



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/C.12/2001/10  
10 May 2001

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ  
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Двадцать пятая сессия

Женева, 23 апреля - 11 мая 2001 года

Пункт 5 повестки дня

ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ  
И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

Заявление, принятое Комитетом по экономическим, социальным  
и культурным правам 4 мая 2001 года

1. В 1948 году во Всеобщей декларации прав человека было признано, что нищета является одним из вопросов прав человека<sup>1</sup>. Это мнение неоднократно подтверждалось различными органами Организации Объединенных Наций, включая Генеральную Ассамблею и Комиссию по правам человека<sup>2</sup>. Хотя этот термин не используется прямо в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах<sup>3</sup>, тема нищеты неоднократно упоминается в Пакте и неизменно является одной из центральных

<sup>1</sup> В преамбуле к Всеобщей декларации прав человека и общей для Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах преамбуле подчеркивается важность "свободы от... нужды".

<sup>2</sup> См., например, резолюцию 55/106 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 2000 года и резолюцию 2001/31 Комиссии по правам человека от 23 апреля 2001 года.

<sup>3</sup> Термин "нищета" не встречается в каком-либо из основных международных документов по правам человека. Последнее исследование Организации Объединенных Наций о связи между правами человека, развитием и нищетой см. "*Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development*, UNDP".

забот Комитета. Права на труд, достаточный уровень жизни, жилье, питание, здоровье и образование, которые находятся в центре внимания Пакта, имеют прямое и непосредственное отношение к искоренению нищеты. Кроме того, проблема нищеты часто встает в ходе конструктивного диалога Комитета с государствами-участниками. В свете опыта, накопленного за многие годы, в том числе при рассмотрении многочисленных докладов государств-участников, Комитет твердо убежден в том, что нищета представляет собой отрицание прав человека.

2. В этой связи Комитет горячо приветствует подтверждение рядом государств и международных организаций своего курса на достижение программной цели искоренения нищеты, а также таких сопутствующих программных целей, как ликвидация социальной изоляции. Вместе с тем Комитет с сожалением констатирует, что в стратегиях искоренения нищеты вопросам прав человека редко уделяется то внимание, которого они заслуживают. Этот недостаток внимания тем более достоин сожаления, что подход к борьбе с нищетой под углом зрения прав человека может подкреплять стратегии искоренения нищеты, придавая им большую эффективность.

3. Цель настоящего заявления состоит в том, чтобы содействовать интеграции прав человека в политику искоренения бедности путем демонстрации того, каким образом права человека в целом и Пакт в частности могут стать инструментом расширения возможностей для бедных и укрепления стратегий борьбы с нищетой. Настоящее заявление не представляет собой попытки разработать детальную программу или план действий по борьбе с нищетой, а ставит целью сжато определить ту особую роль, которая принадлежит международно признанным правам человека в деле искоренения нищеты. Составление оперативных программ борьбы с нищетой - это отдельная задача первостепенной важности, которую всем субъектам следует решать в неотложном порядке с должным учетом вопроса о международно признанных правах человека.

#### Масштабы и характер проблемы

4. Президент Всемирного банка не так давно писал: "Нищета остается огромной по масштабам глобальной проблемой. Из 6 млрд. людей, населяющих планету, 2,8 млрд. живут менее чем на 2 долл. США в день, а 1,2 млрд. - менее чем на 1 долл. США в день. Из каждых 100 младенцев 6 не доживают до годовалого возраста, а 8 - до 5-летнего. Среди тех, кто все же достигает школьного возраста, 9 мальчиков и 14 девочек из 100 не посещают начальной школы<sup>4</sup>. Хотя статистика не дает полного представления о нищете, эти ужасающие цифры свидетельствуют о массовых и систематических нарушениях Всеобщей декларации прав человека и двух международных пактов, а также Конвенции о

---

<sup>4</sup> World Bank, *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, Oxford University Press, p. v.

ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о правах ребенка и других международных документов по правам человека.

5. С нищетой сталкиваются не только развивающиеся страны и страны с переходной экономикой; она представляет собой глобальный феномен, который в той или иной степени испытывают все государства. Во многих развитых государствах в пределах их юрисдикции имеются обнищавшие категории населения, например меньшинства или коренные народы. Кроме того, во многих богатых странах есть сельские и городские районы, где люди живут в чудовищных условиях; это анклав нищеты в мире богатства. Во всех государствах нужда несравненно чаще ложится на женщин и девушек, а дети, вырастающие в условиях нищеты, зачастую живут в хронически неблагоприятных условиях. По мнению Комитета, расширение возможностей, в особенности для женщин, является существенной предпосылкой для искоренения нищеты в глобальном масштабе.

6. Учитывая, что бедняков повсюду объединяет ощущение несправедливости<sup>5</sup>, права человека являются инструментом, который может расширить круг возможностей граждан и общин. Задача состоит в том, чтобы дать несправедливым доступ к потенциалу, заключенному в правах человека, с присущими ему возможностями. Хотя права человека - не панацея, они могут способствовать более равномерному распределению и реализации властных полномочий как внутри общества, так и между обществами.

#### Определения

7. В недавнем прошлом нищету нередко определяли как отсутствие доходов в размерах, достаточных для приобретения минимального набора товаров и услуг. В наши дни этот термин обычно толкуется в более широком смысле как отсутствие элементарных возможностей вести достойную жизнь. Это определение относит к понятию нищеты более широкий круг явлений, таких, как голод, низкий уровень образования, дискриминация, уязвимость и социальная изоляция<sup>6</sup>. Комитет отмечает, что такое понимание нищеты соответствует многочисленным положениям Пакта.

---

<sup>5</sup> См., например, Deepa Narayan *Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us?* Публикация Oxford University Press for the World Bank, 2000.

<sup>6</sup> В главе II "Искоренение нищеты" Программы действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (1995 год) говорится: "Проявления нищеты носят различный характер, включая отсутствие дохода и производственных ресурсов, достаточных для того, чтобы служить надежным источником средств к существованию; голод и недоедание; болезни; ограниченный доступ или отсутствие доступа к образованию или другим основным услугам; повышенную заболеваемость и смертность в результате болезней; отсутствие жилья и неудовлетворительные жилищные условия; небезопасную среду, а также социальную дискриминацию и изоляцию. Нищета характеризуется также недостаточным участием в процессе принятия решений и в гражданской, социальной и культурной жизни" (пункт 19).

8. В свете Международного билля о правах, нищету можно определить 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. Признавая отсутствие универсально принятого определения нищеты, Комитет поддерживает это многогранное понятие нищеты, которое отражает неделимую и взаимозависимую природу всех прав человека.

#### Нормативная база международно признанных прав человека

9. Международно признанные права человека в совокупности создают фундамент в виде норм или правил, на котором могут основываться детальные глобальные, национальные и общинные стратегии искоренения нищеты. Хотя проблема нищеты поднимает сложные многосекторальные вопросы, которые не поддаются простым решениям, использование нормативной базы международно признанных прав человека при решении этих вопросов позволяет добиться того, чтобы в поле зрения постоянно оставались важнейшие аспекты стратегий борьбы с нищетой, такие, как недискриминация, равенство, участие и подотчетность. В этой связи Комитет хотел бы кратко остановиться на трех особенностях нормативной базы международно признанных прав человека.

10. *Во-первых*, нормативная база охватывает весь комплекс гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, а также право на развитие. Хотя для бедняков центральное значение имеют права, перечисленные в Пакте, такие, как право на достаточный жизненный уровень, Комитет подчеркивает, что для людей, живущих в условиях нищеты, необходимы все гражданские и политические права, а также право на развитие<sup>7</sup>. В силу своего мандата, экспертных знаний и опыта Комитет уделяет особое внимание тем аспектам стратегий борьбы с нищетой, которые относятся к экономическим, социальным и культурным правам, но, чтобы все люди могли жить в условиях свободы и достоинства, в равной мере важны все права.

---

<sup>7</sup> Совместимым образом с пунктом 5 части I Венской декларации и Программы действий (1993 год), принятых Всемирной конференцией по правам человека: "Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием".

11. *Во-вторых*, неотъемлемыми элементами нормативной базы международно признанных прав человека, и в частности Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, являются недискриминация и равенство. Порой нищета возникает тогда, когда у людей нет доступа к существующим ресурсам из-за того, что они собой представляют, во что верят, где живут. Дискриминация может стать причиной нищеты точно так же, как нищета может повлечь за собой дискриминацию. Неравенство может быть заложено в общественных институтах и глубоко уходить корнями в социальные ценности, которые определяют отношения в домашнем кругу и в общинах. Поэтому международные нормы относительно недискриминации и равноправия, требующие уделять особое внимание уязвимым группам и гражданам, сопряжены с кардинальными последствиями для стратегий борьбы с нищетой.

12. *В-третьих*, нормативная база международно признанных прав человека включает право лиц, затрагиваемых ключевыми решениями, принимать участие в соответствующих процессах выработки решений. Право на такое участие отражено в многочисленных международных документах, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Декларацию о праве на развитие<sup>8</sup>. По опыту Комитета, политика или программа, разработанная без активного и осознанного участия тех, кого она затрагивает, едва ли окажется эффективной. Хотя свободные и честные выборы являются ключевым элементом права на участие, их одних недостаточно для того, чтобы гарантировать людям, живущим в нищете, право на участие в принятии ключевых решений, затрагивающих их жизнь.

13. И наконец, более реальны шансы на то, что программные меры по борьбе с нищетой будут эффективными, устойчивыми, всеохватными, справедливыми и значимыми для людей, живущих в условиях нищеты, в том случае, если они будут основаны на международно признанных правах человека. А для этого необходимо принимать в расчет права человека при выработке всех соответствующих политических решений<sup>9</sup>. Поэтому нужны должным образом обученные должностные лица, действующие на основе правильных процедур и оперирующие надежными детальными данными.

---

<sup>8</sup> См. пункт 1 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и пункт 3 статьи 2 Декларации о праве на развитие.

<sup>9</sup> См. заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам третьей Конференции Всемирной торговой организации на уровне министров, Сизтл, 30 ноября - 3 декабря 1999 года (Е/С.12/1999/9).

### Обязательства и подотчетность

14. Пакт создает широкие возможности для бедных, наделяя их правами и налагая юридические обязанности на другие стороны, такие, как государства. В качестве важнейшего элемента права и обязательства предполагают подотчетность: если только они не будут подкреплены системой подотчетности, они могут стать не более чем видимостью. Соответственно подход к борьбе с нищетой, основанный на правах человека, акцентирует внимание на обязанностях и требует, чтобы все те, на кого возложены соответствующие обязанности, включая государства и международные организации, привлекались к отчету за свои действия в области международного гуманитарного права. В своем Замечании общего порядка № 9 Комитет высказывается по вопросу о механизмах юридической подотчетности государств-участников. Что касается других сторон, на которые возложены соответствующие обязанности, то они должны определить, какие механизмы подотчетности наиболее уместны в их конкретном случае. Однако какие бы механизмы подотчетности ни были избраны, они должны быть доступными, транспарентными и эффективными<sup>10</sup>.

### Основные обязательства: национальные и международные обязательства

15. В Пакте предусматривается, что перечисленные в нем права осуществляются в зависимости от наличия имеющихся ресурсов и могут реализоваться постепенно<sup>11</sup>. Вместе с тем в Замечании общего порядка № 3, принятом в 1990 году, подтверждается, что на государствах-участниках лежит "основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав (провозглашенных в Пакте) хотя бы на минимальном базовом уровне". По мнению Комитета, в отсутствие такого основного обязательства Пакт "во многом утратил бы свой смысл"<sup>12</sup>.

16. Позднее Комитет приступил к работе по определению основных обязательств, вытекающих из требования обеспечения "минимального базового уровня" прав на питание, образование и здоровье<sup>13</sup>, и подтвердил, что эти основные обязательства

---

<sup>10</sup> Относительно замечаний Комитета, касающихся "Обязательств сторон, не являющихся государствами-участниками", см., в частности, Замечания общего порядка № 13, часть III, и Замечания общего порядка № 14, часть V; а также Замечание общего порядка № 1, пункты 20 и 38-41.

<sup>11</sup> Пункт 1 статьи 2.

<sup>12</sup> Замечание общего порядка № 3, пункт 10.

<sup>13</sup> Замечания общего порядка № 11, 13 и 14, соответственно.

"не допускают отступления"<sup>14</sup>. В Замечании общего порядка № 14 Комитет подчеркивает, что на всех тех, кто в состоянии оказывать помощь, лежит особая ответственность за оказание "международной помощи и осуществление сотрудничества, в особенности экономического и технического", позволяющих развивающимся странам осуществлять свои основные обязательства<sup>15</sup>. Короче говоря, основные обязательства влекут за собой обязательства на национальном уровне для всех государств и международные обязательства для развитых стран, а также для других сторон, "имеющих возможность оказывать помощь".

17. Таким образом, основным обязательствам в связи с экономическими, социальными и культурными правами отводится ключевая роль в вопросах национальной и международной политики развития, включая стратегии борьбы с нищетой. Взятые в совокупности основные обязательства устанавливают международно признанный минимальный пороговый уровень, который должен учитываться при выработке любой политики в области развития. Как указано в Замечании общего порядка № 14, на тех, кто в состоянии оказывать помощь, лежит особая ответственность в плане оказания помощи развивающимся странам в соблюдении этого международно признанного минимального порогового уровня. Если та или иная национальная или международная стратегия борьбы с нищетой вырабатывается без учета этого минимального порогового уровня, то она несовместима с юридическими обязательствами соответствующего государства-участника.

18. Во избежание недопонимания Комитет хотел бы подчеркнуть три момента. Во-первых, поскольку основные обязательства не допускают отступления, они не аннулируются в условиях конфликта, чрезвычайной ситуации и стихийного бедствия. Во-вторых, поскольку нищета является глобальным феноменом, основные обязательства весьма важны для некоторых граждан и общин, проживающих в самых богатых государствах. В-третьих, после того как тем или иным государством-участником выполнены основные обязательства в связи с экономическими, социальными и культурными правами, оно по-прежнему обязано в максимальной степени оперативно и эффективно добиваться полной реализации всех прав, зафиксированных в Пакте.

---

<sup>14</sup> Замечание общего порядка № 14, пункт 47.

<sup>15</sup> Замечание общего порядка № 14, пункт 45. В Пакте упоминается о "международной помощи и сотрудничестве" или приводятся аналогичные формулировки в статьях 2.1, 11.2, 15.4, 22 и 23.

### Заключение

19. Комитет настоятельно рекомендует интегрировать международно признанные нормы в области прав человека в предусматривающие широкое участие межсекторальные национальные планы искоренения нищеты или сокращения ее масштабов<sup>16</sup>. Таким планам борьбы с нищетой принадлежит незаменимая роль в деятельности всех государств, независимо от уровня их экономического развития.

20. На субъекты, не являющиеся государствами, включая международные организации, национальные правозащитные институты, организации гражданского общества и частные предприятия, также возлагается немалая ответственность в деле борьбы с нищетой. Каждому из них надлежит четко определить, каким может быть его вклад в искоренение нищеты, с учетом правозащитных аспектов проблемы нищеты, о которых говорится в настоящем заявлении.

21. Комитет глубоко отдаёт себе отчет в наличии структурных препятствий, которые затрудняют искоренение нищеты в развивающихся странах. Своей многоплановой деятельностью, в том числе процессом отчетности и принятием замечаний общего порядка, Комитет пытается помогать развивающимся государствам, намечая те меры, которые могут и должны быть приняты ими с целью преодоления этих препятствий. Однако при нынешнем международном порядке некоторые структурные препятствия, затрудняющие осуществление развивающимися странами их стратегий борьбы с нищетой, им устранить не под силу. По мнению Комитета, настоятельно необходимо принять неотложные меры по устранению этих глобальных структурных препятствий, таких, как неприемлемо высокий уровень внешней задолженности, увеличивающийся разрыв между богатыми и бедными и отсутствие системы справедливой многосторонней торговли, а также инвестиционной и финансовой системы. Без этого в ряде государств национальные стратегии борьбы с нищетой имеют весьма скромные шансы на сколь-либо устойчивый успех. В этой связи Комитет обращает внимание на статью 28 Всеобщей декларации прав человека, а также на Декларацию о праве на развитие, и в частности на пункт 3 ее статьи 3<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Подобных тем, которые предусмотрены решениями Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (1995 год) и позднее расширенной Инициативой в отношении долга бедных стран с высокой задолженностью. С недавним анализом национальных планов искоренения нищеты можно ознакомиться в публикации *Overcoming Human Poverty*, UNDP, *Poverty Report 2000*.

<sup>17</sup> Статья 28 Всеобщей декларации прав человека гласит: "Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены". В пункте 3 статьи 3 Декларации о праве на развитие говорится: "Государства должны сотрудничать друг с другом в обеспечении развития и устранении препятствий на его пути".



22. В пределах имеющихся у него ресурсов и в рамках возложенных на него обязанностей Комитет продолжает подготовку дополнительных замечаний общего порядка, уточняющих нормативный смысл экономических, социальных и культурных прав, в том числе связанных с ними основных обязательств, и предлагает всем сторонам оказывать помощь в этой важной и сложной работе.

23. Сознавая, что вопросы, изложенные в настоящем заявлении, имеют далеко идущий характер, Комитет подтверждает свою готовность обсуждать их со всеми теми, кто привержен делу искоренения нищеты.

-----