



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/19
10 June 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по поощрению и защите прав человека
Пятьдесят шестая сессия
Пункт 4 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Записка секретариата

В пункте 2 своей резолюции 2003/83 Комиссия по правам человека просила Подкомиссию по поощрению и защите прав человека подготовить концептуальный документ с изложением вариантов осуществления права на развитие и возможностей их реализации, в частности имеющего обязательную силу международного правового стандарта, руководящих принципов осуществления права на развитие и принципов партнерства в области развития, на основе Декларации о праве на развитие, включая вопросы, которые могут рассматриваться в любом таком документе, для представления Комиссии на ее шестьдесят первой сессии для рассмотрения и определения возможностей реализации этих вариантов. В пункте 5 этой резолюции Комиссия просила Верховного комиссара созвать двухдневный семинар высокого уровня непосредственно перед началом следующей сессии Рабочей группы и в течение 10 рабочих дней, пригласив на него все соответствующие стороны, занимающиеся вопросами прав человека, торговли, финансов и развития, для рассмотрения и определения эффективных стратегий для включения права на развитие в политику и оперативную деятельность ведущих международных организаций/учреждений в качестве вклада в работу Подкомиссии над предлагаемым концептуальным документом. В той же резолюции (пункт 8) она просила Управление Верховного комиссара предоставлять Комиссии всю необходимую поддержку в ее работе над предлагаемым концептуальным документом.

В соответствии с этой резолюцией Управление просило подготовить исследование по теме "Переход к правозащитному подходу к развитию: концепции и последствия".

Переход к правозащитному подходу к развитию: концепции и последствия

Резюме

В настоящем документе рассматриваются сильные и слабые стороны правозащитного подхода к развитию с целью его увязывания с демократическим управлением и различные формы отторжения, а именно экономического, социального и политического, ведущие к нарушениям прав человека. В нем описывается, какие вмешательства необходимо осуществить, чтобы реализовать на практике процессы, направленные на устранение такого рода отторжений и создание условий, позволяющих людям участвовать в развитии.

Автор приводит несколько свидетельств того, что за последние два десятилетия правозащитный подход к развитию продвинулся вперед. Он утверждает, что права человека неразрывно связаны с демократическим управлением. Они оба предполагают информирование населения по вопросам прав и обязанностей, наличие надлежащих институциональных механизмов и существование демократической гражданской культуры. Автор считает, что для поощрения правозащитного подхода к развитию необходимо достичь одновременных подвижек в рамках трех процессов: процесса социальной демократизации, в результате которой сокращается неравенство и уровень социального отторжения; процесса преобразования производственного сектора, благодаря которому создается мощная экономика, способная устранить экономическое отторжение; и процесса государственной легитимации, создающей представительный и эффективный государственный аппарат, который ликвидирует политическое отторжение.

Автор делает вывод, что различные субъекты международного сообщества, включая государственные и частные организации и организации гражданского общества, должны играть разную роль в этих трех процессах, но основная деятельность по претворению в жизнь правозащитного подхода должна по-прежнему осуществляться на национальном уровне.

Введение¹

1. основополагающая посылка правозащитного подхода к развитию заключается в том, что целью любого процесса, направленного на улучшение условий жизни людей, является осуществление прав человека. Этот подход использует различные концепции, связанные с правами человека, понимаемые в самом широком смысле, в качестве основы политики в области развития. Он задействует всю совокупность международных норм, касающихся прав человека, для поддержки действий в области развития. Этот подход охватывает не только гражданские и политические права (например, право на свободу слова, право на свободу собрания, право на справедливое судебное разбирательство, право не подвергаться пыткам), но и экономические, социальные и культурные права (доступ к питанию, медицинскому обслуживанию, жилью, работе) (вставка 1). Помимо стремления к обеспечению осуществления и уважения конкретных прав человека, правозащитный подход к развитию делает особый упор на подотчетность, расширение прав и полномочий, участие и недискриминацию.

2. Во-первых, определение целей развития с точки зрения конкретных прав как юридически значимых правомочий является важным компонентом правозащитных подходов, так же как и обеспечение четкой нормативной увязки с международными, региональными и национальными документами по правам человека. Правозащитные подходы являются всеобъемлющими с точки зрения учета всего комплекса неделимых, взаимозависимых и взаимосвязанных прав: гражданских, культурных, экономических, политических и социальных. А это требует создания структуры развития, включающей секторы, в которых отражены гарантированные на международном уровне права, и охватывающие, таким образом, например, здравоохранение, образование, жилье, отправление правосудия, безопасность личности и участие в политической жизни. По определению, эти подходы несовместимы со стратегиями, проектами или видами деятельности в области развития, под воздействием которых нарушаются права человека, и, если к их толкованию подходить очень строго, они не допускают "компромиссов" между развитием и правами.

3. Во-вторых, правозащитные подходы нацелены на повышение уровня подотчетности в процессе развития путем выявления, с одной стороны, тех, в чьих интересах принимаются обязательства и их правомочий, а с другой стороны, тех, кто принимает на себя эти обязательства. В этом отношении в подходах рассматриваются как позитивные обязанности носителей обязательств (защищать, поощрять и предоставлять), так и их негативные обязанности (воздерживаться от нарушений). В подходах учитываются обязательства всех соответствующих участников, в том числе отдельных лиц, государств, местных организаций и органов власти, частных компаний, донорских организаций и

международных институтов. Правозащитные подходы также сосредоточены на разработке соответствующих законов, стратегий, институтов, административных процедур и практики и механизмов возмещения ущерба и подотчетности, которые могли бы выносить решения по вопросу о правомочиях, реагировать на случаи лишения и нарушения прав и обеспечивать подотчетность. Эти подходы требуют воплощения всеобщих норм в определенных на местном уровне ориентировочных показателях для измерения достигнутых результатов и повышения уровня подотчетности.

4. В-третьих, в правозащитных подходах также отдается предпочтение стратегиям расширения прав и полномочий, в отличие от благотворительных мер. В этих подходах основное внимание уделяется бенефициарам как владельцам прав и управляющим процессом развития и подчеркивается центральное место человеческой личности в процессе развития. Их цель заключается в том, чтобы предоставить людям полномочия, потенциал, возможности и доступ, необходимые для изменения их собственной жизни, улучшения их собственных общин и оказания влияния на их собственные судьбы.

5. В-четвертых, правозащитные подходы предполагают высокую степень участия, в том числе со стороны общин, гражданского общества, меньшинств, коренных народов, женщин и других социальных групп. В соответствии с Декларацией о праве на развитие такое участие должно быть "активным, свободным и конструктивным", и поэтому простых формальных или "церемониальных" контактов с бенефициарами недостаточно. В таких подходах предпочтение обязательно отдается использованию методологий и технических приемов развития, основанных на осуществлении процессов, которые обеспечивают полное участие всех бенефициаров в качестве равных партнеров, а не разработанным за границей быстрым решениям и импортируемым техническим моделям.

Вставка 1

Резюме прав человека²

Права человека, необходимые для выживания и достойного уровня жизни, включают в себя:

- право на жизнь и свободу;
- право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи;
- право на социальную защиту, когда это необходимо;
- право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья;
- право на труд, на справедливые и благоприятные условия труда;
- право на пищу и жилище;
- право не подвергаться произвольному вмешательству в личную и семейную жизнь.

Права человека также охватывают те права и свободы, которые необходимы для сохранения человеческого достоинства, творческого, интеллектуального и духовного развития, например:

- право на образование и доступ к получению информации;
- право на свободу религии, убеждений, слова и свободу выражения своего мнения;
- право на свободу ассоциации;
- право принимать участие в политической жизни;
- право участвовать в культурной жизни.

Они также включают права, необходимые для обеспечения свободы и физической безопасности, например:

- право не содержаться в рабстве или подневольном состоянии;
- право на личную неприкосновенность (физическую неприкосновенность);
- право не подвергаться произвольному аресту или задержанию;
- право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания.

С ними тесно пересекаются взаимосвязанные принципы равенства прав мужчин и женщин и запрещения какой бы то ни было дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, собственности, рождения или иного статуса.

6. И наконец, императив прав человека в правозащитных подходах означает, что особое внимание уделяется недопущению дискриминации, поощрению равенства, обеспечению справедливости и проявлению заботы об уязвимых группах. Эти группы включают женщин, меньшинства и коренные народы, но универсального списка тех, кто наиболее уязвим в каждом данном случае, не существует. Скорее, правозащитные подходы требуют, чтобы ответы на такие вопросы давались на местах: кто здесь и сейчас уязвим? Данные о развитии должны быть дезагрегированными, насколько это возможно, по признаку расы, религии, этнической принадлежности, языка, пола и других категорий, представляющих интерес с точки зрения прав человека.

7. Важным аспектом правозащитных подходов является включение в документы по вопросам развития четких гарантий для защиты от угроз правам и благосостоянию заключенных, меньшинств, эмигрантов и других групп, которые зачастую являются маргинализированными на национальном уровне. Более того, в отношении всех решений, стратегий и инициатив в области развития, направленных на расширение прав и полномочий местных участников, существует четкое требование не допускать усиления существующего дисбаланса прав между, например, мужчинами и женщинами, землевладельцами и крестьянами, трудящимися и предпринимателями.

8. Правозащитные подходы, которые охватывают как гражданские и политические права, так и экономические, социальные и культурные права, не новы. Действительно, и тот и другой комплекс прав зафиксирован во Всеобщей декларации прав человека и в последующих пактах и конвенциях (вставка 2). Однако экономические, социальные и культурные права, в частности, стали более заметными в международной повестке дня в области развития. Неделимость прав отражена во фразе "Все права человека для всех".

Вставка 2

Основные вехи правозащитных подходов к развитию

- 1948 - Всеобщая декларация прав человека
- 1950 - Европейская конвенция о правах человека
- 1951 - Конвенция о статусе беженцев
- 1965 - Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
- 1966 - Международный пакт о гражданских и политических правах
- 1966 - Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
- 1969 - Американская конвенция о правах человека
- 1979 - Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
- 1981 - Африканская хартия прав человека и народов
- 1984 - Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
- 1986 - Декларация о праве на развитие
- 1989 - Конвенция о правах ребенка
- 1993 - Всемирная конференция по правам человека, Вена
- 1998 - Римский статут Международного уголовного суда

9. Новая повестка дня в области прав человека действует параллельно с повесткой дня, разработанной на основе международных целей в области развития, которая сосредоточена на вопросах борьбы с нищетой и развития человеческого потенциала. Гражданские и политические права вместе с экономическими, социальными и культурными правами являются как компонентом развития человеческого потенциала, так и средствами его осуществления. Например, участие женщин и ликвидация дискриминации в отношении женщин являются желательными сами по себе и в то же

время необходимыми условиями для сокращения масштабов нищеты. В то же время вполне закономерно рассмотреть вопрос о том, создает ли правозащитный подход дополнительные преимущества по сравнению с подходами, ориентированными на сокращение масштабов нищеты или на развитие человеческого потенциала. В этой связи может быть уместным вопрос: не является ли деятельность в области прав человека лишь еще одной формой действий в пользу развития человеческого потенциала?

Преимущества и ограничения правозащитного подхода к развитию

10. Внимание, уделяемое в последнее время вопросам прав человека и развития, и оказывающее на них наибольшее влияние, тесно связано с работой по сокращению масштабов нищеты и расширению прав человека. Лидирующие позиции в этой области принадлежат Амартия Сену, работа которого создает правозащитные рамки для борьбы с нищетой, а также подчеркивает значение свобод и прав человека для развития. Включение Сеном концепций прав, потенциала, возможностей, свободы и прав отдельных лиц в теорию социального выбора способствовало тому, что в парадигме произошел сдвиг в сторону экономики "постблагоденствия". Это бросает вызов мнению о том, что нищета не имеет отношения к определению характеристики основных свобод и прав человека. Поскольку понятие благосостояния включает в себя возможность жить в условиях основных свобод, развитие человеческого потенциала также неразрывно связано с усилением определенных возможностей, определяемых как круг возможных вариантов того, что человек может сделать и кем он может стать в жизни (Сен 2000).

11. Сен подробно объясняет дополнительные преимущества правозащитного подхода к развитию с точки зрения требований. Рассматривая совпадения и различия между развитием человеческого потенциала и правами человека, он утверждает, что если развитие человеческого потенциала сосредоточено на укреплении возможностей и свобод, которыми пользуются члены человеческого сообщества, то права человека представляют собой требования, предъявляемые отдельными лицами к поведению отдельных и коллективных субъектов, и к характеру социальных договоренностей по облегчению или осуществлению этих возможностей и свобод. Однако Сен также подчеркивает трудности сведения воедино отдельных прав человека с тем, чтобы можно было однозначно выразить права человека в коллективном смысле (Сен 2000).

12. Главными сильными сторонами правозащитного подхода к развитию является то, что он может предложить более качественную базу для оперативных и политических рамок, необходимых для решения вопроса об устойчивости и гарантированном обеспечении средств существования для неимущих (вставка 3). Права представляют собой ценную стратегическую отправную точку, позволяющую разобраться, каким образом дисбаланс прав лишает отторженных лиц возможности доступа к активам,

необходимым для гарантирования и обеспечения устойчивости их средств к существованию. Кроме того, международные нормативно-правовые документы в области прав человека предоставляют ценный набор руководящих принципов по укреплению подотчетности институтов (особенно государственных), оказывая на них давление, с тем чтобы они на основе широкого участия эффективным образом решали вопросы политики и административные вопросы, касающиеся средств к существованию неимущих слоев. И наконец, правозащитные подходы к развитию также концентрируют внимание на важности обеспечения механизмов возмещения ущерба отдельным лицам в случае отрицания или нарушения их прав.

13. В то же время правозащитные подходы к развитию имеют некоторые ограничения. Во-первых, существуют проблемы с определением приоритетов между различными правами человека, поскольку в правозащитных подходах центральное место занимает принцип неделимости. Если исходить из этого, то осуществление гражданских и политических прав мало что значит без осуществления экономических, социальных и культурных прав и наоборот. Однако отсутствие "иерархии" прав оказывается бесполезным при попытках установления приоритетов действий или распределения ресурсов. По этой причине, возможно, целесообразно было бы сосредоточить внимание на обеспечении доступа неимущих к возможностям и активам, для чего потребуется дополнить "чистый" правозащитный подход другими подходами, такими, как подход, основанный на обеспечении устойчивости средств к существованию.

14. Вторым ограничением является упор на взаимоотношениях между государством и гражданами как основы подотчетности, касающейся обязательства уважать и осуществлять права человека. Утверждается, что глобализация подрывает позиции национального государства как центральной составляющей политической подотчетности. В частности, в случае так называемых распадающихся государств, как представляется, межправительственная структура поддержки подотчетности в области прав человека вряд ли сможет обеспечивать соблюдение. В целом использование правозащитных подходов к развитию потребует определения процедур и механизмов подотчетности на различных уровнях: местном, национальном и международном.

15. Третье ограничение возникает из понимания того, что в правозащитных подходах слишком большой упор делается на законы и юридические процедуры. В этом отношении ограниченные возможности судебной системы в бедных странах могут стать серьезным препятствием на пути осуществления прав человека. Это относится не только к странам со слабыми системами законодательства и судопроизводства, но и к другим странам, которые имеют хорошо развитые правовые структуры. Например, это относится к Индии, которой, по оценкам, потребуется примерно 350 лет, чтобы завершить рассмотрение дел, накопившихся на сегодняшний день в судах.

16. Проблемы, на решение которых нацелены правозащитные подходы, в значительной мере пересекаются с проблемами, на решение которых направлены подход к сокращению масштабов нищеты и подход к развитию человеческого потенциала. Они поддерживают целостную концепцию развития, делают упор на подотчетность и подчеркивают значение международного партнерства. В то же время правозащитные подходы открывают правовые возможности и возможности для получения компенсации, которые могут способствовать укреплению поддержки и подотчетности, содействующих достижению целей развития.

Вставка 3

Какие возможности открывает правозащитный подход к развитию?

В своем выступлении на специальной сессии Генеральной Ассамблеи по социальному развитию, состоявшейся в Женеве в июне 2000 года, Верховный комиссар подчеркнул, что правозащитные подходы открывают перспективы для более эффективных, более устойчивых, более рациональных и более подлинных процессов развития. В частности, и среди прочего, они предлагают следующее:

- повышение уровня подотчетности путем определения конкретных обязательств и носителей обязательств в процессе развития. Таким образом, развитие перемещается из сферы благотворительности в сферу обязательств, что облегчает осуществление контроля за достигнутыми результатами;
- предоставление более широких прав и полномочий, расширение местных инициатив и обеспечение свободного, конструктивного и активного участия, путем привлечения бенефициаров к управлению процессом развития. В настоящее время в кругах, поддерживающих развитие, широко признается, что местные инициативы и участие имеют фундаментально важное значение для обеспечения устойчивых улучшений;
- большую нормативную ясность и степень детализации, обеспечиваемую международными документами и авторитетными толкованиями договорных органов и механизмов по правам человека, которые перечисляют и определяют содержание развития, включая требования, предъявляемые, например, к здравоохранению, образованию, обеспечению жильем и управлению. Международные нормы в форме договоров, заявлений, руководящих принципов и сводов принципов являются открытыми и легкодоступными инструментами, детально описывающими институциональные требования и требования с точки зрения развития, которые предъявляются в связи с реализацией различных гарантированных прав;

- более простое достижение консенсуса, повышение уровня прозрачности и снижение политической заангажированности в рамках национальных процессов развития, обусловленные тем, что цели, показатели и планы развития могут основываться скорее на согласованных и всеобщих нормах, предусмотренных в международных документах по правам человека, нежели на импортированных иностранных моделях, предписывающих решениях, предвзятых подходах или произвольных стратегиях;
- более полные и логически обоснованные рамки развития, при которых секторы развития отражают перечисленные в правозащитных рамках права человека. В то время как некоторые матрицы секторального развития сфокусированы исключительно на отобранных секторах экономики, более всеобъемлющие правозащитные рамки обеспечивают руководство во всех областях развития человеческого потенциала, включая здравоохранение, образование, жилье, безопасность личности, отправление правосудия и политическое участие;
- комплексные гарантии от неумышленного ущерба в результате осуществления проектов развития. Имеется много примеров ущерба, причиненного соглашениями, проектами и мероприятиями в области развития, при осуществлении которых не были надлежащим образом учтены проблемы в области прав человека. Правозащитные подходы включают меры защиты, которые органически с самого начала интегрированы в планы, стратегии и проекты развития;
- более эффективный и полный анализ: в традиционном анализе масштабов нищеты суждения основываются только на показателях доходов и экономических показателях, в то время как анализ с позиции прав человека показывает дополнительные проблемы самых обездоленных, включая такие явления, как бессилие и социальное отторжение. Более тщательный анализ дает более качественные ответы и результаты;
- более авторитетную основу для отстаивания интересов и требований в отношении ресурсов, при которой международные правовые обязательства и национальные обязательства расширяют права и возможности сторонников развития в их стремлении, например, добиваться предоставления приоритета основным социальным услугам, а не военным расходам, или бить тревогу, когда "постепенное осуществление" экономических и социальных прав останавливается, обращается вспять или ставится под угрозу в результате противоречащих друг другу соглашений по торговле или корректировочным мерам.

17. Если подходить с позиции широкой перспективы, имеется несколько указаний на то, что правозащитный подход к развитию в течение последних двух десятилетий постоянно продвигался вперед. На национальном уровне многие развивающиеся страны создали сети социального страхования для оказания помощи неимущим и обеспечения того, чтобы реформы макроэкономической политики не ставили под угрозу их средства к существованию. Во многих странах был создан институт "омбудсмана" для защиты экономических, социальных, культурных и политических прав человека, прежде всего посредством морального убеждения и отстаивания в судах, парламенте и исполнительных органах интересов тех, чьи права подвергаются угрозе. В нескольких странах, где в результате насилия и гражданских войн происходили крупномасштабные и систематические нарушения прав человека, были созданы "комиссии по установлению истины и примирению", на которые была возложена задача пролить свет на эти мрачные периоды и создать основу для перехода к миру и демократическому управлению. И наконец, на международном уровне Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета разработала набор принципов и руководящих указаний, допускающих международное вмешательство в том случае, если государство не обеспечивает прав своих собственных граждан (Эванс и Сахнун, 2002).

Права человека и демократическое управление

18. Озабоченности по поводу управления не всегда связаны с соблюдением прав человека и не всегда являются подтверждением демократической практики. В 60-х и 70-х годах прошлого века в подходах к теме управления подчеркивалась возможность и потенциал "эффективного" осуществления власти, под чем понималось скорее достижение целей руководителей, нежели обеспечение норм права, подотчетности, прозрачности и участия, характерных для демократии. В некоторых случаях демократия и управление считались несовместимыми на том основании, что значительный рост социальных требований "перегружает" демократию. В других случаях утверждалось, что демократическая практика затрудняет проведение экономических, социальных и политических реформ, которые окажут воздействие на интересы влиятельных групп. С этой точки зрения правозащитным подходам к развитию отводилась второстепенная роль в решении срочной задачи поощрения экономических реформ и экономического роста³.

19. Тем не менее это кажущееся противоречие между демократией и эффективным осуществлением власти на самом деле отсутствует, особенно с точки зрения долгосрочных перспектив. Наоборот, мы осознаем, что участие, диалог и создание консенсуса необходимы для осуществления политической власти эффективным и действенным образом. В последних трудах по вопросам управления и благого управления

подчеркивается значение демократических институтов. Демократия в настоящее время рассматривается не только как цель сама по себе, но и как средство достижения политических, экономических и социальных прав.

20. Принятие правозащитного подхода к развитию расширяет концепцию управления и обуславливает необходимость добавить к нему определение "демократическое", для того чтобы оно обрело смысл. Вследствие этого старая и ограниченная концепция управления, предусматривающая эффективное управление экономикой, превратилось в более широкое понимание того, каким образом лидеры могут действенно и на основе широкого участия осуществлять свою власть и полномочия в целях более эффективного обеспечения прав человека. Мы узнали, что участие, диалог, консенсус, прозрачность, подотчетность и соблюдение норм права делают государство более представительным и способным адекватно реагировать на проблемы своих граждан.

21. Права человека неразрывно связаны с демократическим управлением. Оба эти понятия требуют понимания людьми своих прав и обязанностей, наличия соответствующих институциональных механизмов и существования демократической культуры общественных отношений, которая применяется для решения как вопросов национального значения, так и вопросов повседневной жизни. Чувство принадлежности к общине строится на основе индивидуальной ответственности и коллективного соблюдения демократической практики. С этой точки зрения полное соблюдение и защита прав человека представляют собой основу для создания справедливого и основанного на участии всего общества, в котором каждый способствует достижению общего блага и в котором индивидуализм и конкуренция уравниваются чувством социального понимания и солидарности. Это означает отрицание насилия и запугивания, которые связаны с авторитарным осуществлением политической власти, и категорическое осуждение использования средств насилия для достижения политических, экономических или социальных целей.

22. На международном уровне развитие технологий в области телекоммуникаций и обработки информации, а также растущее влияние средств массовой информации существенно изменили способ осуществления политической власти и полномочий, особенно в богатых странах. Интернет и электронная почта предоставили гражданам больший доступ к информации, которую некогда так ревниво охраняло правительство, электронные сети предоставили политическим лидерам и организованным группам граждан новые возможности для общения, а распространение телевидения изменило способ проведения выборов и то, каким образом правительства и политики создают и поддерживают свой имидж. Такие технологические разработки изменили характер и механизм представительной демократии, а также позволили придавать гласности

нарушения прав человека. Например, они внесли огромный вклад в прекращение существования тоталитарных режимов стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза и создают более открытую и прозрачную среду для политической деятельности в большинстве развивающихся стран. Кроме того, современная система телекоммуникаций и средства массовой информации обеспечивают, чтобы информация о нарушениях прав человека, проявлениях геноцида, гражданских войнах и жестоком обращении правителей со своими народами становилась достоянием широкой общественности, вызвала возмущение и способствовала мобилизации сил в поддержку жертв.

23. Развитые страны, развивающиеся государства и международные организации видят, что их озабоченности в отношении прав человека и благого управления совпадают. После падения Берлинской стены и завершения холодной войны эти вопросы во все большей мере увязываются с полным осуществлением политических свобод, повышением уровня жизни и достижением социальных целей. В результате этого во многих частях мира общества изучают различные пути поощрения и консолидации демократического управления, зачастую в условиях, возникших после насильственных конфликтов падения авторитарных режимов и политических кризисов.

24. Ускоренные и неравномерные процессы экономической, финансовой, социальной, экологической, культурной и технологической глобализации ведут к созданию в начале XXI века раздробленного глобального правопорядка. Это - правопорядок, который охватывает всю планету, и в то же время скорее разделяет, чем объединяет людей: он дает возможность большинству жителей мира контактировать друг с другом, но в то же время сохраняет глубокие разногласия между ними. В этом раздробленном глобальном правопорядке проблемы прав человека и управления, пересекающие национальные границы, начинают требовать все большего внимания со стороны мировых лидеров в области политики, бизнеса и гражданского общества. Борьба с терроризмом, реформирование международной финансовой системы, сокращение уровня загрязнения, смягчение воздействия глобального потепления, массовая миграция и возросшее число беженцев ставят перед структурами управления такие проблемы и вызовы, которые выходят за сферу компетенции государств и требуют международного участия.

25. В этом контексте все большее значение приобретает роль международных общественных и частных организаций и организаций гражданского общества. В конце 80-х годов прошлого века вопросы управления и благого управления стали предметом главной обеспокоенности для международных финансовых учреждений, особенно Всемирного банка и Межамериканского банка развития, для Организации Объединенных Наций и региональных политических организаций, таких, как Организация американских государств, Организация африканских государств и Северо-Атлантический союз, и для

международных неправительственных организаций, таких, как организация "Международная амнистия" и Организация по наблюдению за осуществлением прав человека.

26. Международные финансовые учреждения подчеркивают значение обеспечения эффективности экономического управления, заявляя, что открытость и ответственное осуществление государственных функций имеют ключевое значения для получения экономических результатов. Международные организации, и в частности Организация Объединенных Наций, особо подчеркивают важность уважения прав человека, значение демократических институтов и необходимость предотвращения насильственных конфликтов. Кроме того, неправительственные организации уделяют особое внимание необходимости защиты окружающей среды, прав меньшинств и коренных народов.

27. Тем не менее растущее влияние международных организаций не означает, что, за исключением крайних случаев, когда речь идет об обанкротившихся государствах, развивающиеся страны не имеют своих собственных стратегических и политических альтернатив в управлении своими экономическими, социальными и политическими делами. Условия, установленные международными финансовыми учреждениями (МФУ) для получения доступа к их ресурсам, являются ключевыми отправными точками для разработки и осуществления экономических стратегий, но они не являются жестко зафиксированными, как это зачастую представляется. В пределах определенных границ, которые могут быть более гибкими, чем это кажется, правительство, обладающее техническим потенциалом и хорошей стратегией ведения переговоров, а также широкой политической поддержкой, имеет определенные возможности для маневрирования в целях изменения условий, установленных международными организациями⁴.

28. Аналогичным образом параллельно с широкой международной поддержкой процесса поощрения, соблюдения и защиты прав человека, организации гражданского общества, государственные и частные международные организации играют все более важную роль в укреплении демократического управления (международный контроль за проведением выборов, оказание помощи в разработке выборных систем), в защите окружающей среды (финансирование мероприятий по сохранению природы, предупреждение о потенциальных экологических катастрофах) и в поощрении социальной и культурной справедливости (проведение кампаний по привлечению внимания к гендерным вопросам, защита коренных народов).

29. Таким образом, в начале XXI века усилия по обеспечению осуществления прав человека, демократического управления и оказанию международного давления со стороны государственных, частных организаций и организаций гражданского общества

объединяются. Это ведет к достижению широкого консенсуса по вопросу о невозможности отделения правозащитных подходов к развитию от поддержки и поощрения демократического управления.

Правозащитные подходы к развитию, отторжение и нищета

30. Для определения возможных вмешательств с целью продвижения вперед правозащитного подхода к развитию целесообразно увязать его с вопросами сокращения различных видов нищеты и ликвидации различных форм отторжений, связанных с каждым из этих видов нищеты. Такой подход также позволяет определить роль международного сообщества в поощрении политических, экономических и социальных прав.

31. В большинстве развивающихся стран можно выделить три вида нищеты. Первый вид - это *эндемическая нищета*, которая затрагивает людей, имеющих чрезвычайно низкий уровень жизни, высокую долю неудовлетворенных основных потребностей, и не имеющих доступа к рынкам труда и социальным услугам, а также возможностей высказывать свое мнение так, чтобы оно было услышано. Это - люди, нищета которых связана с историческим и культурным наследием, уходящим корнями в прошлое на десятилетия и даже столетия, и которые обычно остаются достаточно изолированными от современных сегментов общества. Второй вид - это *хроническая нищета*, от которой страдают те, кто обычно проживает в маргинализированных городских районах и в некоторых относительно более развитых сельских районах. Они имеют больший доступ к социальным услугам, даже если эти услуги достаточно низкого качества, и в недостаточной степени удовлетворяют свои потребности. Большинство из них работают в неформальном секторе и вынуждены самостоятельно обеспечивать средства к существованию, зачастую посредством занятия семейным трудом и в условиях, близких к самоэксплуатации. Третий вид - это *нищета, обусловленная обстоятельствами*, которая затрагивает в первую очередь тех, которые, даже несмотря на то, что они имеют доступ к приемлемым социальным услугам и имеют возможность выразить свое мнение так, чтобы его услышали, потеряли свою работу, сталкиваются с трудностями в том, что касается работы в официальном секторе экономики, или получают недостаточную заработную плату, прежде всего из-за периодически повторяющихся экономических кризисов.

32. В таблице 1 резюмируются взаимоотношения между этими видами нищеты и характерными для каждого из них формами отторжения - экономического, социального и политического. Эти формы отторжения подразумевают отрицание определенных конкретных прав человека, и правозащитный подход к развитию направлен на снижение масштабов нищеты путем ликвидации этих трех видов отторжений. Эндемическая нищета включает следующие три аспекта отторжения: эндемически неимущие люди

являются отторженными в экономическом, социальном и политическом отношении; возможности продуктивной занятости весьма ограничены, социальные услуги не существуют или чрезвычайно низкого качества, к их мнению никто не прислушивается и у них нет каналов эффективного участия в качестве граждан в политической жизни страны; кроме того, они, как правило, не имеют надежного и постоянного доступа к транспортным услугам и другим средствам коммуникации с остальной частью страны и внешним миром.

33. Хроническая нищета напрямую связана с экономическим отторжением с учетом тех препятствий, с которыми сталкиваются неимущие в доступе к формальным рынкам труда, а также с социальным отторжением, поскольку эти люди получают социальные услуги низкого качества и подвергаются многочисленным формам дискриминации. Как правило, они не подвергаются политическому отторжению: они активно участвуют в выборных процессах, имеют доступ к средствам массовой информации и используют такие каналы, организации по месту жительства, профсоюзы, религиозные группы, неправительственные организации и даже уличные протесты, для того чтобы высказывать свое мнение. В результате этого политики старательно обхаживают хронических неимущих, особенно во время выборов.

34. Нищета, обусловленная обстоятельствами, характеризуется в основном экономическим отторжением, и отражается на тех, кто имел доступ к образованию и другим социальным услугам, и обнищал в результате экономических кризисов, которые привели к существенному сокращению уровня доходов и покупательной способности таких людей. Они не в такой степени испытывают на себе воздействие социального и экономического отторжения, как эндемически и хронически неимущие. По этой причине они в первую очередь получают выгоды от экономического роста и стабильности и от расширения производительной деятельности и услуг.

Таблица 1

Взаимоотношения между видами нищеты и отторжения

Тип нищеты	Вид отторжения		
	<i>Экономическое</i>	<i>Социальное</i>	<i>Политическое</i>
Обусловленная обстоятельствами	Высокий	Низкий	Низкий
Хроническая	Высокий	Умеренный	Низкий
Эндемическая	Высокий	Высокий	Высокий

35. Снижение уровня экономического отторжения достигается посредством преобразования производственного сектора, ведущего к созданию эффективной и конкурентоспособной экономической системы, использованию рыночных механизмов и правительственному регулированию в целях распределения ресурсов, а также к созданию жизнеспособного и устойчивого процесса накопления. Помимо разумных макроэкономических стратегий по поддержанию стабильности, для этого потребуется осуществление серии активных, приемлемых для рынка отраслевых стратегий, направленных на увеличение производительности, повышение конкурентоспособности и поиск путей для более благоприятного вхождения в систему международного разделения труда. Это позволит стране обеспечить такой уровень экономической активности и проводить такую политику перераспределения, которые совместимы с осуществлением экономических и социальных прав для всех.

36. Снижение уровня социального отторжения является результатом процесса социальной демократизации, которая должна привести к ликвидации крайних форм неравенства и всех форм дискриминации, к созданию равных возможностей для всех, к обеспечению каждого основными социальными услугами хорошего качества и к полному осуществлению прав человека каждого, что обеспечит более активное и эффективное участие гражданского общества и более высокую степень социальной и культурной интеграции страны. Помимо предоставления социальных услуг, это потребует создания возможностей для занятости, принятия мер для достижения более справедливого распределения доходов и программ оказания помощи беднейшим из бедных, что в совокупности проложит дорогу к обеспечению осуществления социальных прав.

37. Снижение уровня политического отторжения достигается за счет процесса легитимации государственных институтов и участия граждан, который должен быть направлен на четкое формулирование схемы жизнеспособного политического сообщества, имеющего единое видение общего блага, истории и будущего, и который должен привести к созданию представительных и эффективных государственных институтов, в полной мере отражающих интересы граждан. Это требует проведения политических и административных реформ, призванных приблизить государственные институты всех уровней, от центрального до местного правительств, к людям, принятия мер для обеспечения подотчетности государства и осуществления инициатив, направленных на то, чтобы сделать процесс осуществления власти и полномочий более открытым, прозрачным и обеспечивающим участие всех заинтересованных сторон. Такие инициативы внесут существенный вклад в осуществление гражданских и политических прав.

38. Эти три процесса, направленные на снижение уровня отторжения, сокращение масштабов нищеты и продвижение вперед правозащитного подхода к развитию, тесно взаимодействуют друг с другом, хотя каждый из них прогрессирует своими собственными

темпами, и время от времени усиливает или блокирует два других процесса. Иногда демократизация продвигается быстрее, чем преобразование производственного сектора, и легитимация существенно откатывается назад; в другое время преобразование производственного сектора делает значительный шаг вперед, опережая темпы развития демократизации и легитимации; также бывают ситуации, когда преобразование производственного сектора останавливается, процесс демократизации замедляется, а легитимация страдает в меньшей степени, чем эти два процесса.

39. Для снижения уровня социального отторжения посредством демократизации нужна сильная и эффективная экономика, способная расти и производить материальные ценности, а также легитимное государство, способное создать среду, благоприятствующую экономическому прогрессу, и справедливо перераспределять блага роста. Для снижения уровня экономического отторжения посредством преобразования производственного сектора требуется легитимное государство, способное предоставлять государственные услуги, осуществлять надлежащие стратегии и регулировать рынки, а также наличие демократизированного общества, которое ценит блага экономического роста. Для сокращения уровня политического отторжения посредством легитимации требуется наличие современной экономики, имеющей устойчивые темпы роста и приносящей налоговые поступления государству, а также наличие более интегрированного общества, в котором все граждане принимают активное участие в общественной жизни.

40. Взаимодействие между этими тремя процессами находит конкретное выражение в социальном согласии, которое в свою очередь должно подкреплять фискальное согласие между всеми сегментами общества, в частности между политическими лидерами, государственными служащими, членами организаций гражданского общества и деловыми кругами. Фискальное согласие направлено на обеспечение государства налоговой базой, которая позволяет государственным институтам эффективно функционировать, поддерживать экономическую и социальную стабильность, обеспечивать социальную защиту и другие государственные услуги, особенно те, которые связаны со снижением масштабов нищеты и осуществлением прав человека. Эти договоренности должны основываться на широком консенсусе в отношении роли государства, на необходимости постепенного интегрирования неформального сектора в официальную экономику, с тем чтобы он получал государственные услуги в обмен на уплату налогов, и на признании того, что, хотя неимущие могут не платить налогов, они вносят свой вклад - посредством добровольной работы, коллективных мероприятий и социальной мобилизации - в производство некоторых общественных благ и социальных услуг и в создание человеческого социального капитала. Социальные и фискальные договоренности должны предусматривать, чтобы уровень государственных затрат был достаточным для обеспечения разумного надлежащего уровня основных социальных услуг для всех⁵.

41. Так называемый "общенациональный диалог" может сыграть важную роль в выработке социального консенсуса, необходимого для поддержки инициатив, связанных с правозащитным подходом к развитию, снижением масштабов нищеты и ликвидацией отторжения. Эти процессы направлены на выработку консенсуса по основным стратегическим направлениям развития на долгосрочную перспективу, которые находят свое отражение в своде "государственной политики", а не в "политике правительства", и которые все политические силы и партии, частный сектор и гражданское общество обязуются поддерживать при последующих правительствах.

42. Хотя во многих развивающихся странах традиции и практика прошлого могут затруднять достижение консенсуса в рамках общенационального диалога, если правительства проявят желание начать такой процесс, а политические лидеры - готовность участвовать в нем, имеется возможность преодолеть некоторые серьезные ограничения, которые обычно мешают четко сформулировать общее видение будущего и препятствуют тому, чтобы приблизиться к решению этого вопроса. Это может открыть возможности для стратегических и устойчивых вмешательств с целью содействия соблюдению прав человека, сокращения масштабов нищеты и ликвидации различных форм отторжения путем сочетания инициатив, выдвигаемых правительством, гражданским обществом и частным сектором на всех уровнях.

Роль международного сообщества в осуществлении правозащитных подходов к развитию

43. Международное сообщество призвано играть, хотя и вспомогательную, но важную роль, в сложных процессах осуществления на практике правозащитных подходов к развитию. Соображения, касающиеся прав человека, могут быть учтены при осуществлении вмешательств с целью оказания помощи в области развития двумя способами: во-первых, посредством обеспечения того, что эти вмешательства однозначно учитывают различные аспекты правозащитного подхода к развитию. Идея состоит в том, чтобы учитывать проблемы прав человека, включив эти факторы в проекты и осуществление программ финансовой и технической помощи в различных областях, таких, как образование, здравоохранение, питание, население, сельское хозяйство, промышленность, инфраструктура, реформа макроэкономической политики, участие, управление и т.д.

44. Кроме того, необходимо учитывать влияние вмешательств с целью оказания помощи в области развития на культурные и биофизические контексты, с тем чтобы избежать сбоев и непреднамеренных негативных последствий. Это подтверждается опытом

предконфликтных ситуаций, когда программы оказания помощи развитию, составленные без понимания глубоко укоренившихся культурных факторов, иногда вызывали обострение этнических, социальных или политических напряженностей, провоцировали насилие и приводили к нарушениям прав человека. В целом, при учете таких контекстуальных факторов целесообразно применять те или иные варианты принципов предосторожности "не вреди" или "если есть сомнения, воздержись". Однако это не должно приводить к параличу или бездействию, а способствовать принятию более информированных и четких суждений в отношении последствий вмешательств в области развития для поощрения прав человека.

45. Второй способ, с помощью которого соображения, касающиеся прав человека включаются в программы оказания помощи развитию, заключается в разработке и осуществлении вмешательств, специально направленных на сокращение уровня нищеты и ликвидацию отторжения. Эти вмешательства могут быть связаны с процессами преобразования производственного сектора, социальной демократизации и легитимации государства. Они должны быть направлены на сокращение уровня экономического, социального и политического отторжения, прежде всего посредством создания потенциала в частном и государственном секторах, а также в секторе гражданского общества, и посредством осуществления вмешательств, которые стимулируют институциональные изменения в среднесрочной перспективе. Каждый из этих процессов будет кратко рассмотрен ниже.

Преобразование производственного сектора

46. Инициативы в этой категории касаются изменений системы производства, направленных на то, чтобы она могла обеспечивать устойчивые темпы роста и создания материальных ценностей:

а) программы по созданию новых возможностей в сфере предпринимательства и повышению производительности местных фирм, особенно малых предприятий, с тем чтобы использовать избыточные ресурсы для целей внутреннего инвестирования и повышения конкурентоспособности на внешних и внутренних рынках. Они включают в себя программы менеджмента и оказания технической помощи (контроль качества, маркетинг, сокращение уровня отходов, модернизация процессов, управление технологиями, службы распространения знаний и опыта), инициативы по совершенствованию экологической политики частного сектора (поощрение инвестиций, политика в области конкуренции, политика в области торговли и финансовая политика), а также меры по облегчению работы предприятий - производителей продукции (упрощение административных процедур, сокращение бюрократических требований). Программы такого типа весьма характерны для двусторонних учреждений и, в меньшей степени, для

международных финансовых учреждений и частных фондов. Эта категория также включает инициативы по содействию достижению устойчивого использования природных ресурсов и, в частности, возобновляемых источников (биоразнообразие, леса, почва, рыбный промысел и аквакультура). Это - важная область, которой пока не уделяется должного внимания и которая требует проведения исследований и экспериментальных программ, направленных на то, чтобы получить больше информации об этих ресурсах, а также выяснить, как добиться их сохранения и устойчивого использования;

b) программы по улучшению результатов работы неформального сектора, которые должны быть в первую очередь ориентированы на малые предприятия и микропредприятия, обеспечивающие большинство рабочих мест в бедных странах. Они включают в себя проведение мероприятий по профессиональной подготовке, представление надлежащих технологических пакетов и технической информации, упрощение механизмов сбора налогов и принятие мер по улучшению доступа к кредитам. Необходимо осуществить на экспериментальной основе программы, которые могут использоваться в качестве типовых для улучшения качества самодетельных работ.

c) программы по оценке и изучению опыта прошлых государственных стратегий и опыта стран, находящихся в аналогичной ситуации. В частности, необходимо подвести итоги реформ экономической политики, таких, как приватизация государственных услуг (электроэнергия, телекоммуникация и транспорт), финансовая либерализация и изменения в налоговой и фискальной системе. Поскольку дебаты по таким стратегиям стали очень напряженными и приобрели идеологическую окраску, необходимо срочно провести трезвую и беспристрастную оценку того, как фактически осуществляются эти реформы и какое воздействие они оказывают, для того чтобы извлечь из этого опыта уроки и улучшить государственные стратегии стимулирования модернизации.

Социальная демократизация

47. Инициативы в этой категории касаются сокращения неравенства, создания возможностей для неимущих и предоставления основных социальных услуг. Это - область, в которой международное сообщество играет важную роль, особенно в последние 15 лет:

a) инициативы по разработке, организации, инициированию и координированию специальных программ по сокращению масштабов нищеты и программ по урегулированию чрезвычайных ситуаций в социальной сфере, в частности направленных на сокращение масштабов эндемической нищеты. В связи с тем, что у государства явно недостаточно ресурсов для снижения масштабов нищеты, возник ряд партнерств между государством, частными структурами и гражданским обществом (профилактика

заболеваемости, программы обеспечения питания для детей, программы по обеспечению занятости для женщин), в которых слились воедино государственное финансирование, мобилизация и добровольная работа бенефициаров, предоставление некоторых товаров и услуг частным сектором и оказание помощи в области развития. Международное сообщество может оказать помощь в оценке результатов этих партнерств и в оценке их влияния и возможного копирования, а также в разработке более подходящих вмешательств с целью сокращения масштабов нищеты;

b) инициативы по оказанию помощи в улучшении предоставления основных социальных услуг государственным сектором. Лишь очень незначительная часть населения имеет доступ к частному образованию и медицинским услугам, а качество государственных услуг в развивающихся странах очень низкое. Существуют очень серьезные административные и технические проблемы, которые необходимо решить для реформирования государственной системы здравоохранения, образования, водоснабжения, улучшения санитарных условий, транспорта, телекоммуникаций, энергоснабжения и жилья, и для обеспечения долговременных улучшений важное значение имеют совместные усилия государственных, частных структур и организаций гражданского общества. Эти инициативы должны осуществляться на протяжении нескольких десятилетий, и лишь потом они будут приносить результаты, и сначала улучшения будут происходить медленно. Однако после преодоления бюрократической инерции и сопротивления групп, имеющих особые интересы, темпы прогресса, вероятно, ускорятся. Поэтому необходимо иметь четкое видение среднесрочной и долгосрочной перспективы и в то же время делать пусть небольшие, но уверенные шаги в целях приближения к этому видению;

c) инициативы по снижению уровня социального отторжения особо уязвимых групп, таких, как дети-инвалиды, старые немощные люди, общины коренного населения, дети, ставшие сиротами в результате терроризма и гражданских войн, и жертвы насилия в семьях. Эти инициативы должны быть целенаправленными и дополнять государственные услуги и программы сокращения масштабов нищеты и во многих случаях должны проводиться под эгидой международных и национальных неправительственных организаций;

d) инициативы, направленные на укрепление организаций гражданского общества, многие из которых занимают лидирующие позиции в различных областях, касающихся социальной демократизации. Это включает в себя оказание поддержки организациям по правам человека, низовым организациям и местным ассоциациям, активно занимающимся сокращением масштабов нищеты, а также организациям, которые поощряют прозрачность, справедливость и подотчетность в деятельности государственного сектора.

Государственная легитимация

48. Инициативы в этой категории относятся к изменениям в том, как государство и правительственные организации работают и реагируют на требования граждан. Они направлены на то, чтобы сделать государственные институты более эффективными и представительными, и на поощрение участия граждан в государственных делах. Международное сообщество участвует в этой категории инициатив через программы реформирования государственного сектора, большинство из которых нацелены на повышение потенциала центрального правительства и местных органов власти:

а) инициативы, направленные на прояснение и укрепление роли, которую должно играть государство в экономической и социальной жизни страны. В большинстве развивающихся стран за последние 30 лет несоответствия и противоречия в доводах, касающихся роли государства, породили путаницу, которой надо положить конец. Дебаты по этому вопросу отягощаются идеологическими позициями, материальными интересами и завышенными ожиданиями, которые лишь подчеркивают необходимость ясного понимания того, что государство может и должно делать в развивающихся странах в предстоящие десятилетия. Международное сообщество может оказать помощь в активизации этих обсуждений путем предоставления информации о положении в других странах, поощрения обмена опытом, поддержки исследований, предоставления стипендий молодым профессионалам, занимающимся вопросами государственного сектора, и создания возможностей для изучения опыта старших должностных лиц, занимающихся разработкой политики, в отношении роли государства в экономическом и социальном развитии;

б) инициативы по укреплению роли политических партий и их роли в политическом посредничестве. Это – достаточно трудная область вмешательства для международного сообщества, прежде всего ввиду риска неуместного вмешательства во внутренние политические дела и риска предоставления преимуществ той или иной политической группе (хотя некоторые фонды, имеющие связи с политическими партиями, именно так и поступают). Однако можно определить программы, которые могли бы укрепить политическую систему в целом и оказать содействие в консолидации демократического управления. К ним относятся программы по обучению политических лидеров, содействие в разработке выборных систем, которые могли бы способствовать обеспечению более высокой степени политической стабильности, и предоставление информации об опыте других стран, которые сталкиваются с аналогичными проблемами в области нарушения политического диалога;

с) инициативы по изменению стимулов, обуславливающих поведение политических лидеров таким образом, чтобы побудить их поощрять реформы в государственном секторе. Это также трудная область для международного сообщества с точки зрения вмешательства, прежде всего в силу краткосрочных выигрышей и потерь для той или другой политической группы, которая в этом задействована. И все же, учитывая политическую систему и государственный аппарат в целом, можно определить конкретные инициативы, которые необходимо разработать и осуществить в более широких рамках основных институциональных реформ и которые приведут к повышению эффективности и представительности государства. Кроме более высокой степени прозрачности, подотчетности, открытости и участия, эти инициативы будут включать в себя изменение правил выборочного процесса (например, уравнивание территориального представительства с функциональным), изменения в принципах назначения кандидатов в политические органы (например, принятие решений партийными руководителями о замене или пополнении путем проведения внутренних первичных выборов), изменения срока полномочий (для того чтобы избежать одновременных выборов президента и членов конгресса). Идея состоит в том, чтобы создать такую систему стимулов для лиц, участвующих в политической деятельности, которая будет побуждать их действовать в соответствии с институциональными реформами и которая будет совместимой с целями сокращения масштабов нищеты. В этой связи чрезвычайно полезным будет изучение опыта других стран;

d) инициативы по поощрению децентрализации и передачи полномочий по принятию решений на более низкие уровни управления. Это требование давно выдвигается людьми, проживающими за пределами крупных городов в развивающихся странах, и обычно игнорируется политическими лидерами центральных правительств многих развивающихся стран. Однако характер и влияние таких инициатив будут зависеть от того, каким образом понимается децентрализация и тесно примыкающие к ней концепции "деконцентрации" и "регионализация". Международному сообществу следует поддерживать децентрализацию и в то же время подчеркивать связанные с ней риски.

Международные субъекты, предоставляющие помощь в целях развития, и их роль

49. В разработке и осуществлении вмешательств в целях развития в рамках правозащитных подходов участвует большое число субъектов. На национальном уровне существуют государственные и частные организации, и организации гражданского общества также имеются политические силы, которые связывают их с государственным аппаратом. На международном уровне государственные институты можно подразделить на многосторонние и двусторонние учреждения; первые из них включают в себя международные финансовые учреждения (многосторонние банки развития,

Международный валютный фонд, специальные фонды), а также международные институты политического и нормативного характера (система Организации Объединенных Наций, региональные органы).

50. Тем не менее главными участниками правозащитных подходов являются национальные организации. Задача ликвидации эндемической нищеты в первую очередь лежит на институтах государственного сектора и должна осуществляться под жестким руководством политических субъектов. Организации гражданского общества играют в этой области вспомогательную роль, а частный сектор - и вовсе незначительную. Сокращение хронической нищеты требует совместных вмешательств со стороны государства и гражданского общества, которые в свою очередь должны пользоваться поддержкой политических субъектов, при этом учреждения частного сектора, и в частности небольшие предприятия, играют важную, но вспомогательную роль. Сокращение масштабов нищеты, обусловленной обстоятельствами, является первостепенной задачей частного сектора при поддержке государственных стратегий и институтов, и ограниченной роли гражданского общества.

51. Международные государственные, частные субъекты и субъекты гражданского общества играют примерно такую же роль, что и национальные органы, в том, что касается сокращения масштабов всех трех видов нищеты, но с некоторыми значительными вариациями. В отличие от внутреннего частного сектора, иностранные фирмы играют очень ограниченную роль в сокращении масштабов нищеты, обусловленной обстоятельствами, в то время как международные финансовые институты оказывают существенное влияние на модернизацию стратегий, направленных на снижение такой нищеты. Двусторонние учреждения, многосторонние институты и международные организации гражданского общества во все большей мере участвуют в разработке, осуществлении и финансировании проектов сокращения масштабов хронической нищеты. С другой стороны, международные финансовые учреждения и международное сообщество в целом играют очень ограниченную роль в решении проблемы эндемической нищеты.

52. Довольно трудно высказывать предложения в отношении конкретных ролей, которые должны играть различные международные институты в осуществлении правозащитных подходов. Они используют большое число различных финансовых механизмов, механизмов по оказанию технической помощи и средой обмена информацией, а также используют свои организационные возможности в целях формирования консенсуса на уровне стран. По этой причине важно подчеркивать значение согласования политики и координации их действий и вмешательств, с тем чтобы реализовать потенциал межсекторальных синергизмов, которые существуют между

различными международными институтами или могут появиться в результате более эффективной координации действий с их национальными партнерами в деле содействия осуществлению прав человека.

53. Межправительственные организации, например Организация Объединенных Наций и региональные организации, выполняют в первую очередь нормативные функции и функции по оказанию технической помощи и могут рассчитывать лишь на ограниченные ресурсы для инициирования вмешательств, основанных на правозащитных подходах. Эти институты воспринимаются как более нейтральные по сравнению с международными финансовыми учреждениями и зачастую являются источником рекомендаций по альтернативной политике для развивающихся стран. Они могут распространять информацию, поощрять обмен опытом, организовывать и проводить демонстрационные проекты, оказывать техническую помощь директивным органам в сфере общественных услуг и использовать свои организационные возможности для организации диалога и поощрения консенсуса в отношении вмешательств, основанных на правозащитном подходе, на национальном и местном уровнях⁶. На протяжении последних трех десятилетий они в различное время выполняли все эти роли во многих развивающихся странах, и в данный момент необходимо оценить их опыт и будущие роли в свете "стратегии сокращения масштабов нищеты", которую то или иное правительство готовит в данный момент. В Рамочной программе ООН по оказанию помощи в целях развития, которая должна быть разработана всеми учреждениями Организации Объединенных Наций при координирующей роли Программы развития Организации Объединенных Наций, должны быть определены конкретные виды деятельности и программы, на которых будут сконцентрированы усилия каждого учреждения.

54. Международные финансовые учреждения, и в частности многосторонние банки развития, играют три роли: роль в области финансирования, роль в области развития, которая сконцентрирована на укреплении потенциала, и роль по оказанию помощи в финансировании оказания общественных услуг на глобальном и региональном уровнях. Они могут подкреплять свои советы и рекомендации в области политики существенными финансовыми ресурсами, и их участие в правозащитных подходах сосредоточено на предоставлении крупномасштабного финансирования в области развития социальной сферы, производства и инфраструктуры, а также на поддержке административных и политических реформ, направленных на улучшение предоставления основных социальных услуг, обеспечение экономической стабильности и поощрение экономического роста. Международный валютный фонд обычно занимается краткосрочным финансированием, хотя его условия доступа к контролируемым им ресурсам в первую очередь связаны с поддержанием экономической стабильности, которая обычно имеет важные последствия для правозащитного подхода. Необходимо

укреплять потенциал правительств по ведению переговоров с международными финансовыми учреждениями, а для этого требуется четко сформулированная национальная стратегия развития и создание группы опытных специалистов по ведению переговоров, которые должны досконально знать, как эти учреждения работают.

55. Двусторонние учреждения по оказанию помощи в области развития могут обычно рассчитывать на суммы в пределах от десятков до сотен миллионов долларов, имеющихся в распоряжении международных финансовых учреждений, и на десятки тысяч долларов, имеющихся у международных организаций. Кроме того, они учитывают внешнюю политику своего государства и его стратегии оказания помощи в целях развития и могут быть более избирательными в том, что касается их участия в правозащитных подходах. Вследствие этого они обладают большей свободой для маневра в деле проведения экспериментов и испытания альтернативных подходов, например, в областях профилактики заболеваний или подготовки учителей начальной школы. Их участие в поощрении институциональных изменений в конкретной области или регионе может продолжаться в течение относительно долгих периодов времени - на протяжении пяти или более лет, что позволяет им в большей степени, чем другим международным участникам, видеть результаты своей работы.

56. Международные организации гражданского общества играют относительно малую роль в оказании помощи развитию, хотя в некоторых конкретных областях их влияние является значительным. Это относится к области окружающей среды, в которой совместно с частными международными фондами они играют лидирующую роль в усилиях по охране природы, а также в усилиях по сохранению некоторых культурных традиций. То же самое можно сказать и о международном частном секторе, поскольку иностранные инвесторы не играют существенной роли в осуществлении правозащитных подходов, за исключением случаев, когда в результате мероприятий, касающихся социальной и корпоративной ответственности, создаются программы общинного развития в областях, имеющих отношение к центральному направлению их деятельности. Частные фонды играют ограниченную, но важную роль в нескольких областях, таких, как научные и технологические исследования (выведение новых сортов семян, альтернативные источники энергии, окружающая среда) и предоставление некоторых социальных услуг (планирование семьи, вакцинация, образование для девочек). Их преимущества заключаются в том, что они могут совершенно свободно экспериментировать и исследовать новые правозащитные подходы и вмешательства с целью сокращения масштабов нищеты, поскольку они не являются в такой же мере подотчетными, как финансируемые государством двусторонние учреждения и международные организации.

57. Инициативы международного сообщества по поощрению правозащитных подходов могут быть связаны с различными видами нищеты и отторжения и с тремя процессами, касающимися модернизации производства, социальной демократизации и политической легитимации государства. В таблице 2 приводятся несколько иллюстративных примеров видов вмешательств в эти процессы, которые могут осуществлять различные национальные и международные участники.

Заключительные замечания

58. В настоящем документе кратко рассматриваются основные концепции, преимущества и недостатки правозащитного подхода к развитию с целью увязывания этого подхода с демократическим управлением, различными формами отторжений, ведущих к отрицанию прав человека, а также виды вмешательства, необходимые для реализации на практике процессов, которые приведут к ликвидации различных видов отторжения и созданию условий для развития, в центре которого стоит человек.

59. Основная идея состоит в том, что поощрение правозащитного подхода к развитию требует одновременного продвижения вперед трех процессов: социальной демократизации, которая сокращает неравенство и уровень социальных отторжений; преобразования производственного сектора, которое создает сильную экономику, способную ликвидировать экономическое отторжение; и государственной легитимации, которая создает представительный и эффективный государственный аппарат, ликвидирующий политическое отторжение.

60. В этих трех процессах различные субъекты международного сообщества, включая государственные и частные организации и организации гражданского общества, призваны играть различные роли. Тем не менее основная деятельность по практическому осуществлению правозащитного подхода к развитию по-прежнему должна осуществляться на национальном уровне и требует, чтобы политическая, экономическая и социальная элита осознала свою ответственность за прогресс в деле создания процветающих, обеспечивающих широкое участие и свободных обществ для всех.

Таблица 2: Нищета, отторжение и правозащитные подходы к развитию: иллюстративные примеры ролей, выполняемых национальными и международными участниками

Отторжения Нищета	Экономи- ческие	Социаль- ные	Полити- ческие	Национальный уровень			Международный уровень				
				Государственные институты	Гражданское общество	Частный сектор	Общественные институты		Международное гражданское общество	Частный сектор	
							МФУ	Двусторонние			
Обусловленная обстоятельствами	Высокие	Низкие	Нет	Частный сектор и государственные институты в первую очередь несут ответственность за обеспечение экономического роста и снижение уровня экономического отторжения			Международные финансовые учреждения играют важную, но вспомогательную роль. Двусторонние учреждения могут выступать за устранение торговых барьеров, которые блокируют экспорт и тормозят экономический рост в развивающихся странах.				
Хроническая	Высокие	Средние	Низкие	Помимо роли, выполняемой частным сектором в снижении уровня экономического отторжения, государственные институты и организации гражданского общества играют основную роль в снижении уровня социального отторжения.			В дополнение к вышесказанному, двусторонние учреждения, международные финансовые учреждения и международные неправительственные организации могут вносить свой вклад в ликвидацию социального отторжения.				
Эндемическая	Высокие	Высокие	Высокие	В дополнение к вышесказанному основным действующим лицом в ликвидации политического отторжения является государство, в то время как гражданское общество играет ограниченную роль, а частный сектор в этом практически не участвует.			Международные организации играют ограниченную роль в ликвидации политических отторжений, за некоторыми исключениями, касающимися МФУ, и редких случаев поддержки со стороны международных организаций гражданского общества.				
			Государ- ствен- ная легити- мация	- Повышение эффективности и представительности - Открытость, прозрачность, подотчетность - Повышение уровня участия - Изменение стимулов для политических участников	- Подотчетность всех правительственных институтов - Мобилизация общественного мнения в поддержку демократического управления и практики	- Борьба с коррупцией - Соблюдение требований, касающихся налогообложения	Не поддерживать авторитарное правление	- Поддерживать организации гражданского общества - Оказывать давление на правительство в целях демократического управления	- Помогать демократическим преобразованиям - Поддерживать программы, направленные на то, чтобы приблизить государство к людям	- Сообщать о случаях коррупции правительству - Быть хорошим корпоративным гражданином	
				Социальная демократи- зация	- Совершенствование предоставления основных социальных услуг - Ликвидация дискриминации - Программы сокращения масштабов нищеты - Специальные программы для обездоленных групп	- Активное участие в программах сокращения масштабов нищеты - Принятие участия в предоставлении основных социальных услуг - Обеспечение справедливости и эффективности в предоставлении социальных услуг	- Программы социальной ответственности - Благотворительная деятельность	Учитывать социальные требования, которые отражены в просьбах об увеличении государственных затрат	- Финансировать специальные программы, направленные на сокращение масштабов нищеты - Распространять наилучшую практику	- Поддерживать уважение прав человека - Осуждать дискриминацию и нарушения прав человека - Помогать программам сокращения неравенства и обеспечения справедливости	- Программы социальной ответственности - Инициативы по развитию общин
					Преобразование производственного сектора	- Создание благоприятной политической среды для инвестиций и экономического роста - Предоставление услуги производственному сектору. Стратегии "формализации" неформального сектора	- Программы защиты потребителей - Предоставление услуг членам профессиональных и бизнес-ассоциаций	- Повышение благосостояния и экономического роста - Повышение эффективности производственных видов деятельности - Расширение экспорта - Постепенный вывод малых и микронпредприятий из неформального сектора	- Поддержка местных производительных инициатив - Оказание помощи в преобразовании экономических структур	- Оказание технической и управленческой помощи частному сектору - Специальные программы для малых и неформальных предприятий	- Предоставление информации об экспортных рынках - Оказание помощи малым фирмам в отношении соблюдения иностранных стандартов и правил - Оказание помощи в достижении экологической устойчивости

Сноски

¹ Настоящий документ был подготовлен для семинара высокого уровня по вопросу о праве на развитие, состоявшегося в Женеве 9-10 февраля 2004 года, д-ром Франциско Сагасты, директором программы "Повестка дня": Перу, PO Box 18-1194, Lima. Он основан на работе, проводившейся в рамках программы "Повестки дня": "Программа исследований по стратегиям развития, демократическому управлению и институциональным реформам в Перу" (см. www.agendaperu-org.pe), а также на документе по правозащитному подходу, подготовленном для Лимского отделения министерства по вопросам международного развития Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

² J. Häusermann, "A Human Rights Approach to Development", *Rights and Humanity*, London, DFID, p. 56.

³ См., например, Крозьер, Хантингтон и Ватануки (1975), а также его повторное рассмотрение, проведенное двадцать лет спустя Путنامом, Казановой и Сато (1995 год).

⁴ В то же время финансовая глобализация и порядок, введенные международными рынками в отношении макроэкономических стратегий, могут оказаться более важными для стран со средними доходами, имеющими доступ к глобальным источникам частного капитала, нежели условия, введенные финансовыми учреждениями. Это свидетельствует о необходимости создания определенного механизма для сокращения потенциально дестабилизирующего влияния, которое эти изменчивые международные рынки капиталов могут оказывать на развивающиеся страны и которое может негативно влиять на их усилия по осуществлению правозащитного подхода к развитию.

⁵ Обзор опыта государственных диалогов в Перу и Латинской Америке, см. Сагасты и Прада (2002 год) и Пьяцце-Макмахон (2004 год).

⁶ К вопросу о предоставлении и финансировании общественных услуг на глобальном и региональном уровнях см. Сагасты и Безансон (2002 год).

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Crozier, Michel, Samuel Huntington and Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press for the Trilateral Commission.

Evans, Gareth and Mohamed Sahnoun, "The responsibility to protect", *Foreign Affairs*, vol. 81, No. 6, 1 November 2002.

Moser, Caroline and Andy Norton with Tim Conway, Clare Ferguson, Polly Vizard (2001), *To Claim our Rights: livelihood security, human rights and sustainable development*, Overseas Development Institute, London.

Overseas Development Institute (1999), Briefing Paper, No. 3, September.

Piazzese-McMahon, Ada (ed.) (2004), *Diálogo Social: Nuevos Mecanismos Deliberativos en las Democracias Latinamericanas*, Washington DC, Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Putnam, Robert, Jean-Claude Casanova and Seizaburo Sato (1995), *Revitalizing Trilateral Democracies*, Task Force Report No. 47, Washington DC, The Trilateral Commission.

Sagasti, Francisco and Gonzalo Alcalde (1999), *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*, Ottawa, International Development Research Centre.

Sagasti, Francisco (coordinator) (2001), *Development strategies for the 21st century: the case of Peru*, Lima, PERÚ Monitor/Agenda: PERÚ.

Sagasti, Francisco, Pepi Patrón, Max Hernández and Nicolás Lynch (2001), *Democracy and good government*, Lima, PERÚ Monitor/Agenda: PERÚ.

Sagasti, Francisco and Keith Bezanson (2002), *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Stockholm, Ministry for Foreign Affairs of Sweden.

Sagasti, Francisco and Fernando Prada (2002), "Los Procesos de Diálogo Social en el Perú", Lima, Agenda: PERÚ; (forthcoming, in a book to be published by the Inter-American Development Bank).

Sagasti, Francisco (2004), "Hacia un cambio en favor de los pobres en el Perú: el papel de la comunidad internacional", (forthcoming, in a book to be published by the Instituto de Estudios Peruanos).

Sen, A.K. (1999), *Development as freedom*. Oxford University Press: Oxford.

Sen, A.K. (2000), "The ends and means of sustainability", Keynote address at the International Conference on Transition to Sustainability: May 2000: http://www.iisd.org/pdf/sen_paper.pdf.

Sen, A.K. (2002), *Rationality and freedom*, Cambridge, Harvard University Press.

United Nations, Human Rights in Development, web site:

<http://www.unhchr.ch/development/right.html>.
