



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.18/3
23 January 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Рабочая группа по праву на развитие
Женева, 11-20 февраля 2004 года
Пункт 4 предварительной повестки дня

**ОБЗОР ПРОГРЕССА И ПРЕПЯТСТВИЙ В ОБЛАСТИ ПООЩРЕНИЯ,
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ, ПРАКТИЧЕСКОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
И СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ**

**Пострановые исследования по праву на развитие -
Аргентина, Чили и Бразилия**

Резюме

Настоящий доклад основан на результатах поездок независимого эксперта в такие страны, как Аргентина, Чили и Бразилия, осуществленных в соответствии с принятыми Комиссией по правам человека резолюциями 1998/72 и 2002/69 и согласованными выводами Рабочей группы по праву на развитие, одобренными на ее третьей сессии. Цель этих поездок заключалась в оценке текущего хода работы по осуществлению права на развитие. Если говорить более конкретно, то главное внимание в докладе уделяется выявлению и оценке препятствий к осуществлению права на развитие, а также тех факторов, которые считаются способствующими этому осуществлению.

Три указанные страны характеризуются весьма различным опытом реализации аналогичной либеральной модели экономических реформ в конце 80-х и 90-х годов, но с разными результатами. Независимый эксперт рассматривает политику, лежащую в основе этой программы реформ, и методы проведения экономических реформ в каждой стране, а также излагает полученные результаты с точки зрения их главных социальных последствий для благосостояния народа. Он уделяет главное внимание воздействию этой политики на устойчивый экономический рост в сочетании с макроэкономической стабильностью, ликвидацию нищеты и социальной изоляции, а также анализу неравенства в распределении дохода и богатства. Хотя экономическому росту принадлежит решающая роль в оказании содействия реализации взаимозависимых и неделимых прав человека, которые могут определять составное право на развитие в любом контексте, последние две проблемы составляют суть правозащитной концепции реализации прав человека. Исходя из уроков, полученных на основе опыта этих стран, он формулирует элементы рамок развития, которые, по его мнению, могут способствовать практической реализации концепции права на развитие, изложенной в его докладах Рабочей группе.

Независимым экспертом делается вывод о том, что с точки зрения права на развитие либеральная экономическая модель характеризуется ограниченностью не только в плане целей развития, которые она непосредственно ставит, но также и тех механизмов, использование которых эта модель стремится поощрять для достижения этих целей. Правозащитная концепция развития должна иметь более широкие рамки как в том, что касается тех целей, которые она ставит, так и тех механизмов, которыми она пользуется для их достижения. Сфера и рамки ее действия на национальном и международном уровне должны характеризоваться такими принципами, как отчетность, участие и равноправие. Хотя указанный опыт свидетельствует о важном значении адекватного и устойчивого роста для выполнения задач, соответствующих целям реализации прав человека, он также указывает на негативный аспект уделения слишком узкого приоритетного внимания, особенно за счет надлежащего подхода к вопросам социального

обеспечения и системы социальных гарантий, который является центральным элементом правозащитной концепции развития. Подобная концепция должна обеспечивать в случае необходимости надлежащий механизм компенсации неожиданных и неучтенных последствий национальной политики и международной ситуации и в то же время предоставлять отдельные возможности таким образом, чтобы способствовать лучшей интеграции людей в производственный процесс и получению равной выгоды от процесса экономического расширения и глобальной интеграции. Данный опыт в первую очередь свидетельствует о важности международного сотрудничества в осуществлении процесса развития с учетом прав человека, а также о том, что оно может иметь различные формы и продолжаться в течение различных периодов времени в зависимости от ситуации в конкретной стране. Независимый эксперт утверждает, что в каждом из трех случаев, исследованных в его докладе, оказание поддержки со стороны международного сообщества содействовало бы поощрению и защите прав человека как в ходе осуществления экономических реформ, так и во время урегулирования кризиса.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 5	5
I. АРГЕНТИНА	6 - 25	7
Уроки аргентинского опыта развития	15 - 25	11
II. ЧИЛИ	26 - 40	17
Уроки чилийского опыта развития	37 - 40	22
III. БРАЗИЛИЯ	41 - 55	25
Уроки бразильского опыта развития	52 - 55	31
IV. ВЫВОДЫ	56	35

Введение

1. В соответствии со своим мандатом, изложенным в резолюциях 1998/72 и 2002/69 Комиссии по правам человека, и согласованных выводов Рабочей группой по праву на развитие, принятых на ее третьей сессии (E/CN.4/2002/28/Rev.1, глава VIII), независимый эксперт осуществил поездки в Аргентину, Чили и Бразилию¹.

Цель поездок

2. При анализе текущего хода работы по осуществлению права на развитие главное внимание во время поездок уделялось выявлению и оценке препятствий к реализации права на развитие, а также элементов, способствующих такой реализации. Проводилось исследование взаимодействия национальных и международных экономических и финансовых факторов, которые влияют на процесс развития, институциональной основы для планирования и формулирования политики, а также механизмов осуществления и мониторинга результатов развития, соответствующих реализации прав человека в разных областях. Главное внимание в этих поездках уделялось также оценке роли сотрудничества в целях развития как дополнительного элемента национальных инициатив в области развития, влияющего на реализацию прав человека, и составного права на развитие.

3. Концепция данного исследования была связана с использованием набора систематизированных вопросов, направленных на получение информации по различным аспектам, касающимся осуществления и реализации права на развитие. Информация, собранная во время данной поездки, а также ответы на вопросник там, где они давались, была дополнена проведением широкого исследования последнего опыта посещенных стран в области развития. Анализ проводился с учетом программы, ориентированной на право на развитие, а также модели практической реализации "договора о развитии", которую независимый эксперт разработал в своих предыдущих докладах². Была дана оценка различных социальных и экономических показателей с точки зрения изменения их уровней и распределения по регионам и группам населения, а также предпринята попытка исследования соответствия процесса развития нормам, стандартам и принципам правозащитной концепции развития. Однако ввиду отсутствия подробных проектных исследований не всегда имелась практическая возможность выявления взаимосвязи между различными показателями и того, каким образом принимаемые меры согласовывались с нормами и принципами прав человека; главное внимание уделялось скорее определению политики, непосредственно влияющей на реализацию указанных прав.

4. Три рассмотренные в настоящем документе страны Южной Америки характеризуются весьма различным опытом осуществления либеральной модели экономической реформы. Он отражает проблемы развития, связанные с устойчивым экономическим ростом и макроэкономической стабильностью, ликвидацией нищеты и социальной изоляции, а также поиски решения проблемы весьма значительного неравенства доходов и богатства. Экономический рост играет жизненно важную роль в содействии реализации взаимозависимых и неделимых прав человека³, которые определяют составное право на развитие в любом контексте. Последние две проблемы составляют суть правозащитной концепции реализации прав человека⁴. Тот факт, что эти три страны с общими проблемами в области развития и аналогичным политическим подходом достигли в то же время разных результатов, делает их опыт интересным с точки зрения извлечения уроков для осуществления права на развитие.

5. Катализатором политических мер, лежащих в основе либеральных реформ (позднее ассоциированных с так называемым Вашингтонским консенсусом), являлся главным образом опыт латиноамериканских стран начала 1980-х годов, когда в этом регионе наблюдалось общее усиление инфляционных тенденций, которые подрывали финансовый сектор, что в конечном итоге привело к почти полному прекращению экономической деятельности и роста валового внутреннего продукта (ВВП) при увеличении масштабов безработицы и нищеты. Многие из этих событий можно было объяснить неэффективностью государственной политики и неожиданными катаклизмами в результате действия внешних факторов, к которому эти страны не были готовы с точки зрения наличия компенсационных механизмов или систем надлежащей социальной защиты и гарантий. Суть реформ заключалась в уделении приоритетного внимания стабилизации цен и мерам структурной корректировки⁵, с тем чтобы экономика стран стала более эффективной и конкурентоспособной на мировом рынке. Очевидной целью этих реформ никогда не являлось более широкомасштабное социальное развитие, связанное с правозащитной концепцией развития; ожидалось, что при наличии стабильной макроэкономической ситуации и условий для открытой торговли побочным эффектом устойчивого роста явятся желаемые результаты в социальной сфере. В последующей части документа независимый эксперт предпринял попытку анализа этой политики и ее результатов, а также более масштабных социальных последствий для благосостояния населения. Делая выводы из опыта этих стран, он определяет элементы ориентированной на развитие программы, которая, по его мнению, может содействовать осуществлению концепции права на развитие, изложенной в его докладах Рабочей группе.

I. АРГЕНТИНА

6. В 1980-е годы, особенно во второй половине этого десятилетия, экономика Аргентины находилась в разгаре серьезного кризиса, связанного с задолженностью. Снижение реального объема продукции и бюджетные расходы, которые финансировались за счет крупного и постоянного бюджетного дефицита, привели к резкому увеличению задолженности и платежей по процентам, а в конечном итоге - к монетизации долга. Затем последовала инфляционная спираль, сопровождаемая обесцениванием валюты и бегством капиталов. В 1989 году среднегодовой показатель инфляции превысил 3 000%, а в 1990 году составил почти 2 400%. В этот период наблюдались резкое увеличение масштабов нищеты (с 8% в 1980 году до 41% в 1989 году в районе Буэнос-Айреса), рост безработицы (с почти 2% численности рабочей силы в 1980 году до порядка 8% в 1989 году) и полная эрозия финансовых рынков.

Реформы

7. В начале 1990-х годов ситуация стала меняться. Началось осуществление программы стабилизации, приоритетное внимание в которой уделялось реформам финансового сектора, либерализации торговли и счета движения капиталов и широкомасштабным реформам государственного сектора. В соответствии с Законом о конвертируемости 1991 года и Уставом Центрального банка 1992 года Центральный банк был преобразован в валютный орган, регулирующий выпуск национальной валюты только в обмен на конкретное количество иностранной валюты, такой, как доллар, по фиксированным ставкам. Этим была ограничена свобода действий Центрального банка по финансированию денежных средств посредством предоставления кредита государственной или банковской системе, что в свою очередь ограничило возможность инфляционного финансирования государственного долга. Обменный курс аргентинского песо был установлен в соотношении 1:1 к доллару Соединенных Штатов Америки и Центральный банк делал все возможное для поддержания стоимости национальной валюты. Благодаря этим мерам в сочетании с определенными бюджетными ограничениями инфляция была поставлена под контроль. Результатом реформ финансового сектора явились более совершенная правовая основа и более строгая дисциплина в поведении банков на рынке, позволившая повысить доверие вкладчиков. Другими элементами экономической программы было открытие внешнего сектора посредством отмены большинства ограничений на торговлю и потоки капитала, а также реформы государственного сектора, связанные с широкомасштабной приватизацией, повышением эффективности государственных предприятий и реформированием системы налогообложения и расходов, включая систему социального обеспечения.

8. Эти реформы явились успешными с точки зрения стабилизации экономики и ее возвращения на путь роста. Быстрое установление контроля над инфляцией сразу после

начала осуществления реформ (снижение с более чем 170% в год в 1991 году до порядка 10% в 1993 году) повысило жизнеспособность структурных реформ, которые стали несостоятельными из-за нестабильности ситуации в 80-е годы. Несмотря на негативные последствия кризиса в Мексике в 1995 году и кризиса в России/Бразилии в 1998 году средний рост ВВП достиг почти 6,5% в год в период с 1991 по 1998 год, а показатель инфляции снизился к середине этого десятилетия до менее 1% в год. В период 1992-1999 годов наблюдалось увеличение экспорта в среднем на 8,2% в год в стоимостном выражении и на 9,4% в показателях объема. Фактически в период 1991-1994 годов средний рост ВВП в размере 8% в год сопровождался уменьшением масштабов нищеты в городских районах почти на 50% (с 41,4% в 1990 году до 21,6% в 1994 году) и уменьшением показателя крайней нищеты почти на две трети (с 11,3% в 1990 году до 3,7% в 1994 году) и некоторым увеличением занятости. В то же время в результате двух указанных кризисов темпы роста в период 1995-1998 годов замедлились, масштабы нищеты увеличились почти на 30%, а показатель безработицы по-прежнему сохранялся на высоком уровне порядка 13-15%. Масштабы нищеты и безработицы характеризовались большим территориальным разбросом и были значительно выше в определенных районах в северной части страны.

9. В этот период наблюдалось существенное ухудшение показателей распределения дохода. Несмотря на общий позитивный рост и увеличение среднего дохода на душу населения выгоды от расширения экономической деятельности пришлось на долю лишь более квалифицированной и профессионально подготовленной части рабочей силы и не дошли до более бедных слоев населения. Увеличился разрыв в зарплате квалифицированных и неквалифицированных работников, и последние имели меньшие возможности для трудоустройства. Более высокий уровень безработицы, несмотря на некоторое улучшение ситуации в первой половине 90-х годов, объясняется рядом факторов, включая более высокую долю женщин в общей численности рабочей силы в результате стратегии сохранения доходов семьи, неспособность работодателей использовать инфляцию в качестве средства для снижения реальной заработной платы и увеличения занятости, а также такими факторами как либерализация экономики и приватизация предприятий государственного сектора, резкое увеличение импорта капитала и внедрение новых капиталоемких технологий, в результате чего появилась излишняя и даже не пользующая спросом рабочая сила. В то же время неэластичность рынков труда в результате существования централизованной системы ведения переговоров, значительных расходов на выходные пособия и высоких налогов на заработную плату в целом мешали принятию необходимых корректировочных мер в сфере спроса на рабочую силу. Таким образом, несмотря на увеличение объема экономической деятельности в Аргентине в период до 1998 года, который почти удвоился, а также уменьшение масштабов нищеты по сравнению с дореформенным пиковым

показателем, уровни нищеты и безработицы были более высокими в конце этого десятилетия по сравнению с началом 80-х годов.

Экономический спад и кризис

10. С 1998 года в Аргентине стали наблюдаться признаки экономического спада и роста безработицы, чему в определенной степени способствовали внешние потрясения. В результате девальвации в Бразилии в 1999 году практически прекратился приток капиталов, который стал уменьшаться после кризиса в Восточной Азии. Эти факторы наряду с несбалансированностью бюджета поставили под серьезное сомнение возможность стабильного погашения задолженности, устойчивость валюты и перспективы развития экономики. ВВП сократился в 1999 году почти на 4%, а показатель безработицы увеличился с менее 13% в 1998 году до более 15%. Экономика Аргентины оказалась в ловушке, которая получила название "Валюта-Рост-Долг" (ВРД)⁶. Стоимость валюты была завышена, темпы роста стали снижаться и появились трудности с погашением задолженности. Повышение валютного курса аргентинского песо наряду с курсом доллара Соединенных Штатов Америки по отношению к валютам основных торговых партнеров страны (особенно после девальвации бразильской валюты) привело к утрате конкурентоспособности ее экспорта и нестабильности в погашении задолженности.

11. Ответом правительства было принятие мер по корректировке финансовой системы. Оно приняло Закон о финансовой ответственности, который предусматривал снижение федерального дефицита в течение трехлетнего периода до тех пор, пока в 2003 году не будет обеспечен сбалансированный бюджет. Правительство повысило ставки налога на доходы, собственный капитал и ряд потребительских товаров. Была предпринята попытка урегулирования ситуации, связанной с негативными стимулами, косвенно заложенными в мерах, предполагающих выделение части налоговых поступлений федерального правительства провинциям, а поступлений правительств провинций - муниципалитетам. Предполагалось, что политические издержки, связанные с повышением доходов, будут компенсированы политическими выгодами от увеличения расходов на нужды государственных служб в результате установления максимальных размеров будущих перераспределений федеральных доходов в бюджеты провинций. Проблема завышенной стоимости валюты была решена путем привязки песо в середине 2001 года к набору валют из доллара и евро, имеющих равный вес, с целью приведения песо в более точное соответствие с валютами торговых партнеров Аргентины.

12. Ожидалось, что эти меры приведут к улучшению ситуации на рынке и увеличению притоков капитала, росту ВВП и устойчивости долга. Однако ничего этого не произошло. После самого резкого спада в 1998/99 году наблюдалось продолжение сокращения

экономической деятельности в период 2000/01 года. Пытаясь временно предотвратить отставание с выплатой долга, правительство заранее скупило ликвидные средства банков и пенсионных фондов. Ввиду отсутствия какой-либо возможности для дальнейшего использования кредитов с целью финансирования дефицита правительства был проведен пересмотр устава Центрального банка для снятия ограничений, определяющих его полномочия в отношении вложения ликвидных средств в экономику. Однако неопределенность в отношении устойчивости государственного долга и биржевой котировки валюты привела к массовому изъятию банковских депозитов, что в свою очередь нарушило функционирование финансовой системы и в конечном итоге привело к экономическому краху в конце года. В качестве ответных мер правительство установило ограничения на снятие наличности с банковских счетов, прекратило выплату своего долга, включая платежи по социальному страхованию, и заменило биржевую котировку валюты режимом плавающего обменного курса, что привело к обесцениванию песо почти на одну треть по сравнению с его предыдущим обменным курсом к доллару Соединенных Штатов Америки и вынужденному переходу от доллара как расчетной валюты в финансовых положениях контрактов к песо, применению дифференцированных ставок перевода к банковским займам и депозитам и пролонгации сроков выплат по ним. Чистым результатом всего этого явилось резкое снижение покупательной способности, потеря накоплений и ликвидация социального обеспечения, а также широко распространенное обесценивание прав собственности на фоне усиливающейся инфляции. Значительно возросли масштабы нищеты, утраты имущества и безработицы, а также эрозии социального капитала. Лишь к середине 2002 года появилась четкая концепция решения проблемы человеческого измерения данного кризиса, когда временное правительство начало осуществление целевых программ, направленных на ликвидацию последствий неожиданной утраты средств к существованию и снижения покупательной способности значительной части населения, которая оказалась на грани нищеты.

13. Даже после более чем десятилетия реформ в Аргентине нерешенной осталась главная проблема неравенства и социальной изоляции. В 1990 годы разрыв в уровне дохода на душу населения самых богатых 10% семей по сравнению с 10% самой бедной части населения увеличился почти на 70%. В посткризисный период 2002/03 года он возрос еще на 37%. В 2001 году на долю 50% самых бедных семей приходилось 22% общего дохода, в то время как на долю 10% самых богатых семей - 32%. Соответствующие цифры за 1993 год составляли 26% и 27%, соответственно. Данные за первую половину 2003 года свидетельствуют о том, что доля населения в городских районах, находящегося ниже черты бедности, характеризовалась резким увеличением до 57,5% общей численности населения (т.е. 20 млн. человек, или 45,7% семей), при этом 27,5% населения находилось ниже крайней черты бедности⁷. Эти цифры значительно превышают уровни 90-годов, когда доля населения, живущего в условиях нищеты,

составляла 41,4%, а населения, живущего в условиях крайней нищеты, - почти 11,3%. Этот период характеризовался усилением неравенства населения с точки зрения развития человеческого потенциала на региональном уровне, а также неравенства между сельскими и городскими районами.

14. После его стабильного увеличения в предыдущее десятилетие показатель безработицы в начале 2003 года составлял 17,8%. Из общей численности безработных почти одна пятая их части находится, вероятно, ниже черты бедности. В период 1990-2003 годов только в официальном секторе было потеряно 400 000 рабочих мест. Положение в посткризисный период было бы еще более серьезным, если бы в середине 2002 года не началось осуществление целевой программы по борьбе с безработицей, касающейся глав домашних хозяйств. По оценочным данным без создания новых рабочих мест по линии этой программы показатель безработицы превысил бы 32% - уровень, который наблюдался непосредственно после кризиса в мае 2002 года.

Уроки аргентинского опыта развития

15. Несмотря на первоначальный успех экономической политики в начале 90-х годов в области стабилизации экономики и стимулирования экономического роста, та модель, которой следовала Аргентина, оказалась неспособной учесть последствия меняющегося глобального контекста для потенциала страны в области обеспечения устойчивого роста и решения некоторых структурных проблем экономики, а именно проблем производительности труда, конкурентоспособности ее производственных технологий и постоянного неравновесия бюджетного баланса. В конечном итоге это привело к беспрецедентному увеличению масштабов нищеты, неравенства и безработицы. Все эти результаты мешают осуществлению права на развитие. В то же время может быть извлечено несколько уроков в отношении правозащитного подхода к развитию, особенно из опыта принятия мер правительством по решению посткризисных проблем.

Экономический рост и уменьшение масштабов нищеты

16. Аргентинский опыт еще раз свидетельствует о жизненно важном значении экономического роста для уменьшения масштабов нищеты, однако этот рост должен быть устойчивым в течение достаточного периода времени и сопровождаться проведением соответствующей политики, с тем чтобы он оказывал постоянное воздействие на уменьшение масштабов нищеты. Аргентинская экономика не смогла сохранить свои темпы роста начала 1990-х годов из-за применения модели либерализации Вашингтонского консенсуса для решения вопросов средне-долгосрочного роста. Правительство не сумело определить оптимальный набор политических мер,

необходимых для решения некоторых структурных проблем экономики. Экономический рост не сопровождался ростом занятости и произошло увеличение разрыва в реальной заработной плате квалифицированных и высокообразованных работников, с одной стороны, и неквалифицированной рабочей силы, с другой стороны. (С 1990 года реальная заработная плата последних фактически уменьшилась.) Политические меры не смогли изменить в лучшую сторону ситуацию с постоянным неравенством доходов, которая в течение этого периода почти постоянно ухудшалась. Правительство недостаточно учитывало, а иногда даже игнорировало необходимость интеграции существенного и растущего неформального сегмента экономики (посредством адекватных краткосрочных кредитных потоков и повышения уровня человеческого капитала той части населения, которая зависит от этого сектора в средне-долгосрочном плане) с секторами, получающими непосредственную выгоду от стимулирования роста, источником которого является глобальная экономика. Оно не прилагало серьезных усилий для решения проблемы неэластичности рынка труда, которая в сочетании с установленным им обменным курсом и торговой политикой способствовала утрате экономикой ее конкурентоспособности по отношению к ее торговым партнерам. Кроме того, неспособность правительства сдерживать его финансовую расточительность в дерегулированном финансовом секторе в рамках фиксированного курса валюты, когда экономика была далека от соответствия условиям зоны оптимальной валюты (доллар), усилила ее уязвимость до неустойчивых уровней. Отмена системы фиксирования валютного курса, когда она в конечном итоге произошла вследствие совокупного воздействия внешних потрясений и провала внутренней политики, имела катастрофические последствия для всего населения, особенно для тех, кто не имел никакого доступа к социальному обеспечению любого вида.

Необходимость социального обеспечения и системы гарантий

17. Аргентинский опыт показывает, что в условиях нынешней глобализации любая страна, независимо от ее положения с точки зрения уровня дохода на душу населения, нуждается в страховании в виде адекватной и соответствующей системы социальных гарантий от внешних экономических потрясений. В то же время страны нуждаются в необходимой социальной защите от неожиданных и нежелательных последствий своих собственных действий для предотвращения увеличения масштабов нищеты, неравенства и социальной изоляции людей.

18. В Аргентине социальные расходы правительства увеличились с почти 15% в начале 1980-х годов до в среднем порядка 18% ВВП в настоящее время, однако большая их часть идет на финансирование социального страхования (на его долю приходится около 57% общих расходов), за которыми следуют программы социального сектора, доступные для

всего населения (37%), и целевые программы для бедных (7%). Очевидно, что не все эти расходы предназначены для уменьшения масштабов нищеты и весьма незначительная их часть адресуется группе населения, живущей за чертой бедности. Факты свидетельствуют⁸ о том, что, хотя расходы социального сектора, как общие, так и целевые, безусловно, приносят пользу бедным слоям населения, выгодами от социального страхования (включая большую часть социальных расходов) в большей мере пользуется население, относящееся к более высоким квинтилям.

19. Социальное страхование доступно лишь приблизительно 55% рабочей силы, занятой в официальном секторе. Наличие крупного неформального рынка труда, не охваченного системой социального страхования, вызывает необходимость компенсационных государственных расходов на программы социального сектора, особенно в период непосредственно после наступления кризиса. Некоторые из этих проблем необходимо рассматривать не просто в качестве посткризисных чрезвычайных мер, а элементов, характеризующихся долгосрочной перспективой для системы социального обеспечения.

20. Правительство Аргентины объявляло чрезвычайное положение в таких областях, как снабжение продовольствием, медицинское обслуживание, занятость и образование, и принимало ряд мер, направленных на передачу ресурсов наиболее уязвимым секторам, которые были затронуты кризисом; эти меры включали чрезвычайную продовольственную программу, программу для безработных глав семей (ПБГС) (Plan Jenes y Jefas de Hogar Desocupados/as, PJHD) и программу по обеспечению всеобщего доступа к основным лекарствам (РЕМЕДИАР). Эти программы сопровождалась пересмотром уже существующих инициатив социального сектора, благодаря чему начинается новая политика социального обеспечения и гарантий, которая охватывает в настоящее время более 2 млн. семей или 10 млн. человек. Благодаря созданию национальных, провинциальных и муниципальных консультативных советов с участием организаций гражданского общества была разработана новаторская методология социального управления, предназначенная для осуществления этих программ и контроля за ними. Практически на децентрализованной основе действуют 2 300 консультативных советов, обеспечивающих управление на основе всеобщего участия, а также механизмы проверки выполнения социальных обязательств.

21. Одним из важных элементов чрезвычайной продовольственной программы является управление общинными столовыми и обеспечение питания детей в школах. Помимо повышенных ассигнований на финансирование этой инициативы была предоставлена дополнительная помощь школьным столовым в провинциях, страдающих наибольшим дефицитом. Для ликвидации чрезвычайной ситуации в области занятости правительство предусмотрело в рамках своей программы ПБГС заработную плату за участие глав семей

в производительной общественной работе продолжительностью до 6 часов в день; завершение официального образования; прохождение профессиональной подготовки; или работу по официальному трудовому договору. К январю 2003 года по линии этой программы помощь была оказана более чем 1,9 млн. человек по всей стране. Уникальными характеристиками этой программы были ее быстрые темпы охвата целевых групп населения, а также относительная эффективность и транспарентность целенаправленной работы в интересах нуждающихся. В секторе здравоохранения по своим показателям предоставления бесплатного первичного медицинского обслуживания РЕМЕДИАР является самой крупной программой в мире. Она предусматривает предоставление государствам бесплатного медицинского обслуживания для профилактики и лечения основных заболеваний в 6 200 центрах первичной медицинской помощи по всей стране, благодаря чему будут удовлетворяться потребности беднейших слоев населения. В сфере образования было предоставлено 350 000 грантов подросткам и молодым людям из семей с низким уровнем дохода, которые занимаются в средней школе, с тем чтобы способствовать продолжению их учебы; кроме того, на всех уровнях системы образования проводилось распределение учебников и школьных пособий. Существуют другие программы, которые направлены на привлечение бедных и уязвимых групп к участию в социальной жизни общества посредством предоставления субсидий для оплаты расходы на образование, медицинское обслуживание и профессиональную подготовку детей до 19 лет, а также женщин.

22. Главным достижением этих инициатив явилось прекращение распространения социальной напряженности и изоляции в посткризисный период. Хотя выгоды, полученные в результате экономического роста, не в равной мере дошли до уязвимых групп населения и не способствовали их эффективной интеграции в процесс этого роста, особенно во второй половине 1990-х годов, правительством смогло обеспечить в самый разгар кризиса достаточно эффективную и четко ориентированную систему социальных гарантий.

23. Нередко в тех случаях, когда существует необходимость расширения целевых и прочих программ социального обеспечения по мере увеличения масштабов безработицы и нищеты во время экономического кризиса, препятствием для увеличения государственных расходов становятся сокращения государственных доходов и макроэкономические императивы стабилизации экономики. Опыт Аргентины в этом отношении не характеризуется какими-либо отличиями. В начальный период кризиса государственные расходы в реальных показателях сократились в 2002 году на 28% по сравнению с 2001 годом. Это сокращение происходило на фоне увеличения налоговых поступлений в результате инфляции, которая фактически сыграла важную роль в образовании первичного активного сальдо в размере 2,2 млрд. песо. В создавшейся

ситуации было очевидно, что задача заключается не просто в сохранении уровня расходов на социальный сектор, а в значительном их увеличении путем дополнительных ассигнований. Правительство действительно прилагало определенные усилия. После проведения девальвации валюты оно установило экспортный налог, мотивируя это необходимостью мобилизации дополнительных ресурсов для финансирования системы социальных гарантий. Эти усилия сдерживались обязательством по выплате внешнего долга. В 2002 финансовом году страна должна была выплатить 4,5 млрд. долл. США для погашения своей внешней задолженности, в то время как ассигнования на социальный сектор составили лишь 1,2 млрд. долл. США. Из этого опыта должны быть, безусловно, извлечены определенные уроки в отношении потенциальной роли международного сотрудничества в подобных ситуациях с точки зрения права на развитие.

Конвергенция и координация политики социального развития

24. В Аргентине насчитывается значительное количество комплексных и целевых программ социальной помощи. Уже само количество этих программ не только способствует дублированию административных усилий и накладных расходов, но и, поскольку осуществлением этих программ руководит значительное количество учреждений, также ведет к различным критериям выбора планируемых бенефициаров и передаточных механизмов, усугубляя таким образом неэффективность использования ресурсов. Это ведет к тому, что отдельные лица получают многочисленные пособия по линии сразу нескольких программ. Есть основания предполагать, что, хотя система выплаты пособий может характеризоваться в целом незначительными недостатками, охват целевой группы населения был неадекватным. В исследовании Всемирного банка указывается, что лишь порядка 25% бедных семей получают какую-либо прямую государственную помощь в виде наличных средств или продуктов питания. Более лучшие показатели охвата у целевых программ, которые стали осуществляться совсем недавно, и подобное положение дел может быть улучшено за счет объединения аналогичных программ, улучшения координации секторальной политики и усиления того воздействия, которое вмешательство государства оказывает на данную целевую группу. В посткризисный период правительство отреагировало на эту потребность учреждением Национального совета по координации социальной политики (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, CNCPS), задача которого заключается в обеспечении форума для формулирования и координации социальной политики страны. Бóльшая транспарентность в деятельности и повышение эффективности контроля за потоками ресурсов могут быть достигнуты благодаря консультативному совету на широкой представительской основе с участием представителей государственных и негосударственных учреждений, а также получению по Интернету последней информации

об осуществлении программ и базе данных единого национального регистра бенефициаров социальных программ и обслуживания.

Концепция права на развитие

25. Проведение обсуждений с представителями правительства, научных кругов и организаций гражданского общества продемонстрировало всеобщую поддержку концепции права на развитие, изложенной независимым экспертом. Высказывалось мнение о том, что понимание важного значения прав человека существовало в аргентинском обществе в течение значительного периода времени и поэтому в стране было легко положительно воспринять и утвердить концепцию процесса развития, обеспечивающую реализацию прав человека. Указывалось, что в Конституции 1994 года содержатся многочисленные ссылки на развитие человеческого потенциала и что в ней содержится подробное описание той роли, которую, как ожидается, должно играть государство в выполнении соответствующих задач. Указывалось, что вопрос о поощрении права на развитие должен рассматриваться с точки зрения необходимости создания благоприятной среды для развития на основе принципов справедливости и равноправия как на международном, так и национальном уровнях. По общему мнению, главным недостатком национальной политики является неадекватный подход к вопросам неравенства богатства и доходов в рамках аргентинской системы управления экономикой. Если невозможно было уменьшить неравенство посредством преобразования производственных структур в данной системе, следовало бы предпринять попытки перераспределения активов и дохода путем проведения соответствующей политики. Кроме того, в целях стимулирования роста и макроэкономического баланса должен был действовать устойчивый механизм социальной защиты, функционирующий на основе программ социального обеспечения и страхования, а также долгосрочного социального развития. В международном контексте неоднократно отмечалось важное значение международного сотрудничества для предоставления национальным политикам возможности проведения соответствующей политики роста, в рамках которой соблюдаются, охраняются и осуществляются основные права человека. Упоминалось важное значение текущих торговых переговоров по линии проведенного в Дохе раунда и интерес страны к движению в направлении установления более беспристрастного и справедливого режима в области торговли сельскохозяйственной продукцией. По общему мнению, при создавшемся положении дел международным финансовым учреждениям (МФУ) и другим многосторонним донорам следует способствовать принятию чрезвычайных мер в отношении системы социальных гарантий посредством предоставления временных льготных условий погашения задолженности и оказания определенной прямой поддержки для осуществления этих мер. Указывалось на необходимость информирования МФУ о соответствующей роли права на развитие как

основы процесса развития. Внимание обращалось на явный конфликт между правозащитной концепцией развития, которая предполагает переориентацию политики страны в области развития в направлении создания устойчивых механизмов социальной защиты и уменьшения неравенства в качестве главных проблем, и либеральной модели развития, даже если она дополняется принятием государством целевых мер и программ, основанных на принципах эффективности использования ресурсов. Последний подход получил в целом положительную оценку МФУ в период экономического кризиса и социальной нестабильности. Права человека характеризуются как материальным, так и практическим содержанием. Политика, направленная на реализацию прав человека, защищает людей от уязвимости, вызванной социальной нестабильностью, и может также способствовать экономическому росту. Независимо от общего состояния развития страны права человека должны должным образом соблюдаться, что неизбежно требует принятия надлежащих мер на государственном и социальном уровнях.

II. ЧИЛИ

26. Последний опыт развития Чили во многом является итогом успешного использования либеральной модели, хотя не все связанные с этим достижения могут объясняться только этим фактором. В период 1985-2002 годов, несмотря на экономический спад в 1998/99 году вследствие азиатского кризиса и неблагоприятных международных условий для чилийского экспорта, ВВП страны увеличивался в среднем более чем на 6,5% в год. Благодаря сочетанию устойчивого роста и четко ориентированных социальных программ в период 90-х годов, в рамках которых решались проблемы создания равных условий, а также возможностей для населения в целом, масштабы нищеты сократились почти наполовину. Всего лишь за 11 лет, а именно с 1987 по 1998 год, показатели нищеты сократились с порядка 45% до 22%, а крайней нищеты - с почти 17% до приблизительно 6%. В настоящее время показатель крайней нищеты находится на уровне 4%, а общей нищеты 17-21% - в зависимости от применяемого критерия черты бедности. Несмотря на этот хороший показатель сохранения роста и постоянного уменьшения масштабов нищеты, даже в период спада в конце десятилетия страна не сумела изменить ситуацию с неравенством доходов. Действительно, в отличие от других латиноамериканских стран, в которых неравенство доходов увеличилось в этот же период, в Чили показатели неравенства не ухудшились, однако они и не стали лучше. Это вопрос, который требует проведения анализа, учитывая то отношение, которое он имеет к праву на развитие.

27. В период кризиса 1982-1984 годов в экономике произошел резкий спад, а уменьшение ВВП в 1982 году составило 15%. В стране наблюдался резкий спад инвестиций на 50%, рост показателя безработицы до уровня более 25%, дефицит текущих

статей платежного баланса, выражаемый двузначной цифрой, и нестабильные коэффициенты погашения задолженности (71% экспорта товаров и услуг в 1982 году). Этому кризису предшествовало сочетание внешних потрясений и определенные недостатки в политике, такие, как индексация номинальных зарплат по отношению к прошлой инфляции, фиксированные номинальные обменные курсы и неадекватный контроль за финансовыми учреждениями, хотя в целом эта политика была правильной. В стране произошло повышение внешних процентных ставок, а цена на ее основной экспортный товар - медь - снизилась. Эти события наряду с региональным кризисом задолженности, связанного с проблемами задолженности Мексики, явились причиной резкого сокращения объема иностранных кредитов Чили, и параллельно с девальвацией валюты, которая была проведена в середине 1982 года, произошел общий крах финансового и производственного секторов. Усилия по спасению финансового и производственного секторов путем предоставления дополнительных кредитов оказались несостоятельными с финансовой точки зрения. Отсутствие притоков капитала затруднило обслуживание государственного долга и покрытие дефицита текущих статей платежного баланса. В этих условиях правительство начало осуществление программы структурной перестройки, ведущей к проведению широкомасштабных реформ национального и внешнего секторов.

Экономические реформы и результаты

28. На первоначальном этапе главной задачей реформ являлась макроэкономическая стабилизация экономики: обеспечение бюджетного баланса и стабильного текущего банковского счета, а также реабилитация финансового сектора. В целях увеличения государственных сбережений налоговые поступления были увеличены почти на 3%, а государственные расходы снижены почти на 2,5% ВВП. Были приняты меры по стимулированию роста экспорта. Импортные тарифы были снижены в среднем с 25% до 20%. Кроме того, правительство проводило жесткую валютную политику и допускало обесценение реальной заработной платы и валюты. За мерами по стабилизации последовали структурные реформы, которые осуществлялись в период 1965-1988 годов и были направлены на дерегулирование и расширение рынков товаров и капитала. Правительством были приняты следующие меры: приватизация государственных предприятий; поощрение обменов долговых обязательств на акции; изменение приоритетов и сроков его программ государственного инвестирования с переходом от крупных капиталоемких проектов к высокоприоритетным проектам по поддержанию существующей инфраструктуры; укрепление нормативной базы финансового сектора; стимулирование расширения рынка капитала посредством отмены ограничений на инвестиции пенсионных и страховых фондов и создание стимулов для покупки работниками акций недавно приватизированных предприятий; и инициирование

мероприятий, направленных на диверсификацию экспортной корзины страны. Главной мерой явилось учреждение фонда для стабилизации поступлений от экспорта меди, которые составляли большую часть экспортного дохода страны.

29. Воздействие на экономику было почти немедленным: рост ВВП резко увеличился с порядка 2% до почти 7%, увеличение занятости привело к снижению показателя безработицы с 12% до 8%, дефицит текущих статей платежного баланса снизился с более чем 8% до 1,3% ВВП, бюджетный дефицит в размере 2,6% превратился в активное сальдо в 2,9%, а показатель обслуживания внешней задолженности сократился с 50% до порядка 25%. Была создана основа для периода устойчивого и высокого роста и обеспечения первого демократически избранного с 1973 года правительства необходимой платформой для начала осуществления его программы социального развития, уменьшения масштабов нищеты и обеспечения справедливости.

30. В 1990-е годы главной задачей экономической политики было обеспечение роста и социальной справедливости. Стратегия устойчивого роста была основана на обязательстве по поддержанию макроэкономической стабильности и повышению производительности и эффективности на национальном уровне посредством открытия экономики для внешней конкуренции. Стратегия достижения большей справедливости предполагала увеличение государственных ассигнований на нужды здравоохранения, жилищного строительства, образования и социального обеспечения.

31. Последующий устойчивый рост объяснялся возросшим накоплением физического капитала (средний показатель прироста капиталовложений в 1990-е годы составлял 23% по сравнению с 20% в 1980-е годы), увеличением численности рабочей силы и повышением качества человеческого капитала, а также повышением производительности факторов производства⁹. Либерализация торговли способствовала более совершенному распределению ресурсов и повышению конкурентоспособности, благодаря чему сектора, находящиеся в сравнительно благоприятном положении, а именно горнодобывающая промышленность и природные ресурсы, сохранили темпы роста благодаря экспорту своей продукции. Экспортная корзина характеризовалась быстрой диверсификацией: несмотря на уменьшение доли меди с 46% до 37%, доля лесного хозяйства, рыболовства, вин, фруктов и других сельскохозяйственных продуктов увеличилась в течение этого же периода более чем на одну треть. К концу десятилетия тарифы снизились в среднем почти 8% и уверенно приближались к достижению установленной цели в 6% к январю 2003 года. Кроме того, сильный финансовый сектор, опирающийся на более совершенную нормативную базу и контроль со стороны независимого Центрального банка, создал необходимый климат как для инвесторов, так и держателей сбережений.

32. Благодаря осторожному управлению бюджетными средствами при наличии стабильной бюджетной и налоговой политики были созданы условия для увеличения показателей роста как внутренних, так и иностранных инвестиций и обеспечены ресурсы, для того чтобы правительство смогло выполнить свое обязательство в отношении увеличения социальных расходов. До 1999 года активное сальдо платежного баланса сохранялось в среднем на уровне 1,4% ВВП, а Фонд стабилизации цен на медь использовался для проведения антициклической политики государственных расходов. При наличии стабильных налоговых ставок и государственных доходов на уровне 20-24% ВВП правительство могло позволить себе увеличение государственных расходов на здравоохранение и образование на 2% ВВП. В результате устойчивого роста доходов, снижения инфляции (с 26% в 1990 году до 4% в 2000 году) и увеличения расходов на социальный сектор удалось добиться значительного уменьшения масштабов нищеты.

33. Последовательное сокращение численности населения в Чили, получающего доход на нищенском уровне, явилось главным образом результатом быстрого роста дохода на душу населения. С 1987 по 1998 год реальный доход на душу населения ежегодно увеличивался на 5,7%. Согласно данным Всемирного банка, лишь один этот рост способствовал сокращению масштабов нищеты почти на три четверти, а остальное сокращение произошло благодаря увеличению правительственных расходов на социальное обеспечение. Произошло значительное улучшение целого ряда социальных показателей в таких областях, как образование (охват начальным и средним образованием), жилищное строительство (обеспечение соответствия зданий местным стандартам), здравоохранение (продолжительность жизни и детская смертность) и рынок труда (уровень безработицы, показатели доли работающих женщин, средний срок обучения в школе для рабочих и средний трудовой доход). Общие государственные расходы на образование, здравоохранение, жилищное строительство, социальное обеспечение и прочие социальные услуги увеличились за это десятилетие с 67% до 71%; это увеличение объяснялось главным образом перераспределением государственных средств в эти сектора из статей расходов на оборону и обслуживание государственного долга. Хотя на долю государственной пенсионной системы приходится 44% этих государственных расходов, в целях оказания поддержки осуществляемым правительством реформам были значительно увеличены расходы на образование. В рамках программ по повышению эффективности образования проводилось систематическое качественное улучшение условий, методики и конечных результатов работы муниципальных и субсидируемых в частном порядке школ наряду с введением гибкой, но более требовательной учебной программы для начальных учебных заведений и новшеств, соответствующих конкретным требованиям школ. Доля общих расходов на образование, как государственное, так и частное, составляет в настоящее время 7,6% ВВП. В секторе здравоохранения правительство провело децентрализацию государственного

медицинского обслуживания до уровня муниципалитетов. Предоставление и финансирование медицинских услуг улучшилось благодаря сочетанию участия частного сектора (частное страхование здоровья с предварительной оплатой) и целевых государственных ассигнований для домашних хозяйств с низким уровнем дохода. Кроме того, были также увеличены расходы на новые целевые социальные программы, некоторые из которых осуществлялись в виде начатого в 1991 году субсидирования систем водоснабжения и канализации.

34. В целом проведенная Всемирным банком оценка нищеты, понятие которой широко определяется критериями нищенского дохода и отсутствия доступа к основным социальным услугам (образование, здравоохранение и жилище), показывает, что лишь 1,5% домашних хозяйств характеризуются дефицитом по всем четырем параметрам; около 51% домашних хозяйств не характеризуются отсутствием социального обслуживания или дефицитом дохода. В то же время уменьшение масштабов нищеты не отличалось равномерным распределением по регионам и группам населения. Большей концентрацией групп населения, живущих в условиях нищеты, характеризуются сельские районы, а также уязвимые сегменты населения, а именно группы коренных жителей. Во всех регионах, за исключением одного, показатель масштабов нищеты превышает по меньшей мере на 50% соответствующий показатель района Сантьяго, на долю которого приходится половина общей численности населения страны. В этих регионах значительно выше доля сельского населения, которая составляет лишь 15% общей численности населения страны. Кроме того, согласно данным 1996 года доля коренного населения, живущего в условиях нищеты, составляет 36% (на это население приходится до 10% общей численности населения) по сравнению с 23% некоренного населения. Помимо этого 65% семей коренного населения относятся к двум низшим квинтилям распределения доходов. Как представляется, образование является единственным главным фактором, позволяющим объяснить подобное различие между бедными и небедными.

35. Несмотря на все эти успехи, Чили по-прежнему характеризуется постоянным высоким неравенством в сфере распределения дохода. В 1998 году коэффициент Джини (показатель, характеризующий неравенство доходов) на уровне 0,547 был почти таким же, что и в 1988 году. Подобная стабильность неравенства доходов в данный период в целом не свидетельствует об ухудшении ситуации, наблюдавшемся в течение 1994-1998 годов, когда произошло увеличение показателя распределения доходов между верхним и нижним децилями. Реальный доход нижнего дециля увеличился почти на 15%, а верхнего - на 31%. Данные, которые были использованы для оценок этого неравенства, включают только доход и переводы наличных средств, которые имеются в распоряжении домашнего хозяйства, и не включают условно рассчитанную денежную стоимость

бесплатно оказанных социальных услуг. Если бы эта стоимость также учитывалась, то указанный коэффициент Джини снизился бы до 0,50. Считалось, что на значение коэффициента неравенства повлияли субсидии на образование и последующие субсидии на здравоохранение и оплату жилищ. Согласно оценкам, компонент субсидий социальных программ увеличился в реальном выражении (по курсу песо 1998 года) с 4 486 на душу населения в 1990 году до 10 225 в 1998 году.

36. Еще одной проблемой является безработица, хотя, вероятно, и не такой серьезной, как проблема постоянного неравенства доходов. В целом показатель безработицы уменьшился с конца 1980-х годов и составлял в среднем порядка 6-8% в год в течение большей части 1990-х годов, а после экономического спада 1998/99 года он несколько увеличился и стал выражаться двузначной цифрой. В то же время на дезагрегированном уровне показатель безработицы составлял 24% для мужчин в самом низком квинтиле и 28% - для лиц возрастной группы от 18 до 24 лет. Подобная безработица характеризуется также сезонным характером - зимой она увеличивается. Высокие показатели безработицы среди молодежи объясняются неэластичностью рынка труда, которая выражается в высокой стоимости санкционированных выходных пособий и относительно высокой минимальной заработной платой, которая в самые последние годы возрастала более быстрыми темпами по сравнению со средней заработной платой. Установление фиксированной и номинальной заработной платы в сочетании со снижением показателей инфляции привело к тому, что корректировки рынка труда проводятся скорее с учетом фактора безработицы, а не заработной платы. В посткризисный период правительство начало осуществление программы непосредственной занятости, охватившей порядка 100 000 человек. Частному сектору была выделена субсидия в размере 70% минимальной заработной платы на период трех месяцев в том случае, если он нанимал новых работников без увольнения уже имеющих.

Уроки чилийского опыта развития

Разумное использование бюджета, рост и социальное развитие

37. Чилийский опыт показывает, что высокий рост (дохода на душу населения), сохраняющийся в течение значительного периода времени, может явиться мощным стимулом для быстрого уменьшения масштабов нищеты и достижения общего улучшения основных показателей развития социального сектора. Если главным стержнем экономического роста является стабильный макроэкономический баланс, разумное использование бюджета и стабильная политика, то он может продолжаться в течение длительных периодов времени и создавать возможности для эффективного противодействия внешним потрясениям и неожиданным последствиям глобальных

событий. В то же время он способствует поддержанию государственных инициатив, направленных на ликвидацию несоответствия в обеспечении населения социальными услугами и доступа к этим услугам, которые необходимы для более эффективной реализации прав человека. Постоянное активное сальдо платежного баланса центрального правительства в сочетании с целенаправленным перераспределением государственных расходов в приоритетные социальные секторы не только способствовало увеличению социальных расходов, но и позволило также проводить антициклическую политику, благодаря которой экономика быстро вышла из фазы спада и смогла преодолеть дестабилизирующие последствия для бедной и уязвимой части населения. Подобная привязка социальной политики к задачам средне-долгосрочного развития является характерной чертой чилийской модели либеральной экономики.

Снижение неравенства доходов

38. Чилийский опыт также свидетельствует о необходимости проведения различий между политикой, направленной на уменьшение масштабов нищеты, и политикой сокращения неравенства доходов. Они могут отличаться друг от друга как с точки зрения их содержания, так и сроков выполнения поставленных задач. В то время как для решения проблемы нищеты достаточным может оказаться целевое перераспределение доходов, оно может оказаться неэффективным в отношении неравенства доходов. В случае Чили видно, что неравенство доходов уменьшилось, хотя и в ограниченной степени, благодаря целевым государственным расходам на цели образования и здравоохранения. Однако этот процесс является медленным и требует гораздо большего времени по сравнению с более прямой стратегией, такой, как расширение возможностей кредитования на разумных условиях неорганизованного сектора и микропредприятий (на которые приходится почти 83% официальных предприятий и 43% занятости рабочей силы) в сочетании с программами активной профессиональной подготовки для повышения производительности труда, а следовательно и размера заработной платы в нижнем эшелоне рынка труда. Имеются также возможности для использования четко сформулированной политики перераспределения (активов) для решения проблемы неравенства доходов, особенно в сельских районах и среди уязвимых групп населения.

Ответные меры на глобальные события: подход и механизмы

39. Чили последовательно пыталась повысить эффективность своих ответных мер на глобальные события и извлечь выгоду из процесса глобализации. В 1986 году в стране был создан Фонд стабилизации цен на медь, предназначенной не только для стабилизации бюджетных поступлений от экспорта меди, защиты страны от влияния колебаний, связанных с условиями торговли, но также и для осуществления социальной защиты и

программ развития в виде комплексной антициклической политики в периоды соответствующей необходимости. Она стремилась обеспечить большую транспарентность своей торговой политики, в одностороннем порядке открыла свою экономику посредством установления своих средних тарифных ставок на уровне 6% и проводила на многосторонней торговой основе постепенное сокращение тарифных и нетарифных барьеров. В то же время она предложила своим потенциальным торговым партнерам заключить взаимные торговые соглашения, подписала соглашения о свободной торговле с Европейским союзом и Соединенными Штатами и добивалась заключения таких соглашений с другими потенциальными торговыми партнерами.

Концепция права на развитие

40. Организации гражданского общества особенно остро реагировали на проблему прав человека из-за, возможно, недавних событий в истории страны, связанных с нарушениями прав человека и предъявления последующих претензий в отношении реституции. Это способствовало в определенной степени благоприятному восприятию вопросов о праве на развитие во время обсуждений, проведенных независимым экспертом. Представители правительства рассматривали международные договоры по правам человека в качестве основы для этической системы ценностей, определяющей любой всеобъемлющий подход к развитию. В практическом плане они считали необходимым наличие более широкой коалиции между государственным и частным секторами для реализации прав человека. Существовала необходимость долгосрочной политической перспективы для экономического роста, а также социального развития в рамках устойчивого с финансовой точки зрения процесса при высокой четкости, транспарентности и предсказуемости функционирования государственных учреждений. Такие программы, как "Чилийская система солидарности" - правозащитная система социальных гарантий для беднейших слоев населения - и инициативы "Chile Barrio" ("Чилийское соседство") рассматривались в качестве шагов в направлении осуществления принципов, основанных на праве на развитие. В международном контексте страна благоприятствовала свободной, справедливой и транспарентной торговле как стимула для общего развития страны. Правительство считало, что международное сотрудничество между странами и многосторонними учреждениями является средством, дополняющим национальные усилия по поощрению большей справедливости и возможностей, и оказывало поддержку различным международным соглашениям. Нередко всеобщему охвату адекватными и качественными социальными услугами мешали социальные ограничения. Правительство считало, что, кроме того, трудно в политическом и техническом плане включать в цели развития минимальные требования в отношении реализации прав. Хотя в социальной политике правительства особое место отводилось защите интересов наиболее уязвимых сегментов населения и принципов социальной справедливости, интеграции и обеспечению

возможностей, вряд ли существовал какой-либо институциональный механизм для кросс-секторальной координации, которая является необходимой для осуществления правозащитного подхода. Представители правительства считали, что при планировании развития с учетом фактора реализации прав человека исключительно важными являются следующие элементы: уменьшение дискреционных полномочий властей; поощрение участия населения в процессе развития, публичная проверка и социальный аудит; и создание условий для проведения диалога между различными участниками процесса развития.

III. БРАЗИЛИЯ

41. Бразилия характеризуется длительным периодом высоких темпов экономического роста. Этот рост не был, однако, равномерным; кратковременные периоды роста переплетались с периодами стагнации и даже экономического спада. Стране также не удалось ликвидировать нищету и, что более важно, добиться существенного улучшения ситуации с неравенством доходов. После периода относительно высокого роста в 1960-х и 1970-х годах рост ВВП в 1980-х годах стал меньше темпов роста населения, из-за чего 1990-е годы стали потерянным для страны десятилетием. В отличие от других стран региона, в том числе двух исследованных в настоящем докладе стран, которые добились значительного прогресса за последнее десятилетие, рост в Бразилии в 1990-е годы по-прежнему был хаотичным. Средний рост ВВП в Бразилии с 1990 по 2000 годы составлял всего лишь 2,7% в год. В период с 1985 года, когда в стране была восстановлена демократическая система правления, по 1994 год происходил процесс политической консолидации демократических сил, во время которой предпринимаемые попытки экономической стабилизации носили главным образом целевой характер. Они в основном заключались в замораживании цен, которое не было привязано к основам валютно-финансовой политики, и не были направлены на решение проблем индексации заработной платы и других цен в соответствии с процессом инфляции. Это привело к несогласованности различных цен и усилению инфляционных тенденций, которые в конечном итоге перешли в спираль почти гиперинфляции в начале 1990-х годов. В период 1991-1993 годов рост ВВП в реальном выражении составлял менее 2% в год, а средний показатель инфляции (определенный по общему индексу цен) превышал 1 400% в год и в 1993 году достиг пикового значения в 2 708% в год. В этот же год показатель масштабов нищеты, измеряемый в соответствии с критерием национальной черты бедности, составил 43%¹⁰.

Экономические реформы и результаты

42. Период 1994-1998 годов характеризовался этапом макроэкономической стабилизации, благодаря которой экономика вышла на путь устойчивого роста. Суть стратегии заключалась в осуществлении "Реального плана", в соответствии с которым была успешно введена новая валюта и решительно покончено с этапом инфляции. Показатель инфляции снизился до минимальных двухзначных цифр в 1995 году, а в конечном итоге до менее 2% в 1998 году. Квазификсированный диапазон обменного курса выступил в качестве номинального фактора сдерживания цен. Была ликвидирована система контроля за ценами, проведены приватизация и реформы финансового сектора, а реформы сферы торговли привели к снижению уровней тарифов и ослаблению некоторых нетарифных ограничений. Все эти меры способствовали росту производительности, улучшению инвестиционного климата и стимулированию притоков прямых иностранных инвестиций. Наряду со значительным увеличением темпов роста наблюдалось уменьшение инфляции. Кроме того, в период 1993-1995 годов произошло значительное уменьшение масштабов нищеты, составившее более 9%. В то же время в последующие годы этого периода не удалось сохранить ни темпы роста, ни последовательное уменьшение масштабов нищеты. Средние темпы роста ВВП в этот период составили в целом около 3%, а показатель масштабов нищеты в 1999 году был на уровне 1995 года.

43. Первоначальные выгоды, полученные благодаря мерам стабилизации, не могли оказать совокупного воздействия из-за непроведения надлежащих структурных реформ. Несмотря на увеличение притоков капитала, постоянный бюджетный дефицит и жесткая валютная политика привели к повышению процентных ставок и расходов на погашение процентов. К 1998 году государственный долг возрос с порядка 30% ВВП до почти 42%. Номинально фиксируемый обменный курс, увеличение притоков капитала и уменьшение внутренней инфляции открыли возможность для повышения обменного курса в реальном выражении. Произошло снижение показателя внутренних сбережений и резкое увеличение внешней задолженности: за пятилетний период она возросла с менее 150 млрд. долл. США до почти 225 млрд. долл. США в 1998 году. Хотя общая сумма внешнего долга, более половины которого приходилось на частную задолженность, составляла порядка 40% ВВП, коэффициент обслуживания внешнего долга, т.е. доля обслуживания внешнего долга в общей сумме экспортных поступлений страны, был весьма высоким из-за низкого объема внешней торговли Бразилии (доля экспорта составляла лишь 10% ВВП). Снижение темпов роста экспорта, которые составляли 5,8% в период 1990-2000 годов по сравнению с 4,5% в 1980-е годы, могло произойти, вероятно, из-за завышения стоимости валюты и трудностей, связанных с финансированием и инфраструктурой экспорта. Эти факторы, а именно финансовая расточительность и увеличение внутреннего долга, а также внешняя задолженность и обслуживание долга,

усугубили традиционную уязвимость экономики, которая в сочетании с международным кризисом 1997-1998 годов привела к резкому снижению роста ВВП в эти годы.

44. Во время второго, после 1999 года, этапа макроэкономической стабилизации страна смогла выйти из кризиса 1999 и 2001 годов и создать пользующуюся доверием политическую систему. Помимо нескольких изменений политического характера, был осуществлен переход к режиму плавающего обменного курса, проведена девальвация валюты (почти на 35% в январе 1999 года), проводилась валютная политика, направленная на борьбу с инфляцией, а также бюджетная политика, задачей которой являлось достижение постоянного и значительного первичного активного сальдо. Весьма важным элементом стабилизации макроэкономической среды и устойчивого роста считалось управление размером и структурой государственного долга. Занимаясь проблемой увеличения первичного активного сальдо, правительство надеялось добиться снижения долгосрочных процентных ставок для стимулирования инвестиций и соответственно роста. В то же время активная валютная политика была направлена на соответствующую компенсацию ожидаемых инфляционных тенденций и изменений обменного курса, негативно влияющих на краткосрочные процентные ставки, которые способствуют устойчивости внешних долгов. Посредством установления повышенных показателей первичного баланса правительство смогло также обрести дополнительные ресурсы, необходимые для его политики социального развития.

45. Об успехе этих мер можно судить по изменению некоторых показателей. С 1999 года наблюдалось постоянное улучшение торгового баланса, а с 2001 года он стал характеризоваться значительным активным сальдо. Хотя изначально улучшение показателей торгового баланса объяснялось снижением объема импорта после корректировок обменного курса и темпов роста ниже ожидаемых, в последнее время наблюдалось увеличение объема экспорта. В 2002 году активное сальдо торгового баланса составляло порядка 13 млрд. долл. США, а за первые восемь месяцев 2003 года оно уже превысило этот уровень. Показатель увеличения объема экспорта составлял почти 20% в текущем году, а средняя ставка тарифов снизилась почти до 14%, в то время как самые высокие тарифы находились на уровне 35%. Фактические ставки после возврата пошлин и вычетов были еще меньше. Кроме того, правительство упорно добивалось достижения высоких показателей по первоначальному активному сальдо, что способствовало стабилизации относительного показателя государственного долга и улучшило показатель первичного баланса до чуть более 4% ВВП в 2002 году. Внешний долг также уменьшился. В то же время, несмотря на явное повышение темпов роста в 2000 году, когда в стране было зарегистрировано увеличение ВВП на 4,5%, он вновь резко сократился вследствие внутренних и внешних потрясений, включая национальный энергетический кризис, снижение темпов роста мировой экономики и неопределенность в

отношении международных потоков капитала, вызванную кризисом в других странах региона. Снижение темпов роста сопровождалось уменьшением доступа к иностранному капиталу, обесцениванием валюты, повышенной инфляцией и прекращением понижительной тенденции процентных ставок. Еще более важным явилось увеличение государственного долга в 2001 и 2002 годах вследствие указанных потрясений, что явилось свидетельством неадекватного характера проведенных ранее финансовых реформ.

46. В том что касается развития социального сектора, страна добилась в 1990-е годы замечательных результатов в области улучшения условий жизни населения, снизила почти на 10% масштабы нищеты к середине этого десятилетия и в последующий период; приняла меры по сохранению ее богатого природного наследия. Показатель масштабов нищеты оставался на том же уровне, несмотря на негативные потрясения и стагнацию роста дохода на душу населения в отличие от других стран региона. Общая численность учащихся в системе базового образования увеличилась с 84% в начале десятилетия до 95% в его конце. В частности, количество зачисленных в школу детей в возрасте 7-11 лет возросло с 80,5% до 96,5% в 2000 году, а показатели неграмотности за тот же период снизились с 18,3% до 10,2%; детская смертность сократилась с 47,8 на 1 000 детей в 1990 году до 29,6% в 2000 году; доступ к питьевой воде улучшился с 73% населения в 1986 году до 87% в 2000 году. В то же время около одной трети населения до сих пор находится ниже черты бедности, масштабы которой являются весьма высокими для страны с тем уровнем дохода, который приходится в Бразилии на душу населения. Это является следствием существования серьезной проблемы, связанной с неравенством доходов в стране. На долю самой бедной одной пятой части населения приходится лишь 2,2% национального дохода или, если взглянуть на эту ситуацию с другой стороны, до осуществления перераспределений доходов самая богатая доля населения в 1% получает те же самые 10% национального дохода, что и самые бедные 50% жителей страны. Неравенство доходов существует между сельским и городским населением, а также между разными расовыми группами и регионами страны¹¹. Особенно значительный разрыв между показателями доходов и социального положения наблюдается в северо-восточном регионе страны. Кроме того, существуют многочисленные разногласия в отношении вопроса о рациональном использовании окружающей среды, хотя и принимаются меры для решения этих вопросов. Несмотря на то, что 82% населения проживает в городских районах, лишь 56% городских жилищ оборудованы системой канализации. В сельских районах менее 20% населения пользуются водопроводом и лишь 13% - санитарно-гигиеническими услугами. В целом обработку проходит менее 10% сточных вод и в стране не собирается до 40% твердых отходов.

47. Некоторые из этих тенденций сопровождаются разработкой показателей развития людских ресурсов на муниципальном уровне для всех регионов страны¹². Данные

показывают, что Бразилия действительно улучшила свою позицию за последнее десятилетие с точки зрения ее Национального индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП), который увеличился с 0,709 в 1991 году до 0,764 в 2000 году в результате улучшения всех трех измерений этого индекса, а именно дохода, продолжительности жизни и образования. Еще более важным является тот факт, что этот Индекс повысился во всех штатах страны и в 99,87% ее муниципалитетов. Хотя в целом страна по-прежнему относится к категории стран "среднего" развития человеческого потенциала, количество муниципалитетов с высоким индексом развития человеческого потенциала возросло с 19 в 1991 году до 574 в 2000 году, т.е. более чем 10% всех муниципалитетов страны. Значительное улучшение этого индекса (на национальном уровне) в значительной мере объясняется улучшением показателей образования (61%), после чего следуют уровень дохода (26%) и продолжительность жизни (13%). Этот индекс также показывает различия между регионами в плане их социальных достижений. Так, например, он показывает, что лишь 4 из 100 лучших с точки зрения ИРЧП муниципалитетов находятся за пределами более развитых южных и юго-восточных регионов (и один из них является национальной столицей, а другие - курортными островными городами в северо-восточном регионе). Несмотря на несколько большее увеличение ИРЧП у чернокожего населения страны (0,70 в 2000 году) по сравнению с белым населением (0,811 в 2000 году), разрыв в уровне доходов между этими сегментами населения остается прежним, при этом средний чистый доход чернокожего населения составляет лишь 41% от соответствующего дохода белой части населения.

48. Несмотря на вялые темпы экономического роста и действующие в стране финансовые ограничения, Бразилия продемонстрировала удивительное стремление к созданию и сохранению разумной всесторонней системы социального обеспечения с уделением особого внимания в последнее время проблеме ликвидации нищеты посредством осуществления программ перераспределения доходов. За немногие месяцы нахождения у власти нынешнего президента наряду с продолжением осуществления концепции, полученной в наследство от предшествующего режима, были приняты важные меры для отказа от некоторых слабых элементов и активного использования позитивных моментов национальной концепции социального развития.

49. Общий объем государственных социальных расходов в Бразилии, включая расходы всех эшелонов системы управления, составляет порядка 20% ВВП, и они распределяются по целому ряду программ социальной защиты. Около 60% этих расходов связано с финансированием расходов системы социального обеспечения на пенсии, с тем чтобы увеличить взносы бенефициаров, которые относятся главным образом к официальному сектору и составляют лишь 40% имеющейся в настоящее время рабочей силы (доля неофициального рынка в Бразилии превышала 60% в конце 1990 года). В то же время

этот сегмент социальных расходов в Бразилии является явно регрессивным, поскольку он усугубляет уже существующее в стране значительное неравенство доходов. За исключением программ социального обеспечения лиц престарелого возраста эти расходы не приносят в целом никакой выгоды бедным слоям населения. Фактически, согласно оценкам, содержащимся в исследовании Всемирного банка, лишь 1% расходов на социальное обеспечение доходит до самых бедных 10% бразильцев, а 50% приходится на долю самых богатых жителей, составляющих 1% населения страны.

50. Стратегия социальной защиты, охватывающая бедных и исключенных из социальной жизни страны жителей, осуществляется главным образом по линии программ условного перевода денежных средств, таких, как *Болша-Эскола*, программа по искоренению детского труда (ПЕТИ), программа пенсионного обеспечения в сельских районах (для престарелых лиц или инвалидов) и последняя инициатива под названием "Нулевой голод"¹³. Программа "Болша-Эскола" была начата в 1995 году и в настоящее время ею охвачено более одной трети всех детей школьного возраста из возрастной группы 6-15 лет, а ее цель заключается в стимулировании зачисления в школы и школьной посещаемости. Этой программой предусматривается стандартное пособие семьям, в которых имеется до трех детей, а доход на одного члена семьи меньше половины минимальной заработной платы. Согласно оценочным данным, благодаря этой программе удалось, вероятно, снизить наполовину количество детей из бедных семей, которые не учатся в школе. Как указывалось, более совершенный охват, более значительные перераспределения и административное объединение с аналогичными инициативами (ПЕТИ) будут способствовать повышению эффективности этой программы. Кроме того, в соответствии с действующим соглашением с федеральным правительством о разделении расходов многие из наиболее бедных муниципалитетов, испытывающих наибольшую потребность в этой программе, не могут воспользоваться этой инициативой. ПЕТИ начали осуществлять с тем, чтобы решить проблему детского труда в городских и сельских районах. Она также связана с выплатой денежных субсидий семьям с работающими детьми школьного возраста (7-14 лет), у которых доход на одного человека меньше половины минимальной заработной платы, в том случае, если в свою очередь школьная посещаемость таких детей не менее 80% требуемой посещаемости, и эти дети участвуют также в программах мероприятий, проводимых после учебных занятий. Благодаря этой программе, участие в которой рассчитано на четыре года, доля работающих детей снизилась с 20% в 1992 году до 15% в 1999 году. Она рассматривается в качестве четко сформулированной инициативы, которая не утрачивает своей актуальности ввиду масштабов данной проблемы. Программой выплаты пенсий инвалидам и престарелым лицам, которую начали осуществлять после принятия закона в 1993 году, предусматривается выплата пенсии в размере одной минимальной заработной платы семье, в которой имеется инвалид или лицо престарелого возраста, а уровень

дохода на одного члена семьи меньше одной четверти минимальной заработной платы. На долю этой инициативы приходилось почти 45% расходов на социальную помощь в 2002 году.

51. В рамках программы "Нулевой голод", которую правительство начало осуществлять в начале этого года, главное внимание уделяется искоренению в течение четырех лет таких явлений, как голод, недостаточное питание и крайняя нищета. Этой программой в Бразилии охвачено 9,3 млн. семей, или 44 млн. человек. Считается, что эта инициатива в том виде, в котором она сформулирована и осуществляется на экспериментальной основе, соответствует критериям реализации права на достаточное питание и правозащитной концепции развития. В программе признается, что ликвидация голода является не просто моральным императивом, но и дает также важные социальные и экономические выгоды. Ее концепция характеризуется всеобъемлющим и общенациональным характером, хотя на первоначальном этапе она осуществляется в экспериментальном порядке в северо-восточном регионе, который характеризуется концентрацией исключительно бедной части населения. В программе сочетаются меры, направленные на расширение доступа к продовольствию и более качественному питанию посредством перераспределения ассигнований, а также совершенствование производства и средств к существованию сельскохозяйственного подсектора семей, который является наиболее уязвимым с точки зрения отсутствия продовольственной безопасности, посредством предоставления больших возможностей для использования технических услуг и финансовой поддержки. Перераспределения ассигнований направлены в свою очередь на предоставление прав на продукты питания путем использования продовольственных купонов или дебетовых карточек, предназначенных исключительно для отдельных видов продовольственных товаров, при этом выдвигается условие о необходимости участия в учебных программах по обучению грамотности взрослых или программах профессиональной подготовки. Эта инициатива характеризуется многосекторальным подходом, направленным на повышение кросс-секторальной синергии и эффективности осуществления программ государственного сектора. Она основана на полноценном участии гражданского общества и направлена на крупномасштабную мобилизацию и участие предполагаемых бенефициаров.

Уроки бразильского опыта развития

Концепция социального обеспечения

52. Характерным аспектом стратегии социального обеспечения в Бразилии явилась разработка действенных моделей условных и четко ориентированных перераспределений доходов. Помимо увеличения чистого дохода целевых домашних хозяйств подобные

меры характеризовались успешным изменением поведенческих привычек детей и их родителей, благодаря чему увеличилось количество зачисленных в начальные школы детей и их посещаемость, а также повысился уровень грамотности взрослого населения и профессиональной подготовки рабочей силы, что в свою очередь способствовало их будущей продуктивности и перспективам получения более высокой заработной платы. В последнее время эта концепция включала выявление и анализ пробелов в стратегии социальной защиты и совместное осуществление мер по их ликвидации. Частично это было вызвано тем соображением, что в течение значительного периода времени экономический рост не отличался необходимыми устойчивыми темпами роста и не создавал достаточные возможности для трудоустройства. Например, следствием признания того факта, что существующие меры социальной защиты в большей мере соответствуют интересам престарелых и детей школьного возраста и не обеспечивают надлежащего охвата молодой части работоспособного населения, особенно в сельских районах, явилось осуществление таких инициатив, как программа "Нулевого голода" и сельскохозяйственных реформ. Еще более важным явилось то, что при разработке и осуществлении этих мер была продемонстрирована возможность обоснования этих мер, исходя из критериев защиты прав человека, которые направлены на развитие людского потенциала, характеризующегося массовым участием, равноправием, отсутствием изолированности и наделением полномочиями. Хотя еще слишком рано давать оценку последствиям некоторых из недавно осуществленных мер, тот факт, что в целом концепция социальной защиты сработала, получило свое отражение в улучшении социальных показателей, а также в стабилизации показателей нищеты и неравенства даже в период экономической нестабильности и стресса. Важно, однако, продолжать осуществление этих мер в среднесрочный период и изыскать ресурсы для создания условий, способствующих инвестированию и экономическому росту.

Стабилизация процесса развития

53. В конечном итоге стабильный характер всех этих инициатив зависит в значительной степени от способности экономики сохранять разумные темпы экономического роста в сочетании с макроэкономической стабильностью. Опыт бразильской экономики в этом отношении за последние два десятилетия не был оптимистичным. Хотя страна добилась значительного прогресса за последние несколько лет в создании стабильных макроэкономических условий и институциональных механизмов, которые будут стимулировать инвестиции, производительность и соответственно рост, ей еще предстоит найти решение проблемы критических элементов, которые, вероятно, объясняют ее опыт за этот период, во время которого наблюдалось то прекращение, то возобновление стагнации. Можно утверждать, что способность страны сохранять темпы роста тесно связана с уровнем ее государственного долга, который не только ограничивает поток

ресурсов в национальный частный сектор и повышает стоимость займов, но и создает для страны неопределенную ситуацию в отношении способности правительства удовлетворять свои финансовые потребности и негативно влияет на состояние текущего баланса в результате внешних последствий этого долга. Те трудности, с которыми правительство сталкивается при управлении своим государственным долгом, который в основном является внутренним, связаны с неэластичностью государственных расходов: до 4% ВВП идет на финансирование щедрых пособий по старости, которые привязаны к заработной плате лиц, занятых в системе государственной службы, и условно предоставляемой социальной помощи штатам и муниципалитетам, что не позволяет сократить государственные расходы без ущерба для основных социальных услуг.

Институциональные рамки развития

54. Бразилия приняла многолетнюю программу планирования с перспективой на 20 лет в целях осуществления стратегии, направленной на решение проблем, связанных с достижением большего равноправия, устойчивости и продуктивности процесса ее развития. Каждая из этих целей имеет жизненно важное значение для определения рамок развития, которые могли бы обеспечить основу для осуществления процесса развития на основе соблюдения прав человека в целях реализации права на развитие. Процесс планирования ориентирован на долгосрочную стратегию развития, характеризуется широким участием и увязывает развитие на региональном и местном уровнях с национальным и территориальным планированием. В отличие от сегментарного секторального подхода главное внимание в нем уделяется развитию системы социальной защиты, центральным элементом которой является домашнее хозяйство. Стратегия развития разрабатывается в рамках концепции пяти измерений, которые характеризуют комплексный подход к развитию, в соответствии с понятием права на развитие и взаимозависимости и неделимости прав человека. Цель социального аспекта этой стратегии заключается в обеспечении всеобщего и безоговорочного доступа к государственному обслуживанию, повышению культурного уровня и перераспределению прибыли от повышения производительности труда трудящимся в виде более высоких доходов. Во главе экономического аспекта стоит макроэкономическая стабильность, создание рабочих мест и увеличение объема инвестиций и производительности для обеспечения конкурентоспособности на международном уровне и снижения внешней уязвимости. Региональный аспект этой стратегии направлен на обеспечение равенства между регионами, а природоохранный аспект - на обеспечении гармонии между развитием и экологической устойчивостью. Демократический аспект направлен на укрепление статуса гражданства, соблюдение прав человека и проведение государственной политики на основе широкого участия. Осуществление новых инициатив характеризуется уделением главного внимания совершенствованию

мониторинга и подотчетности процесса развития наряду с использованием методов социального аудита посредством мобилизации гражданского общества и бенефициаров. Более конкретно в плане мониторинга прав человека следует упомянуть создание специального национального механизма отчетности о положении в области прав человека в виде документов национальных докладчиков, посвященных правам на образование, здоровье, труд, окружающую среду, жилище, а также праву на достаточное питание, водоснабжение и землю в сельских районах, соответствующих положениям специальных процедур Комиссии по правам человека.

Концепция права на развитие

55. Правительство, а также гражданское общество безоговорочно привержены реализации прав человека, включая право на развитие. Это находит четкое отражение в проходящих в стране в настоящее время политических и социальных дискуссиях, а также инициативах правительства, особенно его подходе к вопросу социальной защиты. Проведенные в ходе данной поездки обсуждения также показали ту важную роль, которая отводится международному сообществу в деле ликвидации нищеты и голода и достижении других согласованных на международном уровне целей развития посредством оказания поддержки национальным мероприятиям. Указывалось, что в эпоху глобализации и взаимозависимости политика, проводимая одной страной или совокупностью стран, оказывает влияние на другие страны и это влияние является еще более значительным, если соответствующие страны являются ведущими державами. Международному сообществу не удалось создать благоприятные условия для решения развивающимися странами их проблем, а политика различных международных организаций страдала отсутствием последовательности, с чем международному сообществу не удалось справиться в ущерб интересам развивающегося мира. В этой связи указывалось на такую проблему, как практически незначительный уровень помощи в целях развития, которая оказывается развивающимся странам, по сравнению с теми выгодами от торговли сельскохозяйственной продукцией, которых их намеренно лишают в результате сохранения сельскохозяйственных субсидий в развитых странах, которые во много крат превышают уровень помощи на цели развития. Делалась ссылка на отсутствие прогресса в раунде переговоров по вопросам развития Всемирной торговой организации. Указывалось также на острую необходимость осознания бреттон-вудскими учреждениями положительных аспектов концепции развития, заложенных в понятие права на развитие.

IV. ВЫВОДЫ

56. В свете вышесказанного независимый эксперт делает следующие выводы:

а) с точки зрения права на развитие либеральная модель, связанная с Вашингтонским консенсусом в качестве рамок развития, была признана ограниченной не только в плане целей развития, которые она непосредственно ставит, но также и тех механизмов, использование которых она стремится поощрять для достижения этих целей. Правозащитная концепция развития должна характеризоваться более широкими рамками с точки зрения тех многочисленных целей, которые она должна ставить, и тех механизмов, которые ей необходимо применять для реализации этих целей. Еще более важным является то, что подобная концепция способствует отчетности, участию и равноправию в плане масштабов своей политики на национальном и международном уровнях, при этом предусматриваются надлежащие механизмы компенсации неожиданных и неурегулированных последствий национальной политики и международной обстановки;

б) хотя полученный опыт свидетельствует о жизненно важном значении адекватного и устойчивого роста для достижения результатов, соответствующих критериям прав человека, он также показывает недостатки уделения слишком большого внимания этой проблеме, особенно за счет соответствующей концепции социального обеспечения и системы социальных гарантий. Опыт показал, что в текущем контексте глобализации ни одна страна не может остаться в стороне от дестабилизирующего воздействия потрясений в глобальной экономике. Кроме того, дестабилизирующее воздействие механизмов, предлагаемых в рамках Консенсуса, главным образом в отношении рабочей силы, а также национального капитала, должно быть компенсировано, если процесс развития должен характеризоваться устойчивостью и равноправием с точки зрения своих последствий. Это в свою очередь ставит вопрос о совместном воздействии этих механизмов и применении других, которые находятся строго за пределами интересов Консенсуса, с тем чтобы достичь многочисленные цели развития, такие, которые, например, являются очевидными с точки зрения чилийского опыта развития;

с) центральным элементом осуществления концепции права на развитие должна быть способность разработки адекватной и соответствующей концепции социального обеспечения и системы социальных гарантий. Необходимость адекватной системы социальных гарантий возникает ввиду неопределенностей, связанных с характером и распространением текущего процесса глобализации среди

стран. Во многих случаях для получения выгоды от глобальных событий, при сведении к минимуму их дестабилизирующих последствий, требуется осуществление ответных мер и корректировка национальной политики и программ почти в режиме реального времени. Осуществлению этих ответных мер и итогового процесса корректировки нередко мешают ограниченные институциональные возможности в развивающихся странах для параллельного следования глобальным событиям, а также утрата политической независимости, с которой сталкиваются эти страны в связи с существующим международным экономическим и торговым режимом, с которыми нынешние промышленно развитые страны не сталкивались на этапе своего развития. Обоснованием необходимости социального обеспечения является, с одной стороны, потребность в оказании помощи отдельным лицам, когда они не участвуют активно в производственном процессе страны, а с другой стороны - потребность в создании таких возможностей для отдельных лиц, которые способствуют их более эффективной интеграции в производственный процесс и соответственно предоставляют равные блага экономического развития;

d) у каждой из трех стран есть что сказать в отношении правозащитной перспективы развития: это успех системы социальных гарантий в Аргентине, долгосрочная перспектива стратегии социального развития и стабильный макроэкономический баланс как ее основа, а также осторожная финансовая политика в случае Чили и правозащитная концепция социальной защиты в Бразилии. Тем не менее, ни одна из этих стран не предлагает полностью функциональных моделей для осуществления права на развитие;

e) данный опыт подчеркивает важное значение международного сотрудничества в деле осуществления основанного на соблюдении прав человека процесса развития, а также тот факт, что он может обретать разные формы, охватывать различные периоды времени в зависимости от национального контекста. Например, в случае Аргентины он мог бы представлять собой обеспечение возможностей для проведения более масштабной антициклической политики, предусматривающей наличие надлежащей программы для системы социальных гарантий, особенно в период кризиса, а не подталкивание страны к получению более значительного первичного активного сальдо; в случае Чили этот опыт заключался в стимулировании доступа экспортных товаров страны на рынок посредством заключения торговых соглашений; а в случае Бразилии он мог быть связан с поддержанием уровня потоков ресурсов в развитие социального сектора при одновременном финансировании ресурсов для поощрения роста. В каждом из этих случаев при осуществлении реформ и в периоды урегулирования кризисных ситуаций поддержка со стороны международного сообщества могла бы

содействовать поощрению, а также защите прав человека. В этом контексте целесообразно, вероятно, рассматривать части расходов в социальный сектор в качестве инвестиционных расходов, а не потребления, поскольку это окажет влияние на политические императивы стран, осуществляющих программу корректировки для решения задач, связанных с определенными макроэкономическими параметрами, согласованными с многосторонними учреждениями и донорами. Подобное решение вопроса могло бы потенциально содействовать формулированию и осуществлению средне-долгосрочной политики социального развития, а также программ по системам социальных гарантий в критических ситуациях. Независимый эксперт рассматривает некоторые из этих вопросов в своем анализе договора о развитии, содержащемся в его шестом докладе, а также предыдущих докладах;

f) в каждой стране должна существовать глобальная концепция и стратегия в отношении программ социальной защиты и системы социальных гарантий, с тем чтобы можно было осуществлять инициативы в целях охвата изолированных сегментов населения комплексным образом. В случае Бразилии выгоды от подобного подхода являются очевидными.

Примечания

¹ This is a report of the mission conducted by the independent expert, Dr. Arjun Sengupta, assisted by a staff member of the Office of the High Commissioner for Human Rights, to Argentina (10-12 March 2003), Chile (13-15 March 2003) and Brazil (11-16 August 2003) and is based on the materials submitted by and the extensive discussions held with government officials, academics and professionals and representatives of non-governmental organizations.

² E/CN.4/1999/WG.18/2, A/55/306, E/CN.4/2001/WG.18/2, E/CN.4/2002/WG.18/2 and E/CN.4/2002/WG.18/6. These reports are available at <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mdev/htm>.

³ See independent expert's fifth report for further discussion on this issue.

⁴ A particular kind of economic growth may also have a constitutive role in the notion of the right to development when seen in terms of the opportunities that it generates for people to be productively employed and have a life of dignity and self-esteem.

⁵ The 10 items identified in the original Washington Consensus were: emphasis on fiscal discipline; prioritizing public expenditure in activities “with high economic returns and potential to improve income distribution”; tax reforms; deregulation of interest rates and an end to directed credit; exchange rate regimes to encourage competitiveness and stability; liberalization of trade policy; encouraging foreign direct investment; privatization; deregulation of domestic production; and securing property rights. See, for instance, Williamson (1990, 1997) and Birdsall et al. (2001).

⁶ See, for instance, A. de la Torre, E. Yeyati and S. Schmukler, *Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina’s Currency Board*, World Bank Policy Research Working Paper 2980, February 2003.

⁷ The poverty estimates are based on the Government’s official poverty line of 160 pesos per male adult per month in 1998 and an extreme poverty line (based on the food consumption portion of the poverty-line figure) of 69 pesos per month at 1998 prices, calculated on the basis of the 1986/1987 Income and Expenditure Survey. These poverty lines are adjusted for prices over successive years, using price indices data for the Greater Buenos Aires region for the food and non-food components of the consumption basket. The poverty estimates are based on incomes, not expenditure. Further, though capturing the trend, the poverty estimates exclude the rural population and to that extent understate overall poverty.

⁸ See, for instance, “Poor People in a Rich Country: A Poverty Report for Argentina”, World Bank Report No. 19992 AR, March 2000.

⁹ Gallego and Loayza, “The Golden Period of Growth for Chile”, November 2001.

¹⁰ The poverty estimate is based on the poverty line defined by the Institute for Applied Economic Research (IPEA). The comparative figure for 1999 is 33.9 per cent. The World Bank poverty estimates are lower due to a lower poverty line.

¹¹ Though income distribution has marginally improved over the 1990s, it continues to be among the least equal in Latin America. Between 1990 and 1999, while the overall Gini coefficient was nearly stable at 0.60, the Gini coefficient by household source of income declined from 0.57 to 0.53 for wage earners, 0.59 to 0.57 for self-employed or own-account workers, 0.76 to 0.55 for households dependent on transfers and from 0.91 to 0.81 for households with income from property ownership.

¹² See for details *Human Development Atlas of Brazil*, UNDP Brazil.

¹³ More recently, in November 2003, the Government created a programme called *Bolsa-Familia* which unifies all procedures for the management and execution of actions by the federal Government related to income transfers under its various initiatives.
