



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/52
25 February 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH/FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят шестая сессия
Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Права человека и крайняя нищета

Доклад, представленный независимым экспертом г-жой А.-М. Лизен в соответствии с
резолюцией 1999/26 Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
РЕЗЮМЕ		5
Эпиграф: письмо двух гвинейских детей		8
Введение	1 – 6	9
I. КРАЙНЯЯ НИЩЕТА КАК ОТКАЗ ВО ВСЕХ ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА	7 – 25	10

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
А. Неделимость прав лиц, живущих в условиях крайней нищеты	13 – 18	12
В. Первостепенная ответственность государств	19 – 25	13
II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РАЗЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ РАЗВИТИЯ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЛИЦ, ЖИВУЩИХ В УСЛОВИЯХ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ	26 – 70	14
А. Учет человеческого и социального измерения в работе бреттонвудских учреждений	28 – 34	15
В. Комплексный подход Организации Объединенных Наций	35 – 50	16
С. Растущая роль негосударственных субъектов	51 – 60	20
Д. Практика государств	61 – 70	24
III. ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ	71 – 76	32
А. Деятельность Управления Верховного комиссара по правам человека	73	33
В. Межучрежденческая деятельность	74 – 76	33
IV. ВЫВОДЫ	77 – 83	34
V. РЕКОМЕНДАЦИИ	84 – 115	35
А. Всемирный союз по борьбе с крайней нищетой	84 – 85	35
В. Социальное воздействие политики бреттонвудских учреждений	86 – 88	36

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
С. Национальные правозащитные учреждения	89	37
D. Децентрализация и деятельность местных органов по борьбе с нищетой	90 – 91	37
E. Надлежащее управление государственными делами .	92	38
F. Неизбежная ответственность государств	93	39
G. Право на гражданское состояние	94	39
H. Урегулирование положения лиц без документов	95	40
I. Универсальная ратификация соответствующих договоров	96	40
J. Микрокредитование	97	41
K. Гарантированный минимальный доход и базовые законы в области социальной защиты	98	41
L. Политика в области трудоустройства и программы по обеспечению доступа к занятости для беднейших слоев населения	99	42
M. Особые меры по оказанию помощи женщинам из числа беднейших слоев населения	100	42
N. Пожилые лица, и особенно женщины, живущие в условиях крайней нищеты	101 – 102	42
O. Передача ресурсов	103	43

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
P. Информирование и просвещение беднейших слоев населения (в особенности этнических групп) в отношении их прав	104 – 106	44
Q. Пенитенциарная система и лица, живущие в условиях крайней нищеты	107 – 109	44
R. Правоохранительные органы и лица, живущие в условиях крайней нищеты	110	45
S. Социальные работники и техническая помощь	111 – 112	45
T. Конкретные методы, направленные на поощрение финансовой самостоятельности: субсидирование цен на основные товары, поддержка в приобретении земли, поддержка в образовании детей	113	46
U. Последствия санкций и вооруженных конфликтов	114	46
V. Предварительный проект декларации	115	47

РЕЗЮМЕ

Вопрос о крайней нищете является центральным вопросом дискуссии, которая в течение последних пяти лет проводится в Комиссии по правам человека и имеет своей конечной целью обеспечение для экономических, социальных и культурных прав того приоритетного внимания, которого они заслуживают. В частности, независимому эксперту по вопросу о правах человека и крайней нищете Анн-Мари Лизен, которая была назначена на двухгодичный срок, было поручено выявлять оптимальную практику в области борьбы с крайней нищетой в рамках последующей деятельности во исполнение решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, проведенной в Копенгагене (резолюции 1998/25 и 1999/26). Независимый эксперт представила Комиссии на ее пятьдесят пятой сессии промежуточный доклад (E/CN.4/1999/48).

Настоящий доклад и доклады Генерального секретаря Экономическому и Социальному Совету ("Искоренение нищеты, наращивание потенциала, ресурсы и финансирование, а также исполнительные советы фондов и программ Организации Объединенных Наций", E/1999/55) и Генеральной Ассамблее ("Проведение первого Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997-2006 годы)" A/54/316) позволяют составить полную картину наиболее важных действий в области борьбы с крайней нищетой, предпринимаемых Организацией Объединенных Наций в настоящее время.

На протяжении второго года своего мандата независимый эксперт посетила ряд стран (Албания, Алжир, Бенин, Бурунди, бывшую югославскую Республику Македонию, Габон, Ливан, Соединенные Штаты Америки и Эквадор). Она также получила многочисленные ответы на вопросник, который она направила всем государствам. В рамках своего участия в работе дискуссионной группы, созданной в Женеве во время работы основной сессии Социального и Экономического Совета (5-30 июля 1999 года), независимый эксперт представила аналитическую записку по вопросам национальной политики и международного сотрудничества в интересах роста занятости, а также их последствий для сокращения нищеты и обеспечения равенства полов. Она также участвовала в рабочем совещании, организованном в целях изучения вопроса о разработке возможного проекта декларации о правах человека и крайней нищете (резолюция 1999/26, пункт 7), которое было проведено в Женеве 30 и 31 августа 1999 года (см. E/CN.4/2000/52/Add.1).

В окончательном докладе подчеркивается необходимость интеграции человеческого и социального измерения в процесс глобализации в целях придания стратегиям борьбы с

крайней нищетой более динамичного характера. Делается упор на универсальный и многоаспектный характер крайней нищеты. Рассмотрение крайней нищеты в качестве отказа во всех правах человека позволяет установить неразрывную взаимосвязь между всеми правами личности. Кроме того, в окончательном докладе освещается деятельность различных субъектов развития в области борьбы с крайней нищетой. Особое внимание уделено практике государств, деятельности системы Организации Объединенных Наций, бреттонвудских учреждений и неправительственных субъектов, в частности местных органов. Первейшая ответственность за борьбу с крайней нищетой лежит на государстве.

Независимый эксперт подготовила следующие основные рекомендации:

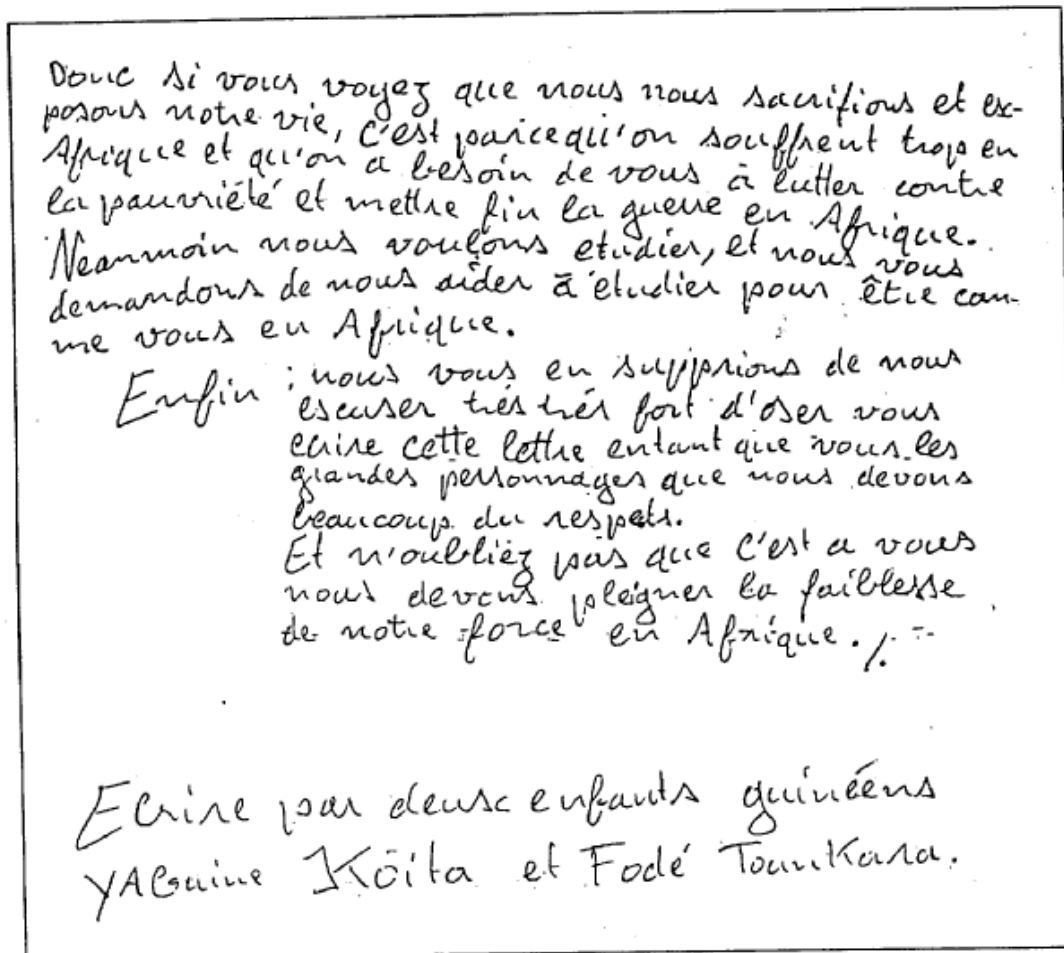
- a) создание всемирного союза по искоренению крайней нищеты, который объединил бы всех важных субъектов развития и стратегия которого разрабатывалась бы в рамках универсального текста;
- b) оценка бреттонвудскими учреждениями социального воздействия их политики на самые бедные общины;
- c) ответственность государства (политическая воля) и поощрение надлежащего управления государственными делами путем укрепления национальных потенциалов;
- d) международная солидарность с государствами "третьего мира" должна выражаться в плановом отчислении 0,7% национального бюджета на цели государственной помощи развитию;
- e) кроме того, необходимо поощрять инициативу 20/20, а также перераспределение ресурсов – как международных, так и национальных – из военного сектора в социальный сектор;
- f) поощрение децентрализации и рост роли местных органов в деле искоренения крайней нищеты;
- g) признание права на гражданское состояние для лиц из числа беднейшего населения, и особенно для девочек;
- h) развитие учреждений микрокредитования для самых неимущих;

- i) законодательство любого государства должно предусматривать для любого лица под его юрисдикцией право на гарантированный минимальный доход, обеспечиваемый посредством необходимых бюджетных ассигнований;
- j) разработка конкретных мер в целях оказания помощи наиболее бедным общинам, в частности женщинам, детям, лицам пожилого возраста и этническим меньшинствам;
- k) поощрение информирования и просвещения беднейших слоев населения в отношении их прав адаптированными и доступными методами (в средствах массовой информации, наглядной агитации, в справочниках и изобразительных материалах);
- l) подготовка и повышение осведомленности сотрудников правоохранительных органов и социальных работников в отношении прав человека в целом и явления крайней нищеты в частности;
- m) поддержание и укрепление мира в странах, где имеют место вооруженные конфликты. Международные экономические санкции против стран не должны усугублять положение беднейших слоев населения в этих странах.

ЭПИГРАФ

3 августа 1999 года в системе шасси самолета авиакомпании "Сабена", прибывшего из Африки, были обнаружены тела двух замерзших гвинейских подростков (которым было соответственно 14 и 15 лет), пытавшихся въехать в Бельгию.

**Ниже приводится окончание трагичного письма,
обнаруженного у этих погибших подростков**



"Стало быть, если вы увидите, что мы пожертвовали собой и рисковали своей жизнью, то это потому, что мы слишком сильно страдаем в Африке и нуждаемся в вас, чтобы бороться с бедностью и положить конец войне в Африке. Однако же мы хотим учиться и просим вас помочь нам учиться, чтобы быть в Африке такими, как вы.

Наконец, мы вас очень, очень сильно умоляем простить нас за смелость написать вам это письмо, так как вы большие люди, которых мы должны много уважать.

И не забывайте, что кроме вас нам некому жаловаться на слабость наших сил в Африке.

Пишут двое гвинейских детей. Ягин Койта и Фодэ Тункара".

Введение

1. Если бы доля населения, живущего в условиях бедности, сохранилась на уровне 1993 года, то в 1999 году, на пороге нового тысячелетия, в условиях абсолютной нищеты проживало бы 1,5 млрд. человек [доклад Генерального секретаря "Проведение первого Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты", A/54/316, пункт 15].
2. Комиссия по правам человека еще в начале 90-х годов установила взаимосвязь между крайней нищетой и осуществлением прав человеческой личности. В своей резолюции 1990/15 Комиссия поручила Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств глубже изучить это явление. Первое исследование на тему прав человека и крайней нищеты было подготовлено Специальным докладчиком г-ном Леандро Деспуи (E/CN.4/Sub.2/1996/13). Принимая во внимание провозглашение Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997-2006 годы) и в целях последующей деятельности во исполнение решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Комиссия постановила назначить на двухгодичный срок независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете (резолюция 1998/25).
3. На основе этого первого мандата независимый эксперт представила Комиссии на ее пятьдесят пятой сессии промежуточный доклад (E/CN.4/1999/48). Вновь подтвердив, что крайняя нищета и социальное отчуждение требуют принятия срочных национальных и международных мер по их искоренению, и с удовлетворением отметив замечания, содержащиеся в докладе [...], согласно которым отсутствие политической воли, а не финансовых средств является реальным препятствием на пути к искоренению нищеты, Комиссия предложила независимому эксперту продолжать ее исследовательскую деятельность в рамках ее мандата, с тем чтобы, в частности: а) представить доклад о ее деятельности Комиссии по правам человека на ее пятьдесят шестой сессии с описанием, в частности, наиболее эффективной практики, выявленной в ходе ее поездок, и представить этот доклад, в случае необходимости, Комиссии социального развития и Комиссии по положению женщин в ходе сессий, которые они будут проводить в течение одного года; б) способствовать проведению Генеральной Ассамблеи в 2000 году оценки последующей деятельности по итогам Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития посредством представления ее окончательного доклада и выводов подготовительному комитету специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной проведению этой оценки, с учетом, согласно просьбе Генеральной Ассамблеи, усилий самого беднейшего населения и условий, в которых они могут поделиться своим опытом (резолюция 1999/26).

4. Независимому эксперту – равно как и всем независимым экспертам и специальным докладчикам, назначенным Комиссией, - было поручено в рамках ее мандата учитывать вопрос о воздействии глобализации на осуществление в полном объеме всех прав человека (резолюция 1999/59).

5. На протяжении второго года своего мандата независимый эксперт посетила ряд стран (Албанию, Алжир, Бенин, Бурунди, бывшую югославскую Республику Македонию, Габон, Соединенные Штаты Америки, Эквадор). Она также получила многочисленные ответы на вопросник, который она направила всем государствам. В рамках своего участия в работе дискуссионной группы, которая была организована в Женеве во время проведения основной сессии Экономического и Социального Совета (5-30 июля 1999 года), независимый эксперт представила аналитическую записку по вопросам национальной политики и международного сотрудничества в интересах роста занятости, а также их последствий для сокращения нищеты и обеспечения равенства полов. Кроме того, она участвовала в рабочем совещании, организованном в целях изучения вопроса о разработке возможного проекта декларации о правах человека и крайней нищете (резолюция 1999/26, пункт 7), которое проходило в Женеве 30 и 31 августа 1999 года (см. окончательный доклад Рабочего совещания по правам человека и крайней нищете, E/CN.4/2000/52/Add.1).

6. В продолжение основной мысли промежуточного доклада в настоящем окончательном докладе подчеркивается тот факт, что крайняя нищета является отказом во всех правах человеческой личности. Тем самым рассмотрение проблемы крайней нищеты позволяет установить неразрывную взаимосвязь между всеми правами личности. Первейшая ответственность за осуществление всех прав лиц, живущих в условиях крайней нищеты, возложена на государства. Кроме того, в настоящем докладе рассматривается деятельность различных субъектов развития по привлечению внимания к правам беднейших слоев населения, и особенно деятельность бреттонвудских учреждений, комплексный подход Организации Объединенных Наций, растущая роль неправительственных субъектов и практика государств в области борьбы с крайней нищетой.

I. КРАЙНЯЯ НИЩЕТА КАК ОТКАЗ ВО ВСЕХ ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

7. В ходе Рабочего совещания (см. пункт 22 доклада Рабочего совещания по правам человека и крайней нищете) ряд экспертов ставили вопрос о целесообразности добавления прилагательного "крайняя" к слову "нищета". Поэтому независимый эксперт сочла, что вполне оправдано дать научное обоснование использованию Комиссией этой терминологии.

8. В рамках Организации Объединенных Наций тема крайней нищеты впервые была рассмотрена в резолюции 1988/47 Экономического и Социального Совета. Крайняя нищета предполагает отнюдь не только материальные лишения, но и социальное отчуждение. Человек в условиях крайней нищеты не имеет возможности для самовыражения и не может играть сколь-нибудь значимую роль в общине, в которой он живет. Разумеется, добавление прилагательного "крайняя" проводит градацию между различными уровнями нищеты, но это оправдывается существованием "абсолютной нищеты", которая в течение последнего десятилетия приобретала все больший размах.

9. В контексте проведения Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997-2006 годы) Генеральная Ассамблея наметила две четкие цели: ликвидацию абсолютной нищеты и существенное уменьшение общих масштабов нищеты в мире (53/198). Нищета в общем и крайняя нищета в частности характеризуются двумя элементами: многоаспектным характером и универсальной природой этих явлений. Однако есть еще и третий отличительный элемент: крайняя нищета представляет собой нарушение всех прав человека.

10. Крайняя нищета является социальным многоаспектным явлением, которое не сводится всего лишь к количественным параметрам, таким, как экономические и социальные показатели. Определения крайней нищеты и бедности в целом варьируются в зависимости от пола, возраста, культуры и социально-экономических условий. Кроме того, крайняя нищета обладает эволюционным характером и может изменять свою природу.

11. Крайняя нищета является универсальным явлением, присутствующим как на национальном, так и на международном уровнях. В национальном плане все страны, будь то богатые или бедные, в той или иной степени знакомы с ситуациями крайней нищеты. В международном плане крайней нищетой затронуты многие государства на всех континентах. Они относятся к категории наименее развитых стран и, согласно Докладу о развитии людского потенциала ПРООН, классифицируются по категориям стран со средним или низким уровнем развития людского потенциала.

12. Наконец и главным образом, крайняя нищета представляет собой нарушение всех прав человеческой личности. В этом случае также оправдано разграничение между бедностью и крайней нищетой. Человек, который живет в условиях бедности, всегда имеет возможность пользоваться определенными правами, тогда как крайняя нищета предполагает полное лишение ресурсов и средств социальной интеграции.

А. Неделимость прав лиц, живущих в условиях крайней нищеты

13. В Венской декларации и Программе действий подчеркивалось, что всеобщая крайняя нищета противоречит полному и эффективному осуществлению прав человека. Позднее Генеральная Ассамблея в своей резолюции 53/146 от 8 марта 1999 года признала, что преодоление крайней нищеты представляет собой важнейшее средство для полного осуществления политических, гражданских, экономических, социальных и культурных прав, и вновь подтвердила взаимосвязь между этими целями.

14. Крайняя нищета находится в противоречии с осуществлением права на достаточный жизненный уровень (статья 25 Всеобщей декларации прав человека), а, поскольку все аспекты жизни взаимосвязаны, лица, принадлежащие к беднейшим слоям населения, оказываются лишенными всех своих прав в целом. Являясь в большинстве случаев социально отчужденными элементами, они исключены из экономической и социальной жизни и не могут осуществлять свои права, в частности права, связанные с удовлетворением их самых элементарных потребностей. Следовательно, крайняя нищета является наиболее ярким примером неразрывной связи, которая существует между различными правами человека.

15. Не так давно среди многих международных наблюдателей и экспертов возник консенсус по вопросу об уделении приоритетного внимания осуществлению трех основных прав: права на питание, права на образование и права на первичную медико-санитарную помощь. Цель этого подхода состоит в том, чтобы, не пытаясь установить иерархию прав, продемонстрировать, что существуют права, минимальное осуществление которых имеет существенное значение для выживания и развития индивидуумов и народов. Бывший директор Всемирного банка г-н Роберт Макнамара подчеркивал, что бедные страны имеют основное право на минимум питания, медицинской помощи и образования. Этот подход обретает еще более глубокий смысл в связи с крайней нищетой, когда меры, принимаемые в целях удовлетворения элементарных потребностей беднейшего населения, позволяют разорвать цепь нужды и зависимости.

1. Право на питание

16. В своем Замечании общего порядка 12 (E/C.12/1999/5), касающемся статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что право на достаточное питание неотделимо от социальной справедливости, требующей принятия как на национальном, так и на международном уровнях надлежащих мер экономической, экологической и социальной политики, нацеленных на искоренение нищеты и осуществление всех прав человека для всех людей.

2. Право на охрану здоровья

17. Всеобъемлющий анализ национальных мер по облегчению доступа уязвимых групп к достаточной медицинской помощи выявляет недостатки, связанные с отсутствием комплексной программы поощрения и защиты "прав на здоровье" как на национальном, так и на глобальном уровнях. Он подчеркивает настоятельную необходимость проведения более эффективной политики в целях смягчения последствий дискриминации в этой области в отношении беднейших слоев населения, престарелых, физически или умственно неполноценных лиц и лиц, страдающих эпидемическими заболеваниями.

3. Право на образование

18. Необходимо подчеркнуть основополагающую роль начального образования. В работе ЮНЕСКО акцентируется внимание на то, что для искоренения нищеты кардинальное значение имеет начальное образование, особенно для женщин и девочек. Программа неформального начального образования дает детям бедняков повторную возможность со временем вернуться в систему формального образования.

В. Первостепенная ответственность государств

19. В пунктах 18-27 своего промежуточного доклада независимый эксперт изложила обязательства государств. Борьба с крайней нищетой является их первой обязанностью. Отсутствие политической воли представляет собой одну из важнейших причин укоренения и сохранения крайней нищеты.

20. Слабое присоединение государств, в которых преобладает крайняя нищета, к универсальным договорам о защите прав человека, в частности к двум международным пактам 1966 года по правам человека, является симптомом отсутствия политической воли, которая движет значительным числом государств. Однако практика показывает, что даже в тех случаях, когда государства, затронутые крайней нищетой, ратифицируют эти международные договоры, они весьма редко осуществляются.

21. Большинство стран, которые не присоединились к двум пактам 1966 года, входят в число наименее развитых стран и классифицируются в качестве стран со средним или слабым развитием людского потенциала. Следует также подчеркнуть, что многие из них, в частности в Тихоокеанском регионе и в регионе Юго-Восточной Азии, относятся к категории малых островных развивающихся государств.

22. Кроме того, важно отметить, что, помимо отсутствия политической воли, имеются трудности в связи с нехваткой в беднейших странах институциональных возможностей. Подчас вследствие дегенерации присущих государству административных функций и функций принуждения, а также его способности обеспечивать функционирование государственного аппарата, осуществление международных договоров о защите прав человека становится иллюзорным. Когда выполнение бюджетно-финансовой функции сопряжено с трудностями, государство становится более бедным и неспособным вести борьбу с нищетой.

23. В ходе своей миссии в Бурунди независимый эксперт имела возможность увидеть трудности, связанные с осуществлением договоров о защите прав человека в этой стране, несмотря на то, что она ратифицировала большую часть таких договоров. Гражданская война и последовавшее за ней экономическое эмбарго имели для страны губительные последствия. Вооруженные конфликты и гражданские войны являются гуманитарными драмами, порождающими крайнюю нищету. Миссии независимого эксперта в Албанию, бывшую югославскую Республику Македонию и Эквадор (находившийся в состоянии конфликта с Перу) подтверждают констатацию этого факта. Существенно важно поощрять поддержание и укрепление мира, в частности в контексте Международного года культуры мира.

24. Финансовые кризисы также являются коренной причиной пауперизации многих стран и даже целых регионов мира, как это происходит, например, в Юго-Восточной Азии. В своем ответе на вопросник независимого эксперта Индонезия уточняет, что по состоянию на 1999 год примерно две трети населения находятся ниже порога бедности. Кроме того, отмечаются трудности в деле осуществления правозащитных договоров, в частности в том, что касается включения международных норм во внутригосударственное право.

25. Стихийные бедствия также могут иметь губительные последствия для уровня жизни населения, как это происходило в странах Латинской Америки. Во время своей миссии в Эквадор независимый эксперт имела возможность наблюдать, какое воздействие оказывало явление "Эль-Ниньо" на экономику страны через много месяцев после возникновения этого климатического явления.

II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РАЗЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ РАЗВИТИЯ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЛИЦ, ЖИВУЩИХ В УСЛОВИЯХ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ

26. Идея солидарного международного сообщества постепенно вытесняется идеей глобализации путем либерализации обменов и поощрения рыночной экономики. Именно в этой плоскости ведется весьма острая дискуссия по одному из главнейших проблематичных вопросов: как обеспечить интеграцию борьбы с крайней нищетой, а следовательно и права самых неимущих на развитие, в процесс глобализации?

27. Единственное возможное решение заключается в интеграции человеческого и социального измерения в процесс глобализации. Изучение мер, принятых различными субъектами развития для конкретизации прав самых неимущих, позволяет осветить усилия, предпринятые в этом направлении международным сообществом.

А. Учет человеческого и социального измерения в работе
бреттон-вудских учреждений

28. Во время своего посещения Вашингтона независимый эксперт отметила новую ориентацию в работе международных финансовых учреждений. Центральным элементом этого подхода является всеобъемлющий рамочный механизм развития.

1. Всеобъемлющий рамочный механизм развития

29. В этой своей инициативе, предложенной в 1998 году, Всемирный банк исходит из принципа, состоящего в том, что для любой деятельности не только необходимы соответствующие финансовые и макроэкономические рамки, но и существенно важное значение имеют социальные, структурные и гуманитарные аспекты. В ходе рабочего совещания по изучению вопроса о разработке возможного проекта декларации о правах человека и крайней нищете некоторые эксперты подчеркнули важность рассмотрения потенциальной ценности нового подхода, предложенного Всемирным банком, в качестве инструмента борьбы с крайней нищетой.

30. Кроме того, можно отметить учет человеческого и социального измерения в деятельности МВФ. Так, например, в случае ряда стран, особенно имеющих наибольшую задолженность, таких, как Эквадор, в соглашениях, заключенные с МВФ, было включено специальное положение, предусматривающее защиту социальной программы, разработанной соответствующими правительствами.

2. Бедные страны с высокой задолженностью

31. Что касается задолженности, то МВФ совместно со Всемирным банком разработал инициативу по оказанию помощи бедным странам с высокой задолженностью. Из 43 стран, рассматриваемых Всемирным банком в качестве наиболее бедных стран планеты, в этой программе первоначально могли участвовать 23 страны. В июне 1999 года эта инициатива была поддержана Большой восьмеркой на Встрече на высшем уровне в Кёльне. Отныне на участие в этой программе получили право 43 страны, хотя для ее осуществления все еще отсутствуют финансовые средства. Кардинальным вопросом остается контроль за распределением бюджетных ассигнований в странах-бенефициарах. Необходимо обеспечить использование средств для сокращения бедности, а не для других целей, например таких, как увеличение военных расходов.

3. Оценка нищеты с участием неимущих

32. Оценка нищеты с участием неимущих является методологией интерактивного исследования с целью более глубокого понимания явления нищеты, проводимого, в частности, с прямым участием самых неимущих. В недавнем исследовании Всемирного банка содержится обобщение этого участия в 33 странах мира (*A Review of World Bank Participatory Poverty Assessments. Consultations with the Poor*, 1999). Это исследование является существенно важным вкладом в раздел Доклада о развитии людского потенциала за 2000/2001 год, посвященный теме нищеты и развития.

4. Микрокредитование

33. В своем промежуточном докладе независимый эксперт отмечала, что приоритетной задачей в области микрокредитования должно стать сокращение зависимости от ростовщиков и расширение доступа к получению кредитов по специальным приемлемым ставкам (E/CN.4/1999//48, пункт 72). Согласно Докладу Подготовительного комитета специальной сессии Генеральной Ассамблеи по рассмотрению хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и с учетом дальнейших инициатив, для самых неимущих из бедных слоев населения программы микрокредитов зачастую не являются решением их проблем, так как возможности этой группы населения настолько малы, что они не могут взять кредиты по существующим процентным ставкам. Поэтому правительства должны разработать специальную политику и программы для обеспечения удовлетворения базовых потребностей этой группы населения в плане выживаемости (A/53/45, пункт 65).

34. Среди различных видов практики микрофинансирования, освещенных в промежуточном докладе независимого эксперта (пункты 73-80), следует упомянуть еще и о деятельности Консультативной группы по оказанию помощи беднейшим слоям населения. Речь идет об инициативе Всемирного банка, в осуществлении которой участвуют как западные страны-доноры, так и международные учреждения и цель которой состоит в решении проблем, возникающих в связи с микрофинансированием.

В. Комплексный подход Организации Объединенных Наций

35. В 1992 году в публикации Департамента экономического и социального развития, озаглавленной "Облегчение нищеты и устойчивое развитие: конфликтующие цели?" (*Poverty alleviation and sustainable development: Goals in conflict?*), были приведены рекомендации Комитета по планированию развития. Один из основных выводов, содержащихся в докладе Комитета (ST/ESA/234), состоял в необходимости

совершенствовать координацию деятельности системы Организации Объединенных Наций в целом в области экономического и социального развития, и особенно в сфере смягчения нищеты. Со времени проведения всемирных конференций 90-х годов и реформы, начатой Генеральным секретарем ООН в 1997 году, предпринимались усилия по интеграции деятельности Организации Объединенных Наций в гораздо более согласованную систему.

1. Всемирные конференции Организации Объединенных Наций

36. На протяжении 90-х годов Организация Объединенных Наций проводила целый ряд всемирных конференций на тему нищеты как одной из крупнейших проблем конца века. Ознакомление с различными международными текстами, принятыми в итоге этих конференций (конвенциями, декларациями и программами действий), позволяет сделать вывод о том, что пауперизация является одним из главнейших препятствий, с которыми вынуждены сталкиваться индивидуумы и государства в процессе осуществления своего права на развитие. Среди всех этих конференций особого упоминания заслуживают Всемирная конференция по правам человека в Вене, Пекинская Всемирная конференция по положению женщин и Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене.

37. Венская Декларация и Программа действий (см. Доклад Всемирной конференции по правам человека, 1993 год, A/CONF.157/24) позволили установить существенно важную связь между крайней нищетой и отсутствием практического осуществления в полной мере прав беднейших слоев населения, подчеркнув, в частности, что "крайняя нищета и социальная изоляция являются оскорблением человеческого достоинства".

38. В Пекинской декларации (1995 год, A/CONF.177/20), в частности, подчеркивалось, что неравенство между мужчинами и женщинами по-прежнему существует, и эта ситуация усугубляется усилением нищеты, которая сказывается на жизни большинства людей в мире, особенно женщин и детей.

39. Обязательство 2, содержащееся в Копенгагенской декларации (Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития, 1995 год, A/CONF.166/9), в котором поставлена цель искоренения нищеты в мире, гласит, что на национальном уровне эта цель достигается действиями государств в сотрудничестве со всеми представителями гражданского общества. В пункте b) этого документа содержится имплицитное перечисление ряда основных прав личности, в число которых входят право на питание, право на образование, право на труд, право на здоровье, право на адекватное жилище и право на участие в социальной и культурной жизни.

40. В своей резолюции 52/25 Генеральная Ассамблея в целях обеспечения осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах развития постановила создать Подготовительный комитет своей специальной сессии в 2000 году для проведения всестороннего обзора и оценки осуществления решений Копенгагенской встречи на высшем уровне. На своей последней основной сессии 1999 года Подготовительный комитет в связи с Обязательством 2 принял ряд положений о роли системы Организации Объединенных Наций в ликвидации нищеты.

41. В своих резолюциях 1998/25 (пункт 6 e)) и 1999/26 (пункт 6 b)) Комиссия по правам человека поручила независимому эксперту "способствовать проведению оценки последующей деятельности во исполнение решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, которая запланирована Генеральной Ассамблеей на 2000 год, а также обеспечить предоставление своего окончательного доклада вместе с содержащимися в нем выводами в распоряжение Комитета по подготовке специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной проведению этой оценки".

2. Десятилетие Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты

42. Основной задачей первого Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997-2006 годы) является искоренение крайней нищеты путем действий на национальном уровне и международного сотрудничества. В 1997 году в рамках проведения Международного года борьбы за ликвидацию нищеты Генеральный секретарь ООН в своем докладе Генеральной Ассамблее отметил, что главный залог успеха – это более решительная политическая воля. Он также подчеркнул, что борьба за ликвидацию нищеты отнюдь не является исключительно делом государства и международного сообщества; каждый человек может внести лепту в ее активизацию, в том числе путем личного участия в акциях солидарности (A/52/573, пункты 60 и 61).

3. Межучрежденческая деятельность

43. В целях осуществления положений Заявления о необходимости действий по искоренению нищеты, принятого в мае 1998 года (см. промежуточный доклад E/CN.4/1999/48, пункты 52-62), Административный совет по координации (АКК) в марте 1999 года утвердил матрицу показателей нищеты. В этом справочном документе, разработанном Консультативным комитетом по программным и оперативным вопросам, который является одним из вспомогательных органов АКК, и составленном в виде таблицы, определены сферы деятельности системы Организации Объединенных Наций. Таблица содержит целый ряд рубрик, имеющих непосредственное отношение к осуществлению прав человека (здравоохранение, образование, питание, право на развитие).

44. С учетом проблем, возникших перед международным сообществом в силу целого ряда причин, включая глобализацию, Генеральный секретарь ООН в 1997 году объявил о проведении Программы реформ. В целях усиления координации деятельности, проводимой органами системы Организации Объединенных Наций, этой Программой предусматривалось создание четырех исполнительных комитетов, и в том числе Исполнительного комитета по экономическим и социальным вопросам и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (А/51/950 и Add. 1-7). Именно в этой Группе разрабатывается Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). В мае 1999 года в рамках этой новой структуры была создана Специальная группа по нищете. С этого момента Рабочая группа приступила к разработке стратегии Организации Объединенных Наций, целью которой является сокращение наполовину к 2015 году доли людей, живущих в условиях крайней нищеты. Последний вариант проекта от 10 ноября 1999 года определяет будущие основы комплексного подхода системы Организации Объединенных Наций.

45. Согласно этой стратегии, приоритетная деятельность Организации Объединенных Наций на национальном уровне будет фокусироваться с помощью механизмов Общей страновой оценки и РПООНПР под руководством координатора-резидента Организации Объединенных Наций.

4. Деятельность Экономического и Социального Совета

46. В своем заявлении об искоренении нищеты, принятом 30 июля 1999 года в Женеве, Председатель Экономического и Социального Совета определил десять стратегических приоритетов. Что касается прав человека, то в этом заявлении были рассмотрены, главным образом, такие вопросы, как участие бедняков, поощрение неделимых прав женщин, занятость, устойчивая продовольственная безопасность, окружающая среда, право на адекватное жилище, первичная медико-санитарная помощь, универсальный доступ к начальному образованию, надлежащее управление государственными делами, основанное на принципах демократии, правового государства и уважения прав человека.

5. Инициатива "НетЭйд"

47. Целью программы "НетЭйд", разработанной ПРООН, является, среди прочего, поощрение права самых неимущих на информацию. Сеть Интернет, которая является существенно важным вектором глобализации информации, представляет собой новое средство борьбы с крайней нищетой. Практика показывает, что использование Интернета оказывает благоприятное воздействие на процесс искоренения крайней нищеты во многих областях: в чрезвычайных ситуациях (стихийные бедствия, эндемические заболевания, СПИД), в сферах профессиональной подготовки, труда, образования, охраны окружающей среды и т.д.

6. Комплексные рамки Всемирной торговой организации

48. Всемирной торговой организации (ВТО) следует принять во внимание роль, которую может играть многосторонняя торговая система в искоренении крайней нищеты. Бесспорно, либерализация обменов и глобализация открыли перед развивающимися странами разнообразные возможности. Вместе с тем необходимо констатировать, что они способствовали укреплению механизмов, которые создают препятствия для развития экономики многих стран.

49. Состоявшаяся в Сингапуре в 1996 году Конференция министров стран – членов Всемирной торговой организации приняла всеобъемлющий комплексный план действий ВТО в интересах наименее развитых стран. Этот комплексный план предусматривает тесное сотрудничество между ВТО и другими учреждениями (Всемирным банком, ЦМТ, ЮНКТАД, МВФ, ПРООН) в целях оказания технической помощи в области торговли, включая укрепление людских и институциональных потенциалов (WT/MIN(96)/14).

7. Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций
и частным сектором

50. В рамках сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и частным сектором, начатого в 1998 году, появился ряд инициатив, одна из которых особенно заслуживает нашего внимания. Программа под названием "Глобальный механизм по устойчивому развитию" объединила усилия крупных мультинациональных компаний и ПРООН в деле развития сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и частным сектором с целью обеспечить к 2020 году доступ на мировой рынок для более чем 2 млрд. неимущих.

С. Растущая роль негосударственных субъектов

51. Одним из важных позитивных последствий глобализации стало включение в деятельность по решению вопросов развития, в частности искоренения нищеты, новых участников, помимо государств. Эта эволюция свидетельствует о необходимости расширить спектр участников инициатив по борьбе с нищетой, в которых все активнее начинают участвовать нетрадиционные партнеры, такие, как организации гражданского общества, НПО, частный сектор, местные органы, а также общинные организации самих неимущих (доклад Генерального секретаря "Искоренение нищеты, наращивание потенциала, ресурсы и финансирование, а также исполнительные советы фондов и программ Организации Объединенных Наций", E/1999/55, пункт 54).

1. Важная роль местных органов в деле искоренения крайней нищеты

52. Следует отметить такое важное обстоятельство демографического характера, как оседлый образ жизни лиц, живущих в условиях крайней нищеты. Они очень мало перемещаются, а чаще всего никогда не перемещаются, за исключением беженцев. Констатация этого факта оправдывает интерес к деятельности на местном уровне. Степень важности роли местных органов в проведении политики по борьбе с крайней нищетой определяется характером их компетенции, их налоговой политикой и наличием у них финансовых средств. Во время своего участия в работе двух форумов, посвященных вопросам деятельности городов в области борьбы с крайней нищетой, которые были организованы в сотрудничестве с ПРООН и Содружеством городов в борьбе с нищетой и проходили в Алжире и Перудже (Италия), независимый эксперт имела возможность отметить высокий уровень эффективности и мотивированности борьбы городов с крайней нищетой. Кроме того, эксперт полагает, что города Севера должны разработать программы побратимства и сотрудничества с городами Юга.

53. Продолжая анализ положения на местном уровне, следует отметить основополагающую роль правоохранительных органов. В ходе своих различных миссий независимый эксперт имела возможность наблюдать, как часто лица, живущие в условиях крайней нищеты, и полиция вступают во взаимоотношения: чаще всего сотрудники полиции являются единственными представителями государственной власти, которые поддерживают ежедневный контакт с этими лицами. Вместе с тем лишь отдельные сотрудники полиции прошли подготовку по социальным вопросам или достаточно осведомлены для понимания явления социального отчуждения самых неимущих. В Венгрии полиция систематически поддерживает контакты с ассоциацией, занимающейся помощью бездомным; в данном случае мы имеем дело с примером, заслуживающим всяческого поощрения.

54. Независимый эксперт полагает также, что в каждом полицейском участке необходимо создать отдел по делам женщин, поскольку женщины составляют значительную долю лиц, живущих в условиях крайней нищеты, и поскольку они больше других подвержены опасности стать жертвами всевозможных злоупотреблений в случае совершения противоправных деяний.

55. Общинные организации и НПО также проявляют большую активность в борьбе с крайней нищетой. В ходе своих разных миссий независимый эксперт стала свидетельницей весьма эффективной деятельности, проводимой различными сетями НПО: "Твитезимбере" в Бурунди, религиозными общинами в Ливане, Международным движением за оказание помощи бедствующим группам населения "Четвертый мир" во

Франции, а также наблюдала за пределами своей родины деятельность бельгийской сети "Земля" и ассоциации РЕД в Гуаякиле, Эквадор, которая объединяет 40 НПО. Вместе с тем исследование, недавно проведенное Всемирным банком, свидетельствует о том, что их роль ограничивается деятельностью в пользу неформальных сетей. НПО надлежит выявить эти сети и содействовать их организации в целях получения ими юридического признания.

2. Женщины как основные субъекты действий по искоренению крайней нищеты

56. Самые неимущие, и особенно женщины и девочки, должны стать основными субъектами и бенефициарами стратегий по борьбе с крайней нищетой. На Рабочем совещании по правам человека и крайней нищете большинство экспертов подчеркивали важность участия самых неимущих в разработке стратегий по борьбе с крайней нищетой (см. также исследование, проведенное Международным движением за оказание помощи бедствующим группам населения "Четвертый мир" и ЮНИСЕФ и озаглавленное "Помощь самым неимущим" ("Reaching the poorest" (1996)). Среди лиц, живущих в условиях крайней нищеты, самыми уязвимыми являются женщины и девочки. Независимый эксперт выявила ряд областей, в которых необходимо наметить неотложные меры.

а) Женщины в пенитенциарных учреждениях

57. В ходе своих миссий эксперт проанализировала бедственное положение женщин в пенитенциарных учреждениях ряда государств. Положение в женских тюрьмах должно стать предметом национальных и международных исследований. В этих тюрьмах необходимо создать пункты социальной помощи. Женщинам, покинувшим тюремную среду по отбытии наказания в виде лишения свободы, необходимо оказывать помощь в специальных приемных центрах, которые должны способствовать их социальной реинтеграции и располагать хорошо подготовленным персоналом. В мире нет такого другого места, где человек страдал бы больше, чем в женских тюрьмах. Существенно важно принять оперативные меры по оказанию помощи женщинам, которые содержатся там, не имея каких-либо надежд на будущее, поскольку они никогда не смогут найти средства для оплаты наложенного на них штрафа. Эксперт рекомендует уделить этой теме первоочередное внимание.

б) Проституция

58. В большинстве посещенных стран усугубляются проблемы, связанные с проституцией и контрабандой людей. В этом случае мы имеем дело с проявлением крайней нищеты, которая в основном затрагивает женщин, девочек и детей. Недавно в

Швеции была предпринята законодательная инициатива, предусматривающая санкции в отношении клиентов лиц, занимающихся проституцией. Эксперт рекомендует:

- a) распространить аналитические материалы, на основании которых было принято шведское законодательство по этому вопросу;
- b) разрабатывать правовые и правоохранные меры по борьбе с контрабандой людей;
- c) в каждом полицейском участке создать отдел по делам женщин, поскольку женщины составляют значительную долю лиц, живущих в условиях крайней нищеты, и поскольку они больше других подвержены опасности стать жертвами всевозможных злоупотреблений в случае совершения противоправных деяний;
- d) включить в программы обучения сотрудников полиции курс, непосредственно посвященный вопросам соблюдения прав женщин.

Быстрое расширение рынка проституции отражает рост нищеты. Необходимо пресекать это пагубное явление, которое является питательной почвой для сетей контрабандистов, мафии и коррупции. В долгосрочной перспективе следует стремиться к полному запрету проституции, поскольку само существование этого явления ущемляет достоинство женщины.

c) Гражданское состояние

59. Закрепление гражданского состояния при рождении является крайне необходимым для всех детей, в особенности для девочек, рожденных от матерей, живущих в условиях крайней нищеты. Эксперт имела возможность оценить угрозы, возникающие для девочек в самых бедных общинах вследствие отсутствия гражданского состояния, на примерах индейцев в Эквадоре, цыган в Болгарии и бывшей югославской Республике Македонии, а также народа тва в Бурунди. Эта основополагающая процедура является первейшим заслоном, оберегающим детей, особенно девочек, от их продажи, рабства и проституции.

d) Микрокредитование

60. Несмотря на трудности, связанные с предоставлением микрокредитов беднейшим слоям населения, практика показывает, что женщины являются самыми надежными заемщиками. Учреждения, занимающиеся предоставлением микрокредитов, должны предусмотреть в своей деятельности по борьбе с крайней нищетой использование такого

ключевого компонента, как участие самых неимущих женщин. Они должны также предоставить этим женщинам возможность играть роль на уровне управления фондами взаимопомощи.

D. Практика государств

61. Процесс глобализации не снизил потенциал государства по принятию мер в области развития. Он всего лишь привел к изменению определения его роли с учетом вовлечения новых субъектов. В 1995 году во время проведения Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (A/CONF.166/9), 118 глав государств и правительств обязались достичь – благодаря решительным действиям на национальном уровне и на основе международного сотрудничества – цели искоренения нищеты в мире, которая является для человечества этическим, социальным, политическим и экономическим императивом (Обязательство 2). Сегодня, через три года после проведения Встречи на высшем уровне, согласно результатам исследования ПРООН по 130 странам, 78 из них располагают конкретными планами по сокращению нищеты или учли цель сокращения нищеты в своих государственных планах. 40 других стран в настоящее время разрабатывают национальные стратегии борьбы с нищетой (ПРООН, "Преодоление людской нищеты" (Overcoming Human Poverty, New York, 1998, стр. 24-34). Теперь Организации Объединенных Наций предстоит провести оценку осуществления этих национальных планов действий. Независимый эксперт на основе своих поездок в разные страны и ответов на вопросник, разосланный государствам, выделила 13 категорий мер или программ, рассматриваемых в качестве эффективной практики по борьбе с крайней нищетой. Эксперт сделала выбор в пользу разработки предназначенного государствам-членам вопросника, который позволил выявить некоторые полезные элементы национальной политики в области борьбы с крайней нищетой во взаимосвязи с осуществлением прав человека. К ним относятся следующие элементы: децентрализация и роль местных властей; связь между национальным институтом по правам человека и деятельностью в социальной сфере; гарантированный минимальный доход; социальная служба, функционирующая в правоохранительных органах; отношения между пенитенциарной системой и лицами, живущими в условиях крайней нищеты; тот факт, что некоторые категории самых неимущих лишены гражданского состояния.

62. Многие государства-члены¹ подробно ответили на вопросник. Некоторые государства-члены сочли, что соответствующие элементы ответа содержатся в их плане национальных действий. По мнению эксперта, в идеале одним из наилучших вариантов национальной стратегии борьбы с крайней нищетой было бы осуществление на своей территории 13 видов практики, в число которых входят следующие: 1) закон о гарантированном минимальном доходе; 2) микрокредитование; 3) активная деятельность местных властей; 4) наличие фондов социального инвестирования; 5) связь между социальной помощью и трудоустройством через профессиональную реинтеграцию; 6) поощрение образования, в частности для девочек; 7) юридическая помощь; 8) контроль пенитенциарных учреждений; 9) участие самых неимущих в программах информирования; 10) подготовка сотрудников правоохранительных органов; 11) принятие законодательств по борьбе с коррупцией; 12) принятие конкретных мер в интересах соответствующих категорий обездоленных лиц; и 13) субсидирование цен на основные товары. Что касается правозащитного аспекта, то приводимый ниже предметный указатель дает представление о воздействии этих 13 видов практики на осуществление некоторых прав человека.

¹ Список стран, приславших ответы на вопросник: Австралия, Алжир, Барбадос, Бенин, Бруней-Даруссалам, Бурунди, Вьетнам, Гана, Германия, Грузия, Индонезия, Канада, Кипр, Колумбия, Коста-Рика, Ливан, Люксембург, Мали, Марокко, Мозамбик, Непал, Оман, Республика Корея, Республика Молдова, Сирийская Арабская Республика, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция, Уругвай, Финляндия, Хорватия, Швейцария, Швеция, Эфиопия, Ямайка и Япония.

Анализ удачных примеров борьбы с нищетой
Права человека и крайняя нищета
(Предметный указатель, первая часть)

	1 Гарантированный минимальный доход (закон)	2 Микрофинансирование и банковская система	3 Местные органы власти, имеющие реальные возможности для оказания помощи	4 Фонд социальных инвестиций	5 Связь между социальной помощью и трудоустройством через профессиональную реинтеграцию
Рекомендуемые справочные тексты	Законы, принятые во Франции, Португалии, Йемене и бывшей югославской Республике Македонии. Помощь семьям в Тунисе. Фиксированное "пособие солидарности" в Алжире	- Решение Европейской комиссии (1998) 527 (и экспериментальный проект в Болгарии) - Фонд им. короля Бодуэна в Бельгии; - Бурунди, Камерун, Кабо- Верде, Египет, Маврикий, Сенегал, Того, Вьетнам, Алжир, Ливан, Индия, Боливия, Гватемала	Законы, принятые в Болгарии и Португалии Экспериментальные проекты в Эквадоре Приемные центры для молодежи в Алжире	Йемен, Болгария, Бурунди ("Твитезимбере")	Законы, принятые в Бельгии и Португалии Фонд по трудоустройству во Вьетнаме Алжир: программы занятости, зарплаты по местной инициативе (ЕСИЛ)
Гражданские и политические права (социальное достоинство)			Болгария: обеспечение демократии на местах имеет важнейшее значение для свободы выражения мнений каждого гражданина Вьетнам: состоялись выборы, но отсутствуют средства	Йемен: важное значение участия – НПО могут предлагать Фонду проекты	Ключевой элемент социального достоинства - профессиональная реинтеграция - помогает выйти из нищеты и зависимости (законы, принятые во Франции и Бельгии)
Право на образование	Позволяет осуществлять право на образование, в частности оплачивать его стоимость		Португалия: очень высокий статус местных комиссий, получающих государственную финансовую поддержку Ливан: решающая роль крупных общинных НПО	Йемен: важная роль Фонда, управляемого Национальным банком Бурунди: "Твитезимбере" – весьма важная роль в Бурунди	Подготовка лиц, получающих гарантированный минимальный доход (ГМД), и обязательное включение этих льгот в осуществляемые в области занятости программы, получающие поддержку государственных органов (Франция и Бельгия). Португалия: национальные фонды для соответствующих предприятий

Право на жилище	Образцовый закон, принятый во Франции	Позволяет получать базовый доход для оплаты жилья (Йемен, Болгария, Ливан)	Болгария: социальная помощь оказывается в основном на местном уровне. Португалия: финансовая поддержка местным общинам	Йемен: под руководством Всемирного банка - высокая эффективность То же в Бурунди	Португалия: важная роль местных органов власти (местных комиссий по вопросам интеграции) в области интеграции
Право на охрану здоровья	Закон, принятый во Франции, содержит специальный раздел о медицинской помощи. Обеспечивает доступ к получению медицинских услуг в больницах (Йемен)	В стадии эксперимента в Болгарии, но крайне ограничено финансирование проектов по оказанию помощи инвалидам	Болгария: активные усилия для воссоздания "надлежащих условий медицинского обслуживания" в 2000 году в поликлиниках и в 2001 году - в больницах	Йемен: поддержка центров по оказанию первичной медико-санитарной помощи Болгария: в стадии эксперимента Бурунди: первичная медико-санитарная помощь	
Право на получение финансовой помощи для приобретения продуктов питания	Закон, принятый во Франции Закон, принятый в Португалии (один год экспериментального действия) Закон, принятый в Йемене (Фонд социального обеспечения) "Боно солидария" в Эквадоре	Трудности в Йемене (следует обращаться в неправительственные организации из-за отказа банков)	Португалия: местная комиссия с местными избранными представителями и представителями неправительственных организаций проводят предварительное социальное обследование (в каждом городе) Болгария и Йемен		
Права женщин	Равные права на получение дохода для мужчин и женщин (с учетом, однако, положения семьи)	Доступ женщин к такому же финансированию: сдержанная позиция банков в Йемене В стадии осуществления в Болгарии, Бурунди, Камеруне, Кабо-Верде, Конго (Браззавиль), Египте, Габоне, Марокко, на Маврикии, в Сенегале, Того, Тунисе, во Вьетнаме	Португалия: повсеместно Болгария: оказание помощи женщинам	Доступ женщин зависит от положения семьи: активные усилия, предпринимаемые в Йемене и в Бурунди, прием женщин на службу в полицию в Алжире	Португалия: обязательный охват программой интеграции, в том числе женщин

Анализ удачных примеров борьбы с нищетой

Права человека и крайняя нищета (Предметный указатель, вторая часть)

	6 Программы по поощрению образования девочек (уменьшение стоимости)	7 Программы, осуществляемые в тюрьмах (в интересах подростков, лиц, выходящих из тюрьмы на свободу)	8 Правовая помощь для беднейших слоев населения	9 Программа по активизации участия беднейших слоев населения (информирование об их правах)	10 Программа, осуществляемая в полицейских службах	11 Некоррупционная фискальная и судебная системы	12 Конкретные меры в интересах особых категорий	13 Поддержка в обеспечении основными товарами
Ссылка	Йемен, Канада Национальная программа по ликвидации неграмотности "Бекар сколар"	Йемен, Кабо-Верде	Бельгия	Португалия, Эквадор ("Коденпе")	Бельгия, Португалия		Эквадор, Болгария, Бурунди, Косово, б. ю. Р. Македония	Эквадор "Боно солидарна"
Гражданские и политические права	В Эквадоре, Сенегале	Содержание в тюрьмах самых бедных, поскольку они не в состоянии уплатить штраф. Такая практика должна быть прекращена и заменена иными санкциями Проводится исследование в Кабо-Верде (ЮСЭЙД)	Приоритетная цель во Франции, Португалии и Бельгии	Необходимо с ними работать в церквях, школах и мечетях. Избранные на местном и национальном уровнях представители (Йемен). Особые случаи лиц на нелегальном положении в Европе Болгария: Национальный совет по этническим проблемам		Борьба против коррупции является в принципе одним из основополагающих элементов	Права коренного населения в Эквадоре ("Коденпе") Права македонских албанцев (квоты)	Церковные пожертвования в пользу семей заключенных; трудности в доступе для индейцев
Право на образование	Крайне важно для Йемена Приоритетное внимание школам для девочек, которых сейчас очень мало Португалия: повсеместное создание детских садов "Бекка солар" в Эквадоре: посещение детьми школы поощряется выделением матери денежного пособия			Португалия: специальная подготовка для находящихся в наиболее неблагоприятном положении групп, выявленных местной комиссией (комиссией по народному просвещению) Болгария: осуществляемые в сотрудничестве с ПРООН специальные программы в интересах маргинальных групп, пенсионеров, матерей-одиночек и цыган Эквадор: "Коденпе" ведет работу по организации и информированию всего индейского населения	Система социальной профилактики (бельгийская организация "УСПП")	Позволяет выделять необходимые финансовые средства	Деятельность НПО в интересах народа батва в Бурунди. Меры ООН по защите цыган в Косово (школы)	

Право на жилище							НПО: финансирование обеспечения цыган жильем (Болгария)	
Право на охрану здоровья	Йемен: программа по ограничению рождаемости (но контрацептивные средства недоступны)			Посещение медицинских центров позволяет установить контакт с беднейшими слоями населения		Позволяет выделять финансовые средства	НПО: помощь цыганам в Болгарии и индейцам в Эквадоре	
Право на получение финансовой помощи для приобретения продуктов питания				Пункты распределения продуктов питания	Полиция может быть подготовлена для выявления лиц, нуждающихся в помощи	Болгария: наличие мафии, которая использует беднейшие слои населения	Недопущение отказа этим лицам в получении социальной помощи	Финансирование газо- и электроснабжения для приготовления пищи
Права женщин	Первые шаги в Йемене: установление минимального возраста для вступления в брак Кампания в средствах массовой информации (на телевидении) в целях информирования о правах ребенка	Положение неимущих женщин, содержащихся в тюрьме, катастрофическое. Крайне необходимо также проводить работу среди выходящих на свободу лиц		Проституция: тенденция к запрещению	Необходимость создания отделов по делам молодежи в полицейских службах		Беднейшие категории (а также лица, занимающиеся проституцией)	Церковные пожертвования в пользу женщин, являющихся главами семей

63. Кроме того, на протяжении второго года своего мандата эксперт посетила ряд стран [для ознакомления с другими миссиями (Болгария, Йемен, Португалия, Франция) см. промежуточный доклад, пункты 96-108]. В каждой стране она констатировала наличие позитивного опыта борьбы с нищетой.

Бывшая югославская Республика Македония

64. Бывшая югославская Республика Македония находится в довольно специфической ситуации, которая характеризуется переходом к демократическому строю и войной вблизи границ. Вследствие географического положения страны правительство неоднократно сталкивалось с кризисными ситуациями. По оценке правительства, до 30% экономической деятельности осуществляется в нелегальном секторе. Социальную помощь получают 65 000 семей. В каждой коммуне созданы бюро. Бенефициары определяются на основе критериев отсутствия собственности (нет даже автомобиля) и отсутствия дохода (приблизительно 100 динаров в месяц).

Ливан

65. 80% бюджета министерства социальных дел используется для субсидирования крупных НПО ливанских общин. Остальные 20% выделяются на нужды государственной службы, которая функционирует в социальном секторе (Общинный центр комплексных услуг). Национальная касса социального обеспечения компенсирует трудящимся расходы в случае болезни, но ее услугами не могут пользоваться инвалиды и пенсионеры. Многие люди пожилого возраста сталкиваются с острой проблемой обеспечения дохода. ПРООН провела в Ливане, в частности в Баальбеке, ряд очень результативных исследований. Эксперт получила более полные данные, касающиеся самых бедных районов страны Эль-Хермиль-Акка).

Алжир

66. Социальные достижения столичной префектуры свидетельствуют о том, что в этой области, несмотря на исключительные обстоятельства, предпринимались активные усилия. Среди различных посещенных экспертом учреждений, большинство которых были созданы относительно недавно (1997-1999 годы), она обратила особое внимание на интернат по обучению и профессиональной ориентации трудновоспитуемых подростков, созданный местным комитетом солидарности в самом центре Баб-эль-Уэда.

Эквадор

67. В настоящее время эта страна переживает тяжелый кризис; в связи с этим стало уделяться меньше внимания социальным расходам и, следовательно, борьбе с крайней нищетой. Политика децентрализации, осуществление которой началось лишь совсем недавно, может стать решением проблемы эффективного управления социальными расходами. Всемирный банк, являющийся организацией с большим опытом, мог бы продолжить активизацию своих связей с НПО, функционирующими в разных районах страны, в целях совершенствования координации помощи. Деятельность ООН и организаций системы ООН воспринимается в качестве альтернативы огромным недостаткам в социальной сфере. Со стороны неправительственных кругов, особенно коренной общины, составляющей большую часть самого бедного населения, звучит острая критика в адрес МВФ и в связи с его стремлением обеспечить погашение задолженности.

Бурунди

68. Эксперт провела в Бужумбуре семинар, в работе которого участвовали представители всех бурундийских субъектов социальной деятельности. Международные эмбарго, оказывающие негативное воздействие на сельскохозяйственное производство и доступ к медикаментам и школьным учебникам, оказываются бесполезными, когда дело касается борьбы с нищетой. Вследствие эмбарго и международной изоляции в целом в Бурунди появилась коррупция, хотя ранее эта африканская страна была защищена от этого явления традиционным уважением к таким человеческим качествам, как добросовестность и добропорядочность. Вопреки ожидаемому эффекту, такая практика устраивает группы, отнюдь не заинтересованные в установлении мира. Бессмысленно ставить помощь в зависимость от мирного процесса, ибо повседневно живущие в нищете люди даже не знают о существовании какого-то мирного процесса. Местные власти делают огромную работу, но их возможности ограничены создавшимся положением; если эксперту удавалось встретиться с их представителями, она всегда получала от них весьма полезную информацию (как в случае беседы с мэром Бужумбуры). После восстановления мира в Бурунди необходимо будет срочно принять закон о коммунах, что позволит серьезно упорядочить структурную организацию местной автономии и контролировать деятельность общин, а также их возможности по обеспечению сбора налогов.

Габон

69. Хотя Габон не входит в число самых бедных стран Африки, в этой стране отмечается рост нищеты. Политика структурной перестройки и последствия

вооруженных конфликтов в регионе (приток беженцев из Республики Конго) привели к возникновению в стране серьезных проблем (отсутствие первичной медико-санитарной помощи, проституция, безнадзорные дети и т.д.).

Албания

70. В Албании проблема нищеты является весьма острой и носит структурный характер (отсутствие инфраструктуры, отсутствие больниц, высокая стоимость медикаментов), однако при этом отмечается прочность семейных связей. Число лиц, просящих на улицах милостыню, невелико (порой этим занимаются цыгане). Низкая зарплата сотрудников полиции (100 долларов в месяц) создает реальный риск коррупции в правоохранительных органах. Албанское правительство надеется завершить осуществление своей программы по регистрации гражданского состояния всех жителей страны. Независимый эксперт посетила также несколько городов в Косово, однако она полагает, что специфичность ситуации не позволяет со всей очевидностью выявить факторы, которые связаны исключительно с крайней нищетой, хотя там это явление также присутствует. Кроме того, вследствие особого положения, сложившегося в результате эмбарго, любой анализ на этом этапе был бы преждевременным.

III. ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ

71. В пунктах 109 и 110 своего промежуточного доклада независимый эксперт в общих чертах определила элементы, из которых должна была бы состоять программа технической помощи для обеспечения соблюдения прав наиболее неимущих лиц. В своем окончательном докладе на основе осуществленных миссий и ответов, полученных на вопросник, независимый эксперт сумела более точно выявить области, в которых техническая помощь может содействовать осуществлению прав человека в ситуациях крайней нищеты. По ее мнению, эта программа технического сотрудничества должна предусматривать поощрение и защиту прав беднейших слоев населения путем укрепления национальных потенциалов и расширения возможностей правового государства, уделяя при этом особое внимание подготовке социальных работников и сотрудников полиции.

72. Этот проект технической помощи должен осуществляться на двух уровнях: в рамках сотрудничества с Управлением Верховного комиссара по правам человека и в рамках сотрудничества с другими учреждениями.

А. Деятельность Управления Верховного комиссара по правам человека

73. Учитывая многоаспектный характер явления крайней нищеты, было бы целесообразно включить проблематику крайней нищеты в мандаты различных специальных представителей и специальных докладчиков, независимых экспертов и рабочих групп Комиссии по правам человека. В рамках программы консультативного обслуживания и технического сотрудничества необходимо обозначить в существующих учебных пособиях аспекты, которые могут быть связаны с крайней нищетой, а затем включить эту проблематику в разрабатываемые учебные пособия. Точнее, необходимо организовать курсы, предназначенные как для уязвимых групп, затронутых крайней нищетой, так и для специалистов, призванных оказывать им помощь и поддержку в краткосрочной и долгосрочной перспективе, таких, как парламентарии, сотрудники местных органов власти (с учетом роли городов), полицейские, воспитатели, социальные работники, а также работники медицинских учреждений. Особое внимание следует уделять неформальным сетям, состоящим из лиц, живущих в условиях крайней нищеты, и местным НПО в целях их более полного информирования об их правах.

В. Межучрежденческая деятельность

74. В настоящее время все учреждения системы Организации Объединенных Наций рассматривают вопросы, связанные с нищетой. Многие такие организации, например ПРООН и Всемирный банк, оказывают техническую помощь, позволяющую помогать самым неимущим. Управлению Верховного комиссара по правам человека надлежит осуществлять предложенные программы и разрабатывать новые комплексные подходы в сотрудничестве с этими учреждениями.

75. В рамках стратегии Организации Объединенных Наций, разработанной Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и предусматривающей сокращение наполовину к 2015 году доли людей, живущих в условиях крайней нищеты, страновым группам под руководством координатора-резидента Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с национальными партнерами надлежит определить конкретные области, в которых необходимо принять неотложные меры. Опираясь на итоги этого определения, Управление Верховного комиссара по правам человека может способствовать включению правозащитного подхода в деятельность Организации Объединенных Наций по ликвидации крайней нищеты на национальном уровне, в частности, в рамках Общей страновой оценки и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

76. Наконец, в рамках инициативы "НэтЭйд" Управлению Верховного комиссара по правам человека, в сотрудничестве с ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНЕСКО и т.д. и с участием всех субъектов, занимающихся проблемами развития, следует поощрять распространение информации, имеющейся в отношении сети "НэтЭйд". Управлению Верховного комиссара следовало бы также принять участие в мобилизации ресурсов, необходимых для осуществления конкретных проектов в интересах развития, предложенных через сеть "НэтЭйд", с участием беднейших слоев населения.

IV. ВЫВОДЫ

77. Экономическая глобализация или, скорее, социальная глобализация? Окончание этого века наконец-то ознаменовалось дискуссией огромной важности: одной лишь экономической свободы как основы роста недостаточно для достижения социального прогресса и обеспечения триумфа борьбы с крайней нищетой. С тем чтобы обеспечить соблюдение экономических и социальных прав каждого мужчины и каждой женщины на планете, необходимо осуществлять и корректировать ее по правилам социальной логики.

78. Крайняя нищета является отказом во всех правах человека. Констатация этого факта позволяет установить существенно важную взаимосвязь между крайней нищетой и неделимостью прав человека. Тем не менее деятельность по удовлетворению некоторых основных потребностей (в питании, первичной медико-санитарной помощи и начальном образовании) позволяет привести в действие эффективную стратегию борьбы с крайней нищетой.

79. Отсутствие политической воли по-прежнему остается важнейшим препятствием на пути борьбы с крайней нищетой. Вместе с тем отмечающаяся во многих государствах слабость государственных, административных и экономических структур парализует некоторые действия. Этому ослаблению государств способствуют бремя задолженности, вооруженные конфликты, стихийные бедствия и финансовые кризисы.

80. В число наиболее эффективных инструментов борьбы с крайней нищетой входит законодательство, устанавливающее гарантированный минимальный доход. Законодательство такого рода все чаще принимается в Европе, в Азии и Латинской Америке. Несмотря на трудности в обеспечении доступа беднейших слоев населения к микрокредитованию, следует всячески поощрять этот метод, особенно применительно к женщинам. Он оказался весьма эффективным в случаях структурирования неформального рынка.

81. Неправительственные субъекты, и особенно местные власти, располагают более эффективными средствами борьбы с крайней нищетой, чем государства. Незначительная степень миграции лиц, живущих в условиях крайней нищеты, позволяет локализовать деятельность по оказанию им помощи. Независимый эксперт имела возможность констатировать этот факт, в частности в ходе миссий в Йемен и Бурунди, где социальные фонды, созданные рядом НПО в сотрудничестве со Всемирным банком, продемонстрировали свою эффективность в борьбе с крайней нищетой.
82. Борьба с нищетой означает передачу некоторой части полномочий самим неимущим. Эти полномочия не даются просто так, их необходимо добиваться. Для борьбы необходимо организоваться. Поэтому органам, которым поручено вести борьбу с нищетой, необходимо приступить к более широкому сотрудничеству с НПО, работающими на местах среди беднейших слоев населения. Лица, живущие в условиях крайней нищеты, могут внести решающий вклад в нынешнюю дискуссию об устойчивом развитии людского потенциала и о праве на развитие, тем более что сегодня концепция развития включает в себя не только экономические, но и социальные и культурные аспекты.
83. Существенно важное значение будет иметь роль социальных работников и НПО: они могут обеспечить возможности для выражения мнений, определить осуществимые требования, предоставить слово тем, кто не имеет голоса. По мнению эксперта, было бы желательно, чтобы эти социальные работники, действующие по поручению государственных (национальных, региональных, местных) органов или частных организаций (НПО), получали подготовку, позволяющую им осознать глобальный аспект осуществляемой ими деятельности и связанную с ней необходимость уважения прав человека. Борьба с крайней нищетой практически осуществима. Залог ее успеха – в достаточной политической воле, которую необходимо для этого проявить.

V. РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Всемирный союз по борьбе с крайней нищетой

84. Для искоренения крайней нищеты необходимо объединить в рамках всемирного союза усилия бреттонвудских учреждений, органов системы Организации Объединенных Наций и ВТО. Зачастую деятельность органов системы Организации Объединенных Наций, присутствующих в той или иной стране, оказывается малоэффективной по сравнению с решающей ролью бреттонвудских учреждений, и в частности МВФ. Рекомендация последнего учреждения может в одночасье свести на нет кропотливую работу тысячи субъектов социальной деятельности. Со временем всемирный консенсус

обеспечит деятельность единой структуры, а не трех систем, каждая из которых функционирует по своей логике. Обеспечение этого консенсуса станет самым важным достижением на пути социального прогресса в XXI веке. Этот всемирный союз должен быть закреплён на основе международного договора об искоренении крайней нищеты.

85. Эксперт хотела бы сослаться на заявление Председателя Экономического и Социального Совета от июля 1999 года, в котором говорится, что для борьбы с нищетой в наступающем веке необходим всемирный союз. Для обеспечения согласованности в борьбе за всемирное развитие необходимо учредить специальную группу, в работе которой участвовали бы представители Организации Объединённых Наций и международных финансовых учреждений, в том числе ВТО.

В. Социальное воздействие политики бреттонвудских учреждений

86. В краткосрочной перспективе эксперт рекомендует предложить соответствующим бреттонвудским учреждениям ежегодно готовить подробные страновые доклады, содержащие оценку социального воздействия их политики, в частности в том, что касается ликвидации крайней нищеты. В будущем эти страновые доклады должны содержать компиляцию информации о контактах и видах сотрудничества, которые имели место с каждым сектором и каждым специализированным учреждением Организации Объединённых Наций.

1. МВФ и борьба с крайней нищетой

87. Роль МВФ и его воздействие на правительства, оказывающиеся в трудном положении, значительно превосходит любое другое влияние Организации Объединённых Наций. Любое соглашение, заключённое с правительством, должно содержать социальную клаузулу, подробно излагающую виды социальной политики, которые необходимо защитить от бюджетных сокращений: в сферах образования, здравоохранения, санитарно-гигиенических мероприятий, жилищного строительства. Эксперт рекомендует предложить ПРООН, МВФ, Всемирному банку и Управлению Верховного комиссара по правам человека совместно подготовить доклад по содержанию этой защитной социальной клаузулы, с тем чтобы в ходе переговоров с заинтересованной страной гарантировать сохранение конкретных аспектов социальной политики этой страны. Поскольку по вопросу о внешней задолженности готовится отдельный доклад, эксперт не предложила какой-либо подробной процедуры в отношении ее реструктуризации. По общей оценке эксперта, механизм компенсации, позволяющий обеспечивать финансирование расходов на борьбу с крайней нищетой с использованием реструктуризации, является приоритетным аспектом роли бреттонвудских учреждений.

2. Всемирный банк и общая согласованность в борьбе с нищетой

88. На эксперта большое впечатление произвели усилия и эволюция деятельности Всемирного банка в том, что касается социальной политики, и в частности механизмов борьбы с крайней нищетой. Она рекомендует взять на вооружение методы социальных фондов Всемирного банка и предлагает создать в странах диалоговые координационные пункты для объединения усилий НПО, которые ведут активную борьбу с крайней нищетой, что также позволит вести согласованную деятельность на всей территории страны. Тем самым можно было бы направить в единое русло разрозненную и подчас весьма специфическую деятельность НПО в социальном секторе. Следует обратить внимание на пример сети "Твитезимбере" в Бурунди. Согласно выводу эксперта, необходимо поощрять Всемирный банк настойчиво продолжать свои усилия в этом направлении. Показательным примером дополнительных возможностей, которые можно использовать для достижения успеха в деле обеспечения этой глобальной согласованности, является создание сети НПО в Гуаякиле под названием "РЕД". Эксперт рекомендует обеспечить гласность при выборе проектов, предложенных в рамках такого подхода.

C. Национальные правозащитные учреждения

89. Национальные правозащитные учреждения весьма редко учитывают в своей деятельности тематику социальных и экономических прав. Следует стремиться к тому, чтобы эти учреждения в каждом государстве глубже осознавали свою связь с правами беднейших слоев населения и не ограничивались гражданскими и политическими правами.

D. Децентрализация и деятельность местных органов по борьбе с нищетой

90. Нищета имеет локальный характер, и эффективную борьбу с ней можно вести только на местном уровне. Эксперт проанализировала этот конкретный аспект во всех посещенных странах, а также в политике органов системы ООН и Всемирного банка в целом. В качестве существенно важного элемента повышения эффективности она рекомендует обратить внимание на децентрализацию и на признание роли местных властей в социальной политике в целом и в борьбе с крайней нищетой в частности. Вместе с тем, по оценке эксперта, передача полномочий в социальной сфере и в области борьбы с крайней нищетой децентрализованным структурам всегда должна сопровождаться обеспечением либо городов, либо местных или региональных органов средствами, необходимыми для решения порученных им таким образом социальных

задач. Эта передача ресурсов из центрального государственного бюджета может производиться в виде субсидий или в виде разрешения на налогообложение. В этой связи эксперт рассмотрела полезность применения в ряде государств-членов кадастрового налогообложения (налоги на недвижимую собственность). Эксперт напоминает, что политика децентрализации, какой бы широкой она ни была, должна предусматривать сохранение за центральной властью полномочий по принятию решений, касающихся координации программ по борьбе с нищетой и поощрения солидарности между богатыми и бедными, а также сохранение подотчетности местных органов в вопросах выполнения глобальных задач. Например, каждый местный орган при предоставлении социальной помощи обязан применять принцип отказа от этнических критериев. Во всех случаях центральная власть должна сохранять свою функцию контроля за соблюдением норм (в частности, в области межэтнических отношений, в которых местные власти могут по внутренним причинам отклоняться от соблюдения общепринятых норм). Например, конкретные положения об участии местного гражданского общества в процессе принятия решений в социальной области закреплены в законодательстве Португалии.

91. По мнению эксперта, консенсус на местном уровне имеет существенное значение и его наличие является гораздо более важным фактором, чем динамика имеющихся средств. Этот консенсус может стать фактором создания рабочих мест и привлечения инвестиций в экономику. В этой связи показательную роль играет Содружество городов по борьбе с нищетой, созданное ПРООН и заслуживающее всяческого поощрения. Помимо этого, местные учреждения должны предоставлять гражданам, включая беднейшие слои населения, возможность включаться в процесс принятия решений и участвовать в нем, тем самым делая работу учреждений более справедливой, гласной и ответственной.

Е. Надлежащее управление государственными делами

92. Для успешного проведения социальной политики существенное значение имеет борьба с коррупцией на всех уровнях общества, но особенно на государственном уровне. Эксперт провела оценку того, в какой мере ключевую роль играет министерство, занимающееся управлением финансами и, следовательно, сбором налогов. Не имея собственных источников средств, государство в своей социальной политике зависит от внешней помощи. Поэтому существенно важно определить, что эффективное функционирование министерства финансов является одним из необходимых условий реализации политики в области борьбы с нищетой. Эксперт полагает, что это важнейшее условие имеет непосредственное отношение к предмету настоящего доклада, что подтверждает глобальность и неделимость прав. Эффективное осуществление гражданских и политических прав и демократия должны открывать перед многочисленными бедными слоями населения возможность пользоваться своими

экономическими и социальными правами. Необходимо, чтобы бедные слои населения через свои организации и предоставляемые им средства выражения мнений могли свободно заявлять о своих потребностях и чаяниях и преобразовывать их в механизмы демократической власти. Необходимо всеми силами стремиться к восстановлению веры в демократию в тех случаях, когда она подорвана. Коррупция ослабляет демократию. Она также ослабляет механизм налогообложения и перераспределения средств в пользу слоев населения, живущих в условиях крайней нищеты. В странах, где имеет место коррупция, необходимо проводить социальную политику демократизации, направленную на обеспечение соблюдения гражданских прав.

Ф. Неизбежная ответственность государств

93. Даже в условиях кризиса правительство всегда может выбирать между различными видами использования своего бюджета. Оно не может ограничиваться лишь теми проектами социальной помощи, которые субсидируются специализированными учреждениями системы ООН и Всемирным банком. Эти учреждения не могут соглашаться с тем, чтобы за их деятельностью скрывалось отсутствие у правительства того или иного государства-члена желания принимать решения и уделять приоритетное внимание борьбе с нищетой. Эксперт рекомендует предложить специализированным учреждениям, которые совместно осуществляют инициативу 20/20, освещать эту тему в представляемых ими докладах. Кроме того, отмечаются попытки перепоручить решение социальных вопросов НПО, при этом не оказывая им реальной помощи. В этой связи эксперт также рекомендует специализированным учреждениям с особым вниманием следить за этим аспектом, с тем чтобы обеспечить баланс между деятельностью государственных органов и ролью НПО в области борьбы с крайней нищетой.

Г. Право на гражданское состояние

94. Государство играет первостепенную роль в деле признания права своих граждан, живущих в условиях крайней нищеты, на гражданское состояние. Существенно важным элементом и предварительным условием любой социальной политики государства и любой практики в борьбе с крайней нищетой является регистрация факта рождения детей в семьях, живущих в условиях крайней нищеты, которая позволяет тем самым признать таких детей принадлежащими к беднейшим слоям населения и впоследствии оказывать им помощь посредством осуществления программ борьбы с нищетой. Отрицание существования лица, живущего в условиях крайней нищеты, путем отрицания его права на гражданское состояние, отказа в признании этого права, в регистрации рождения или въезда на территорию государства является отказом в существенно важном праве. В Латинской Америке большинство детей, занимающихся попрошайничеством на улицах,

не имеют гражданского состояния и не учитываются в каких-либо статистических данных. По оценке ПРООН, в Эквадоре доля лиц, не имеющих гражданского состояния и неизменно живущих в условиях крайней нищеты, колеблется от 5 до 10%. Поэтому эксперт рекомендует разработать программу систематического осуществления права на гражданское состояние для каждого ребенка, с тем чтобы обеспечить таким детям право на помощь в рамках социальной политики.

Н. Урегулирование положения лиц без документов

95. В некоторых государствах-членах отсутствие гражданского состояния объясняется не отсутствием регистрации рождений, а утратой всех документов, подтверждающих гражданское состояние, вследствие изменений в статусе беженца или в условиях пребывания в этих государствах. Зачастую такая утрата гражданского состояния сопровождается утратой всех социальных прав. Эксперт рекомендует приступить к урегулированию положения лиц без документов, проживающих в этих государствах, на основе соответствующих критериев, касающихся соблюдения прав человека. В этой связи эксперт подчеркивает необходимость поощрять осуществление программ возвращения, разработанных Международной организацией по миграции.

И. Универсальная ратификация соответствующих договоров

96. 54 государствам, в которых проживает в общей сложности 2,5 млрд. человек и которые еще не ратифицировали Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, рекомендуется сделать это. Кроме того, необходимо поощрять универсальную ратификацию Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В этой связи этим государствам следует воспользоваться необходимой технической помощью, которая по их просьбе может быть предоставлена Управлением Верховного комиссара по правам человека. Необходимо подчеркнуть важность проектов факультативных протоколов к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, а также к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которые предусматривают предоставление соответствующим Комитетам возможности получать сообщения от отдельных лиц. Защита экономических, социальных и культурных прав может быть укреплена путем ратификации других региональных договоров, таких, как Европейская социальная хартия (пересмотренный вариант) и Сан-Сальвадорский протокол о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав. Следует также

помнить о различных конвенциях против рабства, поскольку торговля людьми является одной из современных форм рабства.

J. Микрокредитование

97. Эксперт имела возможность оценить важность микрокредитования в целях поддержки экономической активности женщин. Успешные примеры в деле предоставления микрокредитов отмечаются как в богатых, так и в бедных странах. Кроме того, женщин необходимо приобщать к управлению кредитными учреждениями, а не рассматривать лишь в качестве бенефициаров этого микрокредитования. Принятие рамочных законов в области микрофинансирования, которые приемлемы для национальных банковских систем и предусматривают в приоритетном порядке удовлетворение потребностей женщин, должно облегчать осуществление инициатив микропредприятий, которые создают рабочие места и сокращают нищету.

K. Гарантированный минимальный доход и базовые законы в области социальной защиты

98. Законодательство любого государства должно предусматривать для любого лица под его юрисдикцией право на гарантированный минимальный доход, обеспечиваемый посредством необходимых бюджетных ассигнований. Реализация этого права должна облегчать осуществление отдельных прав, лежащих в основе базовых социальных услуг: на социальную и медицинскую помощь, питание, жилище, труд, профессиональную подготовку, образование, воспитание и культуру. Наличие крайней нищеты ни в коем случае не должно использоваться в качестве оправдания нарушения прав человека. Что касается здравоохранения, то государство должно осуществлять программы, предусматривающие покрытие расходов на первичную медико-санитарную помощь, создание гигиенических условий и борьбу с конкретными заболеваниями, связанными с крайней нищетой. В некоторых случаях, в зависимости от государства и его социальных условий, эквивалентный эффект может иметь предоставление доступа к собственности на сельскохозяйственные угодья. Законы о гарантированной минимальной заработной плате являются лишь первым шагом к этой защите, в которой нуждаются самые неимущие, и связь между минимальной заработной платой и минимальным доходом должна получить правовое закрепление. В Великобритании следует отметить такое изменение, как введение почасовой минимальной заработной платы.

L. Политика в области трудоустройства и программы по обеспечению доступа к занятости для беднейших слоев населения

99. Любая программа по созданию рабочих мест должна содержать раздел, предусматривающий создание рабочих мест для лиц, живущих в условиях крайней нищеты. Кроме этого, национальное законодательство должно поощрять меры по трудоустройству или профессиональной реинтеграции, более конкретно нацеленные на оказание помощи беднейшим категориям населения: женщинам, матерям-одиночкам, подросткам из числа мигрантов, представителям меньшинств, коренному населению, инвалидам, лицам, перемещенным внутри страны, лицам пожилого возраста и бездомным. Создание рабочих мест и обеспечение доступа к трудовой деятельности является важным этапом в процессе выхода из крайней нищеты. Государства обязаны поощрять предприятия, принимающие на работу лиц, оказавшихся безработными (социальная экономика). В этой связи показательным является пример бельгийской организации "Земля", привлекающей таких лиц к сортировке газет и старой одежды.

M. Особые меры по оказанию помощи женщинам из числа беднейших слоев населения

100. В каждой рекомендации учитывается положение женщин из числа беднейших слоев населения: занятость и реинтеграция, минимальный доход, Всемирный банк и социальные фонды, положение лиц без документов и т.п. Вместе с тем ряд мер может непосредственно способствовать улучшению их положения: эффективная и организованная борьба с контрабандой людей, включая контрабанду человеческих органов, осуждение сетей проституции, использование микрокредитования, помощь женщинам в местах лишения свободы и во взаимоотношениях с сотрудниками правоохранительных органов. Включение женщин в состав сотрудников полиции может оказаться полезной мерой для уделения особого внимания не столько репрессивной, сколько превентивной деятельности в отношении лиц, живущих в условиях крайней нищеты.

N. Пожилые лица, и особенно женщины, живущие в условиях крайней нищеты

101. Положение лиц пожилого возраста, живущих в условиях крайней нищеты, является драматичным во многих странах, причем процесс старения населения ускоряется. В интересах этих лиц, и особенно пожилых женщин, должны приниматься особые меры (дома престарелых, политика в области здравоохранения). Эксперт отмечает превосходную работу, проделанную сетью "Коалиция 99" (Американская ассоциация лиц,

вышедших на пенсию или в отставку) в рамках проведения Международного года престарелых, которая оказалась чрезвычайно полезной для:

- a) обеспечения женщин пособиями или пенсиями по возрасту, достаточными для удовлетворения их потребностей в питании, одежде, жилище, медицинской помощи и самопомощи;
- b) обеспечения для пожилых женщин соответствующих программ непрерывного образования и профессиональной подготовки в целях всестороннего развития их потенциала с учетом изменений в социально-экономическом положении, технологиях и культуре;
- c) поощрения активной роли женщин в обществе посредством сотрудничества между поколениями;
- d) обеспечения безопасной среды для пожилых женщин, в которой они могут жить в условиях уважения их достоинства, свободы от эксплуатации, а также защиты от физических и нравственных оскорблений.

102. Физическая или умственная неполноценность является элементом, усугубляющим крайнюю нищету и зачастую находящимся в прямой взаимосвязи с нищетой. Необходимо наметить цель покрытия издержек по обеспечению достойных условий содержания в специальных учреждениях.

О. Передача ресурсов

103. Международная солидарность со странами "третьего мира" должна выражаться в выделении 0,7% национального бюджета на цели государственной помощи развитию. Необходимо также поощрять инициативу 20/20, равно как и перераспределение ресурсов – как международных, так и национальных – из военного сектора в социальный сектор. Мировой экономический порядок был бы более справедливым, если бы регламентировались потоки капиталов, если бы была аннулирована непомерная внешняя задолженность бедных стран с высокой задолженностью и если бы была начата демократическая реформа международных финансовых и торговых учреждений. В этой связи следует поощрять программы помощи бедным странам с высокой задолженностью в рамках комплексного развития, предложенных Всемирным банком. Следует поощрять усилия ОЭСР, также направленные на выделение необходимых ресурсов.

Р. Информирование и просвещение беднейших слоев населения
(в особенности этнических групп)

104. Необходимо разработать конкретную методологию образования по вопросам прав человека для лиц, живущих в условиях крайней нищеты, которые зачастую являются неграмотными. Местным властям следовало бы использовать простые методы распространения информации через национальные средства массовой информации и с помощью наглядной агитации в местах проживания соответствующих лиц. Эта информация могла бы дополняться простыми пособиями и плакатами, указывающими на наличие доступных услуг. В качестве примера такой деятельности можно отметить посвященную этим вопросам публикацию Международного движения за оказание помощи бедствующим группам населения "Четвертый мир".

105. Доступ к культуре также является существенно важным правом лиц, живущих в условиях крайней нищеты, который редко обеспечивается на практике. В этой связи показательными являются несколько инициатив ПРООН, предусматривающих приобщение к культуре лиц, живущих в нищете. Эксперт рекомендует принять меры по обеспечению для беднейших слоев населения бесплатного доступа в театры, кинотеатры и на выставки.

106. Эксперт обратила внимание на положение цыган в бывшей югославской Республике Македонии и Болгарии, народа батва в Бурунди, индейцев в Эквадоре: в той или иной степени основная проблема состоит прежде всего в том, чтобы глубже узнать обычаи и культуру этих народов, найти с ними общий язык и информировать их об их правах. Для проведения этой работы по информированию необходимо принять особые меры, к осуществлению которых следует привлечь социальных работников.

Q. Пенитенциарная система и лица, живущие в условиях крайне нищеты

107. Во многих случаях положение лиц, живущих в условиях крайне нищеты, порождает конфликты с сотрудниками правоохранительных органов и с правосудием. Подавляющее большинство лиц, содержащихся в тюрьмах, принадлежат к беднейшим слоям населения. После отбытия срока лишения свободы наиболее обездоленные остаются в тюрьме, поскольку они не могут выплатить назначенные им штрафы. Поэтому следовало бы учесть в правилах судебных органов эту реалию, назначать меры наказания, альтернативные тюремному заключению, и организовать специальную подготовку для сотрудников судебного аппарата.

108. В каждом государстве необходимо разработать конкретные методы обеспечения бесплатного доступа к правовой помощи и консультациям адвоката для всех лиц, живущих в условиях крайней нищеты. Для специалистов, оказывающих такую помощь, необходимо организовать специальную подготовку.

109. Вместе с тем необходимо поощрять альтернативные судебному разбирательству меры, такие, как процесс посредничества, при условии добровольного согласия на них. Однако процесс посредничества должен осуществляться в условиях соблюдения прав человека и не должен заменять обращение в суд; его можно было бы использовать в случае как индивидуальных, так и коллективных конфликтов. Кроме того, его можно было бы использовать для предотвращения таких конфликтов. Эффективными могут оказаться приемные центры, функционирующие параллельно с пенитенциарной системой.

R. Правоохранительные органы и лица, живущие в условиях крайней нищеты

110. В большинстве случаев лицам, живущим в условиях крайней нищеты, приходится общаться лишь с сотрудниками правоохранительных органов (в случаях попрошайничества, краж и т.п.). Однако лишь немногие сотрудники полиции имеют соответствующую подготовку, позволяющую обращаться с самыми неимущими без применения мер пресечения. Следует поощрять профессиональные контакты между социальными работниками и правоохранительными органами. В следующем веке подготовка сотрудников полиции по вопросам прав человека в целом и экономических, культурных и социальных прав в частности станет показателем прогресса. Прием женщин на службу в полицию позволит обеспечить более полное соблюдение прав каждой личности. Вопросы взаимодействия полиции и учреждений социальной помощи должны быть поручены специальной службе в рамках полиции, сотрудники которой должны пройти надлежащую подготовку.

S. Социальные работники и техническая помощь

111. Каждое правительство, обращающееся с соответствующей просьбой, должно иметь возможность получить содействие в рамках программы технической помощи по вопросам соблюдения прав беднейших слоев населения, в частности по вопросам подготовки сотрудников полиции, тюремных надзирателей и сотрудников судебной системы в целом.

112. С лицами, живущими в условиях социального отчуждения, поддерживают контакты прежде всего социальные работники; порой такие лица воспринимают их в качестве должностных лиц, облеченных огромными полномочиями, чьи решения не подлежат ни обсуждению, ни обжалованию. Следовательно, такие работники должны обладать

подготовкой, соответствующей их роли уполномоченного по правам человека и эксперта по вопросам положения лиц, живущих в условиях крайней нищеты и социального отчуждения. Эксперт рекомендует разработать для них справочник, позволяющий получить более глубокие знания в области прав человека. Подготовка такого справочника, предназначенного для всех социальных работников, преследовала бы следующие цели:

- а) разъяснить, что их усилия являются частью согласованной деятельности, которой занимаются также другие учреждения;
- б) повысить значимость их работы, которая, хотя и не всегда вознаграждается по заслугам, имеет существенно важное значение для соблюдения прав человека, включая социальные, культурные и экономические права;
- с) проинформировать их о международной практике (включить основные тексты, в частности соответствующие положения Копенгагенской декларации о социальном развитии);
- д) дать им примеры надлежащей практики и успешной деятельности;
- е) показать им полезность международных договоров, в частности на сопоставительной основе.

Т. Конкретные методы, направленные на поощрение финансовой самостоятельности: субсидирование цен на основные товары, поддержка в приобретении земли, поддержка в образовании детей

113. Эксперт рассмотрела различные конкретные методы, применение которых оказалось результативным. Вместе с тем она отмечает, что эти методы не обеспечивают выхода из состояния крайней нищеты. Их следует рассматривать лишь в качестве дополняющих мер.

У. Последствия санкций и вооруженных конфликтов

114. В рамках проведения своей социальной политики государствам следует уделять приоритетное внимание беженцам и лицам, перемещенным внутри страны, которые зачастую входят в категорию самых неимущих. Необходимо напомнить, что доступ мигрантов к образованию является ключевым фактором для обеспечения их интеграции, однако при этом контакт со страной происхождения мигранта является одним из аспектов,

которые будут иметь значение в будущем. Международные экономические санкции, особенно в тех случаях, когда они принимаются Советом Безопасности, не должны усугублять крайнюю нищету в тех странах, против которых они направлены. В частности, они должны быть совместимыми с эффективным осуществлением прав человека гражданского населения, особенно экономических, социальных и культурных прав. Как в Бурунди, так и в Ливане и Косово конфликты имеют катастрофические последствия для самых уязвимых категорий населения. В этом отношении результат санкций и эмбарго является негативным.

V. Предварительный проект декларации

115. В 1999 году при активном участии независимого эксперта было проведено Рабочее совещание, цель которого состояла в разработке для международного сообщества базовых элементов предварительного проекта декларации о правах человека и крайней нищете. В качестве отправной основы этого проекта использована общая преамбула двух международных пактов 1966 года, а также другие соответствующие договоры, которые признают, что идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими правами. Выводы этого Рабочего совещания отражены в добавлении к настоящему докладу (E/CN.4/2000/52/Add.1).
