



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/15
28 February 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Седьмая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩРЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И
КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

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

Резюме

В настоящем докладе независимый эксперт по вопросу о правах человека и крайней нищете анализирует ключевые вопросы, стоявшие в период срока его пребывания в должности. В частности, он подтверждает, что крайнюю нищету следует рассматривать как комбинацию нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, и социального отчуждения. Независимый эксперт призывает сосредоточить внимание на взаимодействии этих трех компонентов нищеты при формировании общественного консенсуса по поводу стратегий сокращения масштабов нищеты. С учетом этого он отмечает, что политика Европейского союза строится на таком же концептуальном понимании нищеты, как это предлагается независимым экспертом. В данном контексте обсуждаются программы Европейского союза, направленные на поощрение социального отчуждения. В своем докладе независимый эксперт подчеркивает важную роль международного сотрудничества, которая закреплена в международном праве прав человека. С целью анализа

* Настоящий доклад представляется после установленного срока, с тем чтобы отразить в нем новую информацию.

эффективности международного сотрудничества в деле искоренения крайней нищеты независимый эксперт высказывает ряд замечаний в отношении прошлого опыта, касающегося документов о стратегии сокращения масштабов нищеты в Африке. В заключительной части доклада он подчеркивает необходимость признания того, что крайняя нищета является отрицанием прав человека, и предлагает придать руководящим принципам по вопросу о крайней нищете юридически императивный характер.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	4
II. ПРЕДЫСТОРИЯ ВОПРОСА	5 - 11	5
III. ОБНОВЛЕННАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА	12 - 22	6
IV. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ	23 - 43	9
A. Объединяющиеся и перекрывающиеся совокупности	35 - 37	13
B. Важность различных аспектов	38 - 40	14
C. Дополнительная значимость правозащитных рамок .	41 - 43	15
V. СОКРАЩЕНИЕ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ И СОЦИАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ	44 - 60	16
A. Определение социального отчуждения	44 - 47	16
B. Социальная защита и интеграция	48 - 51	17
C. Показатели социального отчуждения в Европейском союзе	52 - 55	20
D. Финансирование открытого метода координации: программа Сообщества в интересах занятости и социальной солидарности	56 - 60	21
VI. СОКРАЩЕНИЕ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	61 - 84	23
A. Равенство и недискриминация	71 - 74	27
B. Участие	75 - 77	28
C. Подотчетность и гласность	78 - 84	30
VII. ПРОЕКТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ	85 - 91	32

I. ВВЕДЕНИЕ

1. С 1989 года Комиссия по правам человека обсуждала проблему крайней нищеты в качестве основной причины лишений, затрагивающих все права человека. Было отмечено, что крайняя нищета и социальное отчуждение являются оскорблением человеческого достоинства и что требуется принять срочные меры на национальном и международном уровнях для их искоренения¹. В 1998 году Комиссия постановила учредить мандат независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете. С 1998 года по 2004 год функции независимого эксперта выполняла А.-М. Лизан, а в 2004 году ее заменил Арджун Сенгупта.
2. В своих резолюциях 1998/25, 2004/23 и 2005/16 Комиссия предложила независимому эксперту уделить пристальное внимание взаимосвязи между осуществлением прав человека и крайней нищетой, препятствиям, с которыми сталкиваются женщины, живущие в условиях крайней нищеты, и достигнутому ими прогрессу при осуществлении своих основополагающих прав и воздействию дискриминации на крайнюю нищету.
3. Настоящий доклад является последним докладом д-ра Сенгупты в его качестве независимого эксперта по вопросу о крайней нищете. Автор выражает признательность Ипшите Сенгупте и Авани Капуру из Центра по проблемам развития и прав человека и сотрудникам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) за их помощь в подготовке настоящего доклада. Доклад представляет собой резюме основных результатов его работы за период с 2004 года. Независимый эксперт надеется, что сделанные им выводы будут рассмотрены Советом по правам человека в ходе пересмотра последним данного мандата и послужат соответствующей информационной основой для следующего мандатария.
4. Во исполнение резолюции 2001/31 Комиссии и других соответствующих резолюций Подкомиссия по поощрению и защите прав человека постановила разработать свод руководящих принципов по вопросу о правах человека и крайней нищете. В своей резолюции 2/2 Совет по правам человека просил УВКПЧ распространить проект руководящих принципов среди заинтересованных сторон с целью получить их мнения и предложения. В этой связи в заключительном разделе настоящего доклада обсуждаются соображения независимого эксперта, имеющие отношение к руководящим принципам.

¹ General Assembly resolution 51/97.

II. ПРЕДЫСТОРИЯ ВОПРОСА

5. В период своего пребывания в должности независимый эксперт прояснил концептуальную взаимосвязь между правами человека и нищетой и проанализировал базовые вопросы, касающиеся стратегий сокращения масштабов нищеты, подчеркнув важность генерирования занятости, обеспечения юридических закрепленных прав на основные услуги и создания систем социальной защиты для беднейших из бедных при уделении особого внимания положению женщин.
6. В 2005 году в своем первом докладе, представленном Комиссии, независимый эксперт изложил свой общий подход к мандату, определив крайнюю нищету как комбинацию нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, и социального отчуждения.
7. В своем втором докладе (E/CN.4/2006/43) независимый эксперт попытался продемонстрировать особую значимость рассмотрения проблемы крайней нищеты с точки зрения нарушения или отрицания прав человека на основе определения понятия крайней нищеты, разработанного в его первом докладе, и подразумеваемых этим определением обязательств соответствующих субъектов по обеспечению осуществления эффективных программ в целях борьбы с крайней нищетой.
8. Независимый эксперт также провел 24 октября - 4 ноября 2005 года ознакомительную миссию в Соединенные Штаты Америки, во время которой он встретился с людьми, живущими в крайней нищете, и представителями организаций гражданского общества и правительства. Итоги этой миссии были изложены в докладе о миссии, представленном Комиссии (E/CN.4/2006/43/Add.1).
9. 23 и 24 февраля 2007 года УВКПЧ организовало в Женеве консультации экспертов по вопросу о крайней нищете и правах человека. В ходе проведенной экспертами дискуссии были затронуты такие вопросы, как расширение правовых возможностей малоимущих, необходимость гарантирования расходов на социальное обеспечение при международной поддержке; роль национальных учреждений, транснациональных компаний и развитых стран в борьбе с крайней нищетой; и укрепление основанного на принципе участия подхода с выходом за рамки внутригосударственного суверенитета.
10. В своем третьем докладе Совету (A/HRC/5/3) независимый эксперт развил этот подход и предложил методы рассмотрения проблемы крайней нищеты с использованием выводов, сделанных им с учетом ряда тематических исследований по различным регионам и результатов консультаций экспертов.

11. В настоящем докладе независимый эксперт резюмирует все вопросы, которые были подняты в связи с крайней нищетой и правами человека. Приводимый ниже раздел касается концептуализации понятия крайней нищеты и подходов к ее искоренению. Независимый эксперт обсуждает вопрос о социальном отчуждении, определенном в качестве одного из компонентов крайней нищеты в его предыдущих докладах и считающемся одним из основных аспектов в рамках других подходов к проблеме крайней нищеты, принятых в Европейском союзе. Затем независимый эксперт рассматривает важную роль международного сотрудничества в области развития для искоренения крайней нищеты и анализирует документы о стратегии сокращения масштабов нищеты в Африке в качестве средства достижения этой цели. В заключительном разделе представлены соображения независимого эксперта по поводу проекта руководящих принципов, разработанного Подкомиссией.

III. ОБНОВЛЕННАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА

12. 17 января 2008 года независимый эксперт встретился в Европейской комиссии в Брюсселе с Жеромом Виньоном и Уолтером Вульфом. Г-н Виньон занимает должность директора по вопросам социальной защиты и интеграции в Генеральном директорате по вопросам занятости, социальных дел и равных возможностей, а г-н Вульф является сотрудником по вопросам политики социальной интеграции.

13. Цель этой встречи заключалась в том, чтобы обсудить политику, проводимую Европейским союзом в целях борьбы с нищетой и социальным отчуждением в государствах - членах Европейского союза, под углом зрения мандата независимого эксперта. Независимый эксперт ознакомил Европейскую комиссию со своим определением крайней нищеты как комбинации нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, и социального отчуждения. С учетом миссии, проведенной им в Соединенные Штаты в 2005 году в своем качестве независимого эксперта, он интересовался тем, каким образом Европейский союз применяет концепцию социальной интеграции к политике по борьбе с крайней нищетой в государствах, являющихся его членами.

14. Должностные лица Европейской комиссии пояснили, что на уровне Европейского союза отсутствует какое-либо единое определение абсолютной нищеты. Вместе с тем необходимый инструментарий для того, чтобы проводить взаимный обмен информацией, обеспечивает открытый метод координации деятельности по вопросам социальной защиты и социальной интеграции. Будучи разработанным на Лиссабонском заседании

Европейского совета в марте 2000 года открытый метод координации служит рамочной основой для политической координации без каких-либо юридических препятствий. Государства-члены приняли решение выявлять и обнародовать свою наиболее эффективную политику в областях социальной защиты и социальной интеграции с целью взаимного обмена опытом. Это предполагает:

- a) согласование единых целей, включая установление на высоком уровне общих целей в поддержку всего процесса;
- b) согласование набора единых показателей для возможного измерения прогресса в достижении этих целей;
- c) подготовку национальных стратегических докладов, в которых государства-члены сообщают о том, каким образом они намереваются планировать политику на согласованный период времени для реализации единых целей;
- d) оценку этих стратегий совместно с Европейской комиссией и государствами-членами.

15. Первой ключевой составляющей политики Европейского союза по борьбе с нищетой является касающийся "относительной нищеты" подход, который связан с концепцией социального отчуждения. В Европе относительная нищета зачастую выступает одной из критических проблем, и осуществляющаяся глобализация способствует расширению неравенства в регионе. Согласно стандартам Европейского союза лица, получающие доход в размере менее 60% среднего национального дохода, квалифицируются в качестве лиц, которым угрожает нищета; они не могут в полной мере участвовать в жизни общества, т.е. сталкиваются с угрозой социального отчуждения.

16. Вторая составляющая - эта работа по обеспечению того, чтобы необходимость борьбы с нищетой и социальным отчуждением рассматривалась в разрезе единой цели в рамках политики Европейского союза. Для борьбы с нищетой и социальным отчуждением требуются многоплановые меры в различных секторах. Эффективная политика по обеспечению социальной интеграции не прекращается на уровне политики занятости. Идея целостной социальной политики должна поощряться посредством диалога, в частности по линии деятельности Европейской комиссии в сфере экономики и занятости.

17. Вместе с тем третьей составляющей являются текущие консультации по проблематике "активной интеграции", которые призваны содействовать доступу к рынку

труда всех тех, кто может работать, при одновременном решении более широкой задачи обеспечения удовлетворительного существования для тех, кто находится и по-прежнему будет находиться вне рынка труда.

18. Если говорить о социальной политике, то одну из основных проблем в этом контексте ставит ограниченность сферы действия политики занятости. Например, малоимущие трудящиеся и лица, которые не могут работать, должны быть охвачены мерами, помимо политики, проводимой на рынке труда. Кроме, того, политика занятости не может оказывать прямого влияния на создание рабочих мест, т.е. на сферу спроса; за счет нее можно регулировать лишь относящиеся к сфере предложения аспекты рынков труда, где следует принимать во внимание необходимость обеспечения как гибкости, так и гарантий, притом что существенное значение имеет поддержание конкурентоспособности на мировом рынке.

19. Еще один вызов заключается в том, что в некоторых государствах-членах, недавно присоединившихся к Европейскому союзу, средний доход является довольно низким по сравнению со средним показателем по Европейскому союзу. Следовательно, в этом контексте может существовать необходимость пересмотра концепции абсолютной нищеты. В настоящее время в Европейском союзе не существует никакого согласованного стандарта в отношении того, что представляет собой "адекватный доход". Рекомендации, высказанные Советом министров, затрагивают лишь качественные аспекты минимального жизненного уровня, но никак не касаются количественных требований. Нельзя ставить задачу согласования ставок заработной платы на уровне Европейского союза, поскольку заработная плата должна отражать стоимость жизни и фактический уровень производительности.

20. Независимый эксперт встречался с Финтаном Фаррелом из Европейской сети против бедности, группы организаций гражданского общества из 24 европейских стран, занимающейся исследовательской и информационно-пропагандистской деятельностью. Сеть тщательно следит за осуществлением Европейским союзом мер по координации социальной политики.

21. Сеть обратила внимание независимого эксперта на следующие важнейшие вопросы:

а) следует самым тщательным образом отслеживать проблему относительной нищеты и углубления неравенства внутри Европейского союза. Требуется особо учитывать многоплановый характер и правозащитные аспекты нищеты. Существует необходимость в дальнейшей работе по показателям, отражающим относительную нищету и социальное отчуждение;

b) изменение стратегии Европейского союза в 2005 году, которое было вызвано сменой руководства в Европейской комиссии, вызывает беспокойство. Новый курс стратегии предполагает более значительный упор на экономический рост и генерирование занятости в качестве средства преодоления нищеты, нежели чем на меры по упорядоченному обеспечению социальной интеграции, которые были согласованы в качестве единой стратегии в 2000 году в Лиссабоне;

c) особую беспокойство вызывает тенденция к сокращению финансирования мер в сфере социальной защиты и распределения согласно объединенному докладу Европейского союза. Такое положение, видимо, является результатом рыночного давления, с которым в настоящее время сталкиваются государства - члены Европейского союза. Данная тенденция подрывает принцип универсальности и качества общественных услуг для всех.

22. 16 января независимый эксперт принял участие в семинаре в Высшем институте исследований в области труда при Университете Лёвена, на котором присутствовали научные деятели и представители гражданского общества. Независимый эксперт высказал свои соображения по поводу взаимосвязи между крайней нищетой и правами человека. Говоря об определении нищеты как комбинации нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, и социального отчуждения, он подчеркнул значимость накопленного в Европе опыта в деле решения проблемы социального отчуждения. Проведенное обсуждение в целом подкрепило его точку зрения и выявило необходимость продолжения исследований и аналитических изысканий по данному вопросу, в том числе о роли гражданского общества и отдельных лиц, в дополнение к основному обязательству государств обеспечивать осуществление прав человека.

IV. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ

23. В своем первом докладе независимый эксперт разработал рабочее определение нищеты как комбинации нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, и социального отчуждения. В соответствии с некоторыми консенсусными определениями остроты лишения тех или иных благ или возможностей крайняя нищета рассматривалась в качестве одной из наиболее серьезных форм лишения, особенно в тех случаях, когда все эти элементы лишения присутствуют одновременно.

24. Первым элементом является нищета, обусловленная острой нехваткой доходов. За основу простого определения абсолютной нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, можно взять минимальное дневное количество калорий, получаемых за счет потребления продуктов питания и требующихся для выживания при поддержании достаточного уровня здоровья, которое дополняется некоторым минимальным объемом непродовольственных товаров, считающихся необходимыми для обеспечения достойного существования в социальном плане. Затем можно рассчитать минимальный уровень расходов, и лица, которые живут ниже этого уровня, будут отнесены к категории крайне бедного населения. На альтернативной основе нищету, обусловленную острой нехваткой доходов, можно условно приравнять к подушевому уровню расходов или порогу нищеты, составляющему 1 или 2 долл. США в день, при сопоставимом уровне покупательной способности².

25. Относительное толкование нищеты, обусловленное острой нехваткой доходов, предполагает учет социально-культурных условий при определении возможностей удовлетворения основополагающих потребностей. Когда за счет дохода какого-либо лица покрываются расходы, связанные с выживанием и обеспечением минимального потребления, это лицо может считаться неимущим, если его доход не позволяет получить доступ к товарам и услугам, требуемым для соблюдения социально-культурных норм. Таким образом, какая-либо группа людей может быть в одной стране отнесена к группе неимущего населения даже в том случае, если ее представители считаются небедными или относительно богатыми в другой стране. Относительную нищету можно также непосредственно определить с точки зрения распределения доходов. Например, лица, которые входят в нижний дециль шкалы распределения доходов, могут быть отнесены на основе социального консенсуса к группе относительно бедного населения.

26. Вторым компонентом является нищета, обусловленная недостаточным уровнем развития человека, и в этом случае под крайней нищетой понимается состояние, при котором лишения принимают крайнюю или особо тяжелую форму. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в своих докладах о развитии человека

² 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 have 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 are available, these other indicators may be used in addition to the headcount ratio to attack income poverty appropriately. However, we have chosen the usual headcount ratio as an indicator of income poverty, as a first approximation of this exercise. See Sen (1995), "Inequality Re-examined", Oxford, pp. 102-116.

разработала ряд показателей, касающихся здравоохранения, образования, продовольствия, питания и других основных нужд (в дополнение к подушевому доходу), в качестве показателей развития человеческого потенциала или компонентов концепции благосостояния. В данном контексте соответствующая концепция подразумевает способность человека вести жизнь, которую она или он сравнивает со свободой "существовать и делать". В этом смысле крайняя нищета может означать состояние, при котором лишение таких свобод приобретает крайние формы, что может быть отражено с помощью показателей. Например, уровни грамотности или показатели охвата школьным образованием дают представление о степени свободы от невежества и отсутствия образования. Аналогичным образом индексы ожидаемой продолжительности жизни или детской смертности считаются показателями степени свободы вести здоровую жизнь.

27. Такие свободы охватывают процессы и конечные результаты функционирования социальных механизмов в разрезе своей роли как составных и инструментальных переменных величин. Например, свобода вести здоровую жизнь является одним из составных элементов благосостояния отдельного лица; однако ее наличие имеет также решающее значение для предоставления этому лицу возможности пользоваться другими свободами, включая свободу заниматься трудовой деятельностью или свободу передвижения. Можно признать, что доход выступает в качестве составной и инструментальной переменной, хотя в большинстве случаев его инструментальная функция имеет гораздо большее значение, чем его имманентная ценность. Доход можно также считать одной из определяющих переменных величин по всем элементам, необходимым для жизни и составляющим благосостояние человека, и его можно рассматривать в качестве желательного элемента, отражающего наличие влияния, статуса, защищенности и возможности распоряжаться ресурсами даже в том случае, если эти права фактически не используются.

28. Третьим компонентом нищеты выступает социальное отчуждение, которое довольно сильно отличается от других компонентов, хотя является существенной составляющей концепции лишения благосостояния. Этот параметр определяет уровень различных показателей развития человеческого потенциала и зачастую уровень самого дохода, как и размер дохода и степень развития человека влияют на состояние, называемое социальным отчуждением. Таким образом, социальное отчуждение служит противоположностью социальной интеграции, когда беднота, безработные, этнические меньшинства и уязвимые группы остаются в социальной иерархии в роли "аутсайдеров". Именно этот относительный аспект социального отчуждения привносит особую дополнительную значимость при определении проблем, связанных с нищетой.

29. Если в концепции нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, главный акцент делается на отдельных лицах, подразумевая лишения вследствие отсутствия надлежащего дохода или возможности обеспечить определенный уровень развития человеческого потенциала, то в концепции социального отчуждения упор делается на социальные взаимоотношения, тем самым подразумевая лишения из-за принадлежности к какой-либо социальной группе, отношения которой с другими группами являются причиной таких лишений. В этом случае соответствующие вопросы будут касаться характера и причин разрыва социальных уз, неспособности этой группы участвовать в жизни общества, дискриминации, с которой она сталкивается, или отрицания ее прав в рамках существующей правовой системы.

30. Независимый эксперт отметил, что в ходе таких важнейших международных мероприятий, как состоявшаяся в Копенгагене Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития, или же в Декларации тысячелетия международное сообщество подтвердило, что нищета не ограничивается экономическими лишениями, а охватывает также лишения социального, культурного и политического характера³.

31. Поэтому крайнюю нищету можно отождествить с лицами, которые страдают от нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов (чей располагаемый доход или уровень расходов оказывается ниже некоего минимального согласованного уровня, необходимого для устойчивого образа жизни), лицами, которые страдают от нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека (не имеющими доступа к некоторым базовым товарам и услугам, позволяющим им жить на приемлемом уровне, или лишенными возможности фактически ими пользоваться), и лицами, находящимися в состоянии социального отчуждения (не имеющими базовой гарантии относительно того, чтобы вести адекватное социальное существование в зависимости от структуры социальных взаимоотношений).

32. Хотя между этими концепциями имеются существенные совпадения и взаимосвязь, поскольку лишение дохода и лишение возможности развития человека имеют место в определенном социальном контексте, они относятся к различным областям анализа, в которых их следует изучать с учетом соответствующих характеристик и сфер применения, с тем чтобы разработать более эффективные методы решения стоящих проблем.

33. Такое рассмотрение понятия нищеты несет в себе ряд преимуществ. Во-первых, существует возможность разработки показателей для указанных форм нищеты на основе существующих данных, которые позволяют отслеживать не только конечные результаты,

³ The Copenhagen Declaration on Social Development of the World Summit on Social Development, 1995, paras. 2 and 9. Available at: www.un-documents.net/cope-dec.htm.

но и процесс осуществляемой деятельности и следить не только за наличием товаров и услуг, но и за доступом к ним.

34. Во-вторых, данный подход стимулирует социальный консенсус и социальное признание, тем самым позволяя государствам и другим социальным субъектам взять на себя ответственность за принятие политики по искоренению крайней нищеты. Как бы ни хотелось того, чтобы общество позаботилось сразу обо всех малоимущих в своей стране, было бы осмотрительнее действовать поэтапно и начать с выявления тех групп населения, которые признаются в качестве беднейших, с тем чтобы разработать надлежащую политику наряду с институциональными механизмами с целью облегчения тех плачевных условий, в которых проживают представители этой группы.

А. Объединяющиеся и перекрывающиеся совокупности

35. Общая численность бедного населения в отдельно взятой стране определяется как агрегированная или объединенная совокупность всех трех групп лиц, являющихся бедными в силу дохода, лиц, лишенных возможностей для развития человеческого потенциала, и социально отчужденных лиц. Лица, страдающие от крайней нищеты, в таком случае будут составлять определенную долю в рамках каждой из этих категорий, выбранную с учетом степени серьезности лишений.

36. Поскольку такое количество неимущих во многих развивающихся странах может быть весьма значительным, общество может ограничить набор критериев, определяющих количество лиц, страдающих от крайней нищеты, более мелкой подгруппой, т.е. взять перекрывающуюся совокупность трех групп лиц, которые являются бедными в силу нехватки дохода, бедными в силу недостаточного развития человеческого потенциала, и социально отчужденными. Иными словами, в данном случае отбираются лица, страдающие от всех трех форм нищеты, и тем самым очерчивается менее широкий круг лиц, чем в рамках объединяющего подхода. Преимущество этого подхода заключается в том, что крайняя форма присущих им соответствующих условий нищеты будет очевидна для каждого члена общества. Исходя из принципа справедливости Роулса, предусматривающего необходимость уделения пристального внимания наиболее уязвимым слоям общества, можно, таким образом, воззвать к чувству справедливости остальных членов общества и убедить их взять на себя обязательства по искоренению крайней нищеты, обуславливающей особую уязвимость небольшой части населения, страдающей от утраты всех прав или свободы действий.

37. В ходе консультаций экспертов, состоявшихся в 2007 году, подробно обсуждался вопрос о таком общественном выборе. 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, то это с наибольшей долей вероятности позволит достичь более значительного политического признания.

В. Важность различных аспектов

38. В своих предыдущих докладах независимый эксперт четко указал, что вынесенное им на обсуждение многоплановое определение крайней нищеты не противоречит никакому из ранее разработанных определений нищеты. В основу наиболее полного определения, которое использовалось в докладах по вопросам прав человека, касающихся крайней нищеты, была положена предложенная отцом Жозефом Врезинским концепция "элементарной незащищенности", в которой подход французских исследователей к проблеме социального отчуждения с точки зрения отсутствия участия в жизни общества и разрыва социальных уз сопряжен с анализом других экономических и социальных факторов, препятствующих осуществлению свобод и прав человека. Эту концепцию также кратко сформулировал первый Специальный докладчик по вопросу о правах человека и крайней нищете Подкомиссии Леандро Деспуи, который заявил, что неустойчивость положения означает отсутствие одной или нескольких гарантий защищенности, позволяющих отдельным лицам и семьям брать на себя основные обязанности и пользоваться основными правами (E/CN.4/Sub.2/1996/13, приложение III). Факторы, позволяющие отдельным лицам и семьям брать на себя основные обязанности, непосредственно касаются доступа к доходам и возможностям развития человека. Однако они также включают в себя элементы, относящиеся к социальному отчуждению, поскольку наличие основных обязанностей подразумевает выполнение социальной функции, увязанной с осуществлением прав, которые должны быть признаны обществом. Ни один из этих элементов не будет утрачен, если данное определение изменить таким образом, чтобы под крайней нищетой понималась комбинация нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, и социального отчуждения. Напротив, это позволило бы существенно повысить значимость аспекта "элементарной незащищенности" в определении крайней нищеты.

39. Аналогичным образом нищету как лишение возможностей, о которой в настоящее время часто говорится в работах, посвященных вопросам развития человеческого потенциала, также можно рассматривать как одновременное лишение возможностей получения доходов и развития человеческого потенциала и как следствие состояние социального отчуждения. Действительно, предложенное Амартией Сеном определение возможностей "как свободы вести тот образ жизни, который предпочитает избрать

человек", имеет явно выраженный многогранный характер и объединяет в себе факторы доходов и развития человека как компоненты возможностей одновременно в качестве составляющих и инструментальных переменных, при этом социальное отчуждение привносит относительный аспект нищеты.

40. Крайняя нищета как комбинация нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной недостаточным развитием человека, и социального отчуждения выступает не просто проблемой степени остроты и масштабов нищеты; это - концепция, которая предполагает рассмотрение нищеты как отрицания прав человека, мобилизуя тем самым, общественное мнение к обеспечению того, чтобы правительство проверило соответствующую государственную политику.

С. Дополнительная значимость правозащитных рамок

41. Использование правозащитных рамок в контексте политики по искоренению нищеты имеет дополнительную значимость. Оно привносит констатацию того, что основные права человека признаются в качестве весьма важных целей, на достижение которых имеют неотъемлемое право все члены общества. Это влечет за собой два последствия. Во-первых, если крайнюю нищету рассматривать в качестве нарушения прав человека, то это позволило бы мобилизовать поддержку со стороны общественности, которая сама по себе могла бы существенно способствовать проведению надлежащей политики, особенно правительствами в демократических странах. По существу речь идет о предполагаемых правах человека обязательствах, отчуждение которых признается в качестве нищеты, меняющей характер процесса экономического развития, при том что устранение нищеты рассматривается в качестве одной из главных задач. Во-вторых, правозащитные обязательства носят императивный характер, и власти должны быть способны продемонстрировать, что они прилагают максимальные усилия для осуществления соответствующих прав посредством проведения надлежащей политики, обеспечивающей максимальную вероятность достижения ожидаемых результатов.

42. Независимый эксперт резюмировал это в своем втором докладе, заявив, что при уделении основного внимания крайней нищете должна быть обеспечена возможность для того, чтобы на более широкой основе ссылаться на смежные обязательства, причем несущим ответственность сторонам будет трудно или неловко игнорировать призывы к выполнению того или иного соответствующего обязательства.

43. В качестве первого шага зачастую легче всего указать на необходимость соблюдения прав человека, признанных в рамках международного права прав человека или внутригосударственного законодательства. Согласно Международному пакту об

экономических, социальных и культурных правах такое юридическое признание получили право на питание, право на здоровье, право на образование, право на социальное обеспечение и право на достаточный жизненный уровень. По Международному пакту о гражданских и политических правах признается право на ассоциацию, право на информацию, право на свободу выражения мнений и т.д. Если в конкретной социальной среде эти права соблюдаются, то трудно себе представить существование в обществе каких-либо проявлений нищеты.

V. СОКРАЩЕНИЕ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ И СОЦИАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

A. Определение социального отчуждения

44. Независимый эксперт указал на важность анализа крайней нищеты во всей ее многоплановости; однако на практике различные страны часто уделяют первоочередное внимание какому-либо одному аспекту, к которому можно добавить другие аспекты. Для многих бедных развивающихся стран наиболее важной может представляться нищета, обусловленная острой нехваткой доходов. Для других стран более важное значение может иметь нищета, обусловленная недостаточным уровнем развития человека. Во многих развитых странах, например в Европе, нищета рассматривается преимущественно с относительной точки зрения и первейшим предметом для беспокойства становится социальное отчуждение. В основу понятия "социальное отчуждение" заложена концепция относительной нищеты. По мнению Таунсенда, "можно говорить, что отдельные лица, семьи или группы населения находятся в нищете, когда им не хватает ресурсов для получения конкретного вида питания, участия в той или иной деятельности и обеспечения таких жизненных условий и удобств, которые считаются обычной нормой или, по крайней мере, широко поощряются и рекомендованы в обществах, к которым они принадлежат"⁴.

45. В своем докладе Джозеф Врезинский отметил, что "неимущие вынуждены селиться в районах, куда редко попадают другие граждане: в трущобах в черте городов или на их окраинах и в стоящих на отшибе сельских постройках. Когда жители трущоб появляются в общественном месте, это, как правило, означает, что они лишились жилья в своей привычной среде. Будучи географически обособленными и социально изолированными,

⁴ See, Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom* (1979), Penguin Books, Harmondsworth.

они отрезаны от культурной, политической и гражданской жизни страны"⁵. Врезинский делает вывод о том, что именно такое отчуждение свойственно бедным семьям и что никакие усилия по сокращению масштабов нищеты не могут увенчаться успехом, если они не будут нацелены на преодоление последствий отчуждения.

46. В 1995 году Европейский фонд для улучшения условий жизни и труда определил социальное отчуждение как "процесс, посредством которого отдельные лица или группы лиц полностью или частично отстраняются от полнокровного участия в функционировании общества, в котором они живут".

47. Тони Аткинсон сформулировал три ключевые особенности социального отчуждения⁶:

- относительность: об отчуждении можно судить лишь на основе сопоставления положения некоторых отдельных лиц (или групп лиц или общин) по отношению к другим в данном месте и в данное время;
- институциональный аспект: люди становятся жертвами отчуждения в результате действий определенных субъектов;
- динамика: характерные факторы отчуждения (и его негативное воздействие) могут проявляться лишь с течением времени в качестве аккумулирующихся последствий.

В. Социальная защита и интеграция

48. В своих предыдущих докладах независимый эксперт ссылаясь на некоторые попытки оценки социального отчуждения и на установление взаимосвязи между социальным отчуждением и другими аспектами нищеты, приводящими к отрицанию основных свобод или незащищенности некоторых слоев общества. В большинстве стран политика в области развития разрабатывается таким образом, что важное значение придается лишь одному параметру из трех аспектов нищеты, например, нищете,

⁵ Chronic Poverty and Lack of Basic Security: a report of the Economic and Social Council of France by Joseph Wresinski, 1987, at www.atd-fourthworld.org/IMG/pdf/Wres_JO87en.pdf.

⁶ Atkinson quoted in Peter Saunders, Can Social Exclusion Provide a New Framework for Measuring Poverty?, SPRC Discussion Paper No. 127, October 2003, at <http://www.sprc.unsw.edu.au/dp/DP127.pdf>.

обусловленной острой нехваткой доходов, или нищете, обусловленной низким уровнем развития человека. Процесс социальной интеграции, развернутый Европейским союзом в 2000 году, служит наглядным примером того, каким образом концепция социального отчуждения стала также охватывать другие элементы крайней нищеты (нищету, обусловленную острой нехваткой доходов, и нищету, обусловленную низким уровнем развития человека) в контексте разработанного Европейским союзом соответствующего курса политики в области развития, направленного на то, чтобы добиться значительного прогресса в деле искоренения нищеты в регионе к 2010 году. Планы борьбы с нищетой являются неотъемлемой частью национальной политики, и государствам-членам рекомендуется самым критическим образом анализировать свою политику⁷. Государства-члены также предпринимают усилия по реформированию своих уже устоявшихся систем социальной защиты посредством политического диалога и взаимного обмена опытом. Используется механизм открытого метода координации, посредством которого система социального обеспечения Европейского союза претерпевает модернизацию, в частности в сфере пенсионного обеспечения, здравоохранения и долгосрочного ухода⁸.

49. Программа Европейского союза преследует следующие цели, касающиеся социальной интеграции:

- искоренение детской нищеты за счет преодоления порочного круга, когда бедность наследуется из поколения в поколение;
- повышение открытости рынков труда, предполагающее наличие адекватного уровня поддержки дохода в увязке с интеграцией на рынке труда и лучшим доступом к услугам⁹;
- обеспечение каждого человека удовлетворительным жильем, что предполагает поощрение социальной интеграции в связи с решением проблемы бездомности путем осуществления соответствующих проектов, кампаний и исследований¹⁰;

⁷ Social inclusion at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/poverty_social_exclusion_en.htm.

⁸ Social protection at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_en.htm.

⁹ Active inclusion at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/active_inclusion_en.htm.

¹⁰ Decent housing and homelessness at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness_en.htm.

- преодоление дискриминации и расширение интеграции инвалидов, этнических меньшинств и иммигрантов путем использования подхода, предусматривающего принятие мер по трем следующим направлениям: достижение более глубокой интеграции уязвимых и маргинализированных групп; расширение доступа к важнейшим услугам и возможностям; и обеспечение осуществления законодательства с целью преодоления дискриминации и разработка целенаправленных мер для удовлетворения конкретных потребностей каждой группы, в частности иммигрантов и этнических меньшинств;
- преодоление финансового отчуждения и чрезмерного бремени задолженности за счет выработки национальных планов действий в области интеграции, направленных на предупреждение и решение проблем чрезмерного бремени задолженности и финансового отчуждения, обусловленных стоящими барьерами для доступа к банковской сфере и финансовой неграмотностью, и на изучение практики рационального использования денежных средств представителями малоимущих слоев населения.

50. На Лиссабонском совещании Европейского союза в марте 2000 года был разработан открытый метод координации, заложивший рамочную основу для осуществления между государствами-членами без каких-либо правовых ограничений политической координации с целью выявления и поощрения проведения соответствующей политики в области социальной защиты и социальной интеграции¹¹. В документе "Working together, working better: a new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies" ("Работать вместе, работать лучше: новые рамки для открытой координации политики социальной защиты и интеграции") Европейский союз выдвинул предложения с целью упорядоченного использования открытого метода координации в следующих областях¹²:

- доступ к ресурсам, правам и услугам, необходимым для обеспечения участия и предупреждения отчуждения;
- адекватная и устойчивая пенсионная система;
- доступное, высококачественное и устойчивое здравоохранение и долгосрочный уход.

¹¹ See http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm.

¹² http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_en.pdf.

51. В рамках открытого метода координации был также установлен набор общих первичных и вторичных показателей в сфере социальной интеграции, пенсионного обеспечения, здравоохранения и долгосрочного ухода. Под первичными показателями понимается небольшой набор основных показателей, охватывающих все существенные аспекты установленных целей. Вторичные показатели призваны подкреплять эти основные показатели¹³. В июне 2006 года Комитет по социальной защите Европейского союза разработал набор общих показателей процесса социальной защиты и социальной интеграции. Он состоит из 14 глобальных показателей и 11 контекстуальных показателей, касающихся достижения новых целей социального единства и обеспечения увязки с поставленными в Лиссабоне стратегическими целями по поддержанию роста и созданию рабочих мест, а также пакетов мер в области социальной интеграции, пенсий, здравоохранения и долгосрочного ухода.

С. Показатели социального отчуждения в Европейском союзе

52. Все общие показатели и контекстуальные данные рассчитываются и обновляются Евростатом¹⁴. Мониторинг реализации глобальных целей будет осуществляться с использованием соответствующих показателей. В своих национальных докладах государства-участники должны представлять краткий сводный обзор экономических, социальных и демографических условий, которые принимаются во внимание при разработке мер политики в области развития, имеющих отношение к социальной защите и социальной интеграции. Проводимый государствами-членами анализ должен строиться на общепризнанных глобальных показателях и статистических данных, дополняемых национальными показателями.

53. Государствам-членам следует использовать сфокусированный подход посредством определения нескольких приоритетных целей при решении упорядоченных задач. Применительно к социальной интеграции им следует руководствоваться комплексным, многоплановым подходом к искоренению нищеты и обеспечению социальной интеграции. Существующий перечень показателей был упорядочен по модульному признаку; каждый модуль представляет собой общесогласованный инструментарий для четкого и всеобъемлющего мониторинга социального положения в той или иной стране в привязке к общим целям, включенным в каждый модуль.

¹³ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm.

¹⁴ This section is derived from *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, 7 June 2006, at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/indicators_en.pdf.

54. Три глобальные цели процесса социальной защиты и социальной интеграции сводятся к тому, чтобы поощрять:

- социальное единство, равноправие между мужчинами и женщинами и равные возможности для всех благодаря адекватным, доступным, устойчивым в финансовом отношении, гибким и действенным системам социальной защиты и мерам политики социальной интеграции;
- эффективную взаимосвязь между поставленными в Лиссабоне целями, касающимися активизации экономического роста, расширения и улучшения возможностей занятости и углубления социального единства, и со стратегией Европейского союза в области устойчивого развития;
- благое управление, транспарентность и участие заинтересованных субъектов в разработке, осуществлении и мониторинге политики.

55. Показатели Европейского союза и национальные показатели охватывают такие общие ключевые параметры, как коэффициент риска нищеты в Европейском союзе (доля лиц с располагаемым доходом ниже 60% среднего национального подушевого дохода); показатель неравенства доходов в Европейском союзе (отношение совокупного дохода, который получают 20% населения страны с наивысшим уровнем дохода (верхний квинтиль), к совокупному доходу, который получают 20% населения с наименьшим уровнем дохода (нижний квинтиль)); национальные показатели, такие, как ожидаемая продолжительность здоровой жизни (количество лет, которое какое-либо лицо, как ожидается, должно прожить в здоровом состоянии); лица, рано оставившие учебу в школе (лиц в возрасте 18-24 лет, которые имеют только неполное среднее образование); лица, проживающие в безработных домашних хозяйствах, которые не имеют доступа к рынкам труда (прослойка лиц, проживающих в безработных домашних хозяйствах, рассчитываемая в качестве доли от общей численности населения в рамках одной и той же возрастной группы и основных категорий домашних хозяйств); и показатели социального отчуждения.

D. Финансирование открытого метода координации: программа Сообщества в интересах занятости и социальной солидарности

56. Программа Сообщества в интересах занятости и социальной солидарности направлена на финансовое содействие осуществлению целей открытого метода координации. По линии этой программы проводятся исследования в целях достижения

более глубокого понимания проблемы социального отчуждения и нищеты; осуществляются контроль и оценка процесса применения открытого метода координации и его воздействия на национальном и общинном уровнях; анализируется взаимосвязь между открытым методом координации и другими областями политики; организовывается обмен мнениями по вопросам политики и поощряется взаимное накопление знаний в рамках экспертного обзора, транснациональных проектов и разработки показателей; повышается осведомленность и распространяется информация в отношении основных задач координации между различными заинтересованными сторонами; и наращивается потенциал европейских субъектов в целях поддержки и дальнейшей проработки задач политики и стратегий общинного развития.

57. Программа действий Сообщества по борьбе с социальным отчуждением на 2002-2006 годы была направлена на то, чтобы содействовать Европейскому сообществу и государствам-членам в деле налаживания сотрудничества и повышения эффективности политики по борьбе с социальным отчуждением. Она была открыта для всех государственных и частных субъектов, занимающихся вопросами борьбы с социальным отчуждением, в том числе государств-членов, местных и региональных органов, и в частности социальных партнеров, поставщиков социальных услуг, неправительственных организаций, университетов и исследовательских учреждений, национальных статистических органов и средств массовой информации.

58. В целях осуществления Программы на пятилетний период 2002-2006 годов была выделена сумма в размере 75 млн. евро. В составе представителей государств – членов Европейского союза и других участвующих стран (стран ЕАСТ/ЕЭП) был учрежден комитет, призванный формулировать для Комиссии политические рекомендации по вопросам осуществления Программы.

59. Была также проведена оценка осуществления Программы действий Сообщества за тот же период. В докладе об оценке был сделан вывод о том, что по линии Программы обеспечено эффективное использование имеющихся ресурсов и средств, хотя более активное закрепление результатов могло бы привести к повышению эффективности. Программа имеет актуальное значение для всех государств – членов Европейского союза, хотя некоторые меры в большей степени касаются конкретных тематических областей. О важном значении соответствующих программ также говорят существующие препятствия на национальном уровне и недостаточное взаимодействие с ключевыми субъектами на субнациональном уровне. Программа оказалась эффективной с точки зрения повышения информированности, углубления понимания, практического накопления знаний и содействия наращиванию потенциала для решения вопросов социального отчуждения и нищеты. Она сыграла конструктивную роль в развертывании

процесса использования открытого метода координации, способствовала внесению дополнительного вклада в интересах Европейского союза и помогла в разработке практических стратегий преодоления социального отчуждения и нищеты¹⁵.

60. В более широком контексте отмечалось, что Программа содействовала обмену знаниями практически по всем ключевым вопросам. На стратегическом уровне роль Программы была ограниченной, поскольку ее критиковали за рассмотрение вопросов нищеты и социального отчуждения на разрозненной и частичной основе в разрезе лишь небольшого числа тематических областей, и не стала неотъемлемой частью процесса социальной интеграции в рамках Европейского союза.

VI. СОКРАЩЕНИЕ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

61. Концепция международного сотрудничества в контексте международной помощи в целях развития уходит своими корнями в теорию справедливого распределения благ, которая касается сбалансированного распределения дефицитных ресурсов в обществе. С учетом того, что имеющие блага и ресурсы являются ограниченными, ключевой вопрос заключается в том, каким образом распределять их на справедливой и сбалансированной основе¹⁶. Происхождение концепции международного сотрудничества можно также отнести на счет теории космополитизма¹⁷.

62. В соответствии со статьями 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций все государства-члены обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в

¹⁵ Final synthesis main report of the evaluation of the European Union programme to promote Member State cooperation to combat social exclusion and poverty, December 2006, at http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/evaluation_full_text_en.pdf.

¹⁶ The theory of international distributive justice can be located in jurisprudential theories. John Rawls' notion of the duty of assistance to assist burdened societies to become full members of the society is crucial to this understanding. Ronald Dworkin, on the other hand, emphasizes just distribution through the envy test, whereby distribution of goods is not satisfactory unless it causes a person to envy another person because of the bundle of resources he has received. This can be resolved through an auction where everyone gets the same amount that enables him to bid for all available resources. Robert Nozick explains the concept of distributive justice through the entitlement theory whereby everyone is entitled to the holdings they possess under distribution by just means.

¹⁷ Charles R. Beitz referred to social liberalism and cosmopolitan liberalism based on an understanding of an international society. Thomas Pogge distinguished between institutional and interactional approaches to cosmopolitanism.

сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций с целью содействия развитию мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на принципах равноправия и самоопределения народов. Во Всеобщей декларации прав человека также подчеркивается необходимость международного сотрудничества в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав (статьи 22 и 28).

63. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах признается значимость международного сотрудничества для осуществления экономических, социальных и культурных прав и предусматривается, что более богатые страны должны в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, оказывать помощь более бедным странам, которые сталкиваются с ресурсными ограничениями при осуществлении прав, закрепленных в Пакте. В соответствии со пунктом 1 статьи 11 Пакта государства-участники должны принимать надлежащие меры к обеспечению осуществления права на достаточный жизненный уровень, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, касающегося права на свободу от голода.

64. В Декларации о праве на развитие, принятой в 1986 году, подчеркивается важное значение международного сотрудничества (пункт 3 статьи 3) как обязанности государств, действующих индивидуально и в качестве членов международного сообщества. Концепции международной солидарности и сотрудничества подтверждаются Венской декларацией 1993 года.

65. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятой в 2000 году, указывается, что международная солидарность является одной из фундаментальных ценностей международных отношений в XXI веке, причем "глобальные проблемы должны решаться при справедливом распределении издержек и бремени в соответствии с фундаментальными принципами равенства и социальной справедливости. Те, кто страдает и находится в наименее благоприятном положении, заслуживают помощи со стороны тех, кто находится в наиболее благоприятном положении". Цель развития 8, сформулированная в Декларации тысячелетия и предусматривающая формирование глобального партнерства в интересах развития, может быть охарактеризована в качестве средства достижения других семи целей. Необходимость глобального партнерства в интересах развития, предусмотренная целью 8, обуславливается нехваткой финансовых и людских ресурсов, с которой хронически сталкиваются большинство развивающихся стран. Кроме того, неблагоприятной является международная политическая среда, поскольку развивающиеся страны получают несоответствующие потоки помощи при сохранении международных торговых барьеров. В дополнение к этому системные

недостатки глобального управления в плане транспарентности, подотчетности и участия, особенно в рамках международных соглашений по вопросам торговли и финансирования, не могут быть преодолены развивающимися странами своими силами без опоры на международное сотрудничество¹⁸.

66. Хотя большинство экспертов заявляет об отсутствии каких-либо юридически императивных международных обязательств со стороны развитых стран в отношении оказания международного содействия и помощи в целях развития развивающимся странам, существующие международно-правовые рамки, касающиеся международного сотрудничества, предусматривают насущную необходимость того, чтобы развитые страны взяли на себя моральное и политическое обязательство по оказанию развивающимся странам помощи в духе международного сотрудничества. В содержащемся ниже разделе независимый эксперт обсуждает накопленный опыт в деле осуществления документов о стратегии сокращения масштабов нищеты в Африке с целью оценки эффективности международного сотрудничества.

67. Искоренение крайней нищеты должно быть основной целью политики в области развития, и его можно добиться только благодаря использованию правозащитного подхода к развитию. В рамках этой политики должны учитываться базовые принципы международных норм прав человека: равенство, недискриминация, участие, подотчетность и гласность.

68. Построенная на договорах развития¹⁹ модель международного сотрудничества в целях осуществления программ сокращения масштабов нищеты предусматривает необходимость того, чтобы вопрос устанавливаемых донорами условий решался таким образом, чтобы при получении международной помощи и содействия для решения своих задач в области развития развивающимся странам не приходилось жертвовать контролем

¹⁸ Sakiko Fukuda-Parr, Millenium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations, *Human Rights Quarterly* 28 (2006), pp. 966-997.

¹⁹ The concept of "development compacts", as developed by Dr. Arjun Sengupta, then independent expert on the right to development, is a practical model for implementing the right to development through international cooperation, and to set up a monitoring system within the countries engaged in that cooperation. The right to development-development compact (RTD-DC) model is based on a mutual commitment between the donor countries of the Organization for Economic Cooperation and Development, financial institutions and concerned developing countries for implementing the right to development through programmes, namely poverty reduction programmes. The concerned developing countries must accept the primary responsibility for implementation of the poverty reduction programmes covered by the RTD-DC model, but these programmes should not be imposed from outside and countries implementing these programmes must have ownership over them.

за разработкой и осуществлением своей политики и программ. Данный подход требует принятия развивающимися странами обязательств по осуществлению и защите прав человека. Международное сообщество, включая страны-доноры и международные учреждения, должно обеспечивать, чтобы развивающиеся страны имели свободный доступ к торговле и финансированию. Надлежит обеспечить, чтобы условия или обязательства, принимаемые развивающимися странами, наилучшим образом отвечали интересам развивающихся стран и тщательно ими отслеживались в соответствии с правозащитным подходом²⁰.

69. Рамки международного сотрудничества для решения задач сокращения масштабов нищеты были разработаны международным сообществом под эгидой развитых стран-доноров и международных финансовых учреждений, таких, как Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ). Документы о стратегии сокращения масштабов нищеты, инициированные МВФ и Всемирным банком в 1999 году, подготавливаются странами с низкими доходами, которые детализируют в этой связи свои стратегии сокращения масштабов нищеты в увязке с национальными планами действий, донорской поддержкой и показателями развития и при участии внутренних субъектов и партнеров по развитию, включая МВФ и Всемирный банк. Эти документы были разработаны под углом зрения "нового подхода к решению проблемы сокращения масштабов нищеты в странах с низкими доходами на основе контролируемых самими странами стратегий сокращения масштабов нищеты"²¹. Подход, предусматривающий использование документов о стратегии сокращения масштабов нищеты, пронизывают пять основных принципов: учет интересов страны; ориентация на достижение результатов; всесторонний характер; ориентация на развитие партнерских связей; и деятельность в разрезе долгосрочной перспективы сокращения масштабов нищеты. Данный подход пришел на смену выдвинутым МВФ и Всемирным банком программам структурной перестройки, которые подвергались острой критике за то, что они навязывали развивающимся странам условия для проведения политики свободного рынка в таких масштабах, которые подрывали их экономический суверенитет.

70. Подход, базирующийся на документе о стратегии сокращения масштабов нищеты, полностью разработан или в той или иной степени применяется более чем в 70 странах с низкими доходами во всех регионах мира. Хотя большинство стран признают

²⁰ See also the fourth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta (E/CN.4/2002/WG.18/2).

²¹ IMF, IMF Executive Board Reviews the Poverty Reduction Strategy Paper Approach, Public Information Notice No. 02/31, 15 March 2002, at www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0231.htm.

первоочередную значимость сокращения масштабов нищеты в контексте своих политических рамок и их общие цели согласуются с международными правозащитными стандартами и принципами международного сотрудничества, важно взглянуть на процесс осуществления документов о стратегии сокращения масштабов нищеты под углом зрения правозащитного подхода к сокращению масштабов нищеты, т.е. приняв во внимание принципы равенства, недискриминации, участия, подотчетности и гласности²².

А. Равенство и недискриминация

71. Равенство следует толковать с точки зрения равенства в отношении роста, структуры и распределения ресурсов в рамках экономики, а также равного распределения дохода и благ, вызванных осуществлением соответствующих прав. Недискриминация предполагает отказ от дискриминации по признакам пола, расы, языка, политической принадлежности или социально-экономического положения при разработке и осуществлении политики и практических мер, а также в контексте практического утверждения демократии и верховенства права при уделении пристального внимания благосостоянию уязвимых групп.

72. Системы социальной защиты, включая денежные пособия, продовольственные дотации и ценовые субсидии, общественные работы и т.д., направлены на то, чтобы оградить неимущих и лиц, находящихся под угрозой нищеты, от незащищенности, вызванной неравномерным распределением дохода, и помочь им преодолеть уязвимость к потрясениям и последствиям действия неблагоприятных факторов, из-за которых они могут оказаться в полной нищете. Меры социальной защиты находят отражение и учитываются в рамках документов о стратегии сокращения масштабов нищеты во многих африканских странах. Если в Кабо-Верде стратегия развития систем социальной защиты является неотъемлемой частью документа о стратегии сокращения масштабов нищеты, то в Сенегале речь идет о национальной стратегии социальной защиты, разработанной в 2005 году в качестве всеобъемлющей схемы социального обеспечения, ориентированной на самые неимущие и уязвимые слои общества. Вместе с тем в большинстве развивающихся стран право на социальное обеспечение реализовать не удалось, поскольку плоды экономического роста не доходят до самых неимущих и наиболее уязвимых членов общества.

73. Одним из главных препятствий на пути экономического роста, предполагающего осуществление прав человека, является гендерное неравенство. Отмечалось, что улучшение образования женщин приводит к повышению эффективности семейной

²² All country-specific poverty reduction strategy papers and their progress reports cited in the present report are available on the IMF website at www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp.

практики и процесса принятия решений в вопросах производства, потребления и сбережений. Во многих африканских странах сохраняется гендерное неравенство в области занятости. Так, например, несмотря на то, что в Лесото девочки являются более образованными по сравнению с мальчиками, гендерная дискриминация широко практикуется в сфере занятости и доступа к производственным ресурсам и кредитам. Несмотря на политику обеспечения гендерного равенства и развития и Закон 2003 года о преступлениях на сексуальной почве, весьма распространенными являются бытовое и сексуальное насилие. Вместе с тем эти стратегии, с одной стороны, привели к более глубокому пониманию и оценке гендерных вопросов, а с другой - они повлекли за собой более эффективную поддержку и отстаивание прав женщин и равное участие мужчин и женщин в процессе принятия решений. В Малави стратегия роста и развития (2006-2011 годы) направлена на упорядоченный учет гендерных аспектов в процессе развития и обеспечение равного участия мужчин и женщин в целях достижения устойчивого развития. В Руанде отмечается один из самых высоких показателей представленности женщин в парламенте, причем в местных выборных органах женщины занимают 45% мест. В Лесото в соответствии с Законом 2004 года о выборах в местные органы управления с внесенными в него поправками за женщинами закрепляется 30% всех мест в выборных органах.

74. В Джибути документы о стратегии сокращения масштабов нищеты включают в себя конкретные планы действий по улучшению положения определенных уязвимых групп, таких, как беспризорные дети, перемещенные лица и лица, ведущие кочевой образ жизни. В Чаде правительственная стратегия в области социальной защиты предусматривает двухуровневый подход: обеспечение более четкой сфокусированности секторальных стратегий в целях удовлетворения потребностей самых неимущих; и принятие конкретных мер в интересах инвалидов, сирот, проживающих в городах, безработных и женщин.

В. Участие

75. Все члены общества, придерживающегося правозащитного подхода к развитию, должны иметь возможность индивидуально или коллективно участвовать а) в принятии решений по поводу приоритетных задач политики; б) в разработке программ для осуществления политики; в) в мониторинге процесса осуществления; г) в оценке достигнутых результатов, а затем и в принятии соответствующих корректировочных мер.

76. Предварительные документы о стратегии сокращения масштабов нищеты, служившие основой для разработки окончательных документов, обычно подготавливались технократами в сотрудничестве с должностными лицами МВФ и

Всемирного банка без какого-либо участия реально заинтересованных сторон. Однако в некоторых странах правительство обеспечивало привлечение граждан к определенным областям управленческой деятельности, добившись, в частности, установления подотчетности в вопросах использования государственных средств и общественного контроля за оказанием государственных услуг. В Эфиопии были проведены консультации в 171 округе, которые дополнялись консультациями на провинциальном уровне, и вслед за ними состоялись консультации на федеральном уровне. В Руанде правительство заручилось мнениями обычных граждан при проведении общенационального исследования с целью анализа масштабов нищеты, в котором участвовала 1 000 человек, наладив процесс общественного планирования, в рамках которого сами общины разрабатывали планы действий по решению выявленных ими проблем; в 38 из 100 округов был также проведен анализ актуальности политики, по линии которого в рамках целевых групп участвовало 10 000 человек²³. В Лесото разработка документа о стратегии сокращения масштабов нищеты потребовала более длительного времени ввиду осуществления базирующегося на принципе участия обширного процесса консультаций в целях обеспечения более высокого качества результатов²⁴. В Бенине процессу подготовки содействовали консультации и участие со стороны местных органов управления, неправительственных организаций, частного сектора и партнеров по развитию.

77. Тем не менее страны сталкиваются с различными проблемами в своих попытках использовать подход, предполагающий более активное участие. В Кении в консультациях было задействовало менее 10% парламентариев. В Малави обычные граждане и избранные представители не были привлечены к окружным консультациям. В Джибути гражданское общество весьма слабо участвовало в разработке государственной политики; однако начиная с 1990-х годов в стране отмечался реальный бум создания низовых ассоциаций, способных мобилизовать общины. Эти ассоциации преисполнены решимости действовать, являются динамичными и включают в свои ряды женщин и молодежь. Однако сфера их деятельности носит ограниченный характер в силу недостаточной структурной организованности, слабого технического и институционального потенциала и весьма скудных финансовых средств. В Гамбии Инициативная группа за права неимущих провела целый ряд учебных мероприятий и

²³ Fantu Cheru (2006), *Building and Supporting PRSPs in Africa: What has worked well so far? What needs changing?*, Third World Quarterly, Vol. 27, No. 2, pp. 355-376.

²⁴ Benjamin Roberts, *Exploring the PRSP process in Lesotho: reflections on process, content, public finance, donor support and capacity need*, Economic Commission of Africa, Third Meeting of the African Learning Group on the Poverty Reduction Strategy Papers, 3-4 December 2003, at www.uneca.org/prsp/docs/srd_prsp/Final_Lesetho.PDF.

будет и впредь осуществлять деятельность в области профессиональной подготовки и укрепления потенциала для организаций гражданского общества. На местном уровне участие в управлении государственными ресурсами будет осуществляться в контексте децентрализации в соответствии с Законом о децентрализации и местном самоуправлении.

С. Подотчетность и гласность

78. Подотчетность предполагает уделение первоочередного внимания тому, каким образом превратить правообладателей из пассивных получателей помощи в мощных субъектов, активно отстаивающих свои права. Поскольку носители обязанностей несут ответственность за невыполнение своих обязанностей, должны быть установлены надлежащие правовые процедуры, охватывающие процесс осуществления, а также показатели оценки достигнутого прогресса, механизмы реформы судебной системы и другие учреждения, которые могут обеспечить проведение анализа и оказание помощи в деле преодоления коррупции, а также добиться эффективного управления.

79. Государства и международное сообщество в целом несут ответственность за осуществление универсальных прав человека. Таким образом, процедуры мониторинга и подотчетности должны распространяться не только на государства, но и на глобальных участников, таких, как страны-доноры, межправительственные организации, международные неправительственные организации и транснациональные корпорации, деятельность которых влияет на осуществление прав человека.

80. В числе инструментов, которые помогают обеспечить подотчетность и транспарентность, можно отметить механизм фонда среднесрочных расходов, позволяющий, в частности, установить взаимосвязи между процессом осуществления стратегии сокращения масштабов нищеты и формированием и исполнением бюджета; благодаря этому национальные бюджеты становятся все более реалистичными и ориентированными на достижение результатов. Бюджет Ганы на 2004 год был тесно увязан со страновой стратегией сокращения масштабов нищеты. Несмотря на финансовые трудности, стоявшие перед правительством, мероприятия по борьбе с нищетой финансировались в полной мере. В Кении механизм фонда среднесрочных расходов, направленный на улучшение взаимосвязи между национальным бюджетом и деятельностью в области развития, активно анализируется в рамках обзора государственных расходов для выявления его сильных сторон и недостатков и для выработки рекомендаций о внесении изменений, подкрепляемых подробным планом осуществления.

81. Важное значение для поощрения верховенства права, подотчетности, обеспечения соответствующих возможностей, укрепления прав и гарантий через посредство законов и эффективных и независимых судебных учреждений, современных и транспарентных правовых систем, подкрепления законов правовой санкцией и приверженности общества правосудию имеют судебные реформы²⁵. Одним из примеров амбициозной реформы служит судебная система в Гамбии. В стране был развернут ряд программ, направленных на укрепление судебной системы и осуществление более оперативной работы по отправлению правосудия и юридических процедур, таких, как создание электронной системы делопроизводства в Высоком суде; внедрение компьютеризированной транскрипционной системы в Высоком суде; разработка стратегии в области информационно-коммуникационной технологии; введение системы альтернативного урегулирования споров; учреждение Суда по делам детей; внедрение системы самоотчетности в целях эффективного управления ресурсами судебных органов; создание ИТ-сети, к которой подключены все суды высших инстанций, судьи и государственные должностные лица; пересмотр правил работы Высокого суда и магистратских судов с целью обеспечения надлежащей сбалансированности; и деятельность по наращиванию кадрового потенциала, включая семинары, практикумы и рабочие совещания для судебного персонала.

82. Еще одним наглядным примером механизма подотчетности служит Закон о государственных финансах и подотчетности Уганды, который уполномочивает Генерального аудитора проводить проверку, расследование и аудит деятельности государственных структур, осуществляющих специальные расходы. В соответствии с этим законом Генеральный ревизор также должен контролировать механизм внутреннего аудита во всех министерствах, ведомствах и учреждениях. Согласно Закону 2003 года о государственных закупках и реализации государственных активов функции по осуществлению государственных закупок перешли от прежнего центрального тендерного совета к комитетам по государственным закупкам, созданным в самих государственных учреждениях.

83. Из-за во многом неадекватной национальной системы мониторинга и оценки реализация подхода, предусматривающего использование документа о сокращении масштабов нищеты, наталкивается на серьезные трудности в плане обеспечения транспарентности и подотчетности. По линии системы мониторинга и оценки контролируется разработка, ход и результаты осуществления документов о стратегии сокращения масштабов нищеты, и эта система должна сама по себе быть построена на

²⁵ Robert Danino, Global Learning Process For Scaling Up Poverty Reduction and Conference Shanghai, Parallel Thematic Session on Judicial Reform, May 2004, at <http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/doc/45/file/Danino-ShanghaiSpeech.pdf>.

принципе участия, включая учет мнений гражданского общества, научных кругов, частного сектора, средств массовой информации и других заинтересованных сторон. Исследование, проведенное в 11 африканских странах к югу от Сахары, продемонстрировало уделение недостаточного внимания разработке глобальной стратегии мониторинга и оценки, хотя и выявило существование соответствующих показателей и целевых критериев. Важный стоящий вопрос сводится к увязке результатов мониторинга и оценки с процессами планирования и составления бюджета. Большинство стран Африки к югу от Сахары (за исключением Мали, Мавритании, Нигера и Гамбии) прилагают значительные усилия с целью систематического представления отчетности, однако результаты мониторинга и оценки эффективным образом не учитываются²⁶.

84. В целях соблюдения принципов прав человека система мониторинга и оценки по своей природе должна предусматривать широкое участие населения. Гражданское общество активно привлекается к оценкам масштабов нищеты, построенным на принципе участия, в ходе подготовки документов о стратегии сокращения масштабов нищеты, однако в гораздо меньшей степени задействовано в последующем процессе осуществления, мониторинга и оценки. Хотя во всех стратегических документах за неправительственными организациями признается определенная роль в деле официального мониторинга, лишь некоторые страны, такие, как Малави и Уганда, отводят этим организациям функции независимого органа по надзору. В Гамбии правительство разрабатывает методы расширения участия гражданского общества в целях определения бюджетных приоритетов, контроля за бюджетными ассигнованиями, направляемыми в основные сектора, и мониторинга качества государственных услуг на национальном уровне. В Мозамбике в соответствии с Планом действий по сокращению масштабов абсолютной нищеты на центральном и провинциальном уровнях были созданы наблюдательные органы по проблеме нищеты, в рамках которых был институционально закреплён принцип участия гражданского общества в области мониторинга осуществления документов о стратегии сокращения масштабов нищеты.

VII. ПРОЕКТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

85. Подкомиссия по поощрению и защите прав человека разработала всеобъемлющий свод предварительных руководящих принципов под названием "Крайняя нищета и права человека: права малоимущих", который отражает положения различных соответствующих международных договоров и строится на основе результатов международных усилий и текущей работы, проводимой на других форумах, включая доклады независимых экспертов по вопросу о праве на развитие и о крайней нищете.

²⁶ N. Holvet and Robrecht Renard (2007), "Monitoring and Evaluation Under the PRSP: Solid rock or quicksand?", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 31, Issue 1, pp. 66-81.

86. В проекте руководящих принципов признается, что крайняя нищета и социальное отчуждение являются оскорблением человеческого достоинства и поэтому требуют принятия приоритетных мер в рамках национальной международной политики с целью их искоренения. В проекте руководящих принципов отводится важное значение праву на участие и содержится призыв к государствам в отношении содействия развитию посредством расширения соответствующих возможностей, позволяя тем самым малоимущим стать подлинными партнерами в процессе развития государств. В них также признается, что все права человека являются неделимыми, взаимозависимыми и универсальными. В руководящих принципах уделяется пристальное внимание правам, которые уже признаны в международных договорах, таким, как право на участие в общественной жизни, право на справедливое судебное разбирательство (отражающее принципы равенства перед законом), экономические и социальные права. Все государства и международное сообщество связаны обязательствами по обеспечению этих прав для каждого человека, особенно для тех, кто страдает от крайней нищеты. В проекте руководящих принципов отмечается, что на международное сообщество возложена дополнительная задача по созданию надлежащих международных условий в областях торговли, инвестиций, рынка, задолженности и т.д. И наконец, в руководящих принципах также учитываются международные принципы прав человека, касающиеся недискриминации, подотчетности и гласности, и рекомендуется проведение конкретных целенаправленных мер политики в интересах наиболее уязвимых групп, таких, как женщины, дети, престарелые, инвалиды и бездомные.

87. Подготовка руководящих принципов, касающихся конкретно крайней нищеты, является значительным шагом в сторону признания многоплановых проблем, с которыми сталкиваются лица, страдающие от крайней нищеты, и привлечения к ним пристального внимания в политических дебатах. Принятие проекта руководящих принципов также поможет делу разработки надлежащей программы для осуществления.

88. Вместе с тем в целях успешного искоренения крайней нищеты следует акцентировать внимание на нескольких моментах. Для обеспечения того, чтобы все носители обязательств в максимально возможной степени выполняли свои обязательства и на них возлагалась ответственность за невыполнение обязательств, необходимо сделать эти обязательства императивными. Проще всего этого можно добиться путем провозглашения того, что устранение крайней нищеты является правом человека, признанным на основе международного консенсуса в контексте разработки нового договора.

89. Провозглашение искоренения крайней нищеты в качестве права человека, в частности его закрепления за соответствующей небольшой частью населения, расширяет возможность достижения социального консенсуса и повлечет за собой общественное признание данного права, позволяя тем самым уделять ему более приоритетное внимание при ведении внутригосударственных дел и создать условия для проведения международным сообществом политики по его обеспечению. Важность осуществления существующих норм и стандартов в области прав человека в контексте борьбы с крайней нищетой уже отмечалась Подкомиссией по поощрению и защите прав человека в ее резолюции 2006/9. Однако связь, обеспечивающая императивный характер этих обязательств, отсутствует. Поэтому целесообразно, в частности, при рассмотрении вопроса об обязательствах государств и международном сотрудничестве разработать концепцию императивного обязательства. Поскольку соответствующие права (такие, как права на жилище, здоровье и образование) уже признаны в качестве прав человека в международных пактах и других международных договорах, данные права являются императивными в том смысле, что государства и международное сообщество обязаны принимать меры или проводить политику по осуществлению деятельности в целях реализации этих прав. Таким образом, на основе политики осуществления прав человека, признанных соответствующими международными пактами, можно выработать эффективную программу борьбы с нищетой.

90. Императивное обязательство отнюдь не подразумевает, что все права должны быть осуществлены безотлагательно или же лишь через посредство подкрепления судебной санкцией. Государствам и международному сообществу следует работать в направлении соблюдения этих прав, даже если указанные права осуществляются постепенно, при том условии, что в ходе этого процесса никакое право не должно нарушаться. Выполнение этих обязательств может стать возможным благодаря осуществлению ряда процессов, протекающих одновременно или раздельно, включая административные процедуры, социальный аудит, общественный надзор, судебное разбирательство и мониторинг со стороны международных правозащитных механизмов.

91. Еще один вопрос, касающийся возможности практической реализации руководящих принципов искоренения крайней нищеты, сводится к необходимости разработки рабочего определения крайней нищеты, с тем чтобы установить соответствующие показатели и отслеживать процесс улучшения положения и осуществления права человека в области искоренения нищеты. Как уже отмечалось независимым экспертом, такое определение крайней нищеты может охватывать совокупность лиц, страдающих от нищеты, обусловленной острой нехваткой дохода, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, и социального отчуждения. Если же по причине ресурсных или институциональных ограничений отдать предпочтение более малочисленной выборке

населения, то можно применить перехлестывающийся подход, ориентированный на охват лиц, которые страдают от всех трех форм нищеты. Следует подтвердить, что использование такого подхода будет содействовать формированию социального консенсуса, притом что другие субъекты не будут столь значительно поступаться своими интересами. Это также позволит разработать целенаправленную и интегрированную политику в разрезе минимальных стандартов и основных принципов, которые пронизывают различные права, связанные с крайней нищетой.
