведение информационной работы среди гражданского общества и общественности может повысить и усовершенствовать уровень гражданского участия в деятельности структур глобального управления. Так, например, многие группы гражданского общества не имеют четкого представления о ключевых целях каждого форума глобального управления и о том, как принимаемые ими решения влияют на повседневную жизнь людей. В этой связи они даже не рассматривают возможность активного участия в этих

⁵¹ Там же, пункт 17.

⁵² Там же, пункт 12.

⁵³ Там же, пункт 37.

⁵⁴ Там же, пункт 55.

⁵⁵ Данный раздел следует читать вместе с разделами доклада Независимого эксперта Совету по правам человека (A/HRC/42/48) о структурных и практических препятствиях для доступа, всеохватности и способности влиять на процессы принятия решений структурами глобального управления и об ответственности за выполнение обязательств, принимаемых в этих структурах.

форумах. Помимо такой неосведомленности специализированный, а подчас и фрагментарный характер этих групп может способствовать возникновению неясностей в отношении целей и значения этих форумов, что вызывает сомнения в том, будет ли взаимодействие с ними носить продуктивный характер.

47. Говоря, например, об участии общественности во встречах БРИКС, научный сотрудник, изучающий работу этой группы, отметила, что многие организации гражданского общества, с которыми она имела дело, рассматривают БРИКС как абстрактную конфигурацию или структуру, которой следует безоговорочно противостоять, исходя из их предыдущего опыта работы с государствами-членами БРИКС на местном или двустороннем уровне⁵⁶. Другая организация-респондент сообщила Независимому эксперту о том, что, поскольку БРИКС, как представляется, уделяет основное внимание вопросам экономического сотрудничества, а не политическим и социальным вопросам, включая права человека, это снижает степень ее заинтересованности в участии в работе этой конкретной структуры⁵⁷. Далее, Независимому эксперту известно, что некоторые НПО воздерживаются от взаимодействия с такими структурами из-за того, что в представлении общественности форумы глобального управления, в частности Группа 7 и Группа 20, задуманы как структуры, в которых продвигаются конкретные интересы корпораций или влиятельных политических кругов.

48. Кроме того, государственный характер этих групп и их до сих пор спонтанный подход к вопросу участия гражданского общества дают в целом понять, что сторонние организации и широкая общественность не имеют какой-либо конкретной роли в этих форумах. Кроме того, отсутствие общедоступной информации о том, как принять участие в их работе, укрепляет общее убеждение в том, что эти структуры являются эксклюзивными. Даже те организации гражданского общества, которые сумели получить доступ к форумам глобального управления, отметили, что существуют структурные факторы, которые превращают их во второстепенных участников обсуждений. Например, если гражданское общество разделяется на конкретные группы по интересам или дискуссионные форумы, в рамках которых организации не имеют прямого доступа к тем, кто реально принимает решения, это может укрепить представление о том, что гражданское общество будут держать на расстоянии или что оно приглашается исключительно для выполнения определенных бюрократических условий. Несколько субъектов, участвовавших в консультациях, проинформировали Независимого эксперта о том, что, когда государства направляют приглашения или информацию группам гражданского общества, эта информация часто приходит поздно, а взаимодействие между членами той или иной структуры и гражданским обществом бывает весьма кратким, что препятствует проведению содержательной дискуссии. В других случаях гражданское общество допускается к участию уже в конце рабочего процесса и носит процедурный характер, что в результате не позволяет гражданскому обществу реально участвовать в разработке повестки дня и принятии решений. По этой причине организации гражданского общества могут предпочесть не инвестировать свои ресурсы в такое участие.

49. В материалах, представленных Независимому эксперту, несколько организаций подчеркнули, что они признают важность участия в работе структур глобального управления, а некоторые даже считают достижением свое участие в их работе в прошлом, особенно когда по результатам этой работы их приоритетные задачи находили свое отражение в итоговых документах того или иного

⁵⁶ Laura Trajber Waisbich, "Diverse voices: civil society at the 8th BRICS summit", Sexuality Policy Watch, 9 December 2016.

⁵⁷ См. материал, представленный организацией «Международная амнистия».

саммита. Вместе с тем целый ряд организаций по-прежнему сомневаются в конечной значимости самих итоговых документов и, как следствие, своего участия. В частности, они полагают, что отсутствие имплементационных механизмов, непринятие из года в год официальных последующих мер, отсутствие многолетней перспективы, обязательств по представлению отчетности и финансовых целевых показателей приводит к тому, что итоги таких форумов носят в значительной степени риторический характер. В одном из представленных материалов было отмечено: «По нашему мнению, влияние этих структур переоценено. Принимается масса резолюций, однако многие из них либо не выполняются, либо отражают только те политические задачи, которые выполняются в любом случае, независимо от их одобрения Группой 7 или Группой 20»⁵⁸. В дополнение к этому предостережению эта организация отметила: «Возможно, наиболее важная часть работы Группы 20 – переговоры министров финансов – также является наименее транспарентной частью этой работы, к которой сложнее всего получить доступ»⁵⁹. Широко распространенное мнение о том, что сами эти форумы не оказывают никакого конкретного воздействия, может также уменьшить желание участвовать в них.

50. И наконец, есть организации, которые считают, что с финансовой точки зрения более целесообразно или эффективно наладить взаимодействие с отдельными государствами на национальном уровне, а не прилагать усилия к тому, чтобы самим участвовать в работе форумов, проводимых в других странах. В качестве положительного примера продвижения интересов на национальном уровне, которое в конечном итоге перешло на международную арену, Независимому эксперту был представлен пример рабочего взаимодействия гражданского общества в Южной Африке. В частности, респонденты проинформировали Независимого эксперта о том, что Департамент международных отношений и сотрудничества Южной Африки проводит регулярные консультации с национальными организациями гражданского общества по поводу тех позиций, которые Южная Африка отстаивает в многосторонних форумах, в том числе в БРИКС. В прошлом правительство старалось пригласить на такие совещания более 100 соответствующих лиц и групп, с тем чтобы ознакомиться с их точкой зрения и разъяснить им те проблемы, ограничения и возможности, с которыми оно сталкивается в рамках БРИКС и в других форумах⁶⁰. Такая информационная работа пользуется высокой оценкой гражданского общества.

51. Вместе с тем, несмотря на этот положительный пример, было отмечено, что уровень участия в таких национальных процессах остается низким, поскольку только около 10 процентов приглашенных пользуются предоставляемой возможностью. При этом было высказано предположение о том, что низкий уровень участия может быть отчасти обусловлен тем, что более мелкие организации не располагают ресурсами, необходимыми для поездок в места проведения общенациональных совещаний⁶¹. Также вполне возможно и то, что организации снижают приоритетность своего участия после сопоставления стоимости такого участия с предполагаемыми результатами⁶².

⁵⁸ См. материал, представленный неправительственной организацией «Немецкий форум по вопросам окружающей среды и развития».

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ См. материал, представленный организацией «Международная амнистия».

⁶¹ Там же.

⁶² Вместе с тем были высказаны сомнения по поводу целесообразности привлечения к этой работе Департаментом международных отношений и сотрудничества членов руководящего комитета «Гражданского форума БРИКС» из низовых организаций: см. материалы, представленные организацией «Международная амнистия» и профессором Патриком Бондом.

52. Все вышеперечисленные реалии указывают на важность взаимодействия с гражданским обществом и широкой общественностью. Помимо содействия устранению препятствующих участию структурных барьеров информационно-просветительские усилия со стороны входящих в такие группы государств продемонстрирует ценность значимого и конструктивного взаимодействия и повысит качество участия, что в конечном итоге приведет к повышению эффективности форумов глобального управления.

53. На опыте Канады в связи с проведением сорок четвертой встречи Группы 7 на высшем уровне можно увидеть всю пользу и все проблемы, связанные с информационно-просветительской работой. Помимо работы с официальными группами по взаимодействию с Группой 7 в преддверии проведения саммита 2018 года правительство Канады провело дополнительную информационно-просветительскую кампанию, которая была нацелена не только на гражданское общество, но и на более широкую общественность Канады, с использованием общих городских собраний, диалогов с общественностью и социальных сетей. Цель состояла в том, чтобы получить мнение общественности в отношении тех позиций, которые Канада должна была занять по вопросам, подлежащим обсуждению на саммите Группы 7.

54. Правительство пришло к выводу о том, что проведение «круглых столов» с участием ключевых представителей гражданского общества позволило получить важные рекомендации по вопросам существа, а высказанные мнения действительно обогатили позицию Канады на этом саммите. Оно также сделало вывод о том, что участие высших должностных лиц правительства в этой информационно-просветительской работе вызвало интерес у общественности. Например, премьер-министр Канады лично провел онлайн-беседу в формате «прямой линии», которая вызвала многочисленные отклики в социальных сетях. С другой стороны, проведение серии более открытых общих городских собраний не привело к такому уровню участия, на который первоначально надеялось правительство. В целом, по мнению правительства, информирование общественности о работе Группы 7, равно как и о том, почему важно участвовать и каким образом можно участвовать в этой работе, помогло развеять мифы относительно этого процесса и в конечном итоге привлекло большее число организаций и отдельных лиц к процессу участия. В ходе самой встречи на высшем уровне членам гражданского общества и простым канадцам было впервые предложено поделиться своими взглядами с участвовавшими в саммите лидерами⁶³.

IV. Выводы и рекомендации

55. Наблюдающееся на протяжении многих лет распространение структур глобального управления на геополитической, экономической и финансовой аренах, которые действуют за пределами традиционной системы Организации Объединенных Наций, представляет собой явление, которое,

⁶³ Следует также отметить, что проведение встречи на высшем уровне Группы 7 в Канаде также вызвало протесты, в ходе которых демонстранты выражали обеспокоенность по поводу таких вопросов, как соглашения о свободной торговле, деятельность добывающих отраслей промышленности, права трудящихся и ограничение размера социального обеспечения. См. Anna Mehler Paperny and Kevin Dougherty, “Heavy security quells scattered protests at Canada G7 summit”, Reuters, 9 June 2018; Jonathan Montpetit, “Who’s protesting at the G7, and why”, CBC, 7 June 2018. Критике были также подвергнуты меры безопасности, которые были приняты для сдерживания протестных акций, но считались направленными на противодействие инакомыслию: см., например, Ligue des droits et libertés and Amnistie Internationale, “Manifestes sous intimidation: Rapport de mission d’observation du G7”, September 2018.

несомненно, оказывает значительное воздействие на характер и функционирование международного порядка.

56. В целом ряде структур глобального управления предпринимаются шаги по расширению консультаций с различными секторами общества, жизнь и средства к существованию которых затрагиваются теми решениями, которые принимают эти структуры. Вместе с тем создается впечатление, что это участие носит порой чисто символический характер, и при этом другие структуры остаются попросту недоступными. Способность влиять на процессы принятия решений структурами глобального управления зависит в первую очередь от того, насколько открытым и восприимчивым к участию гражданского общества является каждое правительство, а также, как следствие, от того, насколько важным оно считает участие общественности в процессах принятия решений.

57. Крайне важно, чтобы структуры глобального управления серьезно относились к участию общественности, поскольку такое участие не только повышает транспарентность, легитимность и авторитет этих структур, но и в значительной степени способствует выполнению их целей эффективным, устойчивым и всеохватным образом. Очень важно, чтобы эти структуры были информированы о мнениях и проблемах маргинализированных групп и должным образом учитывали их в процессах принятия решений. Демократический и справедливый международный порядок может быть установлен только в том случае, если структуры глобального управления согласятся ориентироваться прежде всего на нужды и интересы людей.

58. Действуя в духе продолжения конструктивного диалога, который Независимый эксперт ведет с различными заинтересованными сторонами с самого начала своего пребывания в должности, и во исполнение руководящих принципов УВКПЧ по эффективному осуществлению права на участие в государственных делах, а также с учетом дополнительных выводов, содержащихся в его тематическом докладе Совету по правам человека по той же теме, Независимый эксперт рекомендует структурам глобального управления и их соответствующим государствам-членам и негосударственным членам:

- a) позволять и активно поощрять участие общественности на всех соответствующих этапах обсуждения и в процессе принятия решений структурами глобального управления;
- b) признать важность участия общественности в уставе или ином аналогичном документе;
- c) предоставлять доступ к структурам глобального управления без какой бы то ни было дискриминации;
- d) обеспечить, чтобы взаимодействие с гражданским обществом носило разнообразный и всеохватный характер, в частности в отношении отдельных лиц и групп, которые подвергаются маргинализации или дискриминации, в том числе женщин, детей, молодежи, пожилых людей, инвалидов, лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов, представителей меньшинств, коренных народов, мигрантов и беженцев, и одинаково относиться ко всем группам;
- e) обеспечить уважение независимости субъектов гражданского общества, участвующих в этих процессах;

- f) вести широкую информационно-просветительскую работу по вопросам очного и онлайн-участия гражданского общества в процессах принятия решений;
- g) разработать и широко распространить свод четко сформулированных и транспарентных стратегий и процедур участия, с тем чтобы обеспечить более последовательный и надежный доступ;
- h) обнародовать список дипломатических работников высокого уровня («шерпы») и других ключевых должностных лиц, курирующих эти процессы на национальном уровне;
- i) назначить специалистов по информации или контактных лиц в сфере глобального управления и поручить им содействовать распространению информации;
- j) повысить информированность структур глобального управления и государств-членов о существующих группах организаций гражданского общества и предоставить этим группам соответствующие средства;
- k) создать пулы финансирования, которые управлялись бы независимо от государств-членов и были бы зарезервированы для представителей организаций с незначительными финансовыми возможностями, в частности для тех организаций, которые работают от имени отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации, и выделять средства на основе принципов равенства и справедливости;
- l) укрепить потенциал общественных организаций для того, чтобы они могли действительно участвовать в работе структур глобального управления, в частности тех организаций, которые в меньшей степени знакомы с процедурами, регулирующими участие на международном уровне, например низовых и местных организаций гражданского общества, которые работают с отдельными лицами или группами, подвергающимися маргинализации или дискриминации;
- m) создать безотлагательно и на всех официальных языках соответствующих структур глобального управления постоянный официальный веб-сайт, содержащий информацию о процессах принятия решений, посредством использования информационно-коммуникационных технологий и других соответствующих средств и постоянно обновлять этот веб-сайт;
- n) использовать информационно-коммуникационные технологии в целях поощрения более широкого и разнообразного участия гражданского общества;
- o) позволить гражданскому обществу вносить свой вклад в формирование повесток дня для обсуждений и продвигать не вошедшие в повестки дня вопросы;
- p) препровождать повестки дня совещаний приглашенным организациям гражданского общества задолго до их проведения;
- q) распространять документы, подготовленные организациями гражданского общества, среди делегатов заблаговременно до начала работы совещания, с тем чтобы они могли изучить их надлежащим образом;
- r) обеспечивать достаточно времени между саммитами организаций гражданского общества и встречами на уровне министров и на высшем уровне, с тем чтобы государства-члены могли должным образом проанализировать рекомендации гражданского общества;

- s) исправно направлять приглашения и регистрационную информацию участникам из числа организаций гражданского общества;
- t) содействовать своевременной выдаче виз участникам от гражданского общества;
- u) обеспечить участие высокопоставленных должностных лиц в работе саммитов организаций гражданского общества;
- v) предоставлять гражданскому обществу доступ к встречам на высшем уровне;
- w) создать надежные независимые механизмы подотчетности для оценки хода выполнения обязательств, принятых на встречах на высшем уровне, и хода осуществления целей в области устойчивого развития на надежной, объективной и систематической основе;
- x) рассмотреть возможность увязывания обязательств, принятых структурами глобального управления, с универсальным периодическим обзором;
- y) оказывать финансовую поддержку гражданскому обществу, с тем чтобы оно могло вносить свой вклад в мониторинг хода выполнения обязательств;
- z) обеспечить безопасные и благоприятные условия для деятельности гражданского общества, уважая, поощряя и продвигая соблюдение прав на свободу мнений и их свободное выражение (включая доступ к информации), свободу мирных собраний и свободу ассоциации;
- aa) тщательно расследовать все акты запугивания и преследования в отношении субъектов гражданского общества, взаимодействующих или стремящихся взаимодействовать со структурами глобального управления, предоставлять им эффективные средства правовой защиты и предотвращать повторение таких актов.

59. Независимый эксперт рекомендует гражданскому обществу:

- a) создать постоянные организационные структуры, согласно категориям, для непрерывного участия в работе форумов глобального управления на основе беспристрастных, недискриминационных, транспарентных и основанных на широком участии процессов; обеспечить, чтобы эти организационные структуры были широко доступными для участия отдельных лиц и групп, которые подвергаются маргинализации или дискриминации, и включали их в свой состав; и создать хранилище всех заявлений гражданского общества и других соответствующих документов;
- b) внедрить процедуру представления отчетности для оценки прогресса, достигнутого структурами глобального управления и их членами в деле выполнения рекомендаций гражданского общества;
- c) активизировать информационно-просветительскую деятельность, в частности по линии руководящих комитетов, которые занимаются организацией участия гражданского общества, и по линии НПО, с тем чтобы информировать небольшие или низовые организации и отдельных лиц и группы, которые подвергаются маргинализации или дискриминации, о возможностях участия, и укреплять потенциальные возможности участия.

60. Независимый эксперт рекомендует МВФ, Всемирному банку и ОЭСР отстаивать участие общественности в процессах принятия решений

структурами глобального управления и осуждать любые акты запугивания или преследования, которые могут осуществляться в отношении лиц, участвующих или желающих принять участие в этих процессах.

61. Независимый эксперт призывает Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации рассмотреть проблему осуществления этих прав в контексте работы структур глобального управления. Он призывает далее мандатариев специальных процедур в целом и другие правозащитные механизмы уделять внимание в своей работе обязательствам, принимаемым структурами глобального управления.
