



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/43
2 March 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестьдесят вторая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Права человека и крайняя нищета

Доклад независимого эксперта Арджуна Сенгупты *

* Позднее представление настоящего доклада объясняется желанием отразить в нем самую последнюю информацию.

Резюме

В настоящем докладе независимый эксперт продолжает рассмотрение вопроса о связи между правами человека и крайней нищетой и задается целью показать то явное преимущество, которое имеет рассмотрение явления крайней нищеты, в качестве нарушения прав человека или отказа в их осуществлении.

В разделе I независимый эксперт говорит о преимуществах, которые имеет применение концепции развития как степени развития человеческого потенциала и придание задаче ликвидации нищеты характера одной из конкретных целей экономического развития.

В разделе II автор дает аргументацию того, что рассмотрение явления крайней нищеты как одной из форм отказа в правах человека наполняет новым содержанием усилия по борьбе с крайней нищетой и придает задаче искоренения нищеты характер социальной цели, имеющей примат над другими политическими целями. Независимый эксперт доказывает, что помимо апеллирования к моральным правам на достойную жизнь, можно также апеллировать к правовым обязательствам, поскольку нищету можно определить как отказ в правах человека, которые признаны международными правозащитными документами.

В разделе III независимый эксперт подчеркивает, что анализ явления крайней нищеты имеет то явное преимущество, что он позволяет ограничить контингент затрагиваемых лиц поддающимся охвату сегментом населения и сконцентрироваться на задаче уделения первоочередного внимания беднейшим из неимущих слоев населения.

Говоря о различии между "основными правами", которые государство обязано обеспечить незамедлительно, и правами, реализации которых оно может добиваться постепенно в течение определенного периода времени, независимый эксперт предлагает рассматривать задачу ликвидации условий крайней нищеты в качестве основного обязательства, которое следует выполнить незамедлительно, и придать ей ту же приоритетность, что и другим задачам в области прав человека.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 10	4
I. ПРЕИМУЩЕСТВА РАЗЛИЧНЫХ КОНЦЕПЦИЙ РАЗВИТИЯ.....	11 - 25	7
II. ПРОБЛЕМА НИЩЕТЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	26 - 47	13
III. ПОНЯТИЕ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ	48 - 69	21
IV. ВЫВОДЫ	70	30

Введение

1. На своей пятьдесят четвертой сессии в резолюции 1998/25 Комиссия по правам человека утвердила мандат независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете. В 1998-2004 годах выполнение этого мандата было поручено Анн-Мари Лизен (Бельгия). На своей шестидесятой сессии Комиссия продлила этот мандат на два года и назначила г-на Арджуна Сенгупту (Индия) новым независимым экспертом. Г-н Сенгупта представил свой первый доклад (E/CN.4/2005/49) шестьдесят первой сессии Комиссии. На этой сессии Комиссия в резолюции 2005/16 вновь подтвердила мандат независимого эксперта в том виде, в котором он был изложен в резолюциях 1998/25 и 2004/23, и далее предложила ему "уделять особое внимание конкретному опыту участия людей, живущих в условиях крайней нищеты, в процессах принятия политических решений и социальных процессах" и "продолжать уделять внимание различным аспектам связи между правами человека и крайней нищетой" (пункты 11 и 12).

2. Начиная со второй половины 1980-х годов, когда вопрос крайней нищеты стал рассматриваться системой Организации Объединенных Наций как один из вопросов прав человека, отмечается растущее признание отрицательных последствий нищеты, и в частности крайней нищеты, для возможностей человека пользоваться своими основными правами и свободами. В 1987 году на сорок третьей сессии Комиссии по правам человека отец Жозеф Врезинский, основатель международного движения "Четвертый мир", выступил с призывом уделить повышенное внимание проблеме крайней нищеты и провести исследование среды самых неимущих слоев населения для прослеживания и выявления связи между правами человека и крайней нищетой. Впоследствии, в 1989 году, на своей сорок пятой сессии Комиссия по правам человека впервые обсудила проблему крайней нищеты в качестве отдельного вопроса и подтвердила, что "крайняя нищета и социальная отчужденность представляют собой посягательство на человеческое достоинство и, следовательно, требуют принятия срочных национальных и международных мер, с тем чтобы положить этому конец" (резолюция 1989/10).

3. В 1996 году Специальный докладчик Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Леандро Деспуи представил свой окончательный доклад по вопросу о правах человека и крайней нищете (E/CN.4/Sub.2/1996/13), в котором показал, каким образом различные формы лишений усиливают друг друга и создают порочный круг нищеты. В 2001 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выступил с заявлением по вопросу о нищете, в котором дал нищете определение как "отсутствие элементарных возможностей вести достойную жизнь" и "как состояние человека, характеризующееся постоянным или хроническим лишением доступа к ресурсам, возможностям, выбору, безопасности и власти, необходимым для того, чтобы

иметь достаточный уровень жизни и пользоваться другими гражданскими, культурными, экономическими, политическими и социальными правами" (E/C.12/2001/10).

4. В своем первом докладе Комиссии в 2005 году (E/CN.4/2005/49) независимый эксперт продолжил развитие идей о связи между крайней нищетой и правами человека, содержащихся в предыдущих трудах, в том числе в докладах его предшественника, документах Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, Комиссии по правам человека, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирного банка и докладах всемирных конференций, таких, как Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития 1995 года. Базируясь на имеющемся обширном материале, независимый эксперт предложил рабочее определение крайней нищеты как комплексное явление, характеризующееся острой нехваткой доходов (т.е. доходом ниже минимального уровня, едва достаточного для удовлетворения основных потребностей), исключительно низким уровнем развития человека (т.е. лишением доступа к продовольствию, здравоохранению, образованию, жилью и социальному обеспечению, необходимым для развития любого человека) и социальной изоляцией (т.е. маргинализацией, дискриминацией и нахождением вне социальных связей), включая элементарную незащищенность и лишение возможностей.

5. В своем первом докладе независимый эксперт развивал мысль о связи между осуществлением прав человека и крайней нищетой, подчеркивая большое значение работы по решению проблемы крайней нищеты через программы, направленные на осуществление прав человека. Он также сформулировал общие предложения по целевым программам, направленным на облегчение положения лиц, проживающих в нищете, лишенных по сути источников дохода и возможности развития человеческого потенциала и в большинстве своем не имеющих возможности участвовать в социальном диалоге, при этом он уделял особое внимание положению женщин. В частности, он обращал повышенное внимание на один вид программ, которые могут иметь заметное влияние на процесс искоренения крайней нищеты. Речь идет о программах создания в первую очередь рабочих мест для малоимущих слоев населения, проживающих в сельских и городских районах, причем рабочих мест в основном в неформальных секторах экономики.

6. После представления своего первого доклада независимый эксперт продолжил работу по ряду направлений. Он провел консультации с представителями Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ) в ходе поездки в Вашингтон 7-11 марта 2005 года. На этих встречах основное внимание уделялось потенциальной роли международных финансовых институтов в деле интеграции прав человека в мероприятия по сокращению масштабов нищеты, в частности через документы о

стратегиях сокращения масштабов нищеты (ДССН). Независимый эксперт также исследовал различные области, в которых работа международных финансовых институтов приближается вплотную к проблеме прав человека и в которых они могут применять основанный на правах человека подход к сокращению масштабов нищеты. В частности, он обсудил с представителями Всемирного банка подход этой организации к понятию справедливости - эта тема доклада Всемирного банка о мировом развитии за 2006 год - и связанные с правами человека составляющие проводимого Всемирным банком анализа проблем бедности и социального эффекта (АПБСЭ). Встречи с представителями МВФ и Всемирного банка оставили положительное впечатление и продемонстрировали, что эти организации не исключают возможности интеграции и учета прав человека в своей деятельности. Особенно больших успехов на этом направлении достиг Всемирный банк. Встречи с представителями Всемирного банка показали тенденцию к сближению между работой и подходами ряда департаментов и подходом, основанным на правах человека, при этом были высказаны конкретные предложения относительно тех областей, где можно было бы установить более тесные связи между правами человека и подходом к сокращению масштабов нищеты, основанном на правах человека.

7. Независимый эксперт также встретился с представителями Всемирного банка, МВФ и Международной организации труда (МОТ) в Женеве в марте, июне и июле 2005 года. На них он обсудил опыт, накопленный этими организациями в области решения проблем социальной изоляции, и зависимость между крайней нищетой, социальной изоляцией и безработицей. Была выявлена близость точек зрения этих трех организаций на большое значение занятости в деле сокращения масштабов нищеты. МОТ в ряде своих недавних докладов и исследований продемонстрировала, что именно низкая эффективность производства, а не высокая безработица является главным препятствием на пути к сокращению масштабов нищеты. В опубликованном МОТ Докладе о занятости в мире за 2004-2005 годы показано, что 1,4 млрд. человек, имеющих работу по всему миру, находятся "в ловушке нищенского труда", когда они вынуждены содержать себя и своих близких на менее чем два доллара в день. Представители МОТ отмечали необходимость принятия решительных действий для резкого повышения эффективности производства через обеспечение доступа к рынкам, отмечая при этом, что политика государства должна быть направлена на улучшение положения лиц, живущих в условиях крайней нищеты.

8. С 24 октября по 4 ноября 2005 год независимый эксперт совершил свою первую официальную поездку в страны, посетив Соединенные Штаты Америки. Доклад о миссии показывает, что крайняя нищета является проблемой не одних бедных развивающихся стран и представляет собой явление, с которым можно встретиться в большинстве стран мира. Соединенные Штаты - это одна из богатейших стран мира, но даже в ней зарегистрирован самый высокий процент лиц с острой нехваткой дохода среди богатых

промышленно развитых стран. Доклад о миссии предлагается вниманию Комиссии в виде добавления к настоящему докладу.

9. В настоящем докладе независимый эксперт продолжает работу по прослеживанию связи между правами человека и крайней нищетой, и он показывает явное преимущество определения крайней нищеты как одной из форм нарушения прав человека или отказа в их соблюдении.

10. На основе своих выводов независимый эксперт рекомендует Комиссии по правам человека принять следующую резолюцию/декларацию:

Крайняя нищета должна рассматриваться как форма отказа в основных правах человека, и всем государствам - самостоятельно или в сотрудничестве с другими - необходимо незамедлительно принять шаги по искоренению крайней нищеты в мире, исходя из того, что в этом состоит одно из их "основных обязательств", требующих немедленной реализации. С этой целью каждому государству надлежит определить небольшой контингент (менее 10%) своего населения в качестве наиболее уязвимой группы, которая страдает от крайней нищеты, представляющей собой комплексное явление в виде острой нехватки дохода, исключительно низкого уровня развития человеческого потенциала и социальной изоляции. Любой представитель этой группы либо страдает одновременно от всех этих форм лишения, либо крайне страдает от одной из них. С этой проблемой можно бороться путем достижения минимального уровня осуществления некоторых из прав, признанных в международных пактах. Затраты, связанные с осуществлением этих прав, в плане финансовых расходов и усилий по внесению требуемых изменений в правовые и организационные системы необходимо разделять между всеми государствами и покрывать в первую очередь по сравнению с другими потребностями. При этом необходимо использовать все формы международного сотрудничества для оказания любому государству помощи в принятии наиболее эффективных мер по искоренению условий крайней нищеты.

I. ПРЕИМУЩЕСТВА РАЗЛИЧНЫХ КОНЦЕПЦИЙ РАЗВИТИЯ

11. В последние годы в литературе по вопросам развития и международной политики широкую популярность приобрело понятие крайней нищеты. Большинство рассуждений на тему развития, как представляется, сходятся на том, что необходимость искоренения крайней нищеты получила всемирное признание как цель всех национальных и международных стратегий, реализуемых всеми государственными органами власти и международными учреждениями. В современном мире процветания, роста и

технического прогресса существование крайней нищеты рассматривается как вызов всеобщим моральным ценностям, особенно с учетом того, что для искоренения такой нищеты достаточно скромной доли мирового богатства и дохода. Если бы мир был чуть более рациональным и находящиеся у власти правительства проявляли большую готовность к взаимному сотрудничеству и координации своих действий, то они могли бы эффективно искоренить крайнюю нищету в мире¹.

12. Несмотря на все это, мир продолжает страдать от нищеты и, в частности, крайней нищеты. Как можно изменить создавшееся положение? Как можно заставить директивные органы и разработчиков мировой политики на деле принять меры для реализации элементарной моральной задачи по ликвидации нищеты, которую, как представляется, они перед собой поставили, по крайней мере если судить по публичным заявлениям и декларациям? Именно исходя из стремления получить ответы на эти вопросы, автор задался целью в данном документе проанализировать явление крайней нищеты с точки зрения прав человека.

13. Есть множество различных путей дать определение явлению крайней нищеты. То определение, которым данный независимый эксперт оперировал в своем первом докладе, является производным вариантом от выдвигавшегося ранее определения крайней нищеты как "элементарной незащищенности". Под крайней нищетой понимается комплексное явление, которое характеризуется острой нехваткой доходов, исключительно низким уровнем развития человека и социальной изоляцией. Можно показать, что такое определение вполне можно трактовать как отказ в правах человека или нарушение прав человека, что потребует выполнения директивного решения со стороны всех субъектов, национального общества и международного сообщества с целью эффективного искоренения всех форм крайней нищеты. В такой трактовке понятие крайней нищеты придает новое звучание понятию нищеты в том виде, в котором оно обсуждается в литературе. Когда речь идет о крайней нищете, то вопрос не сводится к глубине или степени интенсивности нищеты; речь идет о самостоятельном понятии, которое сопряжено с дополнительными политическими последствиями, не до конца улавливаемыми при оперировании бытующим понятием нищеты.

14. Выдвигаемая в литературе по экономическим аспектам развития идея о том, что устранение нищеты является основной целью политики развития, само по себе придает новое звучание бытующему понятию развития. В 50-х и 60-х годах развитие страны, по сути дела, рассматривалось как рост в ней дохода на душу населения. И хотя на ранних этапах существования теорий развития экономисты и разработчики политики считали развитие процессом, который состоит в повышении благосостояния населения страны, показатель дохода на душу населения рассматривался как достойный обобщающий

представитель различных элементов благосостояния. Соответственно его рост расценивался как эквивалент повышения благосостояния. Такие переменные, как доход, который, по сути дела, представляет собой одну из инструментальных переменных величин, содействующих повышению различных элементов благосостояния, таких, как получение полноценного питания, наличие хорошего здоровья и образование, обладание соответствующим жильем, зачастую рассматривались как составляющие переменные, которые одновременно были и целью, и самоцелью. Политика развития формулировалась с ориентацией на доминирующую задачу, состоящую в достижении максимальных темпов роста ВВП или национального дохода. Рост населения рассматривался в целом как "экзогенный" фактор, который не зависит от экономической политики.

15. Справедливым является утверждение, что стабильный рост дохода на душу населения является необходимым условием улучшения всех различных компонентов благосостояния, но он не самодостаточен, особенно если определенные элементы, такие, как хорошее здоровье или хорошее образование, считаются более важными или более насущными, чем другие элементы благосостояния. Политика достижения максимальных темпов роста доходов не учитывает проблему распределения доходов или выделения ресурсов для областей, которые могут быть социально более желательны, чем может показаться, исходя из рыночной стоимости. Например, выгоды, связанные с получением начального образования, особенно в сельских районах, могут быть в социальном плане значительно более весомыми, чем та цена, которую получающее его население готово заплатить. Поэтому темпы расширения системы начального образования или роста заработной платы учителей начальных школ в стране с рыночной экономикой, даже если она характеризуется высокими темпами роста доходов, значительно отстают от тех, которые хотелось бы видеть, исходя из их социальной значимости. В этой связи необходимо принятие конкретной политики вмешательства в деятельность рыночных сил для перераспределения ресурсов или доходов даже в условиях быстро растущей экономики. Сама по себе политика достижения максимальных темпов роста доходов не гарантирует достижения максимальных темпов повышения благосостояния населения.

16. В течение ряда лет, особенно в 60-х и в 70-х годах, эта озабоченность по поводу элементов благосостояния, которые невозможно было обеспечить за счет роста ВВП, выражалась в адресном расходовании средств и предоставлении товаров и услуг в попытке скорректировать структуру хозяйственной деятельности в рамках агрегированного спроса и предложения, с тем чтобы дополнить политику достижения максимальных темпов экономического роста. Программа минимальных потребностей Всемирного банка или Расширенный фонд структурной перестройки МВФ (РФСР) представляет собой примеры политики, в рамках которой экономическое развитие по-прежнему рассматривалось как рост ВВП, который сопровождался надстройкой в виде

адресных стратегий, не нарушающих долгосрочную ориентацию на наращивании потенциала экономического роста.

17. Лишь с появлением литературы по развитию человеческого потенциала рост доходов утратил свое значение цели, характеризующей развитие, и стал играть роль инструментального фактора развития. Повышение благосостояния стало рассматриваться как процесс развития человека, измеряемый прогрессом в расширении доступа и наличии определенных базовых услуг и благ для всего населения, таких, как продовольствие, здравоохранение, образование, охрана материнства и детства, а также социальное обеспечение. Стали разрабатываться показатели, характеризующие различные элементы развития человека. В докладе ПРООН о развитии человека стали публиковаться данные по этим показателям по всем странам мира, а сами страны стали классифицироваться в соответствии с уровнем развития потенциала человека в виде усредненного показателя этих различных индикаторов. При проведении таких мероприятий ПРООН, а позднее и другим национальным и международным учреждениям приходилось придерживаться выборочного подхода к использованию различных элементов благосостояния, а также представляющих их переменных показателей, с учетом наличия и качества данных в различных странах. Например, продолжительность жизни и младенческая смертность использовались как показатели повышения уровня здоровья населения; а процент грамотности или школьный "отсев" - как показатели уровня развития системы образования. Аналогичным образом для характеристики различных элементов развития человека разных стран использовались другие переменные.

18. При составлении индекса развития человеческого потенциала (ИРЧ) ПРООН продолжала использовать уровень дохода как представительный показатель всех элементов благосостояния, которые не могли быть отражены каким-либо одним конкретным индексом, основанным на имеющихся в наличии данных по конкретной стране. При этом четко указывалось, что использование уровня дохода продиктовано удобством его применения, а также тем, что он представительно отражает другие содержательные переменные, являющиеся составляющими элементами благосостояния. Повышение уровня дохода не было ни целью, ни самоцелью; уровень дохода лишь замещал другие составляющие элементы благосостояния и служил инструментом или средством его достижения.

19. Именно в этом смысле создание концепции экономического развития как развития человеческого потенциала придало новое звучание идеям, содержащимся в ранее опубликованной литературе по вопросам развития. При этом политика, которую необходимо было принять для содействия экономическому развитию как форме развития человеческого потенциала, должна была довольно сильно отличаться от политики,

направленной на достижение максимальных темпов роста ВВП. Ее необходимо было ориентировать на потребности конкретных секторов, таких, как увеличение продолжительности жизни, обеспечение полноценного питания, снижение младенческой смертности или повышение уровня грамотности, начальное образование и обеспечение приема в школу и т.д. Для всего этого необходимо было создавать конкретные учреждения и обеспечивать участие населения в развитии на низовом уровне, а для этого требовались кардинальные перемены в системе организации различных стран и их нынешних структурах и институтах хозяйственной деятельности. При этом политика должна была очень сильно отличаться от политики, направленной на повышение темпов экономического роста по таким направлениям, как рост нормы сбережений, привлечение зарубежных вкладов для дополнения внутренних вкладов, повышение темпов внутренних инвестиций, привлечение прямых зарубежных инвестиций и обновление технологии. В течение определенного периода повышенное внимание уделялось либерализации рыночных сил и активизации внешней торговли для использования в более полном объеме потенциала конкуренции, повышения эффективности производства и экономического роста.

20. Несмотря на то, что политика поощрения развития потенциала человека весьма отличается от политики, ориентированной на повышение темпов экономического роста, они необязательно противоречат друг другу. Рост уровня доходов играет важную инструментальную роль в формировании различных элементов, поскольку все они требуют более широкого доступа к некоторым ассоциированным с развитием товарам и услугам, при этом доступ к ним должен быть более свободным, иметь более прочную базу и быть справедливым. На любом отрезке времени рост общего объема ресурсов в стране содействует как более широкому доступу к любым товарам и услугам, так и более свободному их наличию, хотя и не исключена возможность достижения некоторых улучшений по этим двум направлениям путем перераспределения имеющихся ресурсов среди различных пользователей. Этот вопрос носит в первую очередь эмпирический характер, поскольку то, в какой степени инструментальная переменная влияет на достижение цели, зависит от контекста той или иной экономики и от превалирующей в ней системы распоряжения ресурсами. В некоторых случаях даже небольшое повышение уровня доходов может иметь заметное воздействие на цели; в других случаях даже крупное повышение уровня доходов может не возыметь никакого эффекта.

21. В принципе, повышение уровня доходов не является ни необходимым, ни достаточным условием достижения поставленной цели, и все зависит от проведения дополнительной экономической политики. В случае разработки и реализации надлежащей политики улучшения показателей развития потенциала человека можно добиться путем перераспределения имеющихся средств, проведения реформ в

существующих учреждениях и рационального использования ресурсов на различных уровнях экономической системы. Рост уровня доходов лишь облегчает реализацию такой политики. Но даже в его отсутствие во многих ситуациях само по себе проведение надлежащей политики, дополняемое в необходимых случаях перераспределением ресурсов, способно обеспечить достижение поставленной цели.

22. Подход к экономическому развитию, основанный на развитии человеческого потенциала, не только ведет к тому, что росту уровня дохода отводится роль инструментального фактора, содействующего улучшению различных элементов развития человеческого потенциала, но и высвечивает и акцентирует роль экономической политики и сопутствующую роль директивных учреждений, таких, как государство и иные корпоративные и некорпоративные субъекты власти. Такой подход весьма отличается от парадигмы развития, в основе которой лежит достижение максимальных темпов роста доходов как цели развития. В этой парадигме полная либерализация и отмена контроля над рыночными силами как на национальном, так и международном уровнях рассматривались как необходимое и достаточное условие для достижения поставленной цели через развитие конкуренции и повышение эффективности рыночного распределения ресурсов в соответствии с имеющимися сравнительными преимуществами.

23. Подход, основанный на развитии человеческого потенциала, с другой стороны, рассматривает рынок в основном как инструментальный фактор. В большинстве случаев свободная игра рыночных сил обеспечивает повышение эффективности и достижение максимального уровня производства. Однако есть случаи, когда рынок бессилен и когда внешнее вмешательство через надлежащую политику становится необходимым условием исправления создавшегося положения, с тем чтобы на последующем этапе позволить рынкам как можно свободнее играть свою роль. Успех такой политики следует оценивать не по тому, насколько свободными являются рынки, а по степени фактического достижения поставленной цели развития человеческого потенциала - не по темпам повышения стоимости производства или уровня доходов, а по тому, насколько возросшие доходы содействуют реализации развития человеческого потенциала.

24. Насколько эти два подхода различаются между собой в просматриваемой перспективе, становится еще более очевидным, когда ликвидации нищеты специально придается характер цели экономического развития. Нищета является результатом глубокой несправедливости в распределении доходов и возможностей развития человеческого потенциала. В большинстве стран неимущее население не только лишено уровня дохода, который едва достаточен для выживания при минимуме основных жизненных потребностей, но и лишено образования, правильного питания, продолжительности жизни, здравоохранения, жилья, санитарии и других аналогичных

элементов развития человека. Ликвидация нищеты предполагает изменение такой структуры распределения и неизменно требует вмешательства в деятельность рынка и перераспределения ресурсов, в отличие от однозначной политики достижения максимальных темпов роста доходов.

25. Несмотря на то, что ряд стран добились сокращения масштабов нищеты за счет быстрого роста ВВП, те стратегии, которые они применяли для достижения этой цели, значительно различались между собой и иногда вступали в конфликт друг с другом. При условии неухудшения структуры распределения доходов любой рост ВВП постепенно, в течение определенного периода времени, приведет к сокращению числа лиц, живущих в нищете. Однако если рост ВВП сопровождается повышением неравенства в доходах, что нередко наблюдается в ситуации ускоренного роста дохода за счет действия рыночных сил, то в этом случае нищета может фактически усилиться. В таких случаях может потребоваться принятие хорошо спланированных программ перераспределения доходов, что будет предусматривать вмешательство в деятельность рыночных сил либо в форме расширения производства в секторах, которые обеспечивают рост реального дохода неимущего населения, или в форме предоставления товаров и услуг, питания, медицинских услуг, санитарии или жилья, что повышает реальное потребление неимущих. Для этой цели могут использоваться налоги, субсидии и меры контроля над производством и каналами распределения с ориентацией на нужды неимущих. Очевидно, что процесс экономического развития, который ставит главной целью сокращение масштабов нищеты, должен основываться на политике развития, которая выходит далеко за рамки политики однозначного ускоренного экономического роста и включает в себя стратегии по перераспределению доходов и реструктуризации производства.

II. ПРОБЛЕМА НИЩЕТЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

26. Даже признавая явные преимущества подхода к экономическому развитию с точки зрения развития человеческого потенциала - что стало характерной чертой литературы по вопросам развития, - а также признавая главной задачей ликвидацию нищеты, нельзя не задаться следующим вопросом: в чем преимущества анализа задачи искоренения нищеты с точки зрения прав человека? На это можно ответить, найдя ответы на следующие два вопроса: а) в чем преимущество подхода к достижению любой цели с точки зрения прав человека? и б) каким путем можно нищету охарактеризовать как форму нарушения прав человека или отказа в их соблюдении и тем самым рассматривать ликвидацию нищеты саму по себе как цель борьбы за права человека?

27. В том случае когда та или иная цель существования социальной системы воспринимается как право человека, то это предполагает, что все субъекты общества

рассматривают достижение этой цели как "обязательный к исполнению" долг, который имеет примат над всеми другими политическими целями. Рассматривать все социальные цели в качестве прав человека невозможно. В этом случае нам необходимо применять то, что, по словам Амартия Сена, именуется проверкой на "лигитимность" и "когерентность"².

28. Поставленная социальная цель должна быть достаточно весомой для формирования конституционных норм общества в качестве стандартов достижений прогресса, реализация которых придавала бы легитимность поведению всех участников и субъектов власти, в первую очередь государства. Цель должна быть также "когерентной", с тем чтобы подлежащие выполнению обязанности или обязательства, а также субъекты, которые должны их реализовывать, могли быть конкретно указаны. В том случае если поставленные цели отвечают этим критериям и признаются обществом в ходе должного процесса нормотворчества, то в этом случае все члены общества обязаны выполнять свои конкретные задачи. Возможна постановка нескольких различных социальных целей, однако обязательство обеспечить соблюдение прав человека довлеет над всеми остальными обязательствами. Обещания должны носить обязательную силу для субъектов в том смысле, что если тот или иной субъект не выполняет взятых конкретных обязательств, то существует механизм, призванный применять наказания или санкции и заставляющий субъектов предпринимать соответствующие корректирующие или компенсирующие действия. Если обязательства становятся частью внутренней правовой системы, то этот механизм приобретает правовой характер и реализуется в судебном порядке. Если права признаются международными стандартами в области прав человека, то государства - участники международных договоров по правам человека обязаны соблюдать взятые на себя обязательства.

29. Как уже говорилось ранее, все социальные субъекты обязаны выполнять конкретные функции, однако первоочередная задача при этом лежит на государственных органах власти. Именно государственным органам власти надлежит принимать соответствующие шаги по реализации прав через прямые действия или через выполнение правил и процедур и принятие конкретных законов, которые заставляют других субъектов принимать надлежащие меры. Помимо государственных органов власти, все другие государства и члены международного сообщества, которые признают права человека, несут на себе обязательство сотрудничать между собой и принимать любые меры, которые потребуются для реализации прав во всех странах, относящихся к этому сообществу. Как правило, другие государства и международные институты оказывают помощь и принимают дополнительные меры в целях оказания содействия национальным государственным органам власти в реализации прав своих граждан. В определенных ситуациях и в соответствии с надлежащими процедурами другие государства - члены международного

сообщества могут превалировать над национальными государственными органами власти и оказывать прямую помощь гражданам в реализации своих прав, когда эти национальные государства оказываются неспособными выполнять свои обязательства или действуют в ущерб интересов своих граждан.

30. Из сказанного выше относительно признания той или иной социальной цели как права человека ясно видно, несколько заметным шагом вперед была бы реализация задачи по сокращению масштабов нищеты, если нищета могла бы быть должным образом охарактеризована как форма нарушения прав человека. В этом случае сокращение масштабов нищеты могло бы быть приравнено к исправлению такого нарушения и соблюдению таких прав. Во-первых, государственные органы власти в странах, население которых проживает в нищете, будут обязаны разрабатывать и осуществлять надлежащую политику по ликвидации нищеты. Во-вторых, среди всех альтернативных политических целей должна получать самое приоритетное внимание задача ликвидации нищеты. В-третьих, международное сообщество, государства-доноры, международные институты, многосторонние требования и многонациональные корпорации будут призваны сотрудничать в деле оказания государствам-нациям помощи в выполнении программ борьбы с нищетой.

31. По сути дела, именно "обязательства", вытекающие из "прав человека", лишение которых признается нищетой, меняют характер философии экономического развития, согласно которой ликвидация нищеты носит характер главной задачи. Поскольку все субъекты общества несут коллективную ответственность за оказание содействия достижению поставленной цели как права человека, то государственные органы, будучи первоочередными носителями обязанностей, могли бы на вполне законном основании потребовать активного вклада и участия всех или большинства субъектов и применять надлежащие налоговые льготы и политику в области расходования средств. Государственные органы власти в очень редких случаях могут ссылаться на отсутствие у них возможности или способности реализовывать такую политику, поскольку государство полномочно формулировать законы и принимать правила и процедуры, обязательные для всех членов общества. Они могут привлекать к этой работе низовые организации населения и формулировать интерактивные программы развития, которые имеют значительно больше шансов на успех, чем спускаемая выше бюрократическая политика. Для большинства бедных стран всегда можно найти ту или иную форму выполнимой программы по борьбе с нищетой. В тех странах, где такие программы не реализуются, это объясняется отсутствием политической воли со стороны государственных органов власти и их неспособностью вовлечь различные учреждения и население в целом в интерактивный процесс развития на низовом уровне.

32. Трактовка обязательств, вытекающих из прав человека, согласно которой такие обязательства довлеют над другими обязательствами в области социальной политики и имеют первоочередное значение среди всех политических мероприятий, предлагает, что органы власти должны быть способными находить компромиссы между различными заинтересованными группами, получающими выгоды от всех их действий.

33. С учетом ограниченности ресурсов, имеющихся на тот или иной период времени, преследование одной цели будет означать меньший прогресс на пути к другим целям и поэтому вызывать недовольство со стороны некоторых лоббистских группировок или групп, добивающихся реализации этих целей. Стоимость ресурсов не всегда является фактором, который мешает уделению первоочередного внимания искоренению нищеты среди различных целей государства. По сравнению со стоимостью ресурсов и усилиями, необходимыми для выполнения большинства целей современного государства, в том числе задач по обеспечению функционирования военной машины, обеспечению внутренней безопасности и поддержанию раздутого бюрократического аппарата на всех уровнях - и это помимо удовлетворения пожеланий особых лоббистских групп - расходы на сокращение масштабов нищеты зачастую довольно невелики и редко могут оказаться не по карману той или иной стране. Именно мощь лоббистских политических групп, поддерживающих различные цели, определяет политические приоритеты различных государств. Соответственно, возможность уделения самого первоочередного внимания задаче искоренения нищеты напрямую зависит от признания государством прав человека и нищеты как формы отказа в этих правах. Признание задачи ликвидации нищеты в качестве цели прав человека создает базу для пересмотра приоритетов и достижения компромисса между различными группами лиц, имеющих общие интересы. Для эффективного проведения политики ликвидации нищеты с использованием всех необходимых ресурсов необходимо наличие социального консенсуса, который достигается либо внутри страны, либо привносится извне благодаря членству в международном сообществе, признающем стандарты в области прав человека.

34. Обязательство участвующих государств по выполнению программ ликвидации нищеты с точки зрения прав человека меняет характер участия государства в экономических и социальных договоренностях, и государство может вмешиваться в реализацию таких программ, когда сочтет это необходимым. В плане соблюдения прав человека государства являются объектом мониторинга и постоянного анализа со стороны гражданского общества и учреждений по правам человека. Это означает, что все заинтересованные стороны обязаны интегрировать государственное вмешательство в механизм, обеспечивающий его участие, а само государство отвечает за все принимаемые им меры. Такая роль государства отличается от его традиционной роли социального регулятора. Государство играет свою роль участника социального механизма,

основанного на соблюдении прав человека, на равных с представителями гражданского общества и низовыми организациями населения.

35. Обязательство международного сообщества сотрудничать в уважении прав человека поднимает на новую высоту задачу ликвидации нищеты как цели обеспечения прав человека, и оно несомненно повышает вероятность достижения успеха в реализации политики ликвидации нищеты. Если такая политика технически выполнима - а в этом почти не приходится сомневаться, - то единственная причина, по которой она не может быть выполнена, заключается в том, что доминирующие группы населения, объединяемые общими интересами в данной стране, не готовы даже умеренно поступиться своими интересами при перераспределении ресурсов, что вызвано необходимостью реализации приоритетных задач в соответствии с политикой ликвидации нищеты. Международное сообщество путем оказания помощи и принятия благоприятных правил ведения торговых и финансовых транзакций может ослабить бремя проведения необходимых корректировок в государственной политике. Зачастую этого может быть достаточно для выполнения в полном объеме политики ликвидации нищеты, при условии что участвующие государства делают все возможное для реализации такой политики.

36. Все приведенные выше аргументы должны служить достаточно убедительным доказательством преимуществ придания той или иной социальной цели характера прав человека и того, что такая цель более достижима через выполнение обязательств, возникающих в связи с этим видом прав человека. Следующий вопрос, на который необходимо ответить, состоит в том, благодаря чему нищету можно трактовать как форму отказа в правах человека, а сокращение масштабов нищеты - как достижение целей прав человека.

37. Концептуальные рамки такой аргументации без труда можно найти, используя методику Амартия Сена, основанную на понятии "возможностей", для объяснения концепции развития человеческого потенциала. Для Амартия Сена развитие, по сути своей, - это расширение возможностей, причем возможности определяются как способность человека вести свободный образ жизни или, по словам Сена, "возможность достижения ценной комбинации факторов, обеспечивающих жизнедеятельность человека: что человек может делать или кем он может быть"³. Показатели развития потенциала человека представляют собой различные аспекты этой возможности, такие как свобода получать достаточное и полноценное питание, быть здоровым, иметь образование и надлежащее жилье.

38. Если развитие рассматривается как развитие человеческого потенциала или расширение возможностей, то его цели можно описать как свободы, представляющие

собой универсальные цели, которые признаются столь же желательными ценностями, как и права человека. Однако это не делает цели развития равнозначными правам человека. Необходимо пройти несколько этапов, до того как такие "свободы" могут достичь уровня "прав". По словам Сена, "права предусматривают требования (а именно требования по отношению к другим, которые способны изменить существующее положение)" и "свободы в первую очередь представляют собой описательные характеристики условий жизни человека"⁴. Обществу необходимо признавать определенные свободы своих членов как основополагающие ценности или нормы, которые им необходимо соблюдать в обществе и которые они рассматривают как свои "права". Эти свободы должны быть всеобщими, в равной степени доступными для всех и не содержать дискриминации. Они должны, как уже говорилось ранее, отвечать критериям "легитимности" и "когерентности", их соблюдение необходимо требовать через "должную процедуру" и через приемлемый "нормотворческий" процесс.

39. В литературе по правам человека нищета нередко характеризуется как отсутствие возможностей или неспособность избавиться от голода, недоедания, болезней, неграмотности или невежества. Такое лишение возможностей способно создать условия острого дефицита "чувства собственного достоинства" у лиц, страдающих от таких лишений. Условия существования с дефицитом человеческого достоинства аналогичны условиям лишения прав человека, однако эти два явления не подменяют друг друга. Соблюдение прав человека гарантирует уважительное отношение к достоинству человека. Однако, даже если человеческое достоинство не ущемляется, еще нельзя говорить о том, что права человека соблюдаются. Даже в тех случаях, когда нищета признается отсутствием возможностей или многих форм свободы, ее нельзя приравнивать к условиям дефицита прав человека.

40. Для того чтобы трактоваться как отказ в правах человека, те свободы, в которых людям отказано при нахождении в состоянии нищеты, эти свободы должны быть определены как свободы, востребуемые в качестве прав человека. Права человека, рассматриваемые как этические требования или моральные права на достойные условия жизни, дают нам определенные возможности требовать принятия в обществе надлежащих прав для решения проблем нищеты. Моральное увещание, общественный контроль или мобилизация гражданского общества могут зачастую оказать достаточное влияние на директивные органы страны с целью заставить их принять надлежащие меры. Однако для того чтобы апеллировать к "правовым обязательствам", нищета должна быть приравнена к отказу в правах человека, которые были признаны "правовым путем" в рамках международных стандартов в области прав человека или национального внутреннего законодательства.

41. Получается, что соблюдение большинства прав человека, которые признаны международными стандартами в области прав человека в форме Пакта об экономических, социальных и культурных правах и Пакта о гражданских и политических правах, может рассматриваться как основное условие искоренения нищеты. Если эти права, такие как право на питание, здравоохранение, образование и должный уровень жизни, выполняются, то трудно себе представить, что при этом общество по-прежнему будет мириться с существованием нищеты. Это не означает, что состояние нищеты следует определять как отсутствие прав человека, поскольку эти две концепции не тождественны друг другу. В случае реализации прав нищета может отсутствовать, но даже в отсутствие нищеты в обществе могут допускаться нарушения или ущемления некоторых прав человека. С учетом справедливости утверждения, что реализация признанных прав человека ликвидирует условия нищеты, общество может сконцентрировать внимание на выполнении программы сокращения масштабов нищеты, подняв ее до уровня задачи реализации прав человека. При этом, возможно, нет необходимости в равной степени акцентировать внимание на выполнении всех прав. При реализации всех прав нищета исчезнет. Но столь же справедливо и утверждение, что, если некоторые права - но не все - реализованы, это содействует сокращению масштабов нищеты.

42. С учетом вышесказанного эффективная программа сокращения масштабов нищеты в стране может быть построена на политике реализации прав человека в том виде, в котором они признаются двумя пактами, создающими международные стандарты в области прав человека. Как уже говорилось ранее, основное преимущество такого подхода заключается в том, что можно ссылаться на понятие обязательств. В том случае, если программа реализации прав человека, особенно программа, имеющая прямое значение для ликвидации нищеты, может быть разработана в технически реализуемой форме, и в ее рамках могут быть определены ответственность носителей обязанностей и характер самих обязанностей, то такая программа может быть выполнена в соответствии с обязательствами по соблюдению прав человека. Государства-участники при этом являются основными носителями обязанностей, отвечающими за разработку программы, направление деятельности других субъектов по выполнению такой программы, при этом они используют положительные и отрицательные стимулы, законы и процедуры и прибегают к реформированию учреждений. Они также могут непосредственно отвечать за выполнение такой программы. Международное сообщество других государств, доноры, международные учреждения и многонациональные корпорации должны также взять на себя ответственность за принятие необходимых мер по содействию реализации этих прав либо самостоятельно, либо, что случается чаще, в сотрудничестве с государствами-участниками.

43. Напрашивается законный вопрос: почему, несмотря на тот факт, что указанные выше международные пакты получили почти всеобщее признание, до сих пор не разработана программа по их реализации с целью искоренения нищеты в мире. Трудно объяснить это тем, что программы сокращения масштабов нищеты не сработали, поскольку не удалось разработать соответствующие программы или же их выполнение оказалось технически невозможным. В каких бы условиях ни находилась в предыдущие годы мировая экономика, миру все же удалось достичь определенного уровня развития и консолидации ресурсной базы, при которых сокращение масштабов нищеты уже не может считаться трудной или невыполнимой для большинства стран задачей. Единственная причина того, что такая программа так и не была принята, объясняется тем, что страны не продемонстрировали политической воли к ее принятию и не признали свои "обязательства", вытекающие из их правового признания соответствующих прав человека.

44. Такая ситуация может объясняться несколькими причинами. Во-первых, международные пакты в их нынешнем виде не имеют надлежащих механизмов обеспечения соблюдения соответствующих обязательств. Их соблюдение невозможно добиваться в судебном порядке, и их договорные органы не могут в обязательном порядке требовать соблюдения этих обязательств со стороны государств, не желающих соблюдать условия соглашений. Очень невелико число тех государств, которые даже после официальной ратификации пактов интегрировали их во внутренние правовые системы или предприняли шаги для их выполнения через альтернативные механизмы сдержек и противовесов.

45. Во-вторых, некоторые из основных государств-доноров ратифицировали эти пакты не полностью, и даже в тех случаях, когда они официально признали эти права, они не признали всех соответствующих обязательств. Иногда они утверждают, что некоторые из этих прав недостаточно точно сформулированы и подлежат постепенной реализации из-за нехватки ресурсов и к тому же эти права не устанавливают четких обязательств.

46. В-третьих, в странах встречаются проблемы на пути к формированию политической воли, необходимой для признания и выполнения обязательств, вытекающих из международных стандартов в области прав человека. Существуют три основных источника международных стандартов в области прав человека и вытекающих из них обязательств. Во-первых, это международные договоры, которые имеют свои собственные механизмы мониторинга соблюдения обязательств. Во-вторых, это общие принципы права, которые принимаются обществом за основополагающие ценности, поддерживающие единство общества. Поэтому обязательства, вытекающие из этих принципов, признаются как обязательные к соблюдению всеми членами общества, даже в отсутствие международного договора или законодательства, в котором специально

признавались или оговаривались бы эти обязательства. Третьим источником является то, что известно как обычное международное право, представляющее собой правовые нормы, которые стали широко признанными в качестве юридически связывающих в ходе практического применения и через обязательства, взятые на себя правительствами. Эти нормы становятся обязательными к исполнению правительствами и приобретают силу международного законодательства даже в том случае, если они не кодифицированы в форме договора.

47. Несмотря на то, что международное правозащитное сообщество неоднократно обращалось к этим источникам международного законодательства, для признания этих прав и вытекающих из них обязательств, в первую очередь тех, которые связаны с ликвидацией нищеты в мире, большинство правительств не считают эти источники права приемлемыми. С учетом этого фактора можно предложить концепцию крайней нищеты, которая может быть значительно более приемлемой для международного сообщества государств в форме обязательств, которые способны эффективно содействовать устранению этих условий и которые могут быть с большей вероятностью восприняты как соответствующие нормам прав человека.

III. ПОНЯТИЕ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ

48. Основное значение концепции крайней нищеты как формы отказа в правах человека или нарушения прав человека заключается в ее способности обосновать обязательства, вытекающие из нее для всех носителей обязанностей. С этой целью крайней нищете надлежит дать определение по аналогии с нищетой с точки зрения прав, отрицание которых создает условия крайней нищеты или просто нищеты. По сути дела, крайняя нищета, как об этом свидетельствует термин, должна рассматриваться как крайняя форма условий нищеты. Дополнительное преимущество такого определения крайней нищеты вытекает из того, что оно предусматривает повышение ответственности всех субъектов общества, в котором признаются права человека. Иными словами, через концентрацию на крайней нищете можно в более широком плане сослаться на вытекающие отсюда обязательства, причем носителям обязанностей будет затруднительно или неудобно игнорировать призывы о соблюдении связанных с этим обязанностей.

49. Как уже говорилось в предыдущих разделах, нищету, для того чтобы ее существование могло повлечь за собой применимость ответственности, имеющей обязательную юридическую силу для носителей обязанностей, необходимо определить как отказ в правах, которые уже признаны международными стандартами в области прав человека. Поскольку в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах содержится правовое признание таких понятий, как право на питание,

здоровье, образование, социальное обеспечение и должный уровень жизни, а в Международном пакте о гражданских и политических правах признается право ассоциаций, информации, свободы слова и т.д., то понятие нищеты можно вполне определить как отказ во всех этих правах. Если в определенной социальной системе эти права соблюдаются, то трудно представить себе, что в таком обществе продолжает существовать любая форма нищеты. В этом смысле отказ в этих правах можно рассматривать как эквивалент условий нищеты.

50. Не всегда есть возможность пойти дальше понятия отказа в правах и утверждать, что нищета - это само по себе нарушение прав человека, в силу того, что отсутствие таких прав может быть результатом существующей социальной системы, за которую ответственность нельзя возложить ни на одну из сторон или потребовать от них исправления положения. Для того чтобы выйти за пределы понятия отказа в правах и заявлять, что нищета - это само по себе нарушение прав человека, необходимо пройти несколько дополнительных этапов в аргументировании своей позиции. Во-первых, необходимо сформулировать конкретную программу действий по сокращению масштабов нищеты. Далее следует доказать, что такая программа не только технически выполнима, но и организационно реализуема путем задействования ряда небольших по масштабам, но четко оговоренных процессов организационных и правовых реформ, при условии получения международной помощи в виде выделения ресурсов и принятия правил и процедур в области международных транзакций. Кроме того, необходимо определить круг носителей обязанностей и характер их конкретных обязанностей, которые при условии выполнения в полном объеме обеспечили бы реализацию этих программ. Понятие нарушения взятых на себя обязательств этими носителями обязанностей будет уместным только в том случае, если они, зная о том, что необходимо делать для сокращения масштабов нищеты, не предпринимают ничего для выполнения лежащих на них обязанностей. Это означает, что носители обязанностей имеют некоторые альтернативные политические предпочтения или интересы, которые они считают более важными, чем попытки добиться сокращения масштабов нищеты. В этой связи даже в том случае, если на них не лежит прямой обязанности за создание условий нищеты или им нельзя вменить в вину в юридическом смысле заслуживающую порицания мотивировку, можно все же говорить о том, что носители обязанностей нарушают взятые на себя обязательства по реализации прав и поэтому должны отвечать за свои правонарушения.

51. К этой ситуации можно напрямую применить рассуждения об абсолютных и неабсолютных обязательствах, которые Амартия Сен использовал со ссылкой на Кейнсианские концепции. На государствах-участниках лежит абсолютное обязательство обеспечивать права, которые направлены на сокращение масштабов нищеты. Для этого они могут формулировать программы, перераспределять ресурсы между альтернативными

стратегическими целями и ссылаться на неабсолютные обязательства всех других субъектов общества, которые обязаны оказывать помощь и предпринимать действия, если к ним обращена просьба соблюдать эти права. Государства-участники могут вводить налоги, сборы и нормативные процедуры, которые налагают ограничения на поведение индивидуумов, в том числе на функционирование мультинациональных корпораций в пределах государственных границ. Они могли бы также напрямую участвовать в предоставлении услуг, содействующих соблюдению этих прав. Кроме того, государства-участники могут вступать в переговоры с представителями международного сообщества, другими государствами, донорами и кредиторами, а также международными институтами, контролирующими финансовую и торговую сферы, с тем чтобы последние оказывали им помощь в выполнении своих программ.

52. На агентах международного сообщества лежат как абсолютные, так и неабсолютные обязательства. Такие агенты совершают ряд действий, которые напрямую влияют на условия нищеты, такие, как взимание выплат по долгам, когда стороны полностью некредитоспособны, действия по обеспечению соблюдения прав интеллектуальной собственности, которые повышают стоимость основных товаров для неимущих, и наблюдение за выполнением режима торговли, который дискриминирует и недооценивает товары, производимые бедными странами. Если то или иное действие агента напрямую ведет к созданию условий нищеты, то такой агент имеет абсолютное обязательство воздерживаться от принятия таких мер. Это означает, что такие агенты должны признавать свои первоочередные цели и соглашаться с тем, что ликвидация нищеты является той целью, которая имеет примат над всеми остальными политическими целями. В этом состоит последствие признания права человека, и если международное сообщество считает нищету одной из форм отказа в правах человека, то эти международные агенты могли бы отказываться выполнять указанные выше функции. Однако помимо таких абсолютных обязательств члены международного сообщества имеют также неабсолютные обязательства: они могут предпринимать действия в своих соответствующих областях компетенции, которые, возможно, и не оказывают воздействие на условия нищеты, если рассматривать их в отрыве друг от друга, однако вместе взятые они могут оказывать заметное воздействие. Государства-участники, являющиеся первоочередными носителями обязанностей, и некоторые ведущие члены международного сообщества, такие, как учреждения бреттон-вудской системы, или крупные доноры могут быть призваны сыграть свою роль в создавшейся ситуации через разработку и выполнение скоординированной программы действий, цель которой - преобразовать эти неабсолютные обязательства в действия, напрямую влияющие на процесс сокращения масштабов нищеты.

53. Проблема, с которой связаны все эти формулировки, заключается в том, что даже если логически допустить справедливость аргумента, что в случае определения нищеты как формы нарушения прав человека или отказа в них обязательства, связанные с этими правами, повышают возможность государств-участников и международного сообщества добиваться реализации такой политики, в реальном мире такая возможность в очень большой степени зависит от готовности государств-участников соглашаться с тем, что эти обязательства по соблюдению прав имеют обязательную юридическую и моральную силу. Нетрудно разработать методы мониторинга этих обязательств и механизмы по применению санкций против тех, кто пренебрегает своими обязательствами, а также по компенсации правообладателей, чьи права нарушаются. При этом нет необходимости полагаться на силу правосудия внутренних или международных судов. Такую роль могут играть договорные органы, международные организации и механизмы, а также внутренние институты по мониторингу соблюдения прав человека на национальном уровне - все они могут дополняться активностью общественности и мобилизацией усилий неправительственных организаций. Но даже при этом жизненно важную роль по-прежнему играет готовность государств-участников признавать обязательную силу таких обязанностей.

54. Целый ряд государств еще не ратифицировали международные конвенции по правам человека, и даже те государства, которые их ратифицировали, еще не сделали их содержание частью внутренней правовой системы или отказываются прислушиваться к критике международного сообщества. Примером является позиция, занятая Соединенными Штатами Америки, - страной, которая отказывается признавать экономические, социальные и культурные права как юридически действительные права.

55. Подробный анализ позиции, которую занимают государства и учреждения, не признающие юридически обязательный характер таких обязанностей, показывает, что они на самом деле не отрицают значения прав человека или ценность этих норм, что свидетельствует о легитимности требований международного сообщества. Иными словами, они не отрицают морального значения этих требований и, возможно, не возражают против того, чтобы эти права человека считались этическими правами всех цивилизованных членов сообщества. Они возражают против легальности таких прав. До тех пор пока правозащитное сообщество не изыщет возможностей для систематического развенчания этих возражений, никакие благие пожелания или риторические призывы к этим агентам не обеспечат соблюдение этих прав. В этом случае выдвижение требований о признании нищеты как формы отказа в правах человека ненамного продвинет дело фактического сокращения масштабов нищеты.

56. В чем заключаются главные возражения против легального статуса этих прав? Эти вопросы подробно обсуждаются в литературе по правам человека. Ряд из этих рассуждений может быть использован для подтверждения нашей аргументации. Во-первых, тот аргумент, что экономические, социальные и культурные права, напрямую влияющие на условия нищеты, еще не получили должного определения, уже не действует. Тексты договоров, обсуждения, состоявшиеся при их принятии, и замечания общего порядка, высказанные договорными органами, достаточно подробно объясняют характер этих прав, для того чтобы понять все последствия их принятия. Однако по поводу этих прав существует один момент, который вызывает разногласия, и поэтому его следует рассмотреть дополнительно. Речь идет о концепции прогрессивного выполнения, согласно которой для выполнения в полном объеме аспектов экономических, социальных и культурных прав могут потребоваться отсутствующие сейчас ресурсы, и поэтому их реализация может растянуться на определенный период времени. Для достижения конкретных целей в течение периода времени необходимо было бы очертить круг индивидуальных обязательств различных носителей обязанностей. Однако на практике ввиду неопределенности, с которой связана реализация той или иной программы, иногда можно слышать заявления, что обязательства, связанные с поэтапным выполнением прав, носят расплывчатый характер и поэтому с трудом поддаются отстаиванию в судебном порядке.

57. Один из возможных ответов на такую аргументацию состоит в проведении разграничения между правами, которые общество признало как требующие незамедлительного выполнения, и другими правами, которые могут выполняться в течение определенного периода времени через проведение надлежащей политики и программ с максимальным использованием имеющихся ресурсов. В литературе по международным стандартам в области прав человека эта дифференциация находит свое отражение в концепции "основных прав". Теоретики прав человека оперировали понятием "фундаментальных прав", таких, как право на жизнь, право на свободу и право на элементарные средства к существованию, и теми правами, без которых невозможно пользование другими правами. Это не означает, что пользование такими правами не требует никаких ресурсов; на самом деле для пользования любыми правами необходимы ресурсы даже в тех случаях, когда действия государства ограничиваются невмешательством и предотвращением участия третьих сторон в действиях, которые могут привести к нарушению этих прав. Сиюминутный характер этих обязательств по реализации основных прав вытекает из доминирующего характера, который имеет настоятельная необходимость реализации этих прав, в силу того, что в обществе существует подавляющий консенсус в пользу этих прав. Легитимность как государств, так и международного сообщества зависит от реализации этих прав, и государство

рассматривает соблюдение этих прав одной из первоочередных задач своих действий на уровне обеспечения обороны и поддержания законности и порядка.

58. Короче говоря, если общество признает определенные цели в качестве части фундаментальных ценностей для всех членов общества, то в этом случае обязательство по их реализации признается государствами-участниками и всеми другими агентами как имеющее обязательную для них силу. В этом случае успешное применение концепции крайней нищеты как права в очень большой степени будет зависеть от того, насколько этим принципам удастся придать формулировку, приемлемую для универсального применения. Определение понятия крайней нищеты, предлагаемое независимым экспертом, как сочетание крайне низкого уровня дохода, крайне низкого уровня развития человеческого потенциала и социальной изолированности отвечает требованиям такой универсальной применимости.

59. При обсуждении характера нищеты может быть выдвинут аргумент, что нищета обладает характеристиками всех трех элементов лишения: в уровне дохода, степени развития человеческого потенциала и возможности участвовать в жизни общества. Общий контингент неимущих в той или иной стране в этом случае можно рассматривать как сумму всех трех групп населения: тех, которые имеют чрезвычайно низкий уровень дохода, тех, кто лишен возможности развития человеческого потенциала, и тех, кто находится в социальной изоляции. В этом случае один из возможных путей анализа крайней нищеты может состоять в рассмотрении определенной доли членов каждой из этих категорий, выбранных по критерию крайне неблагоприятных условий, связанных с лишениями. В некоторых странах признается, что критерием для отнесения индивидуумов к категории тех, кто живет в условиях крайней нищеты, является их доход, в том случае если он составляет менее половины от дохода на уровне черты бедности, установленного в данной стране, их крайнее отставание в уровне развития человеческого потенциала в соответствии с определенными критериями или факт их социальной изоляции.

60. Такой подход к явлению крайней нищеты не противоречит определению крайней нищеты, которым оперирует независимый эксперт. Однако суммарный контингент лиц, проживающих в такого рода крайней нищете, может быть весьма многочисленным во многих развивающихся странах, и общество может предпочесть установить критерии, которые ограничивали бы число лиц, страдающих от крайней нищеты, более узким кругом лиц, участь которых можно было бы облегчить даже при наличии скромных ресурсов. С этой целью независимый эксперт предлагает рассматривать явление крайней нищеты как область пересечения трех когорт населения: лиц с крайне низким уровнем дохода, лиц, отстающих в уровне развития человеческого потенциала, и находящихся в

социальной изоляции лиц. Это означает, что индивидуумом, страдающим от крайней нищеты, является тот, кто страдает от комбинации трех категорий нищеты. Одно из преимуществ такого определения заключается в том, что оно позволяет получить разумную численность контингента лиц, относимых к этой категории в той или иной стране, к тому же такое определение акцентирует внимание на крайней форме нищеты. Короче говоря, лица, страдающие от крайней нищеты, составляют при таком определении небольшую долю всего населения, которое страдает от всех форм нищеты. При этом крайняя форма присущих для них условий нищеты признается всеми членами общества, и они ощущают свою ответственность за принятие мер по искоренению таких условий.

61. Во всех странах религиозные тексты или общепринятые понятия социальных ценностей недвусмысленно вызывают к состраданию всех субъектов общества, и в частности правительств и других государственных органов власти, с тем чтобы они принимали меры для облегчения участи бедного населения. В большинстве стран правительства и население в целом принимают меры для улучшения положения бедноты. Из этого можно сделать вывод, что процедуры по искоренению нищеты отвечают обычному праву.

62. Главная причина, по которой искоренение нищеты не превратилось в общую цель социальной политики всех стран, доминирующую над всеми остальными целями, - чего можно было бы ожидать применительно к стандартам в области прав человека, - заключается в том неимоверно большом числе лиц, которые страдают от такой формы нищеты. Определение крайней нищеты, даваемое в настоящем докладе, может помочь решить эту проблему благодаря тому, что оно сужает общий контингент затрагиваемых лиц.

63. Есть еще один аргумент в пользу рассмотрения более ограниченного числа лиц при анализе крайней нищеты как эквиваленте отказа в правах человека. Речь идет о "принципе справедливости Роулса", который предусматривает заботу о "благополучии" или "свободе" наиболее уязвимых слоев общества. Такой принцип вполне совместим с указанным выше определением понятия крайней нищеты как отказ в свободе небольшой группе населения. В большинстве стран, в первую очередь в странах западной демократии, такого рода понятия справедливости в принципе получили признание. Поэтому этот факт дает возможность вызывать к их чувству справедливости и убеждать их в необходимости признать обязательства, связанные с ликвидацией крайней нищеты, из-за которой небольшая прослойка населения находится в крайне уязвимом положении и страдает от утраты всех свобод или свободы действия.

64. Если общий контингент лиц, страдающих от таких условий, может быть сведен к небольшой доле всех лиц, страдающих от нищеты, за счет оперирования понятием "крайней нищеты", принятым в настоящем докладе, то тем самым можно значительно сократить ресурсную базу, необходимую для ликвидации крайней нищеты. Так, в недавно опубликованных исследованиях по вопросу о стратегиях реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, или сокращения масштабов нищеты, которые были проведены Всемирным банком и МВФ, говорится, что фактические расходы по устранению крайней нищеты могут быть весьма скромными. В большинстве случаев, особенно применительно к лицам, страдающим от крайней степени отставания в развитии человеческого потенциала или от социальной изолированности, потребуется внесение необходимых изменений во внутреннее законодательство или проведение реформ в учреждениях, что не влечет за собой значительных расходов. Это ясно свидетельствует о несостоятельности аргумента, что в современном мире ликвидация крайней нищеты требует неимоверных затрат.

65. При рассмотрении аргументов, выдвигаемых рядом развитых стран, можно заметить, что главное возражение против открытого обязательства добиваться ликвидации нищеты состоит в том, что такие усилия могут оказаться бесполезными, если только сами государственные органы власти не возьмут на себя обязательства по устранению нищеты в своих странах. Такое беспокойство не совсем беспочвенно. Однако в рамках правозащитной системы обязательства международного сообщества ставятся в зависимость от выполнения взятых на себя обязательств государствами, которые являются первоочередными носителями обязанностей в рамках правозащитного законодательства. Бывают, правда, ситуации, когда нищета является прямым следствием международных экономических и социальных трансакций, таких, как несправедливая торговая практика, крайние формы задолженности или нормы охраны интеллектуальной собственности, что делает удовлетворение основных потребностей неимущих чрезвычайно дорогостоящим мероприятием. В этих ситуациях сообществу доноров и международным учреждениям необходимо принимать меры для корректировки этих условий независимо от принимаемых государствами мер. В большинстве других ситуаций помощь со стороны международного сообщества будет зависеть от шагов, принимаемых самими государствами.

66. В одной из своих недавних публикаций Филип Алстон признает логику такой аргументации. Он указывает, что "странам будет нелегко отстаивать свою последовательную линию возражений против такой эволюции, в то время как они на многих форумах продолжают заявлять о своей приверженности делу оказания помощи правительствам развивающихся стран в достижении таких целей, как реалистичные и явно выполнимые цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. При

этом, несомненно, ответственное обязательство должно состоять в том, чтобы развивающаяся страна продемонстрировала свои настойчивые усилия по реализации целей и свою неспособность добиться их реализации из-за нехватки финансовых ресурсов. На этом этапе можно было бы выдвинуть реалистичное требование к богатым странам как группе, причем аргумент состоял бы в том, что каждый из членов этой группы по крайней мере должен взять на себя обязательство обеспечить такую помощь в будущем либо самостоятельно, либо в составе стран-единомышленниц, либо через институциональный фонд, назначенный такими странами с этой целью"⁵.

67. В этом контексте Алстон приводит пример подхода к международному сотрудничеству, основанному на международных стандартах в области прав человека: "Иллюстрацией такого подхода является предложение, выдвинутое Арджуном Сенгуптой, бывшим независимым экспертом по праву на развитие Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека, в котором он высказал идею заключения договора о развитии между развивающимися странами и неназванной и предположительно инициативной группой доноров. До тех пор пока развивающиеся страны будут выполнять свои обязательства, основанные на правах, по мере своих сил и возможностей, группа доноров будет заниматься мобилизацией необходимых ресурсов. Таким образом, страна предлагает программу, в которой будут излагаться как необходимые действия, так и то, что страна может сама предпринять, в то время как "группа поддержки" рассматривает оговоренные обязательства и договаривается о распределении среди членов международного сообщества бремени расходов по оказанию необходимой помощи. Такая схема позволит развивающейся стране по выполнению своих собственных обязательств получить доступ к определенным "фондам до востребования", которые выделены заранее и доступ к которым поставлен в зависимость от ожидаемого прогресса со стороны самого правительства"⁶.

68. В приведенной выше цитате из работы Филипа Алстона ссылку на цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, можно было бы без ущерба для логики рассуждения заменить другими целями по устранению крайней нищеты. По сути дела, концентрация на более ограниченном контингенте лиц по сравнению со всеми неимущими мира позволяет усилить привлекательность аргументации в пользу решения проблем крайней нищеты. Несомненно, что, если международное сообщество примет решение действовать, у него не возникнет больших проблем.

69. Именно в этом контексте напрашивается еще одно предложение: устранение условий нищеты следует рассматривать как "основное" обязательство, реализации которого следует добиваться незамедлительно, а не в ходе определенного периода времени. Иными словами, задача устранения крайней нищеты должна получить ту же

значимость, что и большинство целей в области прав человека. Объем необходимых ресурсов будет разумным, национальным государствам должно быть по силам внести изменения в свои правовые и организационные системы, а международному сообществу необходимо подготовиться внести необходимые корректировки в правила транзакций в области торговли, задолженности и финансовых операций, а также быть готовым оказать помощь странам, выполняющим свои национальные обязательства по устранению крайней нищеты.

IV. ВЫВОДЫ

70. В настоящем докладе говорится о том, что международному сообществу необходимо согласиться с тем, что искоренение крайней нищеты является обязательством на уровне прав человека. Определение нищеты должно быть приведено в соответствие с консенсусом различных заинтересованных стран. Главное требование должно состоять в определении небольшой когорты населения, которая со всей очевидностью и наглядностью относится к группе наиболее уязвимого населения, страдающего от всех форм лишений. Поскольку нищета определяется как сумма факторов крайне низкого уровня дохода, крайне низкого уровня развития человеческого потенциала и социальной изоляции, крайнюю нищету следует рассматривать как крайнюю форму такой нищеты. Эту форму вполне реалистично можно определить как область пересечения всех трех типов нищеты. Однако в некоторых странах, в первую очередь в тех, которые относятся к группе относительно развитых и которые, возможно, не имеют крайних проблем с чрезвычайно низким уровнем дохода или развития человеческого потенциала, группа населения, страдающего от социальной изолированности, может доминировать в контингенте чрезвычайно бедного населения, при том что эта группа тоже сталкивается с условиями чрезвычайно низкого уровня дохода и развития человеческого потенциала. Идея состоит в том, чтобы выделить в группу лиц, проживающих в условиях крайней нищеты, ограниченное число лиц, с тем чтобы общество сочло этот контингент разумным и достаточно ограниченным для решения их проблем. Как только такая группа будет определена, задаче устранения условий крайней нищеты следует придать характер обязательства на уровне соблюдения стандартов в области прав человека. Даже если заинтересованные страны и не смогут обеспечить соблюдение всех прав человека, те права, лишение которых непосредственно порождает крайнюю нищету, должны составлять группу прав, реализации которых следует добиваться незамедлительно. Международному сообществу и всем государствам-членам следует взять на себя обязательства по ликвидации крайней нищеты в качестве основного элемента своих обязательств по соблюдению прав человека.

Примечания

¹ Согласно подсчетам Томаса Погге, для вывода за черту бедности всей бедноты мира потребуется примерно 1% ВВП всех стран мира за 2002 год. На сегодняшний день с учетом значительного роста мирового ВВП процентная доля расходов будет даже ниже. См. Т. Pogge, "World Poverty and Human Rights" (Т. Погге, "Нищета в мире и права человека"), *Ethics & International Affairs*, vol. 19, No. 1 (Spring 2005).

² Термины взяты из определения прав человека, данного Амартией Сеном в его книге "Развитие как свобода" (2000 год), и эти термины фигурируют в моих докладах, подготовленных в качестве независимого эксперта по праву на развитие, в частности в первом и втором докладах.

³ См. А. Sen, "Elements of a theory of human rights" (А. Сен, "Элементы теории прав человека"), *Philosophy and Public Affairs*, vol. 32, No. 4, 2004, page 332.

⁴ Там же, page 328.

⁵ См. Р. Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals" (Ф. Алстон, "Корабли в ночи: нынешнее состояние дискуссии о правах человека и развитии через призму целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия"), *Human Rights Quarterly*, vol. 27, No. 3, August 2005, page 778.

⁶ Там же, page 777.
