ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/5/3
31 May 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятая сессия
Пункт 2 предварительной повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕЗОЛЮЦИИ 60/251 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ОТ 15 МАРТА 2006 ГОДА, ОЗАГЛАВЛЕННОЙ "СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА"

Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете Арджуна Сенгупты

GE.07-12696 (R) 140607 150607

Резюме

Третий доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете основан на его двух предыдущих докладах по вопросу о крайней нищете, а также на докладе об условиях крайней нищеты в Соединенных Штатах, подготовленном по итогам его миссии в эту страну, и содержит обобщение замечаний группы экспертов, высказанных ими на семинаре-практике уже по вопросу о крайней нищете, который состоялся 23-24 февраля 2007 года в Женеве.

В настоящем докладе независимый эксперт продолжает рассмотрение вопроса о связи между правами человека и крайней нищетой, выделяя раскрываемые ниже три аспекта, содействующие отражению того явного преимущества, которое имеет рассмотрение явления крайней нищеты с точки зрения нарушения прав человека или отказа в их осуществлении.

В разделе 1 независимый эксперт опирается на имеющийся среди международного сообщества консенсус относительно многогранного характера нищеты и анализирует различные характеристики условий крайней нищеты, а именно: недостаточность дохода, неадекватность развития человеческого потенциала и социальное отчуждение, с тем чтобы они могли быть увязаны с условиями, при которых соответствующие лица оказываются лишенными возможности реализовывать права человека.

В разделе 2 дано описание этих основных характеристик с прицелом на достижение функционального определения понятия крайней нищеты, с тем чтобы процесс осуществления, финансирования прогресса и мониторинга мог быть разработан на всеобъемлющей основе. Независимый эксперт подчеркивает далее преимущество подхода к искоренению крайней нищеты не только как к простому требованию относительно принятия мер по ее ликвидации, но и как к одному из прав человека, исходя из той инструментальной роли, которую играют эти права.

Далее, в разделе 3 независимый эксперт рассматривает некоторые примеры накопленного различными странами опыта в проведении соответствующей политики в среде, определяемой конкретным контекстом с целью выявления и усиления того особого значения, которое имеет проведение политики в рамках правозащитной деятельности.

Независимый эксперт признателен за помощь в проведении исследования, оказанную сотрудниками Центра по проблемам развития и прав человека в Нью-Дели Авани Капуром, Иншитой Сенгуптой и Реджи К. Джозефом.

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	*Стр.*
I.	ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	4
II.	МНОГОГРАННЫЙ ХАРАКТЕР НИЩЕТЫ	6 - 11	5
III.	ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НИЩЕТЫ	12 - 27	9
IV.	ПРОГРАММЫ ПО ИСКОРЕНЕНИЮ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ	28 - 54	18
	A. Сокращение масштабов нищеты в Африке	29 - 30	19
	B. Сокращение масштабов нищеты в Азии	31 - 43	21
	C. Сокращение масштабов нищеты в Европейском союзе на основе вовлечения в жизнь общества	44 - 54	29
ВЫВОДЫ		55	34

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Комиссия по правам человека утвердила мандат независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете на своей пятьдесят четвертой сессии в резолюции 1998/25. На своей шестидесятой сессии в резолюции 2004/23 Комиссия продлила срок действия мандата на два года и назначила г-на Арджуна Сенгупту (Индия) новым мандатарием. В резолюции 2005/16 Комиссия вновь подтвердила мандат независимого эксперта и предложила ему также "уделять особое внимание конкретному опыту участия людей, живущих в условиях крайней нищеты, в процессах принятия политических решений и социальных процессах" и "продолжать уделять внимание различным аспектам связи между правами человека и крайней нищетой". Настоящий доклад представлен в соответствии с решением 1/102 Совета по правам человека.

2. Третий доклад по вопросу о крайней нищете и правам человека, подготовленный независимым экспертом, основан на его двух предыдущих докладах по этому вопросу, представленных Комиссии по правам человека в 2005 и 2006 годах, а также на подготовленном им докладе об условиях крайней нищеты в Соединенных Штатах по итогам поездки в эту страну, который был рассмотрен Комиссией в прошлом году. В третьем докладе также учтены замечания группы экспертов, организовавшей в Женеве 23-24 февраля 2007 года семинар-практикум для рассмотрения различных аспектов подхода, используемого независимым экспертом по вопросу о правах человека и крайней нищете[1].

3. В своем подходе к рассмотрению проблемы крайней нищеты и прав человека независимый эксперт руководствовался тремя соображениями. Во-первых, он хотел проанализировать различные характеристики условий крайней нищеты, с тем чтобы они

---

[1] The contributions of these experts namely, Professor Baard Andreassen, Norwegian Centre for Human Rights; Professor Dan Banik, University of Oslo; Dr. Jose Bengoa, Member of the UN Sub-Commission for the Promotion and the Protection of Human Rights; Ms. Marily Gutierrez, International ATD Fourth World Movement; Professor Ravi Kanbur, Cornell University; Mr. Tom McCarthy, World Organization against Torture; Mr. Rajeev Malhotra, OHCHR; Mrs. Ellen Mouravieff-Apostal, International Federation of Social Workers; Mr. Michael Mutzner, Franciscans International; Dr. Ides Nicaise, University of Leuven; Dr. Siddiq Osmani, University of Ulster, UK; Professor Thomas Pogge, Columbia University; Professor Sanjay Reddy, Barnard College, Columbia University; Mr. Ibrahim Salama, Chairperson of the Working Group on the Right to Development, OHCHR; Professor Peter Townsend, London School of Economics; Mr. Xavier Verzat, International ATD Fourth World Movement; Dr. Arjun Sengupta, Independent Expert, OHCHR; and Mr. Jens Schutz, Secretariat OHCHR, are available on the website: www.ohchr.org.

могли быть увязаны с условиями отказа в правах человека. Этот подход был выбран с целью содействовать признанию международным сообществом государств того, что искоренение крайней нищеты могло бы рассматриваться национальными и международными органами, а также многосторонними институтами в качестве одного из прав человека. С этой целью необходимо прийти к консенсусу в отношении не только основных характеристик крайней нищеты, но и тех методов, которые позволили бы описать их функциональным образом, а также в отношении практической осуществимости той политики, которая способна искоренить эти условия.

4. Второе соображение заключалось в том, чтобы описать основные составляющие крайней нищеты таким образом, чтобы это позволило следить за улучшением или ухудшением условий и выявлять соответствующие направления политики для искоренения конкретных условий, порождающих крайнюю нищету, а также установить показатели для измерения прогресса или выявления неудач в процессе этой деятельности. Иными словами, функциональное определение крайней нищеты должно подходить для процесса мониторинга прогресса в осуществлении политики максимально объективным образом на основе использования специальных показателей.

5. Третье соображение заключалось в том, чтобы рассмотреть определенную часть накопленного различными странами опыта в реализации политики в этой области и определить возможные пути совершенствования такой политики в рамках правозащитной деятельности.

II. МНОГОГРАННЫЙ ХАРАКТЕР НИЩЕТЫ

6. С целью содействовать формированию консенсуса вокруг концепции нищеты и крайней нищеты независимый эксперт опирался на имеющийся среди международного сообщества консенсус относительно многогранного характера нищеты. Международное сообщество едва ли не на всех международных форумах утверждало, что нищета не сводится исключительно к экономическим лишениям, но охватывает также лишения социального, культурного и политического характера. Если в 50-х и 60-х годах прошедшего столетия целью развития являлся рост валового национального продукта (ВНП), то в первом "Докладе о развитии человеческого потенциала" (1990 год), подготовленном Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), указывалось, что к поощрению индивидуального развития следует подходить с позиций развития человеческого потенциала, который определялся как "процесс расширения имеющихся у людей возможностей для выбора и уровень достигнутого ими благосостояния". В этом контексте нищета предполагает крайнее отставание в уровне развития человеческого потенциала. Для того, чтобы иметь возможность оперировать

этим понятием на практике, в докладе ПРООН был впервые применен индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), основанный на имевшихся в различных странах данных, отражавших три основных компонента прав человека, а именно продолжительность жизни, уровень знаний и базовый доход, на основе которых определялся стандарт достойных условий жизни, в качестве первого приближения к измерению развития человеческого потенциала в целом. Продолжительность жизни и уровень знаний относятся к формам проявления человеческого потенциала, а уровень дохода служит опосредованным измерителем тех возможностей в плане имеющегося выбора, которые задействуются человеком при реализации своего потенциала развития. Эта методология стала крупным нововведением, хотя такие экономисты, как Артур Льюис, также ранее подчеркивали определяющую роль роста дохода, который не только ведет к повышению уровня материального благосостояния, но и расширяет диапазон возможностей для выбора, имеющихся в распоряжении человека, поскольку он наделяет его дополнительными средствами для осуществления контроля в отношении окружающей его среды и тем самым повышает степень его свободы[2]. В "Докладе о развитии человеческого потенциала" однозначно подчеркнута необходимость разработки политики, непосредственно направленной на укрепление человеческого потенциала, судить о котором, основываясь только на данных о росте дохода, невозможно.

7. В Копенгагенской декларации Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в 1995 году, однозначно заявлено, что "проявления нищеты носят различный характер, включая отсутствие дохода и производственных ресурсов, достаточных для того, чтобы служить надежным источником средств к существованию; голод и недоедание; болезни; ограниченный доступ или отсутствие доступа к образованию или другим основным услугам; повышенную заболеваемость и смертность в результате болезней; отсутствие жилья и неудовлетворительные жилищные условия; небезопасную среду; а также социальную дискриминацию и изоляцию"[3]. В ней говорится далее, что "абсолютная нищета является состоянием, которое характеризуется крайней ограниченностью возможностей удовлетворять основные человеческие потребности, в том числе в продовольствии, безопасной питьевой воде, санитарно-гигиенических услугах, медицинском обслуживании, жилье, образовании и информации. Она зависит не только от дохода, но и от доступа к социальному обслуживанию"[4]. Эта характеристика нищеты неоднократно звучала на многих международных конференциях,

---

[2] See W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, 9-10, 420-21 (1955).

[3] World Summit for Social Development, 1995, Programme of Action, chap. 2, para. 19, available at: http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/poach2.htm.

[4] Ibid.

таких, как Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия, состоявшаяся в 1996 году в Риме, Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятая в 2000 году, и Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию, прошедшая в 2002 году.

8. Руководствуясь этим подходом, независимый эксперт определил нищету как совокупность нищеты по уровню дохода, нищеты по уровню развития человеческого потенциала и социального отчуждения, а крайнюю нищету - как крайнюю форму проявления этих трех различных аспектов нищеты. К лицам, страдающим от нищеты по уровню дохода, относятся те лица, чей располагаемый доход или уровень расходов оказывается ниже некоего согласованного уровня, который может рассматриваться в качестве минимально требуемого для того, чтобы вести устойчивую жизнь[5]. Лицами, страдающими от нищеты по уровню развития человеческого потенциала, считались те лица, которые не имели надлежащего доступа к тем определенным базовым товарам и услугам, которые позволяют человеку жить на приемлемом уровне. Поскольку отслеживать все аспекты развития человеческого потенциала вряд ли возможно, на основе консенсуса в обществе и с использованием имеющихся данных и информации могут быть отобраны несколько основных компонентов нищеты по уровню развития человеческого потенциала, таких, как продолжительность жизни, наличие продовольствия и питания, базового образования и жилья и доступ к ним, исходя из минимальных стандартов. Социальное отчуждение относилось бы тогда к базовой гарантии способности индивидуума вести адекватное социальное существование в зависимости от характеристик общества, в котором он живет, и структуры взаимоотношений.

9. Признается, что эти три составляющих нищеты нередко зависят друг от друга, но не идеально коррелируют друг с другом. Они представляют собой различные аспекты явления нищеты, и для противодействия им, по-видимому, требуются различные наборы политических мер. Обобщение этих трех характеристик предполагало бы наличие соответствующего объединения трех категорий лиц, живущих в условиях нищеты, т.е. тех, кто страдает от нищеты либо по уровню дохода, либо по уровню развития

---

[5] This method of measuring income poverty is known as “headcount ratio”, which is the proportion of people below the poverty line and is a simpler measure for which now data has been collected for most developing countries. But this is not necessarily the best measure of income poverty because it does not capture the average shortfall of income of the poor from the poverty line nor the distribution of income among the poor. Both these notions may be necessary in order to devise a policy to solve the problems of the poorest in any anti-poor programme. Where data is available, these other indicators may be used in addition to the “headcount ratio”, to appropriately attack income poverty. However, we have chosen the usual headcount ratio as an indicator of income poverty, as a first approximation of this exercise. See A. Sen (1995) *Inequality Re-examined*, Oxford, pp. 102-116.

человеческого потенциала, либо в силу социального отчуждения, причем эти категории не должны накладываться друг на друга во избежание дублирования при учете.
В дополнение к тем лицам, которые страдают от всех трех типов нищеты, сюда же следовало бы включить и тех, кто страдает от любого из них. Альтернативное определение нищеты находилось бы в таком случае на стыке этих трех категорий, т.е. лицами, живущими в условиях нищеты, признавались бы только те, кто страдает от всех трех составляющих этого явления. Под это определение подпадало бы значительно меньшее число малоимущих, нежели в случае концепции объединения указанных выше трех категорий жертв нищеты.

10. В соответствии с этим подходом крайняя нищета может рассматриваться как объединение категорий лиц, страдающих от крайней нищеты по уровню дохода, по уровню развития человеческого потенциала и в силу социального отчуждения. Вопрос о том, какая из них будет сочтена самой крайней формой нищеты, решался бы на основе социального консенсуса, и поэтому решение варьировалось бы в зависимости от той или иной страны. Согласно международно принятому определению, крайняя нищета наступает при уровне дохода менее 1 долл. США в день при условии паритета покупательной способности. Однако многие развивающиеся страны оперируют определением крайней нищеты, в котором предусмотрен значительно более низкий уровень дохода. Аналогичным образом нищета по уровню развития человеческого потенциала и в силу социального отчуждения должна определяться исходя из контекста в зависимости от характеристик социально-экономической структуры каждой страны. Определения нищеты и крайней нищеты, упомянутые выше, имеют два основных преимущества. Во-первых, они позволяют установить показатели для этих форм нищеты на основе имеющихся данных. Действительно, в методологии разработки таких показателей был достигнут значительный прогресс, и теперь они позволяют не только отслеживать конечные результаты, но и контролировать процессы и следить не только за наличием товаров и услуг, но и за доступом к ним. Такой прогресс в разработке показателей имеет очень большое значение, поскольку благодаря этому существует возможность анализировать результаты с точки зрения отказа в правах человека, которые зависят не только от конечных результатов деятельности, но и от процессов, в ходе которых они достигаются.

11. Вторым преимуществом этого подхода является его способность усилить, в политическом смысле, социальный консенсус в стране, который позволил бы государству и другим социальным субъектам взять на себя ответственность за принятие политики по искоренению нищеты. Любое общество способно признать, что нищета является отвратительным и неприемлемым явлением, поскольку представляет собой отрицание человеческого достоинства. Однако для того, чтобы искоренение нищеты признавалось в

качество одного из прав человека, необходимо определить категории тех социальных сил, которые были бы готовы пойти на необходимые жертвы в результате перераспределения ресурсов или мобилизации специальных услуг и адресных программ. На определение крайней нищеты свое влияние может оказывать требование относительно формирования социального консенсуса. Как бы ни хотелось того, чтобы общество позаботилось обо всех малоимущих в своей стране, возможно, осмотрительнее будет действовать поэтапно, а именно начать с выявления тех групп населения, которые признаются в качестве живущих в условиях крайней нищеты, т.е. страдающих от крайних форм нищеты по уровню дохода, нищеты по уровню развития человеческого потенциала и в силу социального отчуждения, принять соответствующую политику по искоренению нищеты и мобилизовать институциональные механизмы на ее осуществление.

III. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НИЩЕТЫ

12. Один из экспертов, участвовавших в упомянутом выше семинаре-практикуме по вопросу о правах человека и крайней нищете, высказал то предположение, что нищету следует рассматривать просто как нехватку "базовых возможностей", а крайнюю нищету - как острую нехватку "базовых возможностей". Нищета по уровню дохода не имеет самостоятельной роли в этом построении, поскольку в нем она должна рассматриваться в качестве лишения таких основных свобод, как свобода от голода, от поддающихся лечению болезней и преждевременной смерти, а также от тягот необразованности и неграмотности. Именно в этом заключался основной подход, изложенный данным экспертом в его докладе о проекте руководящих принципов правозащитного подхода к стратегиям по борьбе с нищетой, подготовленном для УВКПЧ в 2002 году. На семинаре-практикуме имело место интенсивное обсуждение этой проблемы, а поскольку данный вопрос часто поднимается на различных международных форумах, возможно, имеет смысл рассмотреть данную аргументацию более подробно.

13. Подход, основанный на возможностях, был сформулирован Амартией Сеном в его книгах "Commodities and Capabilities" ("Товары и возможности")[6] и "Inequality Re-examined" ("Пересмотр понятия неравенства")[7] в качестве альтернативы традиционному подходу, в основе которого лежит показатель дохода. Основанный на возможностях подход к социальному обеспечению проистекает из той идеи, что "жизнь человека можно рассматривать как набор взаимосвязанных "факторов обеспечения жизнедеятельности", состоящих из "факторов состояния и факторов действия", а примерами таких факторов обеспечения жизнедеятельности являются ситуации, в которых человек получает

---

[6] A. Sen, *Commodities and Capabilities*, North Holland, 1985.

[7] A. Sen, *Inequality Re-examined*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

достаточное питание, когда ему не грозит преждевременная смерть или когда он просто доволен своей жизнью". Состояние человека понимается как направление жизнедеятельности. Выбирая, какой образ жизни ему вести, человек осуществляет выбор между такими направлениями. Набор таких реально досягаемых направлений для любого человека является набором возможностей этого человека. Набор возможностей представляет собой имеющиеся в распоряжении человека пути для достижения благосостояния. Можно также сказать, что он и составляет свободу человека[8]. Важно отметить, что используемое Сеном "понятие фактора обеспечения жизнеспособности" является производным, хотя и весьма отдаленным, от обеспеченности предметами потребления. Показатель достаточного питания определяется не только наличием продовольствия, но и тем, как оно используется и как организован доступ к нему. Однако понятие свободы в наборе доступных направлений жизнедеятельности, т.е. наборе возможностей, не фигурирует. Нет никаких сомнений в том, что разработанный Сеном подход открыл широкие перспективы для анализа условий благосостояния малоимущих, а также нищеты. "Понятие возможности как свободы", которое разработал Сен, приближает его к правозащитному подходу, в соответствии с которым определенные свободы входят в комплекс социально приемлемых прав человека. В этом смысле то утверждение, что нищета представляет собой лишение человека его основных возможностей, является вполне обоснованным утверждением, весьма непосредственным образом связанным с лишением некоторых основных свобод, которые уже признаны в качестве прав человека, таких, как право на питание, право на здоровье, право на образование и право на достаточный жизненный уровень. Этот подход идеально согласуется с подходом, принятым независимым экспертом по вопросу о крайней нищете.

14. Однако проблема с подходом, основанным на понятии "возможностей", заключается в его практическом использовании. Робейнс (2000 год) отмечает, что несмотря на тот факт, что Сен опубликовал книгу "Commodities and Capabilities", еще в 1985 году количество эмпирических применений было весьма ограниченным, главным образом, из-за тех трудностей, с которыми связаны определение и оценка факторов обеспечения жизнедеятельности[9].

15. Некоторые разногласия возникли на семинаре-практикуме по вопросу о включении в определение нищеты понятия социального отчуждения. Один из европейских экспертов утверждал, что включение социального отчуждения в определение крайней нищеты,

---

[8] See, Robert Suqden, Welfare Resources and Capabilities - *The Journal of Economic Literature*, December 1993.

[9] See Ingrid Robeyns (2000), "An unworkable idea or a promising alternative? Sen’s capability approach re-examined", p. 26.

обладающей множеством различных аспектов, может создать значительные трудности в плане оценки, поскольку 90% населения любой страны могут рассматриваться в качестве страдающих от отчуждения в том или ином смысле, тем более если принимать в расчет отчуждение от рынка труда, отчуждение от основных услуг и социальных взаимоотношений; более того, в настоящее время нет методологи, обеспечивающей функциональное применение этой концепции на основе имеющихся статистических данных. Против такого мнения выступили другие участники, считавшие, что включение социального отчуждения в определение вывело бы понятие крайней нищеты на всеобъемлющий и в большей мере политический уровень и таким образом служило бы акцентированию внимания на политической составляющей крайней нищеты. Еще один эксперт подчеркнул, что социальное отчуждение является центральным элементом крайней нищеты в развитых странах, в которых основные социальные услуги существуют, но не распространяются на неимущих из-за их отчуждения.

16. Независимый эксперт пришел к тому выводу, что включение понятия социального отчуждения в определение крайней нищеты имеет особую ценность, поскольку лишения вследствие социального отчуждения могут быть в значительной мере иными, чем лишение возможностей для получения дохода или развития человеческого потенциала. Измерение социального отчуждения может быть сопряжено с трудностями, поскольку для этого потребуется уделение пристального внимания конкретным недостаткам и социальным отношениям, которые могут зависеть от того или иного контекста и быть интертемпоральными по своему характеру. Однако трудности, связанные с измерением социального отчуждения, не должны приводить к его исключению из понятия нищеты, поскольку оно привносит иной аспект в эту проблему. В различных странах Европейского союза, в частности в Бельгии и Соединенном Королевстве, был предпринят ряд попыток по проведению оценки социального отчуждения и установлению взаимосвязи между социальным отчуждением и другими аспектами нищеты, ведущими к отрицанию основных свобод или безопасности различных людей. Действительно, во многих развивающихся странах имеются статистические данные о количестве людей, страдающих от социальной маргинализации, отчуждения, остракизма, а также об их условиях жизни. В Индии развернулась обстоятельная дискуссия по вопросу об условиях жизни людей, принадлежащих к низшим расам и племенам, которые страдают от социального отчуждения, а также по вопросу о том, должны ли предпринимаемые правительством меры по правовой защите интересов исторически ущемленных групп распространяться на всех таких людей или только на тех, которые относятся к категории живущих в условиях нищеты по уровню дохода. Независимый эксперт поддержал то мнение, что признание социально отчужденных лиц жертвами крайней нищеты существенным образом повысило бы значимость дискуссий как в развитых, так и развивающихся странах.

17. Состоялся обмен мнениями по выдвинутым независимым экспертом аргументам в пользу рассмотрения крайней нищеты как лишения прав человека, поскольку это могло бы оказаться более приемлемым с политической точки зрения для властей различных стран и, таким образом, усилило бы призыв к выполнению обязательств по искоренению подобных условий. Согласно одному из выраженных мнений, нищета и крайняя нищета находятся в одном "весовом диапазоне", и что политика, направленная на устранение крайней нищеты, была бы в значительной мере схожа с политикой, которая необходима для искоренения нищеты как таковой. Разумеется, в данном случае речь идет об эмпирической деятельности по искоренению нищеты, для которой требуется политика, разработываемая с учетом конкретного контекста. Зачастую задача ликвидации условий крайней нищеты может быть более эффективным образом решена с помощью ограниченного набора политических инструментов, нежели благодаря применению всей совокупности политических мер, необходимых для искоренения нищеты. Еще один выдвинутый аргумент заключался в том, что использование понятия крайней нищеты как области взаимного наложения нищеты по уровню дохода, нищеты по уровню развития человеческого потенциала и социального отчуждения, возможно, не всегда приводит к эффективной выгоде для низших слоев малоимущих. Предпочтительный вариант, как указано во втором докладе независимого эксперта по вопросу о крайней нищете[10], заключается в том, чтобы прежде всего выявить подкатегории лиц, страдающих от крайних форм нищеты по уровню дохода, нищеты по уровню развития человеческого потенциала и социального отчуждения, путем установления порогового уровня, определяемого консенсусом. Благодаря объединению этих подгрупп лиц, страдающих от крайне низкого уровня дохода и развития человеческого потенциала и от социального отчуждения, можно затем, очевидно, переходить к решению проблем наиболее уязвимых групп населения.

18. По мнению еще одного эксперта, расширение определения крайней нищеты может привести к возможному объединению дополнительных групп с общими интересами. Это утверждение было оспорено со ссылкой на обычные основания, касающиеся практической реализуемости такого сценария, и на обеспокоенность тем, что соответствующие круги, для которых сотрудничество со стороны государств, возможно, является более желательным, способно без труда заблокировать реформы. Наглядным примером существования такой проблемы является осуществление социального выбора, которое можно наблюдать в Соединенных Штатах, где имеет место "конфликт между тем предпочтением, которое подавляющее большинство в правительстве отдает политике, предусматривающей использование безработицы для борьбы с инфляцией, и

---

[10] E/CN.4/2006/43.

обязательствами правительства по обеспечению права на труд"[11]. Это наглядным образом демонстрирует возможность конфликта между политикой по максимальному повышению эффективности и защитой прав человека как целей государственной политики в условиях рыночной экономики[12]. В еще одном крупном исследовании, озаглавленном "The Extent and Nature of 'Absolute' Poverty" («Степень и характер "абсолютной нищеты"») (2003 год), которое было подготовлено Петером Таунсендом вместе с Дэвидом Гордоном для ММР в развитие итогов Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в 1995 году в Копенгагене, было признано различие между абсолютными (крайними) понятиями нищеты и общей нищеты и разработаны показатели острой нехватки возможностей для удовлетворения потребностей человека, таких, как потребности в продовольствии, питьевой воде, санитарии, здравоохранении, образовании и информации. Данные по 74 обследованным странам продемонстрировали возможность разработки политики, в рамках которой в первую очередь решаются именно эти проблемы, связанные с крайними/острыми формами лишений. В подготовленном Хосе Бенгоа заключительном докладе для Подкомиссии по поощрению и защите прав человека[13] также подчеркивается необходимость уделения первостепенного внимания в рамках политики по искоренению крайней нищеты именно тем, кто испытывает самую острую нужду. Хотя применяемый независимым экспертом подход ни в коей мере не гарантирует того, что между социальными группами не возникнут разногласия относительно соответствующих элементов крайней нищеты, большинство экспертов сошлись во мнении о том, что, если свести всю совокупность малоимущих к тем, кто живет в условиях крайней нищеты, это с наибольшей долей вероятности позволит достичь более значительного политического признания. В своем втором докладе независимый эксперт привлек внимание к принципу справедливости Роулса, который предусматривает заботу о наиболее уязвимых сегментах общества, резюмируя его следующим образом: "Лица, страдающие от крайней нищеты, составляют при таком определении небольшую долю всего населения, страдающего от всех форм нищеты, и при этом крайняя форма присущих для них условий нищеты признается всеми членами общества, и они ощущают свою ответственность за принятие мер по искоренению таких условий"[14].

---

[11] See Philip Harvey *Human Rights and Economic Policy Discourse: Taking Economic and Social Rights Seriously*, p. 107.

[12] Idem.

[13] A/HRC/Sub.1/58/16.

[14] See E/CN.4/2006/43, p. 18, para. 60.

19. При таком положении дел деятельность по сокращению масштабов нищеты признавалась бы в качестве еще более приоритетной политической задачи не только национальными властями, но и международным сообществом, что повышало бы возможность увеличения потоков помощи на цели развития, а также достижения участия малоимущих в разработке и осуществлении мер по борьбе с нищетой.

20. Участники семинара-практикума рассмотрели поднятые независимым экспертом вопросы относительно того, является ли крайняя нищета как таковая состоянием, вызванным нарушением прав человека, или же она сама может быть определена как нарушение прав человека. На первый взгляд права человека играют инструментальную роль в создании условий благосостояния для их обладателей, что может привести к искоренению крайней нищеты. В своем первом докладе[15] независимый эксперт отметил: "Если обязательство по искоренению нищеты вытекает из инструментальной роли прав человека, то даже в случае реализации этих прав могут существовать другие факторы или инструментальные переменные, препятствующие искоренению нищеты, а обязательства в области прав человека, принятые государственными учреждениями и международным сообществом, необязательно будут приводить к осуществлению политики, затрагивающей эти другие инструментальные переменные". Однако если само искоренение нищеты рассматривается как одно из прав человека, то государственные учреждения и международное сообщество должны быть связаны обязательством по принятию соответствующей политики, направленной на ликвидацию крайней нищеты. Это включало бы в себя не только обязательность применения уже признанных соответствующих документов по правам человека, но и принятие мер в отношении других причин и переменных, способствующих возникновению крайней нищеты. Как отмечалось рядом экспертов, программа сокращения масштабов нищеты воспринималась бы в этом случае не как проявление благотворительности, а как обязанность, включая возможность добиваться соблюдения своих прав в рамках правовой системы и в судах. В этом случае принятие соответствующих мер правительством подпадало бы под контроль со стороны судебной власти в том смысле, что "нарушение" этого права было бы чревато потенциальными издержками для правительства ввиду предусмотренной на такой случай возможности обращения в суд. Один эксперт, выдвинувший логически выстроенный аргумент в пользу особой ценности подхода, основанного на правах человека, заявил, что в тех случаях, когда меры, осуществляемые в рамках применения документов, направленных на сокращение масштабов нищеты, наталкиваются на противодействие со стороны богатых, понимание крайней нищеты как отрицания или нарушения прав человека содействовало бы преодолению этого сопротивления за счет а) увеличения издержек для тех, кто обладает богатствами и властью, вследствие

---

[15] See E/CN.4/2005/49, p. 10, para. 28.

противодействия этим мерам, что предполагает изменения в наборах возможностей, и b) убеждения богатых в желательности сокращения масштабов нищеты, что предполагает изменение в наборе преференций богатых. Для урегулирования внутренних конфликтов или сокращения масштабов крайней нищеты страны могут принимать такую политику, которая соответствовала бы требованиям той или иной международной конвенции, не становясь при этом сторонами этой конвенции. Однако весьма важным соображением для многих стран может являться стремление быть не хуже себе подобных, поскольку они вряд ли захотят остаться в изоляции в качестве единственной страны, не ратифицировавшей такую конвенцию. Действительно, то значение, которое имеет существование международной конвенции для сокращения масштабов нищеты, возрастает по мере усиления давления со стороны группы стран, присоединившихся к ней, и в зависимости от строгости контроля за ее соблюдением сторонами и наличия в ней положений о "предании гласности и публичном осуждении" тех, кто не обеспечивает соблюдение.

21. Отношение к крайней нищете как к отказу в правах человека позволило бы таким образом обязать общество к принятию мер при том условии, что выполнение таких обязательств является практически осуществимым. Необходимо иметь возможность назначить конкретное лицо или учреждение, которое в качестве носителя обязанностей могло бы принимать меры по выполнению этих обязательств. В этом контексте "нарушителем" являлось бы любое лицо или учреждение, которое могло бы предпринять такие действия, но не сделало этого или которое предприняло соответствующие действия таким образом, что в результате они порождают или усугубляют крайнюю нищету. В итоге такая трактовка крайней нищеты вынудила бы носителей обязанностей принимать адекватную политику по борьбе с нищетой.

22. Однако при выявлении нарушителя необходимо тщательным образом анализировать проводимую политику по искоренению нищеты. Одна разновидность политики может быть отнесена к "техническому типу" - например, в тех случаях, когда странам необходимо сосредоточить внимание в рамках проводимой политики на решении проблемы безработицы или располагать законодательством по вопросам минимальной оплаты труда и политикой, определяющей порядок перераспределения государственных расходов. Политика другого типа может быть названа "институциональной", поскольку она направлена на создание надлежащих институтов для разработки, мониторинга и осуществления предусмотренных в ней мер. Технические аспекты той или иной политики, направленной на улучшение положения малоимущих, вряд ли будут значительно отличаться друг от друга в зависимости от того, проводится ли концептуальная связь между нищетой и правами человека или нет. Действительное различие кроется, как представляется, в институциональном аспекте. Независимый

эксперт предположил в своем втором докладе[16], что прежде всего необходимо сформулировать конкретные программы действий по сокращению масштабов нищеты, а далее следует доказать, что такие программы не только технически выполнимы, но организационно реализуемы путем задействования ряда небольших по масштабам, но четко оговоренных процессов организационных и правовых реформ при условии получении международной помощи в виде выделения ресурсов и принятия правил и процедур в области международных трансакций.

23. Наиболее важной отличительной чертой этих институциональных рамок, в которых крайняя нищета рассматривается в качестве отказа в правах человека, является, по-видимому, то, что учреждения должны обеспечивать подотчетность носителей обязанностей и содействовать эффективному участию правообладателей в разработке, осуществлении и мониторинге политики. Право на участие в связанных с политикой процессах является основной составляющей процессуального аспекта правозащитного подхода и само по себе имеет ценность, как это было признано независимым экспертом в его ранее подготовленном докладе по вопросу о праве на развитие[17]. Действительно, он ссылался на концепцию права на развитие, которое было признано в международном праве прав человека благодаря принятию Декларации о праве на развитие 1986 года и подтверждено международным консенсусом в Венской декларации и Программе действий 1993 года. "Право на развитие представляет собой право на участие в процессе улучшения благосостояния при условии осуществления всех основных свобод и прав человека"[18]. Такой процесс поступательной реализации этого права должен основываться на принципах равенства и недискриминации, а также участия, подотчетности и транспарентности. В этом смысле крайнюю нищету можно рассматривать как отказ в осуществлении этого права или его нарушение для группы лиц, которую общество относит к категории неимущего населения[19].

24. В ходе упомянутого выше семинара-практикума состоялась интересная дискуссия по вопросу о применимости понятия нарушения к международному сообществу в связи с признанием любого из прав человека как права, влекущего за собой возникновение как национальных, так и международных обязательств. Независимый эксперт ранее упоминал о концепции "абсолютного и неабсолютного обязательства"; абсолютные обязательства ассоциируются с обязанностями, выполнение которых оказывает непосредственное

---

[16] E/CN.4/2006/43, p. 15, para. 50.

[17] E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1.

[18] See E/CN.4/2005/49, p. 11, para. 33.

[19] See E/CN.4/2005/49, p. 11, para. 33.

воздействие на осуществление права, в то время неабсолютные обязательства оказывают опосредованное воздействие в силу зависимости от выполнения своих обязательств другими носителями обязанностей. Прямые обязанности связаны с абсолютным обязательством, и если эти обязанности не выполняются, носители обязанностей могут рассматриваться в качестве "нарушителей", даже если в случае их выполнения сами по себе эти обязанности и не могут полностью решить проблемы нищеты. Все обязанности имеют отношение к достижению конечного результата с определенной долей вероятности ввиду отсутствия уверенности в том, что любая политика всегда приведет к желаемому результату. Прямыми обязанностями являются обязанности, при невыполнении которых возникает значительная вероятность того, что результаты не будут достигнуты, но влияние которых могло бы быть однозначно отнесено на счет носителя обязанности, отвечающего за внесение своего вклада в выполнение задачи. Непрямые же обязанности имеют характер неабсолютных обязательств, поскольку их влияние на конечный итог в весьма значительной степени зависит от деятельности других агентов, и поэтому недостижение результата не может быть объяснено невыполнением своих функций конкретным носителем обязанностей. В этом смысле обязательства международного сообщества изначально носят характер неабсолютных обязательств, поскольку даже в том случае, когда международное сообщество принимает решение действовать определенным образом, если государственные органы и другие местные субъекты не справляются со своими обязанностями, результат может быть и не достигнут. Например, международные соглашения о либерализации торговли как средства стимулирования экономического роста не могут сократить масштабы нищеты без наличия механизма для перераспределения прибыли от такой торговли малоимущему населению, которое не смогло бы извлечь выгоду для себя от расширения торговых возможностей.
На международном сообществе по-прежнему лежит обязанность или неабсолютное обязательство продолжать либерализацию торговли для обеспечения таких возможностей, но оно не может гарантировать, что более бедные страны извлекут из этого выгоду, равно как и то, что правительства примут необходимые меры для обеспечения того, чтобы выгодами, получаемыми за счет расширения торговли, пользовались и малоимущие слои. Невыполнение задачи по искоренению нищеты нельзя рассматривать в качестве нарушения обязательств международного сообщества.

25. Однако в случае принятия государственными властями надлежащей политики по распределению возросшего дохода и политики по устранению нищеты неабсолютное обязательство международного сообщества трансформировалось бы в абсолютное обязательство, поскольку возникла бы весьма значительная вероятность того, что условия нищеты не смогут быть устранены в отсутствие такой либерализации торговли.

26. Согласно одному из выраженных мнений международное сообщество должно нести ответственность за нарушение некоего права, если оно отказывается изменять процедуру международных сделок, ведущую к возникновению условий отказа в реализации этого права, вне зависимости от принятия государственными властями надлежащей политики. Например, создание международного режима, ставшего причиной увеличения стоимости основных медикаментов, рассматривалось бы в качестве прямого нарушения его обязательств, поскольку вне зависимости от принятия государственными властями той или иной политики, такое увеличение весьма серьезным образом осложнило бы выполнение задачи по охране здоровья малоимущих в развивающихся странах.

27. Действительно, Томас Погге в своей книге, озаглавленной "World Poverty and Human Rights" ("Нищета в мире и права человека") (2002 год), считает, что международное сообщество несет всю ответственность за сохранение правил и процедур международного режима в области финансовой и торговой деятельности и интеллектуальной собственности, которые отрицательным образом сказываются на положении развивающихся стран, и в первую очередь наиболее бедных среди них. По его расчетам, менее 1% мировых доходов, из которых бóльшая часть приходится на промышленно-развитые страны, было бы достаточно для того, чтобы покончить с нищетой в масштабах всего мира. Богатые страны тратят значительно больше этого объема во многих других областях, включая вооружения и неэффективное потребление. Если бы искоренение нищеты было бы признано в качестве одного из прав человека, неспособность богатых стран мобилизовать определенную долю этого объема на улучшение положения бедняков мира было бы равноценно нарушению ими прав человека.

IV. ПРОГРАММЫ ПО ИСКОРЕНЕНИЮ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ

28. В своих двух предыдущих докладах и в докладе об условиях крайней нищеты в Соединенных Штатах, подготовленном по итогам поездки в эту страну, независимый эксперт продемонстрировал наличие различных возможных путей разработки и осуществления жизнеспособной политики по искоренению крайней нищеты в разных частях земного шара. Действительно, в рамках многих из программ, принятых в различных странах, включая программы, осуществляемые в сотрудничестве со странами-донорами и многосторонними учреждениями, были разработаны элементы, позволившие продвинуться достаточно далеко в направлении использования правозащитного подхода к искоренению нищеты. Было бы полезно проводить на систематической основе обзор всех таких видов практического применения и политических мер по искоренению нищеты с целью анализа успехов и неудач с точки зрения достижений в области прав человека. Это позволило бы продемонстрировать, каким образом правозащитный подход к решению этой проблемы мог бы оказать более значительное воздействие, если бы разрабатывался и

осуществлялся в соответствии с нормами прав человека. Независимый эксперт детальным образом проанализировал некоторые примеры проведения такой политики на основе изучения преобладающих условий в различных странах, признавая, что как содержание политики, так и результаты ее осуществления неизбежно будут определяться конкретным контекстом. Если бы аналогичными исследованиями занимались и другие аналитики из различных учреждений и стран, можно было бы сформировать пакет тематических исследований, позволяющий провести широкое обобщение.

A. Сокращение масштабов нищеты в Африке

29. На африканском континенте значительный опыт был накоплен в осуществлении стратегий сокращения масштабов нищеты, начатых по инициативе Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка. Такие стратегии основывались на признании того, что достижение экономического роста за счет реализации программ структурной перестройки могут усугубить неравенство и нищету, а в отсутствие сознательных усилий по смягчению этих побочных явлений социальное недовольство и раздражение населения могут возрасти настолько, что начнут отрицательно сказываться на процессе роста. Стратегии сокращения масштабов нищеты, включенные в документы о стратегиях сокращения масштабов нищеты (ДССН), направлены на противодействие этой тенденции. Все ДССН, как правило, включают в себя три основных элемента, а именно: проведение макроэкономических реформ и либерализации торговли с целью стимулировать экономический рост; переориентацию социальной политики на предоставление услуг социального обеспечения малоимущим и лицам, находящимся в уязвимом положении, и уделение повышенного внимания вопросам сопричастности и участия населения. По оценкам МВФ, за период с середины 1990-х годов рост ВВП в странах, по которым были подготовлены ДССН, составлял в среднем около 5%, что значительно превышает соответствующий показатель за период 1980-1995 годов и свидетельствует об опережении темпов роста по сравнению со странами, не располагающими ДССН. Показатели уровня жизни, определяемые по темпам роста дохода на душу населения, которые в течение всех 1980-х годов и в начале 1990-х годов в среднем оставались в странах с ДССН на нулевой отметке, начиная с середины 1990-х годов демонстрировали ежегодное увеличение примерно на 2,5%. В Африке норма сокращения масштабов нищеты в виде процентной доли от ВВП увеличивается более быстрыми темпами, нежели в других регионах, и, согласно прогнозам, должна достигнуть 8,5% по сравнению с 2,5% в странах других континентов. Если говорить о реальном влиянии системы социального обеспечения, то статистические данные по странам показывают, что ДССН позволяют заметным образом улучшить ситуацию. Например, в Уганде объем бюджетных ассигнований на начальное образование увеличился с 19,8% бюджета на образование в 1994/95 году, до 26,8% в настоящее время. При этом

наблюдалось увеличение показателя охвата начальным образованием, и если в 1997 году он составлял 5,3 млн. человек, то в 2010 году должен достичь, по прогнозам, отметки в 7 млн. человек. В Танзании бюджетное финансирование базового образования в период 2000/2003 года увеличилось на 52%, а чистый показатель охвата возрос с 57% до 85%. Вместе с тем следует отметить, что в большинстве стран ДССН были подготовлены на основе предварительных консультаций, для которых не было характерно подлинное широкое участие. Программы подготавливаются технократами в сотрудничестве с МВФ и Всемирным банком. Консультации с гражданским обществом проводятся лишь после того, как основные элементы стратегии уже определены. Фанту Черу отмечает, что, например, в случае Ганы промежуточный ДССН, который был подготовлен на основе разработанного Всемирным банком Документа о стратегии оказания помощи странам на период 2000-2003 годов, вообще не содержал каких-либо мер по борьбе с нищетой, а вместо этого был направлен на обеспечение дополнительной донорской помощи после выборов в 1999 года, последовавших за катастрофическим ухудшением условий внешней торговли страны и стремительным скачком цен на нефть[20]. За исключением небольшого числа стран, таких, как Уганда и Гана, организации гражданского общества, профессиональные и торговые союзы и профессиональные ассоциации, остаются в стороне от процесса консультаций, в которых также не участвуют такие демократические институты, как парламент и политические партии. В результате ДССН нередко тормозят рост демократии вместо того, чтобы усиливать его[21]. В ряде стран ДССН воспринимаются населением не более как ужесточение требований к правительству в процессе структурной перестройки. Например, в Замбии ДССН был разработан в качестве дополнения к ранее принятой программе стабилизации и не предусматривал никаких радикальных изменений в макроэкономическом режиме. Саид Адеджумоби (2006 год), резюмируя подобное положение, говорит, что "опыт многих африканских стран в отношении мер по корректировке политике, прежде всего в социальном секторе, свидетельствует о том, что такая деятельность не укрепляет, а скорее ослабляет потенциал управления"[22].

30. Несмотря на все эти критические высказывания, в целом признается, что ДССН вывели программы по борьбе с нищетой на передний план в национальной политике развития и привлекли внимание к характеру политических режимов и управления в

---

[20] Fantu Cheru (2002) "The PRSP Process in Ghana", available at http://www.uneca.org/prsp/docs/prsp_final/Ghana.PDF.

[21] See Said Adejumobi (2006) "Governance and Poverty Reduction in Africa: A Critique of the Poverty Reduction Strategy Papers".

[22] Ibid., p. 22.

Африке. Однако в них еще по-прежнему не удается акцентировать важность и актуальность правозащитного подхода к решению проблем управления на объективной основе, что неизбежно привело бы к разработке политики в соответствии со стандартами прав человека. В Уганде укрепление демократии и децентрализация составляют одну из задач ДССН, которую предполагается достичь за счет "содействия мирному урегулированию споров, уважения прав человека, обеспечения законности и порядка, транспарентности и подотчетности в процессе управления"[23]. В Гане особое значение в ДССН уделяется понятию рационального управления на основе поощрения законности, прав человека, социальной справедливости и равенства, а также транспарентности и подотчетности в управлении государственным сектором. С правозащитной точки зрения существует возможность развития этих аспектов ДССН, поскольку разработка ДССН в настоящее время признается в качестве цели не только в контексте стимулирования экономического роста, но и в плане поощрения ориентированного на учет интересов малоимущих управления на основе подключения этих категорий населения к процессу принятия решений.

B. Сокращение масштабов нищеты в Азии

31. За последние десятилетие сокращение масштабов нищеты стало одной из важнейших задач практически во всех азиатских странах. В политике в области развития в настоящее время подчеркивается важность выявления приоритетных областей самими национальными правительствами, с тем чтобы они могли сами разработать свои собственные национальные стратегии сокращения масштабов нищеты в контексте социального развития. В соответствии с этим подходом многие азиатские страны приняли ДССН при широком участии гражданского общества в качестве основы своих усилий по сокращению масштабов нищеты и для получения доступа к ссудам и грантам, предоставляемым международными донорами.

32. Большинство стран региона Азии и Тихого океана ориентируют свои национальные стратегии и программы по сокращению масштабов нищеты на охват большинства малоимущего населения. Эти программы нацелены на сокращение масштабов нищеты, расширение доступа к базовым услугам, таким, как образование, здравоохранение и снабжение безопасной питьевой водой, а также на решение вопросов, касающихся справедливости, недискриминации и участия на основе реализации адресных программ создания сетей безопасности.

33. Хотя во многих этих странах процесс фактического осуществления пока еще находится на самом начальном этапе, успех с точки зрения общего сокращения масштабов

---

[23] Ibid., p. 17-18.

нищеты уже становится очевидным. Например, в Непале, согласно данным Центрального статистического бюро (2005 год), показатель доли населения, живущего в условиях нищеты, снизился с 41,76% в 1995/96 году до 30,85% в 2003/04 году. Еще более разительные изменения произошли, в частности, в городских районах, где этот показатель уменьшился с 21,55% до 9,55%, т.е. сокращение составило 56%. Анализ разрыва по уровню благосостояния также свидетельствует о его значительном сокращении с 6,54 до 2,18 в городских районах и с 11,75 до 7,55 в целом по стране. Аналогичным образом дело обстоит и в Камбодже, где в тех областях (59%), которые были охвачены социально-экономическими обследованиями 1993/94 года и 2004 года, падение индекса нищеты за эти одиннадцать лет составило 11 процентных пунктов, т.е. примерно на один процентный пункт в год, а доля населения, живущего за продовольственной чертой бедности, уменьшилась с 20% до 14,2%[24]. В Бангладеш результаты применения метода прямого учета потребления калорий свидетельствуют о значительном улучшении положения в плане снижения распространенности нищеты среди домохозяйств. Процентная доля возглавляемых мужчиной домохозяйств, страдающих от недостаточного питания (менее 1 805 кКал в день), снизилась с 27,7% в 1988/89 году до 19,6% в 2000 году, а соответствующий показатель по домохозяйствам, возглавляемым женщиной, снизился с 32% до 26,4%[25]. Добиться выполнения поставленных целевых показателей по значительному сокращению масштабов нищеты удалось и Вьетнаму благодаря осуществлению принятой им в 2000 году Всеобъемлющей стратегии уменьшения масштабов нищеты и роста экономики (ВСУМНР). Масштабы нищеты во Вьетнаме сократились с 17% в 2000 году до 7% в 2005 году[26]. На конец 2004 года в двух из 64 провинций Вьетнама не было зарегистрировано ни одного домохозяйства, живущего в условиях нищеты, в 18 провинциях доля таких домохозяйств колебалась примерно в пределах 3-5%, в 24 провинциях - от 5% до 10% и лишь в двух провинциях зарегистрированные показатели нищеты превысили 20%[27]. Вьетнам достиг применимых к нему целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, с опережением на

---

[24] Cambodia: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 06/266, July 2006.

[25] Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) and Household Income and Expenditure Survey (HIES), 2000 and 2003.

[26] Viet Nam: Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/340, September 2006, at http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf.

[27] Ibid.

10 лет и сократил долю домохозяйств, живущих в условиях нищеты, с 58,1% в 1993 году до 24,1% в 2004 году при измерении по международной черте бедности[28].

34. Большинство азиатских стран также придают большое значение созданию сетей социальной безопасности для целевых уязвимых групп, с тем чтобы обеспечить соблюдение критериев справедливости и недискриминации. В частности, Бангладеш добилась значительного успеха в реализации своих программ по созданию сетей социальной защиты (ССЗ), на долю 27 из которых приходится 4,4% государственных расходов. Деятельность этих ССЗ распространяется на все категории населения - женщин, детей, инвалидов и престарелых, а осуществляемые в их рамках программы направлены на создание рабочих мест, обеспечение продовольственной безопасности, оказание медико-санитарных и образовательных услуг и общинное развитие.

35. Успех этих программ, прежде всего в отношении женщин, находит свое отражение в возросшем участии женщин в принятии решений на уровне домохозяйств и в приносящих доход видах деятельности, а также в улучшении их здоровья. Например, младенческая смертность (количество смертей на 1 000 живорождений) в Бангладеш снизилась с 92 в 1991 году до 53 в 2001 году при ощутимом снижении этого показателя в сельских районах - с 94 до 57[29]. В программах, нацеленных на расширение прав и возможностей общин или на ликвидацию социального отчуждения, таких, как Программа поддержки сельских районов (ППСР), которая ориентирована на расширение прав и возможностей женщин, прежде всего вдов и женщин, возглавляющих домохозяйства, а также на поддержание сельской инфраструктуры, ежегодно участвуют порядка 42 000 человек. Результаты исследований показывают, что более 60% участников осуществляемой на поэтапной основе ППСР смогли сохранить уровень, достигнутый ими в период участия в этой программе. Определенный успех в плане облегчения бремени нищеты был достигнут в Бангладеш в процессе осуществления программ по созданию сетей защиты. Аналогичным образом Программа развития уязвимых групп населения (ПРУГ), которая ориентирована на развитие навыков безопасной жизнедеятельности у женщин на основе учебной подготовки и создания стимулов к сбережению средств, доказала свою эффективность с точки зрения улучшения социально-экономических условий жизни женщин-бенефициаров, дав им возможность облегчить свое нынешнее положение, с тем чтобы в дальнейшем самостоятельно обеспечивать себя необходимым и подняться выше уровня крайней нищеты.

---

[28] Ibid.

[29] BBS Paper, Statistics for Monitoring Attainment of MDGs in Bangladesh, table 17. Available at: www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc.

36. Результаты, полученные Бангладешским институтом исследований в области развития (БИИР), свидетельствуют о том, что около 70% детей в возрасте 5-14 лет из домохозяйств-бенефициаров посещают школы, в то время как в случае детей из домохозяйств, не являющихся бенефициарами, этот показатель составляет 64%. Данные, полученные на различных этапах проведения обследований рабочей силы, указывают на прогресс в обеспечении занятости, свидетельством чего является увеличение числа занятых с 34,8 млн. человек в 1995/96 году до 39,0 млн. человек в 1999/2000 году и до 44,3 млн. человек в 2002/2003 году. По оценкам, в период осуществления ДССН (2005 финансовый год - 2007 финансовый год) будет создано 8,02 млн. новых рабочих мест, из которых 5,39 млн. рабочих мест появится в сельских районах, а 2,63 млн. - в городских районах. Во Вьетнаме статистические данные, собранные министерством труда, свидетельствуют о наблюдающемся в течение последних пяти лет постоянном увеличении числа создаваемых рабочих мест, примером чего служат 1,5 млн. рабочих мест, созданных в 2004 году. Доля незанятого трудоспособного населения в сельских районах сократилась с 6,42% в 2000 году до 5,6% в 2004 году[30].

37. В развивающихся странах Азии государства и правительства признаются и поддерживаются в качестве основных поставщиков социальных услуг. Если говорить о базовом образовании, то в данном регионе государственные школы посещает основная часть учащихся начальных классов (89%), а их доля в общих расходах на образование составляет 79%. Таким образом, совершенствование государственных систем образования имеет приоритетное значение. В Бангладеш осуществление программ предоставления стипендий, таких, как Проект по предоставлению стипендий для получения начального образования и Программы помощи женщинам для прохождения обучения по курсу средней школы, внесли свой вклад в увеличение доли грамотного населения (в возрасте от 7 лет и старше) с 32,40% в 1991 году до 47% в 2004 году. В частности, значительно увеличилось число женщин, имеющих начальное образование, - с 25,15% до 42,90%[31]. Согласно статистическим данным Всемирного банка, в Камбодже доля населения с законченным начальным образованием возросла с 51,90% в 2001 году до 92,31% в 2005 году[32]. Кроме того, Камбоджа входит в небольшое число стран, в которых

---

[30] Viet Nam: Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/340, September 2006, at http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf.

[31] BBS Paper, Statistics for Monitoring Attainment of MDGs in Bangladesh, table 10 and 11. Available at: www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc. Sources: Population Census 2001, Analytical Report (Provisional).

[32] World Bank website, Country profile Cambodia.

весьма значительная доля ресурсов на начальное образование поступает от местной общины.

38. В отличие от образования, средняя доля государственного сектора в общем объеме расходов на здравоохранение составляет всего лишь около 52%, а наиболее низкий показатель отмечается в странах Южной Азии, что является отражением доминирующего положения частной и других форм медико-санитарного обслуживания в этом субрегионе. Низкое качество многих государственных систем здравоохранения приводит к тому, что даже малоимущие предпочитают пользоваться частными услугами. Наиболее наглядно это проявляется в сельских районах, где системами здравоохранения нередко заведуют традиционные доктора и практикующие врачи, не имеющие достаточной квалификации. Низкое качество услуг в государственной системе может быть отнесено на счет неэффективного управления, неудовлетворительной отчетности и отсутствия надзора за деятельностью медицинских учреждений. Кроме того, оно может отражать специфическое проявление власти, когда объединившиеся вместе врачи, сестры и находящиеся в их подчинении служащие, не являющиеся медицинскими работниками, пользуются каждый на своем месте коллективной властью для получения дохода как от системы, так и от пациента, сохраняя при этом иммунитет от дисциплинарного воздействия. Однако во Вьетнаме ситуация в области здравоохранения является в корне иной. На конец 2004 года 65% центров медицинского обслуживания были укомплектованы врачами-специалистами, а в 70% поселков и деревень работали практикующие врачи широкого профиля, причем в большинстве коммун и административных районов были построены центры медицинского обслуживания. В 2004 году районные сети медицинского обслуживания успешно обеспечивали медицинскими услугами более 60% пациентов. В 70% центральных провинций и городов имеются больницы, в которых используются традиционные методы лечения, а примерно в 50% больниц общего профиля имеются отделения/секции традиционной медицины. Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на осуществление своей национальной программы здравоохранения в масштабах все страны, согласно последним данным о состоянии здоровья населения, Вьетнам не сумел справиться с тем увеличивающимся разрывом, который существует между богатыми и бедными. Например, если выделить из всего населения 20% наиболее обеспеченных и 20% наименее обеспеченных, то по первой группе показатель младенческой смертности будет составлять 14 на 1 000, а по второй - 39 на 1 000[33], при относительно высокой материнской смертности, составляющей 130 случаев на 100 000 живорождений[34].

---

[33] UNDP, Human Development Report, 2006.

[34] Ibid.

39. В ряде случаев результате исследований по оценке отдачи, проводимых для анализа эффективности государственных систем здравоохранения и медико-санитарного обслуживания, обеспечиваемого НПО, указывали на то, что заключение контрактов с НПО на предоставление медицинских услуг может оказаться как эффективным - с точки зрения достижения более высоких показателей медицинского обслуживания, так и более справедливым решением - с точки зрения охвата малоимущих[35]. Например, в Непале, где основная стратегия правительства заключается в делегировании управления медицинскими службами в целях поощрения участия общин и надзора с их стороны, в 2004/2005 году практика общинного управления медико-санитарными учреждениями была распространена на 28 районов. На конец периода 2004-2005 годов общее число медико-санитарных учреждений, управление которыми было передано в ведение общин, достигло 1 412, включая 1 303 медпоста, 77 медпунктов и 32 центра первичной медико-санитарной помощи. Поскольку с июля 2002 года в Непале не было создано никаких новых выборных органов, реформа была ограничена передачей управления лечебными заведениями в ведение местных комитетов по управлению медико-санитарным обслуживанием (КМСО). Статистические данные, собранные министерством здравоохранения и народонаселения, указывают на значительные достижения Непала в области медико-санитарного обслуживания, примером которых является тот факт, что в период 2004/2005 года прививки от туберкулеза (BCG) и дифтерии/коклюша/столбняка (DPT3) были сделаны 96% и 90% детей в возрасте одного года, соответственно. Более того, за тот же период 69% женщин как минимум один раз прошли дородовое медицинское обследование (ДМО).

40. В рамках ДССН первостепенное значение имеет участие населения, причем как с точки зрения участия в консультациях во время разработки национальной стратегии сокращения масштабов нищеты, так и в плане активизации общинного участия. В целом в большинстве стран Азии организация процесса консультаций и непривлечение гражданского общества к разработке ДССН были объектом критики. Например, в Бангладеш, как было отмечено наблюдателями, несмотря на определенные консультации по проекту ССН, большая часть документа была подготовлена двумя консультантами и практически не было предпринято никаких попыток интегрировать ДССН в существующие системы государственного управления[36]. В целях противодействия подобной организации процесса разработки ДССН и предъявления претензий в связи с

---

[35] ADB: Key indicators of developing Asian and Pacific countries, 2006.

[36] Monitoring and Synthesis Project (2003) Experience of PRSs in Asia. PRSP synthesis note 8, p. 5.

недостаточным участием была создана коалиция гражданского общества. В документе "Independent Review for Bangladesh's Development" ("Независимый обзор процесса развития в Бангладеш") (2002 год)[37] отмечается, что представители гражданского общества не участвовали на этапе разработки и в результате сфера охвата политики оказалась ограниченной. Аналогичным образом в Камбодже Форум НПО также был обеспокоен тем, что результаты проведенной на широкой основе оценки масштабов нищеты (ОМН), которая была направлена на стимулирование участия организаций, иных, чем НПО, или низовых организаций, не были учтены в процессе разработки ДССН[38]; более того, показатели участия в подготовке каждого из разделов ДССН и данные о его уровне и качестве не были включены в документ.

41. Опыт участия в разработке ДССН продемонстрировал, что существует необходимость в создании четкого механизма участия, в котором были бы предусмотрены руководящие принципы и ориентиры, позволяющие определить, кто должен привлекаться к этой деятельности, на каком этапе и на каком "уровне участия", а также соответствующая методология, которую следует использовать в этом процессе. Результаты большинства тематических исследований свидетельствуют о том, что, как правило, малоимущее население напрямую к этому процессу не привлекается, а каких-либо четких и надлежащих рамок, регулирующих участие, не существует. Тем не менее определенный успех в содействии участию общин все же был достигнут. Например, в Непале благодаря разработке моделей развития, ориентированных главным образом на противодействие имеющемуся конфликту, появились первые признаки социальной мобилизации и общинного участия. Накопленный к нестоящему времени опыт позволяет предположить, что в тех случаях, когда мероприятия в области развития определяются имеющимися потребностями и предусматривают участие общин, они оказываются приемлемыми даже для сторон в конфликте. Например, при осуществлении проектов обеспечения сельских районов питьевой водой было продемонстрировано образцовое общинное участие. Все крупные проекты в этом секторе, а именно проект общинного водоснабжения и санитарии, проект развития сектора водоснабжения и санитарии в малых городах и создание Совета по развитию водоснабжения и санитарии в сельских районах, ориентированы на подход, в котором учитываются имеющиеся потребности,

---

[37] CPD - IRBD (2002): PRSP Review, Poverty Reduction Strategy for Bangladesh: Views of Civil Society. Available at: www.cpd-bangladesh.org/work/irbd_docs/INT02-04.doc.

[38] Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam "NGO statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia", Phnom Penh, 19-21 June 2002.

предполагается широкое участие и предусматривается совместное несение расходов[39]. Эти проекты осуществляются НПО и организациями на общинном уровне (ООУ), и благодаря им в 2004/2005 году 77,5% населения имели доступ к питьевой воде[40].

42. Значительных успехов в этой области достигла также Бангладеш, показателем чего является тот факт, что в 2003 году доступ к безопасной питьевой воде имели 99% городского населения, 97% сельского населения и 97,4% всего населения страны. Помимо этого свидетельством того важного значения, которое придается общинному участию, является успешная деятельность банка "Грамин".

43. Если же говорить о мониторинге и подотчетности, то они, однако, по-прежнему остаются самыми слабыми аспектами применения правозащитного подхода к процессу развития. Существование в большинстве стран региона демократических политических систем дает возможность установить процедуры мониторинга и подотчетности, которые являются основным компонентом правозащитного подхода к процессу развития. Однако выборная демократия как таковая встречается достаточно редко для того, чтобы можно было гарантировать подотчетность. Существует необходимость в создании обширных институциональных рамок, включающих в себя устойчиво функционирующий парламент и парламентские комитеты, квазисудебные институты, такие, как комиссия по правам человека и омбудсмен, и эффективной системы децентрализации. Примером шага в правильном направлении явилось создание правительством Непала механизма мониторинга масштабов нищеты на основе широкого участия (МНУ) в целях институционализации основанного на широком участии мониторинга, в рамках которого такие инструменты, как отзывы граждан, социальные аудиты, обзоры бюджета группами представителей гражданского общества и парламентские обзоры хода осуществления программ и политики, дополняют информацию, подготавливаемую Системой мониторинга и анализа проблемы нищеты (СМАН).

---

[39] Nepal: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 03/305, September 2003.

[40] Ministry of Health and Population (MOHP), 2005.

C. Сокращение масштабов нищеты в Европейском союзе на основе социальной защиты и вовлечения в жизнь общества

44. Несмотря на общую картину процветания и благополучия, наблюдаемую в странах Европейского союза (ЕС), около 16% населения ЕС живут в условиях риска обнищания[41]. "Уровень риска обнищания" определяется как "процентная доля лиц с эквивалентным располагаемым доходом (до социальных выплат) ниже пороговой величины возникновения риска обнищания, которая установлена на уровне 60% от общенационального медианного эквалентного располагаемого дохода (после социальных выплат)". В ЕС обнищание угрожает 20% детей (в возрасте до 16 лет)[42]. Сокращение масштабов нищеты является одной из самых приоритетных задач в повестке дня ЕС. В Амстердамском договоре предусмотрено обязательство по обеспечению вовлечения в жизнь общества в масштабах всего Союза. В Лиссабонской стратегии, принятой по итогам Лиссабонской встречи на высшем уровне в 2000 году, рассматривается ключевая проблема социального отчуждения и определяется цель искоренения нищеты в масштабах региона к 2010 году, которая должна быть достигнута на основе применения открытого метода координации (ОМК). Выполнение этих задач содействовало бы достижению более масштабной цели ЕС, заключающейся в создании "социально сплоченной Европы". Эти задачи должны решаться на основе разработки надлежащих национальных планов действий по борьбе с нищетой и социальным отчуждением (НПД) при условии представления периодических докладов и мониторинга прогресса. Дальнейшая оптимизация показателей, используемых в отношении социального отчуждения, была достигнута на сессии Совета Европы в Лейкене в декабре 2001 года.

45. Показатель нищеты населения (ПНН-2), разработанный ПРООН, позволяет определять степень нищеты населения и нищеты по уровню дохода в богатых промышленно развитых странах. Он представляет собой сложный индекс нищеты, позволяющий определить масштабы лишений на основе использования следующих показателей развития человеческого потенциала, а именно: продолжительность и здоровые условия жизни, образование и достойный жизненный уровень, а также участие в жизни общества. Согласно ПНН-2 2005 года, весьма высокие позиции занимают

---

[41] At risk of poverty after social transfers in percentage of Eurostat, at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000.

[42] At risk of poverty rate after social transfers, by age group percentage, at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps_mon/sdi_ps1112.

скандинавские страны, Германия, Франция и Испания находятся в середине списка, а Соединенное Королевство и Ирландия замыкают его[43].

46. На сессии Совета Европы в Лейкене Комитет по социальной защите Совета Европы одобрил и принял набор из 18 общих стандартов и статистических показателей, характеризующих степень вовлеченности в жизнь общества. Эти показатели могут быть распределены по следующим категориям:

- первичные показатели, в число которых входят основные показатели социального отчуждения, такие, как финансовая нищета, состояние здоровья, уровень образования и т.д.;

- вторичные показатели, к которым относятся вспомогательные показатели, характеризующие другие аспекты проблемы и обычно определяемые и устанавливаемые государствами-членами;

- к третьей группе показателей относятся показатели, которые могут включаться самими государствами-членами в их НПД для отражения особых аспектов проблемы и содействия в толковании первичных и вторичных показателей.

47. В целях дальнейшего совершенствования показателей, принятых на сессии в Лейкене, в июне 2006 года Комитет по социальной защите принял новый набор общих показателей в отношении социальной защиты и вовлечения в жизнь общества. В этом новом наборе были упорядочены прежние показатели, что создало возможность для использования нового механизма мониторинга в отношении социальной защиты и вовлечения в жизнь общества в свете общих задач, принятых на Лиссабонской встрече на высшем уровне, а именно социального сплочения, более значительного экономического роста и рационального управления, транспарентности и привлечения субъектов деятельности к процессу разработки, осуществления и мониторинга. При разработке этих новых показателей для контроля за такими комплексными и широкомасштабными видами деятельности, как вовлечение в жизнь общества, пенсионное обеспечение и долгосрочное медико-санитарное обслуживание, преследовалась цель придать им всеобъемлющий, сбалансированный и транспарентный характер в интересах эффективного мониторинга. Они могут включать в себя общепринятые показатели ЕС, национальные показатели, основанные на общепринятых определениях и допущениях, и информацию, которая более полно воспринимается в национальном контексте.

---

[43] Human and Income Poverty in OECD, Central & Eastern Europe and CIS, Human Development Report 2006, at http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators/27.html.

48. Бельгийский информационный центр по вопросам борьбы с нищетой провел обширное исследование с целью уточнения имеющихся показателей нищеты на основе привлечения специалистов, работающих в области борьбы с нищетой. Сотрудник этого центра проф. Никез особо отметил в ходе своих контактов с независимым экспертом, что в Бельгии был успешно начат основанный на широком участии общественности процесс по ликвидации условий социального отчуждения. Г-н Никез подчеркивает тот факт, что многие низовые организации согласились на использование общего метода работы, основанного на принципах общинного развития и сокращения масштабов нищеты, и что для ведения диалога были созданы группы, в состав которых вошли лица, живущие в условиях нищеты, и другие субъекты деятельности, такие, как специалисты, представители государственных учреждений и члены других ассоциаций.

49. В странах ЕС системы социальной защиты действительно являются хорошо развитыми и направлены на обеспечение надлежащего охвата находящегося под угрозой обнищания населения, затрагиваемого проблемами безработицы, старости, ухудшения здоровья, недостаточного дохода и родительской ответственности. Государства-участники несут ответственность за осуществление и финансирование программ социальной защиты в своих странах. Однако ЕС координирует эти национальные системы социальной защиты на основе законодательства ЕС для обеспечения того, чтобы население могло свободно перемещаться в пределах региона без ущерба для своих прав на социальную защиту. Необходимо отметить, что ЕС не создает общей системы социальной защиты для всего региона и допускает самостоятельное функционирование национальных систем при условии соблюдения основных принципов равного обращения и недискриминации.

50. Кроме того, ЕС принимал активное участие в модернизации систем социальной защиты в государствах-членах. Комитету по социальной защите, созданному Советом Европы после Лиссабонской встречи на высшем уровне в 2000 году, поручено заниматься решением политических задач, связанных с получением гарантированного дохода, надежным и устойчивым функционированием пенсионных систем, социальной интеграцией и обеспечением высокого качества медико-санитарного обслуживания. В марте 2006 года Совет Европы принял новую стратегию вовлечения в общественную жизнь и социальной защиты, которая включает в себя решение задач по "обеспечению доступа для всех к ресурсам, правам и услугам, необходимым для участия в жизни общества, предотвращения и ликвидации отчуждения и борьбы со всеми формами дискриминации, ведущей к отчуждению". В 2005-2006 годах государства - члены ЕС приняли законодательные меры по инкорпорированию целей Лиссабонской встречи на высшем уровне в деятельность своих систем социальной защиты. В 2005 году

Европейская комиссия приняла новую Социальную повестку дня на период 2005-2010 годов, которая сосредоточена на двух приоритетных направлениях действий - занятости и равенстве возможностей для всех. В Совместном докладе о социальной защите и вовлечении в общественную жизнь за 2005 и 2006 годы члены ЕС взяли на себя обязательство по разработке политики в семи ключевых приоритетных областях, определенных в принятых государствами - членами НПД, каковыми являются активизация участия в деятельности рынка труда, модернизация систем социальной защиты, устранение недостатков в сфере образования, ликвидация детской нищеты, улучшение жилищных стандартов, расширение доступа к качественным услугам, борьба с дискриминацией и интеграция этнических меньшинств и иммигрантов.

51. По состоянию на начало 2006 года 9,8% взрослого населения трудоспособного возраста в ЕС-25[44] жили в "неработающих" домохозяйствах (т.е. домохозяйствах, в которых не работал ни один из членов семьи). Отмечалось, что семьи с детьми в наибольшей степени затрагиваются безработицей и что процентная доля детей, живущих в неработающих домохозяйствах, варьируется между странами-членами[45].

52. Занятость отнюдь не всегда ведет к исчезновению нищеты, что можно наблюдать на примере ЕС. В 2004 году 7% работающих граждан ЕС (в возрасте старше 16 лет) сталкивались с риском обнищания (после социальных выплат). Существование нищеты среди работающих в ЕС поднимает серьезные вопросы о качестве работы и приверженности ЕС сокращению масштабов нищеты. Согласно разработанному Бюро статистики труда Соединенных Штатов и широко используемому в настоящее время определению работающих лиц, живущих в условиях нищеты, таковыми являются "те лица, которые не менее половины года посвятили усилиям на рынке труда либо будучи занятыми, либо находясь в поиске работы в течение этого периода, но семьи, в которых они живут, по-прежнему страдают от нищеты"[46]. Проводившиеся в ЕС исследования по проблеме нищеты среди работающих носили весьма ограниченный характер; единственной страной, предпринявшей исследования в области нищеты среди работающих, является Франция. Нищету среди работающих следует изучать как на уровне дохода, так и на уровне домохозяйства для получения более полного представления об этой проблеме. Высокий уровень риска обнищания был также отмечен

---

[44] EU of 25 member States (2004 to 2006).

[45] Eurostat Labour Force Survey, Spring 2006, at Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, MEMO/07/66, Brussels, 19 February 2007, at http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/66&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

[46] US Bureau of Labor Statistics, A profile of the working poor, March 2002.

среди самостоятельно занятых лиц (15% по состоянию на 2001 год). Кроме того, в ЕС было проведено исследование в отношении той связи, которая существует между неудовлетворительными условиями работы и нищетой среди работающих, с целью выявления путей повышения качества занятости в регионе.

53. За прошедшее десятилетие в ЕС-25 повысился показатель средней продолжительности жизни. За период с 1995 по 2005 год продолжительность жизни для мужчин возросла с 72,8 лет до 75,8 лет, а для женщин с 79,7 лет до 81,9 лет. В то же время показатель средней продолжительности здоровой жизни при рождении значительно ниже показателя средней ожидаемой продолжительности жизни. По данным Евростата, в 2003 году в ЕС-15[47] показатель продолжительности здоровой жизни для женщин составлял 66 лет, а для мужчин 64,5 года. В 2004 году совокупный объем расходов на медико-санитарное обслуживание в ЕС-25 составил 7,4% ВВП (включая как государственное медико-санитарное обслуживание, так и частное страхование), причем в некоторых странах, таких, как Нидерланды и Швеция, этот показатель превысил 8%, а в Литве, Латвии и Польше оказался чуть более 3%.

54. В масштабах всего мира отмечается общность проблем, существующих в плане обеспечения эффективного медицинского обслуживания, наиболее серьезной из которых является здоровье стареющего населения. Вместе с увеличением средней продолжительности жизни произошло и увеличение процентной доли старых и очень старых людей в общей численности населения. Кроме того, старение обусловливает усиление требований в плане предоставления более качественных лечебных и восстановительных медицинских услуг, а уровень оснащенности в большинстве стран - членов ЕС не является в настоящее время достаточным для обеспечения подобного долгосрочного медицинского обслуживания. Ни в одной из стран ЕС нет специального законодательства по вопросам долгосрочного медицинского обслуживания; единственными странами, включившими долгосрочное медицинское обслуживание в свои программы социальной помощи, являются Франция и Чешская Республика. Если же расходы, связанные с предоставлением долгосрочной медицинской помощи, не покрываются страховкой, то на престарелых пациентов может лечь тяжелое финансовое бремя, а их право на доступ к медицинскому обслуживанию может быть серьезным образом ограничено. Кроме того, ЕС признает, что сектор медицинского обслуживания является потенциальным генератором новых возможностей в плане трудовой занятости для квалифицированных работников. С увеличением числа престарелых, нуждающихся в медицинской помощи, наблюдается рост спроса на специалистов в области медико-

---

[47] EU of 15 member States (1995 to 2004).

санитарного обслуживания, но примечательно, что в связи с увеличением числа специалистов, достигших пенсионного возраста, предложение в этом секторе сокращается. Уменьшение предложения специалистов в области медико-санитарного обслуживания приводит к увеличению расходов на здравоохранение и тем самым отрицательно влияет на финансовую устойчивость этого сектора. Данную проблему можно решить путем разработки стратегий более рационального управления людскими ресурсами.

ВЫВОДЫ

55. В настоящем докладе было показано, каким образом правозащитный подход может быть применим как к теоретическим соображениям относительно формирования консенсуса по основным характеристикам крайней нищеты, так и к практическим методам реализации политики по искоренению этого явления. Вопрос о применимости понятия крайней нищеты в контексте прав человека необходимо будет теперь проанализировать в приложении к накопленному различными странами опыту в реализации ими своих программ по борьбе с нищетой. Независимый эксперт предлагает провести такой систематизированный анализ в своем следующем докладе. Зависимость характера данных проблем от конкретного контекста будет рассмотрена в рамках этого следующего исследования, но всеобъемлющий общий вывод заключается в том, что правозащитный подход имеет особое значение для решения проблемы крайней нищеты.