



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/49
11 February 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестьдесят первая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Права человека и крайняя нищета

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

^{*} Настоящий доклад был представлен с задержкой, с тем чтобы отразить самую последнюю информацию.

Резюме

В своей резолюции 2004/23 Комиссия по правам человека постановила продлить мандат независимого эксперта по вопросу о крайней нищете. Новым экспертом, отвечающим за этот мандат, был назначен Арджун СENGупта (Индия).

В своем первом докладе Комиссии независимый эксперт излагает определение нищеты и крайней нищеты; рассматривает вопрос о том, каким образом это определение может быть увязано с правами человека; и предлагает некоторые конкретные меры, которые могли бы способствовать более эффективному искоренению нищеты на основе осуществления прав человека.

Независимый эксперт представляет следующие конкретные рекомендации, которые будут содействовать повышению эффективности стратегий искоренения нищеты:

- Крайнюю нищету следует определить как комплексное явление, характеризующееся острой нехваткой доходов, исключительно низким уровнем развития человека и социальной изоляцией, включая элементарную незащищенность и лишение возможностей. Такое определение позволит разрабатывать как адресную, так и комплексную политику в отношении каждого из компонентов этого подхода.
- Для того чтобы охарактеризовать нищету как нарушение прав человека или отказ в их осуществлении, необходимо принять резолюцию или декларацию, содержащую соответствующие обязательства в отношении как реализации прав человека, так и искоренения нищеты. Тем не менее даже в отсутствие такого документа следует предусмотреть возможности для осуществления достаточно энергичных мер по искоренению нищеты, разработанных с учетом основополагающей роли прав человека.
- Меры, принимаемые на национальном уровне в целях ликвидации нищеты и социальной изоляции, должны быть направлены на осуществление гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. В частности, в качестве одной из эффективных и прямых мер борьбы с нищетой следует разработать адресные и устойчивые стратегии обеспечения занятости. Для решения этой задачи необходимо осуществить национальные стратегии сокращения масштабов нищеты, основанные на правах человека.

- На международном уровне следует создать механизм, предназначенный для координации деятельности различных правительств и учреждений в области сотрудничества в целях развития. Большое значение придается роли международных финансовых учреждений, включая возможное внесение поправок в их уставные документы, создание открытой системы финансирования или механизма фондов до востребования, предназначенных для осуществления основанных на правах человека стратегий сокращения масштабов нищеты, учреждение независимого органа для наблюдения за ходом реализации каждой стратегии и создание специального механизма для финансирования планов по расширению занятости среди неимущих, маргинальных и уязвимых групп.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 2	5
I. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ	3 - 22	5
II. КРАЙНЯЯ НИЩЕТА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	23 - 35	14
III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ.....	36 - 45	19
IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДЕЙСТВИЯ	46 - 52	23
X. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	53	27

Введение

1. На протяжении почти десяти лет в рамках различных мандатов Комиссия по правам человека и Подкомиссия по поощрению и защите прав человека рассматривали вопрос о правах человека и крайней нищете в целях изучения взаимосвязи между этими понятиями. Вся эта деятельность была сосредоточена вокруг поисков решения сложной проблемы определения крайней нищеты в качестве лишения прав человека, которое позволило бы получить более полное представление о характере и причинах этого явления и, следовательно, принимать более эффективные меры для его преодоления. В настоящем докладе, представленном во исполнение резолюции 2004/23 Комиссии, независимый эксперт перед тем, как предложить конкретные меры для принятия на национальном и международном уровнях в целях искоренения нищеты, проводит обзор предыдущей деятельности в этой области.

2. В первом разделе приводится разработанное на основе предыдущих подходов определение крайней нищеты, которое позволит сосредоточить внимание на конкретных мерах по решению этого вопроса. Во втором разделе изучается взаимосвязь между предложенным определением и правами человека и предлагаются методы, с помощью которых вопросы, касающиеся искоренения нищеты, можно было бы конструктивно увязать с осуществлением прав человека. В третьем разделе рассматриваются через призму прав человека возможные национальные меры по искоренению нищеты, а четвертый раздел посвящен главным образом возможным международным действиям по искоренению нищеты в качестве мер по выполнению обязательств в области прав человека в рамках международного сотрудничества. В последнем разделе приведены выводы и рекомендации.

I. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ

3. Нищета традиционно рассматривалась как отсутствие доходов или покупательной способности для удовлетворения основных потребностей. Такую нищету, обусловленную острой нехваткой доходов, можно рассматривать с точки зрения абсолютных или относительных показателей в зависимости от того, что понимается под основными потребностями. Простое абсолютистское толкование этого понятия предусматривает определение минимального дневного количества калорий, получаемых за счет потребления продуктов питания и необходимых для выживания при сохранении достаточного уровня здоровья, а также некоторого минимального объема непродовольственных товаров, которые, как считается, необходимы для обеспечения достойного существования в социальном плане. Определив эти параметры, можно рассчитать минимальный уровень расходов, и лица, которые живут ниже этого уровня,

будут отнесены к категории неимущего населения. Затем можно будет сопоставить параметры черт бедности во времени и пространстве, количество затронутых этим явлением людей в разных странах и проследить, становилась ли та или иная страна со временем беднее или богаче.

4. Один из альтернативных вариантов этого абсолютистского толкования понятия нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, предполагает установление условного порога нищеты на уровне расходов 1 или 2 долл. США на душу населения в день при сопоставимом уровне покупательной способности. Такой подход позволит не проводить сложных расчетов, необходимых для определения объема минимальных потребностей в калориях, получаемых за счет пищи, и минимального количества потребляемых непродовольственных товаров. В то же время он предполагает определение минимальной потребительской корзины, общая стоимость которой составляет 1 или 2 долл. США в день на душу населения, в качестве стандартного параметра, необходимого для расчета порога нищеты в какой-либо стране в данный момент времени.

5. Нищету, обусловленную острой нехваткой доходов, можно также рассматривать с релятивистской точки зрения. Объем основных потребностей можно поставить в зависимость от социально-культурных норм страны таким образом, что даже в том случае, когда размер доходов какого-либо лица позволяет покрывать расходы, связанные с выживанием и обеспечением минимального потребления, это лицо может считаться неимущим, если его доход не позволяет получать доступ к товарам и услугам, требуемым для соблюдения социально-культурных норм. Таким образом, какая-либо группа людей может быть в одной стране отнесена к группе неимущего населения даже в том случае, если ее представители считаются небедными или относительно богатыми с точки зрения критерия нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, в другой стране. Например, группа людей может быть отнесена к категории неимущего населения в Соединенных Штатах, если их доход не позволяет им получить доступ, скажем, к минимальному достойному жилью с системами отопления и санитарии или приобрести достаточно теплую одежду, или пользоваться транспортом для перемещения между местом жительства и местом работы - несмотря на то, что их дохода более чем достаточно для покупки продуктов питания, необходимых для удовлетворения потребностей в калориях, и для приобретения других основных потребительских товаров. Состояние нищеты будет по-прежнему связано с наличием доступа к товарам и услугам и, следовательно, зависеть от покупательной способности или дохода, хотя в некоторых странах порог нищеты будет значительно выше, чем в других, более бедных странах. Более точное альтернативное определение относительной нищеты можно получить на основе схемы распределения доходов. Например, лица, которые входят в нижний дециль шкалы распределения доходов, могут на основе социального консенсуса относиться к группе относительно

бедного населения. В ряде европейских стран порог нищеты установлен на уровне суммы, равной половине среднего дохода по стране, в результате чего население, живущее ниже этой черты, переходит в категорию относительно бедного.

6. Важно понимать, в чем заключаются характерные особенности этого состояния относительной нищеты. Если выйти за рамки абсолютистского определения нищеты, то мы вступим в область социальных отношений и определения стандартных параметров социальных норм и доступа к товарам и услугам, соответствующих таким стандартам. Понятие "социальная изоляция", к рассмотрению которого мы вскоре вернемся, представляет собой дальнейшее развитие этой релятивистской концепции нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, но оно выходит за рамки простой покупательной способности в отношении товаров и услуг и затрагивает другие элементы, не охваченные концепцией дохода¹.

7. Различие между нищетой и крайней нищетой с точки зрения параметров нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, связано в основном с уровнем или масштабами этого явления. Поскольку в определении нищеты фигурируют такие элементы, как доступ к товарам и услугам и их наличие, то крайняя нищета означает существование гораздо более ограниченного набора товаров и услуг и/или более продолжительного периода нищеты. Например, если порог нищеты установлен на уровне ежедневного дохода на одного человека в размере 2 долл. США, то доход в 1 долл. США можно считать порогом крайней нищеты. Или, если какая-либо группа лиц пребывает в нищете на протяжении нескольких поколений, то ее можно отнести к категории населения, страдающего от хронической нищеты и находящегося в крайней нищете. С релятивистской точки зрения люди, находящиеся в состоянии хронической нищеты на протяжении нескольких поколений, могут быть вынуждены постоянно соблюдать жесткие социальные нормы, поскольку общество ожидает от них проявления какого-либо особого поведения или выполнения какой-либо особой функции, не допускающих их практически никаких отклонений и отличающихся от поведения или функций людей с более высоким доходом, из которых состоит основная часть общества. Таким образом, люди, находящиеся в состоянии хронической крайней нищеты, могут переходить в категорию социально изолированных лиц.

8. Однако за последние 20 лет при рассмотрении вопроса о нищете стал использоваться не только критерий дохода, но и многие другие параметры. В настоящее время считается, что живущие в нищете лица подвергаются лишению "благосостояния" в крайней форме. Доход является только одним из составляющих элементов благосостояния, однако при этом он имеет решающее значение для получения других элементов, из которых формируется благосостояние. Разумеется, многие наблюдатели рассматривают доход

только в качестве одной из инструментальных переменных величин. Однако с концептуальной точки зрения нет никаких причин, по которым доход нельзя было бы рассматривать в качестве одной из составляющих и в то же время одной из инструментальных переменных величин. Этот параметр можно считать одной из определяющих переменных величин по всем элементам, необходимым для жизни и определяющим благосостояние человека, и его также можно рассматривать в качестве желательного элемента, определяющего наличие влияния, статуса, защищенности и возможности распоряжаться ресурсами даже в том случае, если эти права не используются в действительности. Однако в целом значительно более важное значение имеет роль дохода в качестве одной из инструментальных переменных величин. Увеличения дохода может быть недостаточно для улучшения других элементов, составляющих благосостояние, однако в большинстве случаев это является одним из основных предварительных условий.

9. С учетом этого в литературе по вопросам развития обсуждалась возможность адресного воздействия в качестве целей в области развития на другие элементы благосостояния, помимо прироста дохода. Логичность такого подхода была убедительно продемонстрирована Программой развития Организации Объединенных Наций в ее докладах о развитии человека², в которых в целях получения индекса развития человеческого потенциала, помимо величины подушевого дохода, были разработаны некоторые показатели, касающиеся здравоохранения, образования, продовольствия, питания и других основных нужд или потребностей, определяющих достойный уровень жизни. В этом случае нищете можно было бы рассматривать в качестве состояния, вызванного лишением возможностей для развития человека, а крайнюю нищету - как состояние, при котором это лишение принимает крайние или особо тяжелые формы.

10. Амартия Сен разработал обоснование для рассмотрения этих показателей развития человеческого потенциала в качестве компонентов концепции благосостояния, которое, по его мнению, означает способность лица вести такую жизнь, которую оно ценит, т.е. жизнь, отождествляемую с понятиями "существовать и делать"³. Г-н Сен развернуто показал, что эти идеи имеют глубокие корни в наших культурных традициях, начиная от Аристотеля и заканчивая Адамом Смитом и многими другими более поздними философами, экономистами и политиками. Он ввел в обиход термин "возможность", что означает наличие свободы или способности вести полноценную жизнь с точки зрения выбора человека относительно того, кем он хочет стать или что он хочет делать. В этом смысле нищета может быть определена как лишение этой возможности, а крайняя нищета может означать состояние, при котором лишение такой возможности приобретает крайние формы.

11. Определение нищеты в качестве лишения возможностей является многогранным и связано со свободами, которые все люди ассоциируют со своим благосостоянием. Однако к настоящему времени еще не удалось разработать универсально приемлемый критерий для оценки таких возможностей. Ближе всего к решению этой задачи подошли разработчики индексов развития человеческого потенциала. В докладах ПРООН приводятся несколько показателей, которые характеризуют конкретные свободы, являющиеся составными элементами этих возможностей. Например, индексы ожидаемой продолжительности жизни или детской смертности отнесены к числу показателей степени свободы вести здоровую жизнь. Аналогичным образом уровни грамотности или показатели охвата школьным образованием дают представления о степени свободы от невежества и отсутствия образования. Разумеется, такие показатели не охватывают все аспекты каждой из этих конкретных свобод. Равным образом любой средний или сводный индекс или несколько таких показателей не отражают в полной мере комплексный характер концепции возможностей. Однако все эти соображения не лишают притягательной силы концепцию возможностей, в которой основной акцент делается на отдельных компонентах свободы в качестве факторов, определяющих благосостояние. Эта концепция охватывает аспекты, касающиеся политики, мер и социальных механизмов, необходимых для обеспечения этих свобод с учетом существующих условий. В ней также уделяется особое внимание как процессам, так и результатам изменения социальных механизмов и стратегий, что позволяет подчеркнуть роль свобод как одной из составных и инструментальных переменных величин. Например, свобода вести здоровую жизнь является одним из составных элементов благосостояния отдельного лица. Но ее наличие имеет также решающее значение для предоставления этому лицу возможности пользоваться другими свободами, включая свободу заниматься трудовой деятельностью или свободу передвижения. Образование является одним из основных элементов благосостояния человека, и оно также позволяет пользоваться большинством других свобод, которые ценит это лицо. Аналогичным образом можно признать, что доход выступает в качестве составной и инструментальной переменной, хотя в большинстве случаев его инструментальная функция имеет гораздо большее значение, чем его имманентная ценность.

12. Таким образом, нищета с точки зрения возможностей означает лишение основных возможностей, и ее можно рассматривать в качестве комплексного понятия, охватывающего как нищету, обусловленную острой нехваткой доходов, так и нищету, обусловленную исключительно низким уровнем развития человека. Уровень показателей, которые следует использовать при рассмотрении нищеты, необходимо установить путем достижения консенсуса в вопросе о том, что подразумевается под словом "основные", в которое вкладывается разное значение в разных странах. При оценке масштабов нищеты необходимо учитывать элементы и уровни как нищеты, обусловленной острой нехваткой

доходов, так и нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, а также их взаимозависимый характер.

13. Третьим элементом понятия "нищета" является социальная изоляция. Не имея ничего общего с нищетой, обусловленной острой нехваткой доходов, и с нищетой, обусловленной низким уровнем развития человека, это состояние является одним из основных компонентов понятия "благополучие". Ее можно рассматривать как один из имеющих имманентную ценность составных параметров и как инструментальную переменную, влияющую на наличие других элементов благополучия. Социальная изоляция определяет уровень различных показателей развития человеческого потенциала, и зачастую уровень самого дохода таким же образом, как и размер дохода и степень развития человека влияют на состояние, называемое социальной изоляцией.

14. Концепция социальной изоляции наиболее подробно обсуждалась в работах французских авторов, посвященных экономическим и социальным проблемам, и сейчас находится в центре дискуссий по вопросам политики, происходящих в большинстве европейских стран⁴. Согласно определению, разработанному французскими исследователями, социальная изоляция означает разрыв социальных уз, на основе которых происходит гармоничное и упорядоченное развитие общества. В 1995 году Европейский фонд для улучшения условий жизни и труда определил это явление как "процесс, посредством которого отдельные лица или группы лиц полностью или частично отстраняются от полноценного участия в функционировании общества, в котором они живут". Эта концепция использовалась также при разработке политики во многих других странах и охватывала вопросы уязвимости и незащищенности в различных условиях. Основная тема касалась вопроса о рассмотрении социальной изоляции в качестве противоположности социальной интеграции, когда беднота, безработные, этнические меньшинства и уязвимые группы остаются в социальной иерархии в роли "аутсайдеров". В основе аналитической деятельности, которая проводилась с целью либо выявления проблем, либо разработки их решений, лежал "реляционный" подход, предполагающий изучение характера отношений между различными группами людей и особенностей приводящего к лишению возможностей взаимодействия между социальными механизмами, институтами и субъектами.

15. Именно реляционный аспект социальной изоляции придает особую значимость обсуждению вопроса о нищете. В концепции нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, главный акцент делается на отдельных лицах, а в концепции социальной изоляции - на социальных взаимоотношениях. Если какое-либо лицо лишается возможностей в результате отсутствия надлежащего дохода или возможности обеспечить различные формы развития человеческого потенциала, его

состояние может быть рассмотрено с точки зрения нищеты, обусловленной острой нехваткой дохода, или нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека. Однако если какое-либо лицо лишается возможностей из-за своей принадлежности к какой-либо социальной группе, отношения которой с другими группами являются причиной такого лишения, то эти проблемы было бы целесообразнее рассматривать с точки зрения социальной изоляции. В этом случае соответствующие вопросы будут касаться характера и причин разрыва социальных уз, неспособности этой группы участвовать в жизни общества, дискриминации, с которой она сталкивается, или отказа в осуществлении ее прав в рамках существующей правовой системы.

16. Разумеется, при анализе этих причин и последствий будет много совпадений, поскольку лишение дохода и лишение возможностей развития человека происходит в определенном социальном контексте. Однако с концептуальной точки зрения они относятся к разным областям анализа, в которых их следует изучать с учетом соответствующих характеристик и сфер применения. Например, такой вид лишения, как голод или отсутствие возможности питаться из-за отсутствия у какого-либо отдельного лица надлежащего дохода или вследствие роста цен на продукты питания в результате воздействия внешних факторов, способствующих снижению реальной стоимости доходов, лучше всего анализировать с точки зрения параметров нищеты, обусловленной нехваткой доходов. Отсутствие у человека возможности питаться по причине слабого здоровья, безработицы или низкой квалификации, не позволяющей воспользоваться возможностями в области занятости, - все эти ситуации свидетельствуют о недостаточном уровне развития человека. Однако если недоедание вызвано массовым голодом, возникающим в тех случаях, когда какие-либо общественные институты лишают какую-то группу доступа к продуктам питания, несмотря на то, что в стране их имеется достаточно, то эта проблема является проблемой социальной изоляции. Одним из примеров социальной изоляции, существующей во многих развивающихся странах, является дискриминация женщин в семье, препятствующая получению равного доступа к продуктам питания.

17. Важно подчеркнуть, что эта парадигма социальной изоляции имеет специфический характер. Весьма часто все формы лишения риторически называют "изоляцией" от некоторых отдельных благ. Использование этой терминологии будет иметь хоть какой-то смысл только при условии выявления и высвечивания аспектов этой проблемы, связанных с социальными отношениями, в отрыве от других причин лишения. Разумеется, в силу их взаимозависимого характера выявить по отдельности каждую из этих причин будет весьма сложно. Нищета, обусловленная нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, может приводить к социальной изоляции точно так же, как и социальная изоляция может являться причиной нищеты, обусловленной нехваткой доходов и низким уровнем развития человека. Однако в результате проведения взвешенного анализа этих

различных причин, особенно причин лишения, можно получить весьма обнадеживающие результаты, которые могут быть положены в основу более эффективных методов ликвидации этих проблем.

18. В настоящем и последующих докладах эксперта под нищетой, в качестве рабочего варианта определения этого состояния, мы будем понимать комплексное явление, характеризующееся острой нехваткой доходов, исключительно низким уровнем развития человека и социальной изоляцией. В соответствии с некоторыми консенсусными определениями остроты лишения крайняя нищета будет рассматриваться в качестве одной из наиболее серьезных форм лишения, особенно в тех случаях, когда все эти элементы лишения присутствуют одновременно. Понятие "хроническая нищета" применяется в отношении лиц, живущих в нищете, обусловленной нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, а также социальной изоляцией в течение настолько длительного периода времени, что это приводит к увековечению социальных взаимоотношений, так как другие члены общества ожидают, что затронутая группа навсегда останется в социальной изоляции и будет лишена всех возможностей. Поэтому для преодоления этой ситуации будет необходимо сосредоточить усилия на принятии мер, которые позволят ликвидировать социальную изоляцию, а не только заниматься решением проблем, связанных с нищетой, обусловленной нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, хотя и этим двум элементам необходимо уделять самое пристальное внимание.

19. Такой взгляд на крайнюю нищету не противоречит другим определениям этого явления. В основу наиболее полного определения, использовавшегося в посвященных крайней нищете докладах по вопросам прав человека, была положена предложенная отцом Жозефом Врезинским концепция "элементарной незащищенности"⁵, в которой подход французских исследователей к проблеме социальной изоляции с точки зрения отсутствия участия в жизни общества и разрыва социальных уз объединен с анализом других экономических и социальных факторов, препятствующих осуществлению свобод и прав человека. В своем представленном в 1996 году заключительном докладе (E/CN.4/Sub.2/1996/13) первый Специальный докладчик по вопросу о правах человека и крайней нищете Леандро Деспуи кратко сформулировал эту концепцию следующим образом: "неустойчивость положения означает отсутствие одной или нескольких гарантий защищенности, позволяющих отдельным лицам и семьям брать на себя основные обязанности и пользоваться основными правами... Чаше всего это приводит к хронической нищете, когда она одновременно затрагивает несколько аспектов жизни людей, когда она ощущается на протяжении длительного времени и становится постоянной и когда она серьезно подрывает возможности людей в прогнозируемом будущем восстановить свои права и вновь взять на себя свои обязанности" (приложение III). Гарантии защищенности, "[позволяющие] отдельным лицам и семьям

брать на себя основные обязанности", непосредственно касаются доступа к доходам и возможностям развития человека. Однако они также включают в себя элементы, относящиеся к социальной изоляции, поскольку наличие основных обязанностей подразумевает выполнение социальной функции, увязанной с осуществлением прав, которые должны быть признаны обществом. Концепция хронической нищеты позволяет высветить аспект социальной изоляции, связанный с элементарной незащищенностью, "которая серьезно подрывает возможности людей восстановить свои права". Ни один из этих элементов не будет утрачен, если это определение изменить таким образом, чтобы под нищетой понималось комплексное явление, характеризующееся острой нехваткой доходов, низким уровнем развития человека и социальной изоляцией. Напротив, это позволило бы существенно повысить значимость аспекта "элементарной незащищенности" в определении крайней нищеты.

20. Нищету как лишение возможностей, которая в настоящее время часто упоминается в работах, посвященных вопросам развития человеческого потенциала, также можно рассматривать как одновременное лишение возможностей получения доходов и развития человеческого потенциала и как следствие социальной изоляции. Действительно, предложенное Амартией Сеном определение возможностей "как свободы вести тот образ жизни, который предпочитает избрать человек" имеет явно выраженный многогранный характер. В этом определении факторы доходов и развития человека рассматриваются в качестве компонентов возможностей одновременно как составляющие и инструментальные переменные. Эти переменные имеют свои имманентные значения, но они также оказывают влияние на значения друг друга. Если бы все элементы, которые входят в понятие "желаемый образ жизни", можно было определить в качестве компонентов развития человеческого потенциала, то за фактором доходов осталась бы только функция инструментальной переменной. Однако поскольку это не представляется возможным, фактор доходов может выполнять функции всех этих неуказанных составляющих элементов.

21. Поскольку основанный на оценке возможностей подход г-на Сена носит по сути индивидуалистический характер, иногда утверждается, что реляционная концепция социальной изоляции не охватывается понятием лишения основных возможностей. Однако г-н Сен решительно отвергает это утверждение, заявляя, что "мы имеем веские основания ценить тот факт, что мы не исключены из сферы социальных отношений, и в этом смысле социальная изоляция может являться одним из составных элементов нищеты, обусловленной лишением возможностей"⁶. Он отмечает, что Адам Смит рассматривал лишение в форме "отсутствия возможности появляться в общественных местах, не испытывая чувства стыда", главным образом в качестве лишения возможностей в виде социальной изоляции. Кроме того, исключение из сферы социальных взаимоотношений

может приводить к другим формам лишения, таким, как лишение возможностей трудоустройства, что приводит к обнищанию и, следовательно, к другим формам лишения. Г-н Сен утверждает, что "таким образом, социальная изоляция может в качестве составляющей переменной быть одним из элементов лишения возможностей, а в качестве инструментальной переменной способствовать исчезновению таких возможностей".

22. Для наших целей достаточно отметить конгруэнтность этих определений и признать, что понятие крайней нищеты как комбинации нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека и социальной изоляцией, существующих в крайней форме на протяжении длительного времени, соотносится с основанной на оценке возможностей концепцией, которая, по мнению г-на Сена, охватывает все формы лишения и социальную изоляцию. После выделения в определении крайней нищеты этих трех основных компонентов (которые выполняют функции как составляющих, так и инструментальных переменных) можно приступить к подробному рассмотрению конкретных факторов.

II. КРАЙНЯЯ НИЩЕТА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

23. Прежде чем увязать наше определение крайней нищеты с концепцией прав человека, вероятно, было бы целесообразно изучить полезность таких усилий. Если основанный на правах человека анализ крайней нищеты позволяет получить более полное представление о ее характере и повышает вероятность ее искоренения путем принятия более эффективных мер политики, то этот подход имеет явные преимущества по сравнению с рассмотрением данного явления в качестве главным образом социально-экономической проблемы, которую следует решать с помощью обычных рычагов политики. Несомненно, формулировки, применяемые в области прав человека, привлекательны, поскольку если рассматривать нищету в качестве нарушения прав человека, то это позволило бы мобилизовать поддержку со стороны общественности, которая сама по себе могла бы существенно способствовать проведению надлежащей политики, особенно правительствами в демократических странах. Однако, чтобы пойти дальше простой риторики, необходимо будет подробно изучить концепцию, согласно которой искоренение нищеты является одним из прав человека, которое налагает на определенных носителей обязанностей обязательства, подлежащие принудительному выполнению.

24. Действительно, значение признания определенной цели в качестве одного из прав человека по сути сопряжено с необходимостью принудительного выполнения обязательств. Права человека рассматриваются в качестве весьма важных целей, на достижение которых имеют имманентное право все члены общества как представители

человеческого рода. Все представляющие государство субъекты общества - отдельные лица, институты, корпорации и правительства - обязаны предоставлять возможность отдельным лицам пользоваться своими правами. Государство рассматривается в качестве главного носителя обязанностей, который обязан разрабатывать законы и механизмы, с тем чтобы оказывать воздействие на поведение других субъектов в рамках выполнения обязательства по обеспечению защиты, уважения и осуществления прав человека.

25. Обязательства в области прав человека являются юридически связывающими, и для обеспечения их выполнения необходимо создать соответствующие механизмы. Подотчетность носителей обязательств имеет важнейшее значение для обеспечения осуществления прав человека путем принятия мер органами законодательной или исполнительной власти, национальными или международными специальными органами или комитетами или даже посредством оказания давления со стороны партнеров и действий со стороны общественности вне рамок национальных судебных систем.

26. Ратификация международно-правовых документов по правам человека предполагает, что все государства-участники, а также международные институты и другие учреждения берут на себя обязательство защищать, поощрять и осуществлять права человека. При выполнении этого обязательства они могут сталкиваться с определенными трудностями, поскольку на реализацию прав человека воздействует большое число факторов, а действия и политика субъектов - таких, как государства или международные институты, - необязательно могут приводить к получению желаемых результатов. Однако принятие обязательства, имеющего юридическую силу, означает, что эти субъекты должны быть в состоянии продемонстрировать, что они предпринимают все усилия для осуществления этих прав путем принятия как самостоятельно, так и в сотрудничестве с другими субъектами политики и программ, которые обеспечивают наибольшую вероятность достижения этих результатов.

27. Разумеется, если бы усилия по искоренению крайней нищеты можно было бы увязать с реализацией прав человека, то такой подход стал бы мощным стимулом для осуществления международных усилий в этом направлении. Для этого будет необходимо сначала установить, что крайняя нищета непосредственно связана с неосуществлением прав человека. В настоящее время широко обсуждается вопрос о том, можно ли назвать крайнюю нищету нарушением прав человека или же речь идет об условии, которое возникает в результате нарушений прав человека. Эти подходы отличаются друг от друга не только с точки зрения специфических аспектов, определяющих крайнюю нищету, но и в плане обязательств в области политики и соответствующих последствий. Если крайнюю нищету как таковую можно назвать нарушением прав человека, то тогда на соответствующие государства и международное сообщество возлагается обязанность

предпринять все усилия для ее ликвидации. После этого обсуждение по сути сосредоточится на рассмотрении вопроса о том, какой из вариантов политики позволит наиболее эффективно вести борьбу с нищетой, а если такая политика не проводится, то какие учреждения несут за это ответственность и какие шаги могут быть предприняты в целях исправления положения, сложившегося в результате непринятия соответствующими носителями обязательств всех необходимых мер. Однако если крайняя нищета будет увязана с условиями, возникшими в результате несоблюдения различных прав человека, то выполнение обязательств будет направлено на осуществление этих прав. Этого может быть как достаточно, так и недостаточно для искоренения крайней нищеты.

28. При втором подходе права человека рассматриваются в качестве одного из инструментов для создания благоприятных условий для правообладателя, способствующих ликвидации крайней нищеты. В первом же случае права человека являются составными элементами благосостояния, отождествляемыми с ликвидацией крайней нищеты. Если обязательство по искоренению нищеты вытекает из инструментальной роли прав человека, то даже в случае реализации этих прав могут существовать другие факторы или инструментальные переменные, препятствующие искоренению нищеты, а обязательства в области прав человека, принятые государственными учреждениями и международным сообществом, не обязательно будут приводить к осуществлению политики, затрагивающей эти другие инструментальные переменные. Но если права человека были бы составными элементами благосостояния, не совместимого с нищетой, то соответствующие обязательства охватывали бы все меры политики, необходимые для искоренения нищеты.

29. Поэтому правозащитное сообщество хотело бы рассматривать крайнюю нищету в качестве нарушения или несоблюдения прав человека в конститутивном смысле. Однако логически между этими двумя концепциями нельзя однозначно поставить знак равенства. Так, считается, что концепция или категория А эквивалентна другой концепции или категории В, если они удовлетворяют требованиям бинарного соотношения "если и только если" или соответствуют условиям, являющимся как необходимыми, так и достаточными для взаимной реализации каждой из них. Концепции крайней нищеты и концепции нарушения прав человека или отказа в их осуществлении будут эквивалентными, если наличия нарушения прав человека достаточно для возникновения крайней нищеты и если крайняя нищета, в свою очередь, является причиной нарушения прав человека. Эти концепции не могут быть эквивалентными, если существование крайней нищеты возможно без нарушения прав человека. Вместе с тем можно доказать, как эмпирически, так и логически, что нарушение прав человека или отказ в их осуществлении является причиной и одним из главных факторов возникновения крайней

нищеты. Осуществление этих прав человека по-прежнему может рассматриваться в качестве важного и часто наиболее важного аспекта деятельности по ликвидации нищеты, и программы борьбы с нищетой могут разрабатываться с учетом прав человека, т.е. таким образом, чтобы обеспечивать их реализацию.

30. Время от времени возникают дискуссии по вопросу о целесообразности использования таких понятий, как нарушение прав человека и отказ в их осуществлении, однако в случае рассмотрения прав человека с точки зрения их инструментальной функции эти понятия действительно не имеют большого значения. Однако если осуществление прав человека рассматривать в качестве одного из составных элементов благосостояния, не совместимого с крайней нищетой, то обязательства, вытекающие из нарушения прав, будут отличаться от обязательств, обусловленных отказом в их осуществлении. Нарушение предполагает, что носители обязательств - государство или международные институты - преднамеренно проводят политику, которая направлена на достижение других целей и которая приводит к появлению крайней нищеты. В таком случае для выполнения их обязательств потребуется применить своего рода санкции в связи с действиями этих субъектов или даже обеспечить предоставление компенсации. Однако если причина такой ситуации обусловлена отказом в осуществлении прав человека, а субъектам не может быть предъявлено никаких обвинений в том, что они были заинтересованы в создании крайней нищеты или сыграли в этом активную роль, то их обязательства будут в основном предусматривать разработку программы по поощрению и осуществлению прав человека, которая тем самым будет содействовать ликвидации крайней нищеты.

31. Определение крайней нищеты как комплексного явления, характеризующегося острой нехваткой доходов, низким уровнем развития человека и социальной изоляцией, будет в полной мере сопоставимо с предложенным отцом Врезинским определением элементарной незащищенности. Это также позволит продемонстрировать, что осуществление всех прав человека будет способствовать ликвидации незащищенности и, следовательно, искоренению крайней нищеты. Однако доказать эквивалентность незащищенности и состояния прав человека будет трудно. Вполне можно предположить, что защищенность является следствием осуществления прав человека, однако нельзя утверждать, что такая защищенность приводит к реализации этих прав. Люди могут быть защищенными, но при этом не пользоваться всеми правами человека. Поэтому, учитывая характер существующей системы признанных прав человека, будет невозможно приравнять элементарную незащищенность или крайнюю нищету к отсутствию прав человека, как этого хотело бы правозащитное сообщество. Для этого право на защищенность будет необходимо признать в качестве одного из прав человека, которое может быть обеспечено только за счет мобилизации международного общественного

мнения и посредством осуществления надлежащей правовой процедуры в рамках международно-правового режима, договора, пакта или основанной на консенсусе резолюции Организации Объединенных Наций.

32. Аналогичная ситуация наблюдается в отношении вопроса о лишении возможностей. Крайняя нищета как комплексное явление, характеризующееся острой нехваткой доходов, низким уровнем развития человека и социальной изоляцией, может быть определена как лишение возможностей в крайней форме. Однако, вероятно, это не дает оснований утверждать, что лишение возможностей эквивалентно лишению прав человека, если только свободы, отсутствующие в случае лишения возможностей, не будут увязаны с правами человека и не будут считаться таковыми. Действительно, как в работах, посвященных таким возможностям, так и в ходе дискуссий по проблематике прав человека предпринимались попытки доказать, что права человека представляют собой в сущности требования о предоставлении некоторых основных свобод, на которые имеют право все люди. Исходя из этой точки зрения, можно считать, что лишение возможностей - это отсутствие прав человека. Единственная трудность здесь заключается в том, что основные свободы должны быть признаны в качестве прав человека посредством осуществления "надлежащей правовой процедуры". В настоящее время международное право прав человека признает лишь ограниченное число таких свобод в качестве прав человека, таких, как гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. Концепция возможностей является гораздо более широкой и охватывает все виды свобод, необходимых индивидууму для того, чтобы вести полноценную жизнь. Основные возможности, соответствующие определению крайней нищеты, будут охватывать лишь одну из всех категорий возможностей. Если предположить, что эта категория состоит из свобод, которые в настоящее время признаются правами, то крайнюю нищету, или лишение основных возможностей, можно определить как отсутствие прав человека.

33. В международном праве прав человека существует широко признанное право на развитие, закрепленное в Декларации о праве на развитие 1986 года и подтвержденное международным консенсусом в Венской декларации и Программе действий 1993 года⁷. Право на развитие представляет собой право на участие в процессе улучшения благосостояния при условии осуществления всех основных свобод и прав человека. В этом случае крайнюю нищету можно рассматривать как отказ в осуществлении этого права или его нарушение для группы лиц, которую общество относит к категории неимущего населения. Право на развитие применяется ко всем отдельным лицам, и особенно к подгруппе тех лиц, которые, согласно социальному консенсусу, входят в категорию неимущего населения. Отказ в осуществлении этого права переводит их в категорию лиц, находящихся в крайней нищете и страдающих одновременно от нищеты,

обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, и от социальной изоляции.

34. Хотя право на развитие признано в резолюциях Организации Объединенных Наций, в том числе на Саммите тысячелетия 2000 года, консенсус в отношении содержания этого права и характера соответствующих обязательств все еще отсутствует, и в международном сообществе продолжается дискуссия по этой теме. Вместе с тем достижение консенсуса позволило бы полностью удовлетворить требование о том, чтобы приравнять крайнюю нищету к отказу в осуществлении прав человека.

35. Однако ожидать достижения такого консенсуса нет никакой необходимости, поскольку международное сообщество может приступить к решению задачи ликвидации крайней нищеты посредством осуществления программ, разработанных через призму прав человека. Можно показать, что осуществление прав человека - гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав - имеет важнейшее значение для усилий по ликвидации нищеты, обусловленной острой нехваткой доходов, нищеты, обусловленной низким уровнем развития человека, и социальной изоляции и, следовательно, для искоренения крайней нищеты. Для разработки таких программ будет необходимо определить обязательства различных носителей обязанностей и разработать национальные и международные меры. Как указывалось выше, права человека влекут за собой обязательства со стороны государств как главных носителей обязанностей и международного сообщества, которое также состоит из государств, включая международные учреждения. Следующие два раздела будут посвящены рассмотрению соответственно национальных и международных действий по искоренению крайней нищеты с точки зрения обязательств в области прав человека.

III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ

36. Существует значительное число работ по вопросу об экономических программах, которые государства могут принимать в целях искоренения нищеты путем осуществления прямых правительственных действий и оказания косвенного воздействия на другие субъекты посредством создания стимулов и введения сдерживающих мер. Аналогичным образом большое количество работ посвящено вопросам, касающимся ликвидации социальной изоляции, причем все они будут иметь прямое отношение к рассмотрению проблемы крайней нищеты. Наша задача состоит не в том, чтобы провести обзор всей деятельности в этой области, а в том, чтобы осветить конкретные связанные с правами человека действия или меры, которые могут привести к ликвидации крайней нищеты. У нас нет необходимости подробно рассматривать очевидные прямые связи между осуществлением прав и устранением конкретных элементов крайней нищеты. Например,

можно легко доказать, что осуществление прав на достаточный уровень жизни, питания, социального обеспечения или занятости оказывает прямое влияние на нищету, обусловленную острой нехваткой доходов. Осуществление ряда других экономических, социальных и культурных прав будет прямо способствовать улучшению показателей развития человеческого потенциала. Можно также продемонстрировать, что гражданские и политические права в сочетании с экономическими, социальными и культурными правами представляют собой наиболее эффективные средства для ликвидации социальной изоляции. Ценными источниками справочной информации являются материалы, подготовленные предыдущим независимым экспертом и специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете, а также Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам.

37. Первоочередное требование к проведению политики в области прав человека предусматривает, что все государства, ратифицировавшие международные договоры по правам человека, должны инкорпорировать их положения в свои национальные правовые системы.

38. Во-вторых, помимо разработки национальных правовых систем, и особенно в случае возникновения существенной задержки при выполнении этой задачи, всем государствам важно создать свои национальные комиссии по правам человека, которые в случаях нарушения прав человека имеют право определять, изучать и рекомендовать надлежащие меры по исправлению положения в интересах лиц, обращающихся с просьбой об осуществлении таких действий. В настоящее время уже существует международно принятая процедура, определяющая порядок создания и характер деятельности таких национальных учреждений. Необходимо организовать всеобщую кампанию по созданию таких институтов во всех странах мира и такую же кампанию по распространению образования в области прав человека. Разумеется, степень эффективности любой практики в области прав человека зависит не только от определения обязательств и создания механизмов по обеспечению их соблюдения, но и от действий отдельных лиц или групп, которые должны требовать предоставления таких прав через публичные действия и правовые процедуры. Необходимым предварительным условием является образование в области прав человека и деятельность по повышению информированности. Международное сообщество только что закончило десятилетие образования в области прав человека, и осуществление этой деятельности следует серьезно активизировать во всех как развитых, так и развивающихся странах мира.

39. В-третьих, следует принять спланированные и согласованные меры по поощрению программ развития, способствующих осуществлению прав человека. Об этом говорилось во всех докладах независимого эксперта по вопросу о праве на развитие. Предполагается,

что процесс осуществления прав человека будет постепенным, причем для одних прав более быстрым, чем для других, и его темпы будут зависеть от степени гибкости социальных, правовых и экономических институтов, а также от наличия ресурсов. На практике экономическое развитие предполагает реформирование этих институтов в целях их адаптации к меняющимся задачам, которые ставит общество, и, следовательно, к необходимости осуществления прав человека и надлежащего увеличения объема ресурсов. И действительно, темпы реализации прав человека зависят в основном от характера ограничений, существующих в отношении ресурсов и институциональных возможностей. Поэтому любая национальная программа по развитию прав человека будет предусматривать принятие согласованного плана действий по устранению таких ограничений посредством увеличения объема ресурсов и корректировки институциональных механизмов.

40. Ликвидация крайней нищеты требует уделения таким программам более конкретного внимания. В них должны быть разработаны адресные меры по облегчению условий, в которых находятся живущие в нищете люди или группы, отнесенные к категории наиболее уязвимых и сталкивающиеся с острой нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, а также в большинстве своем изолированные от участия в системе социальных отношений. Необходимо обеспечить, чтобы основное внимание в этих программах уделялось положению женщин. Результаты многих эмпирических исследований свидетельствуют о том, что создание условий, при которых женщины могут в полном объеме пользоваться всеми своими правами, оказывает существенное влияние на реализацию этих прав во всем обществе. В любой национальной программе по осуществлению прав человека эти факторы должны учитываться в полной мере.

41. Для выполнения любой предназначенной для конкретных групп программы действий в интересах экономического развития потребуется такое качество государственного управления, которое во многих странах часто отсутствует. Одна лишь опора на рынок редко позволяет достичь этих конкретных целей и зачастую может приводить к еще большему лишению возможностей уязвимых групп. Это свидетельствует о важном значении реформ системы управления для осуществления любой эффективной программы развития, основанного на правах человека. По проблематике управления тоже имеется большой объем материалов, которые, вероятно, следует более подробно изучить с точки зрения их правозащитных аспектов. Без создания более эффективной системы управления могут возникнуть очень серьезные трудности с достижением успеха в деле реализации прав человека.

42. Если осуществление любой охватывающей все сектора комплексной национальной программы в области экономического развития связано со слишком большими затратами

времени и трудностями, то существует один вид программ, которые могут оказать значительное воздействие на усилия по искоренению крайней нищеты, в частности на сокращение масштабов нищеты, обусловленной нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, а также социальной изоляции: речь идет о создании рабочих мест, в особенности для представителей более бедных категорий населения, проживающего как в сельских, так и в городских районах, и главным образом в неформальных секторах. Занятость обеспечивает получение дохода и открывает доступ ко всем возможностям для развития человека, что в свою очередь приводит к повышению производительности труда, способствующей устойчивости занятости в качестве одного из основных инструментов преодоления социальной изоляции. Любое лицо, живущее на средства, предоставляемые по линии социального обеспечения, может быть защищено от нищеты, обусловленной нехваткой доходов, но в то же время может не иметь никакой защиты от опасности социальной изоляции, связанной с отсутствием работы. Даже в промышленно развитых странах безработица является главной причиной социальной изоляции. В большинстве развивающихся стран явная или скрытая безработица выступает в роли одного из источников крайней нищеты во всех ее аспектах. Если и существует какая-то программа действий, которую можно использовать в качестве одного из наиболее эффективных инструментов преодоления проблемы крайней нищеты, то она связана с созданием устойчивых возможностей в области занятости, особенно для уязвимых и маргинализированных групп. Зачастую эти лица, для того чтобы выжить, не могут себе позволить нигде не работать. Поэтому они начинают жить на случайные заработки, занимаясь иногда опасным, малопродуктивным трудом, который приносит весьма низкий доход, таким, как работа на дому или самозанятость или работа на микро- и малых предприятиях, разбросанных по территории сельских и городских районов.

43. Программы создания рабочих мест в неформальном секторе должны основываться на трех основных элементах. Во-первых, охватываемые этими программами лица должны иметь доступ к профессиональной подготовке, что потребует создания на всей территории страны учебных центров, необходимых для удовлетворения потребностей в подготовке работников, обладающих конкретной, но вместе с тем низкой и простой квалификацией. Стимулом для осуществления этой программы должен стать рыночный спрос на профессии, а государству следует оказывать содействие увеличению предложения такой рабочей силы путем организации обучения и профессионально-технической подготовки. Во-вторых, продукция, производимая этими мало- и низкоквалифицированными работниками, должна иметь доступ на рынки. Возможности выхода на рынки зависят от наличия информационного обеспечения, транспортных средств и телекоммуникационных систем. Связи с рынками сбыта продукции необходимо дополнить предоставлением доступа к рынкам факторов производства и основным услугам для организации производства, например доступа к электроэнергии, водоснабжению, производственным

помещениям и системам санитарии, а затем и к финансовым средствам. В развивающихся странах при поддержке центральных банков и зачастую национальных и международных финансовых учреждений необходимо расширять механизмы микрофинансирования, созданные во многих таких странах, а также переориентировать деятельность существующих посреднических финансовых учреждений страны на основе обеспечения надлежащего рефинансирования и использования соответствующих методов распределения рисков.

44. Устойчивость процесса создания рабочих мест в рамках этих программ будет зависеть не только от принятия всех этих мер, но и от предоставления соответствующим лицам возможного доступа к получению более высокой квалификации, доступа на более крупные рынки сбыта и факторов производства, а также доступа к более крупномасштабному финансированию при расширении производственных единиц, использующих такую рабочую силу. Иными словами, для решения задачи снижения общего уровня безработицы планы, направленные на оказание содействия мерам по увеличению числа рабочих мест для неорганизованных, неимущих и малоквалифицированных групп населения, должны трансформироваться в генеральную стратегию обеспечения занятости для населения всей страны.

45. План создания рабочих мест, соответствующий стандартам в области прав человека, обеспечивающий уважение международно признанных прав и норм, касающихся трудовой деятельности, и направленный на устранение ограничений, связанных с нищетой, обусловленной нехваткой доходов, нищетой, вызванной низким уровнем развития человека, и социальной изоляцией, будет необходим как для развитых, так и для развивающихся стран. Выбор отдельных элементов такого плана, которым будет придаваться приоритетное значение, будет зависеть от стадии в экономической и социальной сферах в соответствующей стране. Иногда во главу угла следует ставить вопрос о социальной изоляции, а не, скажем, проблему обеспечения минимального уровня дохода. В других случаях приоритетное значение может придаваться мерам по решению проблем, связанных с развитием человеческого потенциала, таким, как обеспечение надлежащего уровня медицинского обслуживания, создание учебных заведений или предоставление надлежащего жилья. Однако в целом программа расширения занятости может обеспечивать наиболее эффективный способ подхода к проблеме крайней нищеты как к отказу в осуществлении прав человека.

IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДЕЙСТВИЯ

46. Международные обязательства по осуществлению прав человека приобретают форму международного сотрудничества, в котором обязались участвовать все государства

мира в соответствии со статьями 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, а также форму обязательств, закрепленных в различных международных конвенциях. Международное сообщество должно создать условия, способствующие реализации прав человека. В тех случаях, когда государства, являясь основными носителями обязательств, принимают на вооружение политику осуществления прав человека, в рамках международного сотрудничества можно было бы предоставлять помощь и более широкий доступ к кредитам путем реструктуризации задолженности, а также доступ к международным экспортным рынкам и рынкам передачи технологии. Но даже тогда, когда если развивающиеся страны не планируют предпринимать каких-либо действий на национальном уровне, международное сообщество обязано поддерживать условия для свободной торговли и движения потоков капитала и технологий, помогая бедным странам расширять свое производство и увеличивая занятость.

47. Учреждения международного сообщества можно мобилизовать на проведение политики, конкретно направленной на ликвидацию нищеты, обусловленной нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, а также социальной изоляции, путем осуществления стратегий, основанных на соблюдении стандартов в области прав человека, касающихся участия, подотчетности, транспарентности, справедливости и недискриминации. Методы оперативной деятельности необходимо безотлагательно изменить во всех учреждениях, таких, как ПРООН, Всемирная торговая организация, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО). Однако решающую роль в этой области будут играть Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ), которые являются двумя крупнейшими международными финансовыми учреждениями, а также другие региональные учреждения, оказывающие содействие этим странам в получении доступа к финансированию. В большинстве докладов о международном сотрудничестве подчеркивается необходимость увеличения объема официальной помощи в целях развития (ОПР), предоставляемой развитыми странами. Эту мысль важно постоянно подчеркивать в любой программе по искоренению нищеты. Ни одна из таких программ не может быть успешно выполнена без точного определения путей использования расширенной ОПР, обеспечивающей создание подкрепляющего механизма на случай возникновения проблем на рынках или сбоях в их функционировании. Однако предоставление ОПР необходимо согласовывать с политикой, которая проводится в области международного сотрудничества. Следует создать механизм для управления функционированием партнерств в интересах развития или так называемых договоров о развитии, как об этом говорилось в предыдущих докладах независимого эксперта по вопросу о праве на развитие⁸. Может также возникнуть необходимость в учреждении

специального фонда для искоренения крайней нищеты по образцу Фонда для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, который будет дополнять механизмы, функционирующие в этой области.

48. В настоящее время механизмом, который в наибольшей степени отвечает предъявляемым требованиям, являются стратегии сокращения масштабов нищеты, которые осуществляют МВФ и Всемирный банк. Вместо создания какого-либо нового механизма можно предложить меры по его усовершенствованию и приданию ему конкретной направленности на искоренение нищеты в рамках деятельности по осуществлению прав человека. В этой области можно незамедлительно принять три следующие такие меры.

49. Во-первых, как было предложено предыдущим независимым экспертом в ее последнем докладе (E/CN.4/2004/43), в уставные документы МВФ и Всемирного банка можно было бы внести изменения, добавив в статью I ii) и пункт 1 i) статьи IV в случае МВФ и в статью II iii) и пункт 5 b) статьи III в случае Всемирного банка слова "в рамках уважения прав человека, и в частности экономических и социальных прав". Эти поправки необходимо внести для урегулирования вопроса о так называемой неспособности этих учреждений сосредоточивать усилия на достижении целей в области прав человека при проведении своей оперативной деятельности. Вместе с тем вполне можно утверждать, что, поскольку для создавших эти учреждения государств-членов обязательства по международным договорам и пактам имеют обязательную юридическую силу, они имеют такую же силу и для этих учреждений. Однако ввиду того, что в своей оперативной деятельности эти учреждения руководствуются положениями своих уставных документов, в которых в настоящее время не упоминаются конкретные обязательства в области прав человека, вероятно, было бы целесообразнее и логичнее внести поправки в эти статьи и включить в них такие положения. Поэтому правозащитному сообществу следует принять к сведению рекомендации г-жи Лизен и оказать давление на правительства с целью обеспечения их выполнения правлениями соответствующих учреждений.

50. Во-вторых, было бы целесообразно предусмотреть порядок неограниченного финансирования стратегий сокращения масштабов нищеты. Это означает, что в случае осуществления этих стратегий различными странами в интересах реализации прав человека и, следовательно, искоренения нищеты выполнение их программ действий не должно приостанавливаться из-за отсутствия средств, предоставляемых международным сообществом. В настоящее время в МВФ и Всемирном банке установлены предельные объемы ресурсов, предназначенных для финансирования любых программ по осуществлению этих стратегий. Иногда эти учреждения обещают в случае необходимости мобилизовать больше ресурсов, но на практике программы

разрабатываются с учетом уже имеющихся средств. Следует предпринять попытки устранить эти ограничения сначала путем предоставления этим учреждениям возможности разрабатывать рекомендации в отношении улучшения конкретных условий, касающихся торговли, задолженности и передачи технологии, в качестве мер международного сотрудничества. Затем они должны получить возможность использовать средства из более крупного источника потенциальных финансовых потоков из развитых стран и выделять дополнительные ресурсы как для целей расширения сотрудничества, так и для оказания поддержки странам, в которых осуществляются программы, основанные на правах человека. В роли такого источника мог бы выступать фонд резервного финансирования, созданный в соответствии с принятым всеми развитыми странами обязательством увеличить объем предоставляемой ими ОПР до уровня 0,7% от ВВП. Такой фонд резервного финансирования, основанный на создании доли гарантийного капитала до востребования, будет предусматривать поступление финансовых взносов от стран-доноров, превышающих их текущие уровни, только в тех случаях, когда им будет предложено выделить средства для удовлетворения дополнительных потребностей в финансировании стран, которые осуществляют эту стратегию, в соответствии с решениями Банка и Фонда. Вероятно, этот механизм можно было бы создать в дополнение к Фонду для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, или в качестве одного из его элементов, однако он должен быть конкретно предназначен для финансирования стратегии сокращения масштабов нищеты, осуществляемой на основе прав человека.

51. В-третьих, для укрепления процесса реализации стратегии сокращения масштабов нищеты как одного из инструментов осуществления прав человека в каждой стране-бенефициаре предлагается создать независимый наблюдательный орган в составе полностью независимых трех национальных и трех международных экспертов, обладающих признанной компетенцией и назначаемых международными финансовыми учреждениями по согласованию с национальными властями. Неотъемлемый элемент деятельности в области прав человека связан с наличием механизма для наблюдения и обеспечения подотчетности, а также для разработки рекомендаций в отношении действий по исправлению положения. Все стороны, затрагиваемые осуществляемыми в стране программами по сокращению масштабов нищеты, должны иметь возможность обращаться в эти органы, которым следует на регулярной и периодической основе проводить заседания для наблюдения за выполнением программ и рассмотрения таких обращений, а также для определения степени ответственности за допущенные в работе ошибки и вынесения соответствующих рекомендаций. Даже в том случае, если эти рекомендации не будут носить обязательного характера, тот факт, что независимый орган будет осуществлять наблюдение и контроль за процессом реализации стратегии сокращения масштабов нищеты, будет способствовать ее более успешному осуществлению, повышать

степень ее привлекательности для страны, в которой она выполняется, и увеличивать вероятность более активного участия в этом процессе стран-доноров. Кроме того, такой механизм наблюдения будет в полной мере соответствовать принципам обязательств в области прав человека.

52. И наконец, если будет принято предложение, изложенное в предыдущем разделе, касавшемся национальных действий, и предусматривающее разработку национального плана по расширению возможностей занятости для представителей неимущих и уязвимых групп населения в неформальном секторе, то будет целесообразно рекомендовать как Фонду, так и Банку создать дополнительный механизм финансирования для оказания поддержки таким программам увеличения числа рабочих мест. Деятельность по профессиональной подготовке, обеспечение выхода на рынки, расширение инфраструктуры и сферы услуг, а также рефинансирование и распределение рисков, связанных с финансированием микро- и малых предприятий, - все это потребует дополнительных финансовых средств. С полной уверенностью утверждать, что соответствующие страны смогут мобилизовать эти ресурсы самостоятельно, не представляется возможным. Значительное содействие их осуществлению будет оказывать созданный для поддержки этих программ специальный механизм финансирования, прямо призванный обеспечивать осуществление этих программ в соответствии со стандартами в области прав человека.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

53. Основные выводы и рекомендации настоящего доклада можно резюмировать следующим образом:

а) во-первых, определение крайней нищеты как комплексного явления, характеризующегося острой нехваткой доходов, низким уровнем развития человека и социальной изоляцией, будет охватывать различные определения, содержащиеся в предыдущих докладах экспертов в области прав человека и в работах по вопросам экономического и социального развития. Это определение будет исчерпывающим образом охватывать такие понятия, как элементарная незащищенность, лишение возможностей и социальная изоляция, и будет служить основой для политики, обеспечивающей рассмотрение каждого из этих компонентов как по отдельности, так и на комплексной основе. Такой подход подчеркивает многогранный характер этой концепции и учитывает взаимозависимость ее различных составляющих элементов;

б) вероятно, с логической точки зрения было бы трудно утверждать, что крайняя нищета эквивалентна нарушению прав человека; было бы более уместно определить, что отказ в осуществлении прав человека или их нарушение создает условия для распространения крайней нищеты. Однако, вероятно, было бы желательно рассматривать крайнюю нищету как отказ в осуществлении прав человека или их нарушение, с тем чтобы соответствующие обязательства не ограничивались только обеспечением соблюдения прав человека, а охватывали также реальную деятельность по искоренению нищеты. С этой целью, возможно, будет необходимо установить такую связь путем принятия основанной на международном консенсусе резолюции или декларации. В любом случае должно быть возможным пойти достаточно далеко в деле осуществления мер по искоренению нищеты, исходя из инструментальной роли прав человека;

с) права человека влекут за собой соответствующие обязательства как на уровне национальных действий, так и в рамках международного сотрудничества. Как на национальном, так и на международном уровне можно принять программу по осуществлению таких действий в целях реализации прав человека, особенно прав живущих в нищете представителей уязвимых и маргинальных групп, и искоренения крайней нищеты. Национальные действия будут прямо направлены на обеспечение осуществления гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав в целях ликвидации нищеты, обусловленной нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, а также социальной изоляции. Они будут основываться на национальной программе в области развития, призванной обеспечить рост объема ресурсов и проведение реформ в социальных, технических и правовых институтах, непосредственно в интересах групп, страдающих от крайней нищеты;

д) планом действий, который, вероятно, в наибольшей степени будет способствовать преодолению проблемы крайней нищеты, включая социальную изоляцию, мог бы стать план создания рабочих мест для представителей неимущих, уязвимых и маргинализированных групп населения, особенно в неформальном секторе. Такая программа должна быть основана на установлении связей с рынками, подготовке кадров и обеспечении финансирования. Для обеспечения устойчивости такой программы следует предусмотреть возможность ее расширения с целью возможного охвата безработных трудовых ресурсов всей страны;

е) на международном уровне следует создать надлежащий механизм для координации сотрудничества в области развития между различными правительствами и учреждениями. Это может принимать форму разработки

программ по созданию партнерских механизмов в целях развития или основываться на модели договоров о развитии;

f) в рамках существующих механизмов было бы целесообразно сосредоточить внимание на оперативной деятельности Всемирного банка и МВФ и на осуществлении ими стратегий сокращения масштабов нищеты непосредственно на основе реализации прав человека. С этой целью в качестве одного из первых требований можно предусматривать внесение поправок в уставные документы Всемирного банка и МВФ, как это предлагалось предыдущим независимым экспертом;

g) возможно, будет необходимо поставить финансирование стратегий сокращения масштабов нищеты на открытую основу, предоставив международным финансовым учреждениям возможность разрабатывать рекомендации в отношении реального расширения сотрудничества в областях торговли, задолженности и передачи технологии, и предусмотреть выделение дополнительных финансовых средств в случае успешной реализации странами своих стратегий на основе прав человека. Кроме того, возможно, будет целесообразно учредить состоящий из "фондов до востребования" механизм финансирования, сформированный в соответствии с принятым всеми странами обязательством выделять на цели помощи 0,7% своего ВВП. Эти средства будут предоставляться только в том случае, если Банк и Фонд убедятся в том, что стратегия сокращения масштабов нищеты осуществляется в соответствии со стандартами в области прав человека;

h) кроме того, для каждой страны, в которой осуществляется такая стратегия, можно было бы создать состоящий из независимых экспертов орган, призванный наблюдать за ходом осуществления программ и рассматривать обращения всех заинтересованных сторон с заострением внимания на вопросах ответственности и на разработке мер по исправлению положения. Даже в том случае, если эти рекомендации не будут носить обязательного характера, эта деятельность будет способствовать осуществлению программы;

i) и наконец, в рамках Банка и Фонда можно было бы создать специальный механизм для финансирования деятельности развивающихся стран по осуществлению планов, направленных на расширение возможностей занятости для представителей неимущих, маргинальных и уязвимых групп в неформальном секторе. Этот механизм будет выступать в роли международного партнера по осуществлению вышеуказанных национальных действий.

Примечания

¹ See Tony Atkinson, “Social exclusion, poverty and unemployment”, presidential address to Section F of the British Association for the Advancement of Science, Annual Meeting, University of Leeds, September 1997 and Amartya Sen, “Social exclusion: concept, application, and scrutiny on ‘Social Exclusion’”, Social Development Papers No. 1, Asian Development Bank, June 2000.

² See in particular, UNDP, Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development.

³ Amartya Sen, Commodities and Capabilities, Oxford University Press, August 1999.

⁴ Draft paper prepared by Arjan de Haan and Amaresh Dubey for the international conference “Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy”, Manchester, United Kingdom, April 2003.

⁵ Father Wresinski’s statement before the forty-third session of the Commission on Human Rights, Geneva, 20 February 1987.

⁶ See Amartya Sen, op. cit. at note 1.

⁷ See the reports of the independent expert on the right to development, available at <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mdev.htm>.

⁸ See, for example, the third report of the independent expert on the right to development (E/CN.4/2001/WG.18/2).
