



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/WG.18/6
18 September 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Рабочая группа открытого состава

по праву на развитие

Женева, 7-18 октября 2002 года

**Пятый доклад независимого эксперта по вопросу о праве на развитие
г-на Арджуна Сенгупты, представленный в соответствии
с резолюцией 2002/69 Комиссии**

**Рамки для сотрудничества в целях развития и
осуществления права на развитие**

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Резюме		3
Введение	1 - 4	4
I. МОДЕЛЬ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ - ДОГОВОР О РАЗВИТИИ.....	5 - 14	5
A. Значение экономического роста для осуществления права на развитие	8 - 12	7
B. Элементы практической реализации	13 - 14	9
II. НОВОЕ ПАРТНЕРСТВО В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ В АФРИКЕ (НЕПАД)	15 - 24	12
III. Рамочные модели ВРР/ДССН/ОСО - РПООНПР	25 - 53	17
A. Принципы и цели политики	26 - 27	17
B. Сопоставление с моделью ПНР-ДР	28 - 32	18
C. Анализ правозащитных норм различных рамочных моделей	33 - 49	20
D. Финансирование развития, основанного на правозащитных принципах	50 - 53	26
Приложение: ОПР стран - членов КСР в 2000 году.....		28

Резюме

Мандат независимого эксперта по вопросу о праве на развитие был учрежден резолюцией 1998/72 Комиссии по правам человека одновременно с учреждением рабочей группы открытого состава по этому же вопросу. Ему поручено представлять рабочей группе на каждой ее сессии исследование о текущем положении в связи с осуществлением права на развитие в качестве основы для целенаправленного обсуждения. Комиссия по правам человека в своей резолюции 2002/69 просила независимого эксперта "провести оценку пострановых исследований, касающихся предлагаемой модели практической реализации "Договора о развитии", с учетом различных национальных, региональных и международных стратегий, включая "Новое партнерство в целях развития в Африке". Данный доклад подготовлен в осуществление этой резолюции.

Кроме того, данный доклад содержит краткий обзор принципов международных рамочных систем сотрудничества в целях развития, сопоставляет их с рамками осуществления права на развитие (ПНР), сформулированными независимым экспертом, и показывает, как расширить и видоизменить некоторые из этих процедур с тем, чтобы охватить принципы, лежащие в основе подхода с позиций права на развитие, и придать им прикладной характер через осуществление схемы ПНР-ДР. Доклад также затрагивает вопрос о финансировании развития, основанного на правозащитных принципах.

Независимый эксперт предлагает анализ подхода с позиций права на развитие к принципам, лежащим в основе различных рамочных систем, особенно таким, как участие, отчетность, транспарентность, обеспечение равенства при принятии решений и уважение принципа недискриминации. Он также делает заключение о том, что модель ПНР-ДР может подойти всем существующим механизмам и рамкам по сотрудничеству в целях развития. Автор особо выделяет два основных требования для объединения всех усилий в целях развития, а именно: а) осуществление прав человека должно быть главной целью и б) должен существовать независимый механизм мониторинга, основанный на правозащитных принципах.

Введение

1. Пятый доклад независимого эксперта по вопросу о праве на развитие¹, представленный на рассмотрение Рабочей группы открытого состава, развивает обсуждение вопросов политики сотрудничества в целях развития, содержащихся в его четвертом докладе, в котором независимый эксперт изложил детали предлагаемой им модели практической реализации "Договора о развитии" (ДР) в целях осуществления права на развитие. В своей резолюции 2002/69 (пункт 21) Комиссия по правам человека просила независимого эксперта по вопросам права на развитие провести анализ пострановых исследований, касающихся предлагаемой им модели практической реализации "Договора о развитии", с учетом различных национальных, региональных и международных стратегий, включая "Новое партнерство в целях развития в Африке". Данный доклад подготовлен в осуществление этой резолюции.

2. В своем четвертом докладе независимый эксперт, развивая свою модель практической реализации Договора о развитии, затронул различные международные рамочные системы по сотрудничеству в целях развития, такие, как Документы о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН), Всеобщие рамки развития (ВРР), Общая страновая оценка (ОСО) и Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Данный доклад содержит краткий обзор принципов действия каждой из этих систем, их целей, достижений и недостатков и методов их работы. В нем ДССН, ВРР и ОСО/РПООНПР сопоставляются с рамками осуществления права на развитие (ПНР), сформулированными в "Договоре о развитии" (ДР), и являющемся, согласно автору, рабочим инструментом для осуществления права на развитие. В свете этих обсуждений автор доклада стремится показать пути расширения и модификации процедур ДССН/ВРР, с тем чтобы они вобрали в себя основные принципы подхода с позиций ПНР.

3. Внимание в докладе сосредотачивается на относительно новой инициативе африканских стран, известной как "Новое партнерство в целях развития в Африке" (НЕПАД), получившей поддержку и высокую оценку в резолюции 2002/69 Комиссии по правам человека "как ориентированная на развитие программа и практический пример, которому можно следовать в рамках поощрения правозащитного подхода к развитию" (пункт 20). Действительно, эта инициатива точно отражает дух и принципы права на развитие и ведет к реализации схемы ПНР-ДР. В докладе содержится анализ НЕПАД в контексте ПНР-ДР и предлагаются меры с тем, чтобы поместить эту систему в центр правозащитного подхода к развитию.

¹ Автор выражает глубокую признательность своему ассистенту Диане Обур из центра им. Франсуа-Ксавье Банью (ФКБ) Гарвардской школы здравоохранения за ее исключительно ценную помощь в подготовке настоящего доклада.

4. В начале доклада содержится краткий обзор подхода ПНР-ДР, за которым следует анализ основных элементов НЕПАД в перспективе такого подхода. Наконец, в докладе затрагиваются общие принципы и различия между ДССН, ВРР и ОСО/РПООНПР и модели ПНР-ДР, а также высказываются предложения о том, как их все согласовать внутри рамок ПНР.

I. МОДЕЛЬ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ - ДОГОВОР О РАЗВИТИИ

5. В своих предыдущих докладах независимый эксперт весьма подробно рассмотрел содержание права на развитие². Он определил право на развитие как право на конкретный процесс развития, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы. ПНР вытекает из текста Декларации о праве на развитие (1986 год), которая определяет развитие как всесторонний процесс, направленный на повышение благосостояния, и перечисляет его основные признаки. В этом процессе все права человека и основные свободы могут быть полностью осуществлены в их совокупности как единое целое, так как все права человека взаимосвязаны и взаимозависимы. Это протяженный процесс, а не законченное событие, причем составляющие его элементы являются взаимозависимыми как в конкретный момент времени, так и в длительной перспективе, и реализуются постепенно. Результаты развития, представляющие собой улучшенную реализацию различных прав, а также то, каким образом они реализованы, и составляют суть процесса развития. Эти результаты достигаются постепенно, по мере того как ресурсные ограничения ослабляются в результате экономического роста, обеспечиваемого в соответствии с нормами прав человека.

6. Право на развитие является комплексным правом на процесс развития, а не просто "зонтичным" правом или суммой отдельных прав. Целостность этих прав предполагает, что если какое-либо из них нарушается, то нарушаются все компоненты права на развитие. Независимый эксперт описал право на развитие как "вектор" прав человека, состоящий из многих элементов, каковыми являются различные экономические, социальные и культурные права, а также гражданские и политические права. Осуществление права на развитие требует улучшения этого вектора, т.е. улучшения некоторых или хотя бы одного из этих прав без ущемления какого-либо другого права.

² Первый доклад: E/CN.4/1999/WG.18/2; второй доклад: A/55/306; третий доклад: E/CN.4/2001/WG.18/2; четвертый доклад: E/CN.4/2002/WG.18/2.

7. Осуществление всех этих взаимосвязанных прав зависит от существующих возможностей доступа к товарам и услугам, которые соответствуют осуществлению каждого из этих прав. Наличие таких товаров и услуг и доступ к ним ограничен уровнем ресурсов конкретной страны, в частности объемом ее валового внутреннего продукта (ВВП). Предоставление необходимых товаров и услуг не может бесконечно увеличиваться без сокращения объема других благ или услуг, если при этом не возрастают ресурсы страны. В равной степени доступ к пользованию товарами или услугами зависит от государственной политики, включая затраты на общественные нужды, которые не могут увеличиваться безгранично, если не происходит одновременного роста общественных доходов, что, в свою очередь, влияет на темпы увеличения ВВП страны. Процесс развития, при котором все права осуществляются в совокупности, должен, следовательно, включать в себя рост ВВП как фактор, ослабляющий ограниченность ресурсов страны³.

³ Логика этого процесса может быть изложена следующим образом. Благополучие страны или уровень ее развития с точки зрения правозащитного подхода (R_D) могут быть определены формулой: $R_D = (R_1, R_{D2} \dots R_n)$ или, иными словами, как вектор уровня реализации "n" различных прав, признанных правами человека по международным договорам. Каждая R_i является индексом i реализации права, который зависит от наличия или получения i товаров и услуг, соответствующих этому праву, и от доступа или способа приобщения индивидов к этим товарам и услугам. И наличие благ, и доступ к ним зависят от объема ресурсов или от уровня ВВП, определяющего их поступление и государственную политику по использованию этих ресурсов. Символы R_i , которые взаимозависимы, могут быть описаны как $R_i = (R_j, \text{ВВП, политика})$, $j = 1, 2 \dots n$; $i \neq j$.

Право на развитие является улучшением уровня благосостояния, независимо от конкретного промежутка времени, и может быть представлено как вектор $dR_D = (dR_1, dR_2 \dots dR_n, g^*)$, где g^* обозначает рост ВВП в правозащитном понимании т.е. рост, основанный на принципах справедливого распределения, участия и других норм по правам человека. Политика, которая определяет наличие и доступ к товарам и услугам, соответствующим этим правам, а также увеличение ВВП на основе правозащитного подхода, является обязанностью, которую соответствующие должностные лица должны выполнять для того, чтобы эти права осуществлялись.

Условие для улучшения реализации права на развитие $dR_D > 0$ может быть выражено терминами улучшения вектора прав, предполагающими наличие по меньшей мере одного показателя i , согласно которому $dR_i > 0$, а не другое право имеет негативный смысл, или термином $dR_j \geq 0$, означающим, что реализация некоторых или по крайней мере одного из прав не должна нанести ущерба осуществлению каких-либо других гражданских, политических, экономических, социальных или культурных прав.

Независимым экспертом было отмечено, что в контексте законов о правах человека политика, действия и меры являются "обязанностями", а поскольку "права" и "обязанности" есть две стороны одной и той же монеты, "иметь право" предполагает, что

А. Значение экономического роста для осуществления права на развитие

8. Тезис о важности включения экономического роста, основанного на правозащитном подходе, наряду с равенством и справедливостью, как указано в сноске 3, в качестве компонента права на развитие - т.е. права на конкретный процесс развития - не всегда находит полную поддержку. Все другие права являются элементами вектора прав, улучшение которого, понимаемое как развитие, было признано правом человека во многих международных договорах. Экономический рост, основанный на правозащитном подходе, было бы совершенно логично и естественно включить в число элементов вектора права на развитие как составную часть процесса развития, имеющую решающее значение для постепенного осуществления прав человека.

9. Конечно, возможно и без экономического роста, путем переориентации или перераспределения существующих ресурсов, отдельно и на индивидуальной основе, улучшить осуществление некоторых прав на какой-то ограниченный срок и в ограниченной мере. Действительно, отсутствие экономического роста не может быть использовано в качестве предлога для непроведения политики реализации этих прав путем максимальной эксплуатации существующих ресурсов. Однако нужно признать, что

несущие обязанность субъекты "должны" претворять в жизнь политику, меры и действия, которые ведут к осуществлению этих прав. То есть, если люди требуют какого-то права, они могут также потребовать, чтобы государство или другие несущие обязанность субъекты выполняли свои обязанности. Определенное преимущество здесь может состоять в требовании отмены этих обязанностей, если соответствующие программы мер и действий могут предусмотреть точное распределение ответственности и, следовательно, стать осуществимыми, тогда как соответствующие права могут остаться абстрактными или "исходными" правами.

Возможно, лучше всего было бы определить право на развитие, понимаемое как право на процесс развития, как "основное право" в том смысле, в каком этот термин употребляет Генри Шью (см. Henry Shue, **Basic Rights**, Princeton, 1980). Основное право - это такое право, пользование которым принципиально важно для пользования всеми другими правами. Основное право отнюдь не выше или предпочтительнее других прав, но если речь идет о том, чтобы люди могли "иметь" или "осуществлять" другие права, "основные права должны быть прочно закреплены до того, как гарантированы другие права". Далее, "когда право действительно является основным, любая попытка воспользоваться любым другим правом в ущерб основному праву будет в буквальном смысле слова выбиванием почвы у себя из-под ног, во вред самому себе". В этом смысле право на процесс развития может быть смело определено как основное право по отношению ко всем другим правам - гражданским, политическим, экономическим, социальным и культурным. Без осуществления этого основного права невозможно действительно и устойчиво пользоваться ни одним другим правом.

все права, включая гражданские и политические, предполагают использование ресурсов для расширения предоставления соответствующих товаров и услуг и, если возможно, увеличения затрат на общественные нужды. Следовательно, если мы хотим, чтобы все или значительная часть этих прав были осуществлены во всей полноте и совокупности, и на устойчивой основе, следует предпринять шаги по ослаблению нехватки ресурсов путем обеспечения экономического роста. Одна лишь распределительная политика не может быть успешной на длительное время, не вызвав сокращения предложения товаров и услуг и, следовательно, осуществления других прав, т.е. нарушения комплексного права на развитие. Без явного обеспечения экономического роста право на развитие сведется к возможному осуществлению лишь некоторых прав, и то на разрозненной и индивидуальной основе.

10. Для того чтобы экономический рост вошел в число требований, выражающих право на развитие, он должен отвечать главному условию - облегчать реализацию всех других прав. Все показатели социального развития должны улучшаться вместе с ростом наличия соответствующих товаров и услуг, в соответствии с нормами прав человека. Другими словами, политика, призванная усилить экономический рост, должна отвечать стандартам по правам человека, т.е. не должна наносить ущерб политике, направленной на осуществление всех других прав. Такая политика должна быть основана на принципах равенства, недискриминации и участия, являющихся характерными чертами равноправия. Проводимая на основе отчетности и транспарентности, такая политика будет соответствовать принципам равенства и справедливости.

11. Это определение экономического роста, в контексте реализации всех прав человека, вытекает из определяющей роли права на развитие. То есть экономический рост, основанный на правозащитном подходе, в сочетании с равенством и справедливостью, играет существенную роль как компонент права на развитие, как и все другие права человека, которые самоценны, поскольку являются показателями успешного развития общества. Именно поэтому развивающиеся страны всегда настоятельно требовали признания права на развитие. С самого начала они выступали за международный порядок и социальное устройство, которые позволили бы им выбраться из трясины недоразвитости, нищеты и всевозможных лишений, достичь более высокого уровня доходов и жизненных стандартов, которые позволили бы народам развивающихся стран иметь достойную жизнь и восприниматься другими странами как равноправные партнеры.

12. Вполне понятное и законное стремление развивающихся стран к экономическому росту порой неверно истолковывалось как поддержка одних лишь экономических, социальных и культурных прав в противовес гражданским и политическим правам. С другой стороны, давление некоторых стран, оказываемое с целью признания одних лишь

гражданских и политических прав, как законное правозащитное требование, воспринимались большинством развивающихся стран как неприятие их запросов, касающихся экономического роста в рамках справедливого международного порядка. Формулировка права на развитие, предлагаемая независимым экспертом, может помочь примирению этих противоположных позиций. Гражданские и политические права, а также экономические, социальные и культурные права, могут рассматриваться как полностью отвечающие требованиям экономического роста, основанного на правозащитном подходе, если все они рассматриваются как компоненты права на развитие. Нельзя допустить ослабления ни одного из этих компонентов, поэтому политика национальных и международных лидеров должна быть максимально нацелена на реализацию хотя бы некоторых, если не всех, этих прав в зависимости от контекста и преобладающих условий в данной стране, а также от предпочтений ее граждан⁴.

В. Элементы практической реализации

13. Право на развитие и его рамки определяются принципами, почерпнутыми из нормативных систем по правам человека, и подходом с учетом развития человеческого потенциала. Как поясняет Доклад о развитии человека за 2000 год, имеющий подзаголовок "Права человека и развитие человеческого потенциала", при правозащитном подходе внимание сосредоточено на требованиях, которые индивиды могут предъявлять государству и другим несущим обязанность субъектам в смысле обеспечения своих прав и свобод, в то время как концепт развития человеческого потенциала интересуется прежде всего результатами деятельности различных видов социальных механизмов. Многие инструменты, разработанные в рамках такого подхода, измеряют лишь результаты деятельности социальных механизмов, игнорируя то, **как** именно эти результаты были достигнуты. В правозащитном подходе и сами результаты, и способ, которым они были достигнуты, рассматриваются как права, при оговоренных обязательствах всех государств

⁴ В своем четвертом докладе (пункт 16) независимый эксперт сравнил право на развитие в качестве права на процесс развития, с тем что Амартия Сен определил как "метаправо". (See Amartya Sen: "The right not to be hungry, in Alston and Tomasevski (eds.). The Right to Food, SIM. Netherlands, 1984). Метаправо на благо x можно определить как право на проведение политики $p(x)$, которая действительно преследует цель сделать право x реализуемым. Даже если право на благо x остается неосуществленным или нереализуемым в ближайшее время, метаправо на благо x - $p(x)$ может быть вполне действенным правом, если все обязательства, связанные с $p(x)$, могут быть четко оговорены. Права человека являются результатом процесса развития, тогда как сам процесс развития, ведущий к этим результатам, в свою очередь, является правом человека. Процесс развития предполагает осуществление программы действий и мер и поэтапную реализацию с течением времени искомых прав на серьезной и устойчивой основе, с высокой степенью вероятности достижения конечных результатов. Следовательно, право на процесс развития может рассматриваться как "метаправо".

и международного сообщества, как несущих ответственность подотчетных субъектов и объектов соответствующего мониторинга. Государства должны разрабатывать политику, действия и меры и обеспечивать реализацию прав; члены международного сообщества обязаны сотрудничать друг с другом и соответствующими государствами в целях осуществления этой политики.

14. Характерной чертой подхода с позиций права на развитие является то, что в нем делается акцент на необходимости разработки программы действий и мер на национальном уровне и в рамках международного сотрудничества на базе модели практической реализации прав человека. Существует четыре основных элемента практической реализации схемы ПНР-ДР:

а) *программа развития на основе правозащитного подхода* - Подход с позиций развития и содержание политики, основанной на правозащитных принципах, предполагают процесс, характерными чертами которого являются равенство, недискриминация, участие, отчетность и транспарентность. Равенство (или сокращение разрывов) - преобладающая тема в праве на развитие, а равенство с точки зрения увеличения ресурсов (включая ВВП, технологию и институты) занимает центральное место в схеме ПНР-ДР. Недискриминация и равенство - это принципы-близнецы. Как не должно быть дискриминации на основании пола, расы, языка, политических убеждений или социального или имущественного положения при разработке и осуществлении политики и практических мер, так не должно быть дискриминации и между исполнителями, главными заинтересованными лицами и бенефициарами. Участие предполагает, что бенефициары должны быть вовлечены в разработку решений и иметь полный доступ к процессу принятия решений и к авторству программ развития. Права и обязанности должны быть подкреплены системой отчетности, предполагающей, что несущие ответственность субъекты, такие, как государства и межправительственные организации, отвечают за соблюдение, защиту и осуществление прав человека. Это предполагает создание соответствующих механизмов для принятия решений и мониторинга в официальном, законном порядке или на альтернативной (но законной) независимой основе. Транспарентность же предполагает открытое указание всех взаимосвязей между различными мероприятиями и участниками процесса. Это является принципиальным условием для установления отчетности;

б) *сокращение масштабов нищеты и показатели социального развития* - Как показано в четвертом докладе, разработка и осуществление программы развития, основанной на правозащитном подходе, предполагают установление соответствующих показателей или критериев для отслеживаний положения с осуществлением каждого из прав, а также создание механизма для оценки взаимодействия между показателями;

с) *договоры о развитии* - Договор о развитии есть механизм для обеспечения признания всеми заинтересованными участниками "взаимности обязательств" в таком виде, чтобы обязательство развивающихся стран осуществлять правозащитные программы сочеталось со взаимным обязательством международного сообщества сотрудничать в целях содействия осуществлению этих программ. Целью Договора о развитии является обеспечение такого положения, при котором - в случае, если развивающиеся страны выполняют свою часть обязательств, - программа реализации права на развитие не может быть сорвана в результате отсутствия финансирования. Процесс введения в действие Договора о развитии предполагает несколько этапов:

- i) сосредоточение внимания на осуществлении некоторых прав, таких, как цели Декларации тысячелетия или Сокращение масштабов нищеты, совпадающих с нормами прав человека;
- ii) разработка национальных программ развития и подача просьбы о заключении Договора о развитии;
- iii) консультации с гражданским обществом в ходе разработки программы; принятие законодательных актов для инкорпорирования ее во внутреннее право и учреждение национальной комиссии по правам человека;
- iv) уточнение обязательств органов власти страны и международного сообщества;
- v) выбор основной партнерской организации в стране для контактов и сотрудничества с международным сообществом;
- vi) образование группы поддержки данной развивающейся страны с участием заинтересованных сторон, которые, помимо прочего, будут заниматься проверкой и уточнением программ развития, изучать оговоренные обязательства и принимать решения о распределении бремени расходов между членами международного сообщества при осуществлении их обязательств по Договору о развитии;
- vii) принятие и осуществление соответствующих мер на двустороннем и многостороннем уровнях (в том числе по решению проблемы задолженности, торговле, капиталовложениям);

- viii) создание финансового учреждения под названием "Фонд по финансированию Договора о развитии", взносы в который будут делаться членами Комитета содействия развитию (КСРОЭСР) в форме "подлежащих востребованию обязательств";
- ix) оценка потребностей в финансировании конкретного Договора о развитии после осуществления всех мер, касающихся сотрудничества в целях развития, и после учета возможных поступлений взносов по двусторонним и многосторонним каналам от доноров, особо заинтересованных в сотрудничестве с данной страной;
- x) создание, при содействии группы поддержки, механизмов для рассмотрения "подлежащих востребованию обязательств" членов КСР и Фонда по финансированию Договора о развитии в соответствии с согласованными принципами распределения бремени расходов;

d) *механизмы мониторинга* - Механизм мониторинга по праву на развитие должен проводить оценку осуществления различных прав как на индивидуальной основе, так и в комплексе. Договор о развитии является одним из предлагаемых международных механизмов (отдельно от международных органов по наблюдению за осуществлением договоров по правам человека), призванных содействовать осуществлению права на развитие, а также финансированию конкретных мероприятий.

II. НЕПАД

15. Новое партнерство в целях развития в Африке (НЕПАД), начало которому было положено в июле 2001 года на встрече высокого уровня Организации африканского единства (в настоящее время Африканский союз) в Лусаке, представляется его авторами как "идеал и программа действий в целях нового поворота в развитии Африканского континента", а также как "всеобъемлющий план комплексного развития, направленного на последовательное и сбалансированное решение ключевых насущных проблем в социальной, экономической и политической областях"⁵. Эта инициатива однозначно сочетает в себе задачу экономического роста (7% в год) с развитием демократии, поощрением прав человека и искоренением нищеты в увязке с всесторонним социальным развитием и принятием на себя обязательств достичь Международных целей в области развития к 2015 году. Программа действий НЕПАД построена вокруг трех основных тем. Первая относится к созданию условий для устойчивого развития, включая вопросы мира,

⁵ NEPAD in brief, at www.nepad.org.

безопасности, демократии и улучшения методов политического управления; экономическое и корпоративное управление; укрепление экономического сотрудничества на субрегиональном и региональном уровнях. Вторая тема касается приоритетов программы, включая восполнение инфраструктурных пробелов в области энергетики, водоснабжения и санитарии, транспорта, информации и коммуникационных технологий; развитие людских ресурсов путем улучшения доступа к образованию и медицинским услугам; сельское хозяйство и развитие сельской местности; устойчивое развитие окружающей среды. Третья относится к мобилизации ресурсов и в основном затрагивает вопрос о механизмах мониторинга в странах, которые желают контролировать свои собственные достижения и готовы стать объектом экспертных обзоров и контроля со стороны международных финансовых учреждений.

16. Согласно институциональному соглашению НЕПАД будет играть роль катализатора в осуществлении программы действий соответствующими учреждениями. Эти учреждения призваны "внедрить дух и содержание программ НЕПАД в свои стратегии развития и планы капиталовложений"⁶. На национальном уровне основную ответственность за привлечение гражданского общества к осуществлению идей и программ НЕПАД будут нести правительства. На субрегиональном уровне Региональные экономические комитеты (РЭК) будут привлекать заинтересованных партнеров к планированию, разработке и реализации программ. Африканский союз осуществляет эту функцию на уровне континента, создав Специальный комитет по осуществлению НЕПАД. Кроме того, главы государств - участников НЕПАД (Комитет по осуществлению состоит из 15 глав государств-участников) будут отвечать за выбор стратегических задач на уровне континента, создание механизма для оценки прогресса в достижении целей и стандартов, а также продвижение в осуществлении предыдущих решений.

17. В основополагающих документах политики НЕПАД содержится обязательство о том, что участвующие страны будут сотрудничать со Всемирным банком, Международным валютным фондом (МВФ), Африканским банком развития (АфБР) и учреждениями ООН в целях ускорения реализации и принятия Всеобщих рамок развития, Стратегии сокращения масштабов нищеты и других подобных подходов⁷. Полное осуществление и расширение инициативы, касающейся бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), рассматривается в качестве приоритета для достижения макроэкономических целей, таких, как улучшение условий для капиталовложений. НЕПАД неустанно призывает к расширению инициативы БСВЗ, которая включает

⁶ NEPAD - Доклад о ходе работы и первоначальный план действий по адресу: www.nepad.org, пункт 63.

⁷ NEPAD - политический документ, см. по адресу: www.nepad.org; para. 119.

положения, касающиеся стран со средним уровнем доходов, вовлеченных в процесс решения проблемы задолженности по линии Парижского клуба, и к продвижению в сторону стопроцентной отмены задолженности. НЕПАД подчеркивает, что во многих странах БСВЗ все еще сохраняются недопустимые уровни задолженности и что страны, не охваченные этой инициативой, также должны получать помощь в решении проблемы задолженности, с тем чтобы высвободить ресурсы для сокращения масштабов нищеты. НЕПАД не намерен подменить собой существующие инициативы в целях развития или конкурировать с ними.

НЕПАД и модель ПНР-ДР

18. Модель НЕПАД довольно схожа с моделью ПНР-ДР. Рамки ее политики в целях развития также совпадают с подходом, на котором основывается Договор о развитии. Она учитывает условия конкретной страны, имеет всеобъемлющий характер, ориентирован на партнерство и достижение результатов. Однако при замысле и осуществлении программ необходимо предусмотреть создание механизма для обеспечения соответствия этих программ правозащитному подходу, т.е. принципам равенства, недискриминации, участия, отчетности и транспарентности, которые нуждаются в действенном мониторинге. Эти программы должны также предусматривать участие организаций гражданского общества. В этой связи следует выделить два основных момента:

а) *Участие* - В докладах НЕПАД отмечается, что частный сектор и гражданское общество на сегодняшний день не оказывают достаточной поддержки этому процессу путем активного участия в нем. Организации гражданского общества сетовали на то, что при разработке и обсуждении НЕПАД, мнение групп, которые могут быть более всего затронуты его политикой, не запрашивалось, и они не внесли своего вклада в эту идею. Согласно модели ПНР-ДР, вопрос об участии не ограничивается одними консультациями. Бенефициары, вовлеченные в разработку, осуществление и мониторинг программы НЕПАД, должны быть готовы выработать конкретные методы обеспечения этого участия.

б) *Ориентированный на рынок подход в увязке с идеологией прав человека, принципами равенства и справедливости* - применяя рыночный подход к политике в целях развития, заключающийся в том, чтобы повысить эффективность экономики своих стран, авторы НЕПАД должны иметь возможность привести его в соответствие с правозащитным подходом, особенно в части, касающейся равенства и справедливости. Они должны быть способны, - а народ и гражданское общество их стран должны убедиться в этом - осуществить корректировку и мониторинг своих программ во избежание ошибок прежней политики структурной регуляции.

19. Модель ПНР-ДР зиждется на уверенности в том, что рыночный подход к развитию, основанный на либерализации и дерегламентации экономической политики в целях поощрения частной инициативы, вполне сочетается с концепцией права на развитие, которая не только способствует достижению высоких темпов экономического роста на основе справедливости, но и помогает достижению целей социального развития как права человека. Проводимые в таком ключе программы НЕПАД могут стать опытным образцом осуществления на практике права на развитие, который может кое-чему научить даже такие международные учреждения, как Всемирный банк и Международный валютный фонд.

20. *Коллегиальный обзор* - В оперативном смысле наибольшее сходство с Договором о развитии имеет "Африканский механизм коллегиального обзора" (АМКО), задуманный с целью выработки мер и действий, которые вели бы к политической стабильности и устойчивому развитию. АМКО, который проводит периодическую проверку политики и практики стран-участниц для оценки достигнутого прогресса, можно сравнить с механизмом модели Договора о развитии по оценке "взаимности обязательств" между развивающимися странами и международным сообществом. Основная разница между ними состоит в том, что АМКО не прибегает к внешним партнерам, таким, как страны-доноры и международные финансовые учреждения, имеющим решающее влияние на процесс развития, тогда как Договор о развитии в первую очередь стремится к тому, чтобы между странами-донорами и развивающимися странами поддерживалась взаимная отчетность. Для исправления этого положения нужно разработать метод расширения АМКО, чтобы этот механизм предусматривал отчетность международных партнеров.

21. *Финансирование* - В унисон с призывами ПНР-ДР к странам ОЭСР о показательном повышении объема ОПР до 50 млрд. долл. США НЕПАД призывает к расширению ОПР: ожидаются ежегодные капиталовложения развитых стран в размере 64 млрд. долл. США для учреждения двух отдельных целевых фондов: одного для финансирования миротворческих операций и мер по предупреждению конфликтов и другого - для поддержки мер по наращиванию институционального потенциала и осуществления программы. При создании этих источников финансирования модель ПНР-ДР по финансированию осуществления договоров о развитии через "востребуемые обязательства" международных партнеров может оказаться полезной, особенно для распределения бремени расходов между членами международного сообщества.

22. *Демократия и разумное управление* - В отличие от предыдущих региональных и глобальных планов развития для Африки, НЕПАД делает значительный акцент на вопросах демократии и разумного управления, что близко подходу ПНР-ДР. В документе НЕПАД, озаглавленном "Декларация о демократии, политическом, экономическом и

корпоративном управлении", страны-участницы выражают свою приверженность демократии и разумному управлению, а также поощрению и защите прав человека. Декларация призывает к созданию деятельных организаций гражданского общества, включая учреждения по правам человека на национальном, субрегиональном и региональном уровнях, и заверяет в своей поддержке Африканской хартии, Африканской комиссии и Африканского суда по правам человека и народов как важных инструментов поощрения, защиты и соблюдения прав человека, обеспечения свободы выражения убеждений, в том числе свободы прессы. Каждая из этих мер четко обоснована в подходе ПНР-ДР.

23. Как свидетельствует майский 2002 года доклад НЕПАД, организация "Права и демократия", выражая озабоченность многих организаций гражданского общества и их сторонников, заявила, что "правозащитный подход к развитию в Африке зависит не только от осторожной налоговой политики, зарубежных капиталовложений и расширения доступа к рынку, но и от переориентации целей развития на выполнение обязательств государств в области прав человека путем транспарентных, подотчетных и недискриминационных процедур"⁸. Было заявлено далее, что НЕПАД не касается конкретно вопроса о средствах, с помощью которых можно реализовать правозащитный подход к развитию и установить наблюдение за выполнением правительствами своих обязательств по международным договорам о правах человека.

24. В целом, ПНР-ДР и НЕПАД исходят из одной и той же основной посылки: искоренение нищеты и устойчивое развитие. Однако, в отличие от подхода ПНР-ДР, НЕПАД пока не заявил однозначно о признании верховенства прав человека. Проблемы прав человека (в частности, в контексте обеспечения мира, безопасности, демократии и разумного управления) трактуются им скорее как широко понимаемые действия. Принципы и цели политики прав человека пока еще не нашли должного места во всеобщем стратегическом плане действий. В подходе ПНР все гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права рассматриваются как часть политики экономического роста, основанного на правозащитных принципах, как вектор взаимозависимых элементов, а не какая-то отдельная или абстрактная цель.

⁸ Rights and Democracy, "Human Rights and Democratic Development in Africa - Policy Considerations For Africa's Development in the New Millennium", подготовлен для Встречи на высшем уровне Большой восьмерки 21 мая 2002 года.

III. РАМОЧНЫЕ МОДЕЛИ ВРР/ДССН/ОСО - РПООНПР

25. В 1999 году Президент Всемирного банка выдвинул предложение о создании Всеобщих рамок развития (ВРР) в связи с необходимостью уравновесить рациональную макроэкономическую политику и экономический рост с идентичной заботой о действенном сокращении масштабов нищеты и улучшении институционального потенциала в целях развития. Это было сделано с тем, чтобы поощрить переход от определяемых донорами стратегий помощи в развитии к стратегиям развития, определяемым заинтересованной страной. ВРР также предполагает стремление к расширенному партнерству, транспарентность и отчетность при активном участии и лидерстве правительств. В то же время Всемирный банк и Международный валютный фонд утвердили национальные стратегии участия в сокращении масштабов нищеты как основу своей практической деятельности по кредитованию на льготных условиях. Построенный на принципах ВРР подход с позиций стратегии искоренения масштабов нищеты позволил разработать документы стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН). ДССН являются трехсторонним соглашением между Международным валютным фондом, Всемирным банком и государством-участником и задуманы, в основном, как рамки для диалога по вопросам политики во всех странах, получающих льготное кредитование от этих международных финансовых учреждений. ДССН (или временные ДССН) отныне являются условием принятия Всемирным банком и Международным валютным фондом программ сокращения масштабов нищеты, включая меры по сокращению задолженности в рамках инициативы в интересах БСВЗ. ОСО и РПООНПР появились в 1997 году. Их главная цель состоит в повышении отдачи усилий Организации Объединенных Наций в целях развития путем большего вовлечения учреждений ООН, работающих с конкретной страной, в национальные усилия, предпринимаемые в целях развития правительством принимающей страны. ОСО является прежде всего инструментом сбора информации из различных источников, включая организации гражданского общества. ОСО не нуждается в согласии правительства и, следовательно, имеет широкий диапазон для своих комментариев по ряду вопросов, включая права человека и методы правления. ПНР-ДР - это узкий, сфокусированный на Организации Объединенных Наций процесс, цель которого выработать подходящие решения первоочередных задач, обозначенных ОСО.

А. Принципы и цели политики

26. В основе ДССН лежат пять основных принципов: а) привязка к условиям конкретной страны при широком участии гражданского общества и частного сектора; б) ориентированность на достижение результатов, которые отвечают интересам беднейших слоев населения; в) всеобъемлющий характер, т.е. учитывающий различные

параметры нищеты; d) ориентированность на партнерство, предполагающее скоординированное участие двусторонних, многосторонних и неправительственных партнеров; e) нацеленность на длительную перспективу - сокращение масштабов нищеты.

27. Длительная перспектива предполагает охват макроэкономических, социальных, структурных и институциональных аспектов, сосредоточенных на целях устойчивого развития. Для того чтобы проект имел подлинно значимый национальный компонент, правительство соответствующей страны должно обеспечить широкую базу для участия в нем, наращивать свой институциональный потенциал и создать политические рамки, в которых повестка дня развития может обсуждаться с участием всех основных заинтересованных сторон⁹. Обеспечение национального компонента требует также децентрализации оценки процесса принятия решений и результатов социального развития, эффективной координации с внешними партнерами и проведения совещаний консультационной группы. Стратегическое партнерство предполагает участие правительства на всех уровнях вместе с гражданским обществом, частным сектором, донорами, международными учреждениями и другими участниками процесса развития. Все это должно привести действия доноров в соответствие с национальной стратегией и способствовать согласованию процедур и практических действий между всеми партнерами по развитию.

В. Сопоставление с моделью ПНР-ДР

28. Модели ДССН, ВРР, ОСО-РПООНПР имеют одинаковые теоретические установки с моделью ПНР относительно стратегии эффективного сокращения масштабов нищеты, обеспечения национального компонента, участия гражданского общества. Все они сходятся в том, что меры в целях развития должны характеризоваться участием, отчетностью, транспарентностью, равенством и недискриминацией. Каждая из рамочных моделей развития основывается на целостном подходе к вопросу об основных потребностях, использовании скрытых резервов и реформировании институтов. Хотя они по-разному подходят к вопросу об экономическом росте и рациональной макроэкономической политике, каждая модель нацелена на обеспечение устойчивого равновесия между экономическим ростом, методами управления и социальным развитием. Обе модели - ДССН и ПНР - однозначно проявляют интерес к увеличению ресурсов (ВВП, технология и институты) как к средству сокращения масштабов нищеты (с точки зрения ДССН) и осуществления основных прав (в понимании ПНР-ДР). Обе

⁹ Здесь нужно отметить, что организации гражданского общества часто подвергали критике масштабы этого процесса, жалуюсь, что гражданское общество в целом было исключено из макроэкономического планирования.

модели поддерживают разработку политики по обеспечению макроэкономической стабильности для достижения устойчивого роста, хотя, в понимании ПНР, рост должен соответствовать нормам прав человека, принципам равенства и социальной справедливости.

29. Все рамочные модели в целях развития разделяют идею сотрудничества между заинтересованными сторонами (на национальном и международном уровнях). ПНР-ДР предпочитает модель международного сотрудничества, осуществляемого через договоры о развитии. ДССН также ориентированы на партнерство с участием двусторонних, многосторонних и неправительственных партнеров по обоим направлениям: развитие и претворение в жизнь своих программ.

30. Каждая рамочная модель считает наличие национального компонента принципиальным условием для стабильных и эффективных практических действий. Если схема ПРН-ДР предпочитает, чтобы планы развития полностью разрабатывались развивающейся страной, желающей заключить договор о развитии, то ДССН видятся как домашняя заготовка, учитывающая специфические потребности, условия и цели страны-участницы. Каждая рамочная модель высказывается за наращивание национальных мощностей для разработки и осуществления своих стратегий и национальных планов по сокращению масштабов нищеты через программы технической помощи и укрепления институциональной базы.

31. Каждая модель уделяет внимание установлению показателей и критериев оценки достигнутого прогресса и предлагает конкретные оценочные периоды и цели при том понимании, что эти цели могут быть осуществлены только постепенно и никоим образом не могут быть достигнуты все сразу одновременно.

32. Основное различие между ПРН и другими рамочными моделями касается вопроса о центральном месте прав человека: все цели политики, различные показатели социального развития или экономического роста должны рассматриваться в качестве прав человека и должны достигаться при соблюдении норм по правам человека. Процесс развития, рассматриваемый как право каждого человека, накладывает обязательства на государства и на международное сообщество, которые должны выполнять эти обязательства на условиях подотчетного мониторинга и наличия правоприменительных средств для исправления положения.

С. Анализ правозащитных норм различных рамочных моделей

33. ДССН, ВРР и ОСО/РПООНПР столкнулись с большими трудностями на пути осуществления своих программ. В ряде случаев это было вызвано условиями конкретной страны (например, в странах, затронутых конфликтами); в других случаях эти трудности проистекали из особенностей самой структуры и процедур, присущих процессу развития, их концепции и политических установок, временных ограничений и бюрократической волокиты. Большинство этих трудностей может быть успешно преодолено с помощью модели ПНР-ДР, на основе принятия четких правозащитных мер и определения взаимных обязательств всех несущих обязанности лиц.

34. Из всех рамочных моделей, вопрос о процедурах и результатах, в случае ДССН, вызвал наибольшие дискуссии и критику со стороны организаций гражданского общества. В этой связи полезно выделить наиболее общие причины для беспокойства в отношении ДССН - некоторые из них присущи также моделям ОСО-РПООНПР, - противопоставляющие эту модель модели ПНР-ДР, а именно вопрос о том, в какой степени данная модель отвечает таким правозащитным нормам, как участие, отчетность, транспарентность, равенство и недискриминация.

1. Участие

35. Процедуры участия по модели ДССН являются наиболее проблематичными. Их критики ставят вопрос о том, насколько эти процедуры доступны, понятны и транспарентны в отношении политики и практики правительств. В докладе Всемирного банка и Международного валютного фонда за 2002 год отмечено, что доноры выражали обеспокоенность по поводу неучастия некоторых специфических групп в этом процессе¹⁰. В числе тех, кто неполностью вовлечен в процесс ДССН, находятся организации гражданского общества (в частности, не пользующиеся симпатиями правительства), должностные лица местных органов власти, представители частного сектора, профсоюзов, женских организаций и прямые представители бедных слоев.

36. Доклад "Уорлд вижн" за 2001 год на конкретных примерах показал внутренние противоречия между тенденциями разрабатывать ДССН в виде переименованных вариантов существующих планов и расширением процедур участия. Организации гражданского общества часто жалуются, что правительство приглашает их на совещания, имеющие целью лишь заручиться их поддержкой в отношении уже сверстных планов.

¹⁰ World Bank and IMF, "Review of the PRSP Approach: Main Findings - March 15, 2002", подготовлено сотрудниками Всемирного банка и МВФ.

Обсуждение нередко сводится к узкому кругу вопросов, касающихся программ сокращения масштабов нищеты, и обходит вопросы структурных реформ и макроэкономической политики. Некоторые доноры обеспокоены также отсутствием ясности в отношении своей роли и недовольны невозможностью своего участия в разработке временных ДССН и в диалоге между правительством и Всемирным банком/Международным валютным фондом во время визита в страну представителей последних. Некоторые доноры заявляли, что Объединенная группа оценки Всемирного банка/Международного валютного фонда, при всей ее видной роли, перестала уделять внимание оценке участия других действующих лиц и что эти две организации подмяли под себя процесс ДССН.

37. В докладе организации "Христианская помощь"¹¹ за 2001 год отмечается, что бедные слои по-прежнему исключены из диалога по планированию широких макроэкономических реформ. НПО настоятельно говорят о существовании двух параллельных процессов: в одном обсуждаются "социальные аспекты", в другом - "макроэкономические проблемы". Организациям гражданского общества оставлено мало места в дискуссиях о комплексе регулирующих мер, которые пока еще преобладают в подходах ДССН и Фонда для борьбы с нищетой и обеспечения роста (ФБНР) на национальном уровне. Утверждается, что в ряде случаев представители МВФ заявляли, что рекомендации, выработанные в ходе диалога с организациями гражданского общества, имеют отношение только к выделению субсидий из фондов по решению проблем задолженности в рамках инициативы в интересах БСВЗ, а не к целям и мерам макроэкономической политики. Это является препятствием на пути к подлинному национальному авторству в отношении планов развития. Кроме того, низовые НПО, работающие на уровне общины, такие, как сельские и женские организации, местные группы гражданского общества, также исключены из мероприятий ДССН. Документы ДССН, кроме того, обходят молчанием вопрос о необходимости особых усилий по рассмотрению гендерных аспектов равенства.

2. Отчетность

38. Модели ДССН, ВРР и ОСО-РПООНПР признают центральную роль отчетности в деле сокращения масштабов нищеты и осуществления стратегий развития. Ключевым вопросом в этой связи, как считают эти модели, является доступ бедных слоев населения и их организации в отношениях с различными должностными лицами к транспарентным и эффективным механизмам, обеспечивающим надлежащее рассмотрение их жалоб и правоприменительные меры для исправления положения. Доклад ВРР за 2001 год по

¹¹ Christian Aid policy briefing, Ignoring the Experts: Poor People's Exclusion from Poverty Reduction Strategies, October 2001, at www.christian-aid.org.uk

46 странам счел весьма медленным прогресс, достигнутый в вопросах обеспечения отчетности. Менее чем у половины стран не было адекватных систем для координации по вопросам развития, и только у четверти стран имелись механизмы для отслеживания результатов развития.

39. В обзорах о достигнутом прогрессе ДССН (2002 год) выражена тревога по поводу "потенциального противоречия между принципом национального компонента и необходимостью отчетности доноров по вопросам эффективного использования своих ресурсов. Один тематический документ предупреждает о "расхождении мнений по вопросу о правильном выборе политики и наличии потенциала для ее претворения в жизнь", потому что доноры должны обговаривать свое согласие с наличием национального контингента, тогда как осуществление программы и сопутствующих мер, которые влияют на результаты, является прерогативой донора. Правительства часто сетуют на настойчивое стремление доноров включать в повестку дня свои приоритеты, а также некоторые отдельные темы (такие, как СПИД, методы управления, развитие сельскохозяйственных зон, коррупция).

40. Отчетность должна, в принципе, включать в себя меры по исправлению ошибок, совершаемых подотчетными лицами. Однако рассматриваемые модели не всегда способны адаптироваться к требованиям или мерам по исправлению ошибок, накладывающим специфические обязательства на страну или на действующие лица из числа доноров. Большинство стран, принявших модель ДССН, испытывают острую нехватку ресурсов. Они также не обладают достаточным потенциалом для обеспечения процедур участия на широкой основе, которое имеет принципиальное значение для успешного осуществления модели ДССН. Многие страны все еще не получают надлежащей финансовой и технической поддержки со стороны международных финансовых учреждений или стран ОЭСР, в том числе для обеспечения эффективных процедур участия или для полного осуществления программ. Недостаточное финансирование инициативы в интересах БСВЗ, к которой привязана модель ДССН, также значительно усложнило эту проблему. В этой связи необходимы дополнительные и более эффективные меры по решению проблемы задолженности и более высокие уровни бюджетной поддержки, включая увеличение размеров двусторонней помощи на цели бюджетной поддержки, а не просто помощь по проектам. Без твердой ангажированности сообщества доноров и без соответствующих контрольно-исполнительных механизмов выполнение этих программ не может быть гарантировано.

41. Несущие обязательства стороны также не обладают достаточным числом механизмов отчетности и обеспечения исполнения как на уровне страны, так и в отношении обязательств международного сообщества. Отчетность на уровне страны также тормозится недостатками национального авторства и слабостью мер по осуществлению мониторинга. На международном уровне тоже не существует никакого официального механизма для исправления положения на случай, если международные финансовые учреждения не оказали стране достаточной финансовой и технической помощи, необходимой для осуществления программ.

3. Транспарентность

42. Транспарентность и отчетность тесно взаимосвязаны. Во всех сделках для отчетности предполагается определенный уровень транспарентности, который необходим для осуществления эффективных процедур участия. Транспарентность в разработке и осуществлении программ имеет решающее значение для достижения целей развития. Соответствующие механизмы рассмотрения жалоб и мониторинга для обеспечения отчетности также должны основываться на принципе транспарентности. В докладе за 2001 год о прогрессе, достигнутом в осуществлении ВРР в странах с низким и средним годовым доходом, отмечалось, что очень немногие из них опубликовали или намеревались опубликовать информацию о прогрессе, достигнутом в осуществлении программ. В целом и правительства, и внешние партнеры продолжают осторожно подходить к свободному обмену информацией. Кроме того, хотя консультации и выявили рост требований большей гласности, лишь немногие страны сделали доступ к информации по развитию действительно транспарентным для всех заинтересованных лиц.

43. Высказывается критика также по поводу уровня транспарентности доноров, в частности таких международных финансовых учреждений, как Всемирный банк и Международный валютный фонд. При анализе ДССН в докладе организации "Христианская помощь" было отмечено, что «несмотря на их озабоченность проблемой "разумного управления" на национальном уровне и их международное влияние на миллиарды человеческих жизней, собственные структуры международных финансовых учреждений и стиль их работы вопиюще недемократичны». Это, в частности, подтверждается их системой голосования (страны "Большой семерки" имеют 57% голосов) и отсутствием транспарентности (наиболее важные документы этих организаций остаются конфиденциальными или закрытыми для широкого доступа).

4. Справедливость

44. Справедливость и недискриминация обычно взаимосвязаны и считаются основными элементами международного права по правам человека. Отсутствие справедливости и дискриминация могут иметь различные формы, например правовое неравенство в статусе, привилегии или меры, игнорирующие определенные слои населения. Тогда как договоры по правам человека рассматривают вопрос о равенстве в отношении закона и равенстве в правах, в подходе ПНР акцент сделан на необходимости равенства в уровне и объеме преимуществ, вытекающих из осуществления этих прав. Иными словами, политика и практические меры должны опираться на рамки развития, которые сокращают неравенство в доходах и не позволяют ему увеличиваться.

45. При правозащитном подходе забота о равенстве и социальной справедливости должна пропитывать политику в целях развития, особенно макроэкономическую политику и программы структурной перестройки. Макроэкономическая политика ДССН продолжает идти в старом русле политических предписаний (таких, как возмещение затрат, приватизация и либерализация торговли). Это может быть полезным, если речь идет о повышении эффективности и подготовки базы для расширения участия частного сектора в обеспечении более высокого роста. Но такая политика не должна подрывать способность страны удовлетворять основные потребности и обеспечивать основные права своего народа. Во многих случаях основные ингредиенты макроэкономических схем ДССН выглядят как традиционная политика регулирования с незначительными новациями по существу. В обзорах Всемирного банка/МВФ отмечается, что некоторые страны (особенно в Латинской Америке) подчеркивают необходимость уделять больше внимания нахождению путей поощрения роста частных капиталовложений и расширения частного сектора, а не только устранению барьеров и ограничений и расширению приватизации.

46. Независимый эксперт Комиссии по правам человека по вопросу о последствиях политики структурной перестройки отмечает: "Авторы инициативы в интересах БСВЗ никак не поймут, что в рамках осуществлявшихся на протяжении двух десятилетий программ структурной перестройки (ПСП) оказание помощи странам при использовании экспортных механизмов для выхода из кризиса было ошибкой, и послужившая толчком для объявления инициативы в интересах БСВЗ неспособность стран обслуживать свои долги, равно как и развал социальной сферы, были следствием этой ошибки. Обострение проблемы недоедания, снижение числа учащихся школ и растущая безработица являются результатами политики структурной перестройки. При этом те же самые учреждения продолжают давать те же самые предписания, обуславливая их выполнением списания

долга и игнорируя бесчисленные свидетельства того, что СПС способствовали росту нищеты"¹².

47. Опыт применения модели ДССН в отдельных странах показывает, что даже там, где отмечалось некоторое сокращение числа людей, живущих ниже уровня бедности, неравенство в доходах в настоящее время увеличилось. Другие показатели бедности в этих странах понизились тоже незначительно. Эти результаты свидетельствуют о трудностях согласования экономического роста с проблемой равенства. В то время как в каждой отдельной стране и произошел некоторый экономический рост или отмечались сдвиги в социальной сфере, общие показатели неравенства сохранились или ухудшились, т.е. были достигнуты скорее смешанные результаты, нежели прогресс, соответствующий понятию развития с позиций права на развитие. Меры в целях развития должны быть направлены на сокращение неравенства или, по крайней мере, на предотвращение его роста.

5. Недискриминация

48. ДССН не уделяют достаточного внимания вопросу о недискриминации, как и проблеме прав человека в целом. Документы Всемирного банка/МВФ, официальные обзоры и доклады организаций гражданского общества отмечают, что многие ДССН не сумели конкретно подойти к вопросу о статусе женщин и других маргинальных уязвимых групп или коренных народов. ДССН также не смогли выпукло обозначить необходимость национальных действий в интересах детей, таких, как надежная защита детей, в частности, от резких экономических колебаний в переходный период и/или от растущего неравенства в доходах.

49. Наиболее явным пробелом является неспособность наладить конкретные связи между рамками развития и стандартами по правам человека. В частности, идея о том, что цели развития должны рассматриваться как данность или как права, с требованием которых индивиды выступают на законной основе, не пользуется популярностью среди доноров, таких, как МВФ и Всемирный банк. Если в их официальных документах фразеология прав человека предусмотрительно и употребляется, то в целом

¹² "Инициатива в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ): Правозащитные аспекты документов о стратегиях в области сокращения масштабов нищеты (ДССН), доклад, представленный г-ном Фанту Черу, независимым экспертом по вопросу о последствиях политики структурной перестройки и иностранной задолженности для полного осуществления всех прав человека, в частности, экономических, социальных и культурных прав (E/CN.4/2001/56, пункт 27, 18 января 2001 года).

правозащитный подход к развитию не рассматривается ими как основополагающий принцип. В докладе ООН за 2001 год об оценке ДССН через призму прав человека отмечается, что ни в одном из временных ДССН не отражены международные принципы в области прав человека, в частности положения Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах или конвенции Международной организации труда (МОТ). Терминология и смысл концепции прав человека также не используются при обсуждении вопросов об управлении, правовой и судебной реформах, и всеми отмечается, что на деле от государств не следует ждать выполнения их обязательств по воплощению принципа прав человека в свои внутренние правовые системы¹³.

D. Финансирование развития, основанного на правозащитных принципах

50. Даже если осуществить все изменения, которые предлагалось внести в модели ДССН (и ВРР) в соответствии с концепцией развития, основанного на правозащитных принципах (как предполагает модель ПНР-ДР), существующих фондов окажется недостаточно для удовлетворения требований, связанных с реализацией права на развитие в глобальном масштабе, и даже для удовлетворения финансовых потребностей NEPAD. Кроме того, в дополнение к политическим мерам поддержки в целях привлечения торговых потоков и частных капиталовложений необходимо приложить существенные усилия для мобилизации ресурсов, предоставляемых сообществом доноров. В этой связи рамки ПНР-ДР могут послужить полезным примером. Они предполагают создание Фонда по финансированию осуществления договоров о развитии по принципу "востребуемых" взносов - обязательств, заранее оговоренных с донорами, вопрос о возмещении которых может решаться в каждом отдельном случае группой поддержки. Такой Фонд явится способом систематического и скоординированного сбора средств на развитие в дополнение к финансированию ДССН по линии Всемирного банка/МВФ и в рамках инициативы в интересах БСВЗ. ДССН, видоизмененные на основе правозащитного подхода, в принципе не должны противоречить подходу Всемирного банка/МВФ или смыслу усилий их исполнительных органов, если рассматривать их как стимулирование поступлений дополнительных финансовых средств от сообщества доноров. NEPAD, например, не сомневается в том, что его программы, а также другие программы могут быть построены на базе ДССН.

51. В своем четвертом докладе независимый эксперт предложил примерную модель распределения бремени расходов, связанных с ОПР. Модифицированный вариант этой операции, основанный на данных ОЭСР за 2000 год, содержится в прилагаемой таблице и базируется на трех посылах: а) страны - члены КСР действительно заинтересованы в том, чтобы помочь странам в осуществлении программ развития, основанных на

¹³ Там же, пункт 23.

правозащитных принципах; b) даже если соотношение ОПР/ВНП по конкретной стране намного ниже установленной цели 0,7% годовых, страна может попытаться поддерживать хотя бы уровень своих лучших показателей за последние три года для возмещения долга в течение предстоящих нескольких лет; и c) нужно быть готовым к принятию новых обязательств в форме "востребуемых обязательств" в фонд финансирования права на развитие, поддерживаемый КСР или любым другим учреждением. Эти средства могут быть востребованы только странами, которые осуществляют программы развития, основанные на правозащитном подходе, такие, как NEPAD или другие страновые планы. Группы поддержки, создаваемые для каждой страны, будут осуществлять надзор за их достижениями и давать рекомендации по использованию этих средств. "Востребуемые взносы" членов Фонда могут быть задействованы в соответствии с согласованными принципами распределения бремени доходов.

52. Этот пример показывает, что в то время как ОПР стран - членов КСР в 2000 году была на уровне всего лишь 54 млрд. долл. США, общий объем ОПР мог бы составить около 59 млрд. долл. США, если бы каждая страна в 2000 году придерживалась высшего уровня своих взносов за последние три года. А если бы они придерживались ориентира в 0,7% ВНП, общая сумма составила бы свыше 169 млрд. долл. США. То есть, если бы принцип искомых 0,7% повсеместно соблюдался, можно было бы получить 110 млрд. долл. США для целей этого Фонда. Размер Фонда уменьшился бы, если понизить целевую планку, но и тогда оставался бы широкий простор для сбора средств, в частности потому, что сегодняшний уровень возмещения, основанный на привлечении "востребуемых капиталов", значительно понизился бы в зависимости от успешного осуществления программ, основанных на правозащитных принципах. Это отвечает требованиям NEPAD и вполне могло бы отвечать потребностям многих стран, поддерживающих ДССН и другие международные программы.

53. В итоге следует отметить, что модель ПНР-ДР может быть приспособлена ко всем существующим механизмам и рамкам сотрудничества в целях развития. Существуют, однако, два основных и непереносимых условия для консолидации всех подобных усилий. Во-первых, осуществление прав человека и основных свобод, как это предусматривает модель ПНР-ДР, должно быть главной целью всех усилий. Во-вторых, должен существовать независимый и основанный на правовых принципах механизм отслеживания результатов деятельности всех стран, выполнения обязательств развивающихся стран по осуществлению программ, связанных с правом на развитие, и обязательств международного сообщества по эффективному и полноценному сотрудничеству с развивающимися странами в этих целях.

Приложение

ОПР стран - членов КСР в 2000 году

Страна - член КСР	ОПР доля ВНД (ВНП) в %	ОПР (в млн. долл. США)	ОПР при уровне 0,7% от ВНД (ВНП)	Показатель высшего уровня ОПР за последние три года	Конечный результат при высшем уровне ОПР в 2000 году	Разница в результатах между 0,7% и высшим уровнем (в млн. долл. США)
Австралия	0,27	987	2 558,89	0,27	987,00	1 571,89
Австрия	0,23	423	1 287,39	0,26	478,17	809,22
Бельгия	0,36	820	1 594,44	0,36	820,00	774,44
Канада	0,25	1 744	4 883,20	0,30	2 092,80	2 790,40
Дания	1,06	1 664	1 664,00	1,06	1 664,00	0,00
Финляндия	0,31	371	837,74	0,33	394,94	442,81
Франция	0,32	4 105	8 979,69	0,40	5 131,25	3 848,44
Германия	0,27	5 030	13 040,74	0,27	5 030,00	8 010,74
Греция	0,20	226	791,00	0,20	226,00	565,00
Ирландия	0,30	235	548,33	0,31	242,83	305,50
Италия	0,13	1 376	7 409,23	0,20	2 116,92	5 292,31
Япония	0,28	13 508	33 770,00	0,34	16 402,57	17 367,43
Люксембург	0,71	127	127,00	0,71	127,00	0,00
Нидерланды	0,84	3 135	3 135,00	0,84	3 135,00	0,00
Новая Зеландия	0,25	113	316,40	0,27	122,04	194,36
Норвегия	0,80	1 264	1 264,00	0,91	1 437,80	-173,80
Португалия	0,26	271	729,62	0,26	271,00	458,62
Испания	0,22	1 195	3 802,27	0,24	1 303,64	2 498,64
Швеция	0,80	1 799	1 799,00	0,8	1 799,00	0,00
Швейцария	0,34	890	1 832,35	0,35	916,18	916,18
Соединенное Королевство	0,32	4 501	9 845,94	0,32	4 501,00	5 344,94
Соединенные Штаты	0,10	9 955	69 685,00	0,10	9 955,00	59 730,00
Итого:	0,22	53 739	169 901,24		59 154,14	110 747,10

Источники: OECD, Development Cooperation Annual Report 2001, см. www.oecd.org и Четвертый доклад независимого эксперта по вопросу о праве на развитие (E/CN.4/2002/WG.18/2).

Примечания:

- 1) Страны - члены КСР постепенно вводили новую систему национальных счетов (СНА), которая заменила ВВП понятием Валового национального дохода (ВНД). Зона охвата ВНД расширена за счет включения новых сфер экономической деятельности и улучшения методов сбора данных. Поскольку ВНД обычно выше, чем ВВП, процентное соотношение ОПР/ВНД чуть ниже уровня, указывавшегося в предыдущих докладах.
- 2) В таблице жирным шрифтом выделены страны, ОПР которых превышает 0,7% ВНД (ВНП). При расчете объема ОПР для этих стран за последние три года на уровне 0,7% ВНД применяется наиболее высокое процентное соотношение.
