



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/18
7 June 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по поощрению
и защите прав человека

Пятьдесят шестая сессия

Пункт 4 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

**Исследование по вопросу о политике в целях развития в мире,
характеризующемся процессом глобализации:
Какой вклад может внести правозащитный подход?**

Записка секретариата

В пункте 2 своей резолюции 2003/83 Комиссия по правам человека просила Подкомиссию по поощрению и защите прав человека подготовить концептуальный документ с изложением вариантов осуществления права на развитие и возможностей их реализации, в частности имеющего обязательную силу международного правового стандарта, руководящих принципов осуществления права на развитие и принципов партнерства в области развития, на основе Декларации о праве на развитие, включая вопросы, которые могут рассматриваться в любом таком документе, для представления Комиссии на ее шестьдесят первой сессии для рассмотрения и определения возможностей реализации этих вариантов. В пункте 5 этой резолюции Комиссия просила Управление созвать двухдневный семинар высокого уровня непосредственно перед началом следующей сессии Рабочей группы и в течение десяти рабочих дней, пригласив на него все соответствующие стороны, занимающиеся вопросами прав человека, торговли,

финансов и развития, рассмотреть и определить эффективные стратегии для включения права на развитие в политику и оперативную деятельность ведущих международных организаций/учреждений в качестве вклада в работу Подкомиссии над предлагаемым концептуальным документом. В той же резолюции (пункт 8) она просила Управление Верховного комиссара предоставлять Подкомиссии всю необходимую поддержку в работе над указанным концептуальным документом.

В соответствии с этой резолюцией Управление дало поручение подготовить исследование "Политика в целях развития в мире, характеризующемся процессом глобализации: Какой вклад может внести правозащитный подход?", которое настоящим препровождается на рассмотрение Подкомиссии.

Резюме

В настоящем документе рассматриваются некоторые ключевые вопросы, возникающие при использовании правозащитного подхода к развитию на национальном уровне. В нем исследуется влияние текущей фазы глобализации на осуществление права на развитие. В этом контексте также рассматривается общий вопрос о роли экономического роста в правозащитном подходе к развитию. Далее в документе рассматриваются некоторые из основных принципов, которых следует придерживаться в проведении национальной политики развития для обеспечения осуществления права на развитие.

Глобализация несет с собой структурные изменения в экономике, благодаря которым открываются новые возможности для роста занятости и доходов, и в то же время прекращают существовать или по крайней мере сокращаются многие имеющиеся возможности, которые обеспечивают средства к существованию. Хотя структурные изменения такого рода неизбежно происходят в экономике любой страны в ходе обычного эволюционного процесса, имеется тенденция к тому, что в результате глобализации эти структурные изменения и усиливаются, и искажаются. Поэтому появляющиеся параллельно со структурными изменениями неопределенности и уязвимости являются куда более сложными при глобализации, чем без нее. Основная тяжесть этих структурных отклонений ложится прежде всего на плечи более слабых и маргинализированных сегментов общества. В такой ситуации правозащитный подход может сыграть важную защитную роль за счет использования принципа недопустимости регрессии прав и принципов равенства и недискриминации. Признание этих принципов потребует от директивных органов создать, с одной стороны, надлежащие схемы социальной защиты для тех, кто больше всего страдает от сбоев, с другой - обеспечить другие уязвимые группы необходимой квалификацией и ресурсами, чтобы они могли воспользоваться преимуществами новых возможностей, которые открывает глобализация.

Глобализация, естественно, может играть более позитивную роль посредством усиления потенциала роста экономики. Экономический рост, будь то под воздействием глобализации или по иным причинам, является важным условием скорейшей реализации права на развитие. Для воплощения большинства прав требуются ресурсы. Это налагает ограничение на осуществление права на развитие в мире, где ресурсы являются дефицитом. Из-за этого ограничения директивные органы вынуждены принимать меры по обеспечению постепенного осуществления прав в течение определенного периода времени и идти на болезненные компромиссы между альтернативными правами в любой данный момент времени. В этом отношении экономический рост может оказать помощь путем смягчения ресурсного ограничения, что в свою очередь приведет к ускорению

процесса постепенного осуществления прав и к ослаблению болезненности неизбежных компромиссов.

Однако экономический рост не гарантирует, что будет действительно достигнут прогресс в осуществлении права на развитие по той простой причине, что получаемые за счет этого роста ресурсы не могут использоваться для целей поощрения прав. Чтобы рост был союзником прав человека, любая стратегия роста должна быть инкорпорирована во всеобъемлющие рамки политики и институтов, которые специально созданы для преобразования ресурсов в права. Нормативно-правовая база в области прав человека предлагает ряд руководящих принципов, которые могут помочь достижению этой цели. Эти принципы обсуждаются в документе в разбивке по трем категориям: а) принципы информационной поддержки процесса формулирования политики; б) принципы формирования содержания политики; и с) руководящие принципы мониторинга осуществления политики.

Введение*

1. Сегодня общепризнанным является факт, что широкомасштабное развитие невозможно без расширения прав и возможностей людей, особенно бедных. Использование правозащитного подхода к развитию в основном и представляет собой такое расширение прав и возможностей. Посылка, которая говорит, что отдельные лица имеют права и могут требовать их соблюдения и что есть участники, которые обязаны выполнять эти требования, раскрывает колоссальные горизонты.
2. Выдвижение требования о приведении процесса разработки политики в соответствие с нормами прав кардинально меняет саму логику, лежащую в основе политики развития. С этого момента движителем политики будет уже не простое признание того, что у людей есть потребности, которые надо удовлетворять, а и того факта, что у них есть права, т.е. правомочия, которые налагают юридические обязательства на государства и других соответствующих участников. Тогда принятие надлежащей стратегии развития становится больше чем актом доброй воли со стороны директивных органов и больше чем моральным обязательством - оно становится юридическим обязательством. Этим и пронизана концепция права на развитие, которую международное сообщество недавно приняло в качестве одного из основополагающих прав человека.
3. Концепция права на развитие предполагает, что надлежащая стратегия развития - это стратегия, которая согласуется с международно-правовыми нормами в области прав человека. Прежде всего это означает, что стратегии и институты, призванные поощрять развитие, должны однозначно основываться на нормах и ценностях, заложенных в международном праве прав человека. Стратегии социально-экономического развития всех оттенков и форм обязательно подкрепляются какими-то ценностями и нормами, даже если они не всегда явно выражены. Правозащитный подход к развитию предлагает конкретную базовую структуру норм и ценностей - такую структуру, которая является общепризнанной и систематизировалась на протяжении многих лет тщательных обсуждений. Тот факт, что эта система основывается на общепризнанных моральных ценностях и подкрепляется правовыми обязательствами, которые государства добровольно приняли на себя, делает ее уникальной притягательной основой для любых стратегий государства, включая стратегии экономического развития.

* Настоящий документ подготовлен проф. С.Р. Османи, университет Ольстера, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, для семинара высокого уровня по праву на развитие, состоявшегося в Женеве 9 и 10 февраля 2004 года.

4. Эта система, созданная в рамках международного права прав человека, естественно, носит весьма общий характер. Для практического осуществления права на развитие необходимо разработать конкретные стратегии и институты как на национальном, так и на международном уровнях таким образом, чтобы это было совместимым с нормативными рамками. В данном документе речь идет о некоторых вопросах, возникающих на национальном уровне. В первой части этого документа исследуется воздействие текущей фазы глобализации на применение правозащитного подхода к развитию на национальном уровне. В этом контексте также рассматривается общий вопрос о роли экономического роста в правозащитном подходе к развитию. Во второй части излагаются некоторые основные принципы, которыми следует руководствоваться в национальных стратегиях развития для обеспечения осуществления права на развитие.

Глобализация и право на развитие

5. Независимо от того, участвует ли страна в процессе глобализации или нет, она испытывает потребность в проведении политики развития, учитывающей права человека. Однако в мире, характеризующемся быстрым процессом глобализации, потребность в разработке стратегий развития на базе прав человека является еще более насущной. Глобализация несет с собой структурные изменения в экономике, благодаря которым открываются новые возможности для роста занятости и доходов, и в то же время прекращают существовать или, по крайней мере, сокращаются многие имеющиеся возможности, которые обеспечивают средства к существованию. Если говорить экономическими терминами, то возможности открываются в тех областях деятельности, в которых страна имеет сравнительные преимущества, и сокращаются в областях, в которых страна имеет сравнительные недостатки. Все это может оказывать значительное влияние на осуществление права на развитие.

6. Экономическая теория предполагает, что, вообще говоря, выгоды превысят потери и что нация должна выиграть от общего роста уровня благосостояния. Однако проблема состоит в том, что выгоды и потери невозможно равномерно распределить среди населения. Многое зависит от того, кто занимается деятельностью по расширению, а кто - контрактной деятельностью и у кого есть квалификация и другие средства доступа к новым открывающимся возможностям. Факты, а также здравый смысл говорят о том, что в основном и в непропорционально высокой степени потери отразятся на более слабых сегментах общества. Они будут страдать сильнее лишь потому, что им недостает гибкости, чтобы справиться с изменяющимися ветрами рыночных сил и в связи с различными преградами, с которыми они будут сталкиваться при попытках получения доступа к новым профессиям и ресурсам.

7. Признавая, что глобализация может сделать бедных более уязвимыми в условиях изменяющейся структуры возможностей, не следует, однако, чрезмерно паниковать в этом отношении. Здесь стоит упомянуть два момента: во-первых, часто чуть ли не аксиоматически утверждается, что в результате глобализации увеличилось неравенство в доходах в мире, что рассматривается как доказательство *prima facie* в поддержку того мнения, что бедные пострадали от этого процесса. Однако совершенно вне зависимости от того факта, что увеличение неравенства в доходах может спокойно сопровождаться абсолютным улучшением условий жизни бедных, само утверждение, что в результате глобализации увеличилось неравенство, - очень сомнительно. Эмпирические подтверждения того, что произошло с распределением доходов в мире на нынешнем этапе глобализации, являются неубедительными. Более того, никому еще не удалось найти удовлетворительного способа отделить воздействие глобализации от воздействия других факторов, которые могут влиять на распределение доходов в мире.

8. В любом случае, даже если можно показать, что глобализация действительно способствовала увеличению неравенства в мире, из этого не вытекает, что глобализация должна обязательно это делать. В 50-е и 60-е годы было принято считать, что, если отсталая страна начинает идти по пути капиталистического развития, распределение доходов на начальном этапе обязательно ухудшается, прежде чем на значительно более позднем этапе начинается улучшение ситуации. В настоящее время это мнение, известное как гипотеза Кузнецца, было опровергнуто эмпирическими данными. Что происходит с распределением доходов на любом этапе развития, в большой степени зависит от характера стратегий, проводимых правительствами. При использовании надлежащих стратегий распределение фактически может улучшиться с ростом экономики - теория Кузнецца не является непреложной. То же самое верно в принципе и в отношении воздействия глобализации. Стратегии как на национальном, так и на международном уровнях могут изменить положение. Как об этом пойдет речь ниже, именно по этой причине в эпоху глобализации к правозащитному подходу к развитию надо относиться даже еще более серьезно.

9. Второй момент, который надо иметь в виду, заключается в том, что даже без глобализации структурные изменения происходят в экономике любой страны, кроме тех стран, которые отживают свой век. Благодаря изменениям в технологиях, вкусов, демографической структуры и т.д. новые возможности в сфере производства открываются, а старые закрываются все время. Воздействие этих зародившихся внутри страны структурных изменений по своим качественным характеристикам схожи со структурными изменениями, вызываемыми глобализацией. Они также создают новые неопределенности и уязвимости наряду с новыми возможностями, и в этом случае также имеет место тенденция к тому, что отрицательные последствия в непропорционально

большой степени затрагивают более слабые сегменты населения, и в основном по тем же причинам. Если не рассматривать это в качестве причины для того, чтобы вообще не проводить структурных изменений, тогда не следует рассматривать это и в качестве причины для того, чтобы закрывать двери перед глобализацией.

10. Однако существует весьма веская причина для особого беспокойства по поводу возможных негативных последствий глобализации, с которыми надо что-то делать. Проблема с глобализацией заключается в том, что в отличие от внутренних структурных изменений, которые обычно разворачиваются постепенно в ходе длительного процесса и позволяют делать паузы, чтобы передохнуть и провести необходимые корректировки, в глобализации прослеживается тенденция к стремительным структурным изменениям в течение короткого периода времени. Сами по себе темпы изменений могут вызвать серьезные проблемы с корректировкой, особенно когда речь идет о создании адекватных схем социальной защиты для тех, кто более всего страдает от вызванных структурными изменениями сбоев. Что еще хуже, эта проблема может усугубляться двумя другими факторами.

11. Один из них можно описать как проблему меняющегося сравнительного преимущества. Как отмечалось раньше, когда страна интегрируется в мировую экономику, структура производства начинает перемещаться от видов деятельности со сравнительными недостатками к видам деятельности со сравнительными преимуществами. Однако проблема заключается в том, что структурные изменения, вызванные таким перемещением, не могут быть окончательными, потому что характер сравнительного преимущества может сам по себе претерпевать быстрые изменения в процессе глобализации. Следует помнить, что сравнительные преимущества являются по своей природе действительно относительными, т.е. они зависят не только от характеристик определенной страны, но и от характеристик других стран, которые участвуют в торговой сети. В результате этого любая страна, уже вступившая в процесс глобализации, может обнаружить, что ее сравнительные преимущества продолжают изменяться по мере расширения сети глобализации, в результате которого в сеть торговли попадают новые страны. Так, Малайзия и Тайвань (провинция Китая) могут обнаружить, что имевшиеся в течение ряда лет сравнительные преимущества в трудоемких швейных отраслях промышленности неожиданно оказались ослабленными после того, как Бангладеш и Вьетнам вступили на экспортный рынок с еще более дешевой рабочей силой. Подобным образом страны Латинской Америки, которые одно время имели сравнительные преимущества в трудоемких отраслях деятельности, когда они впервые вступили на путь глобализации, могут обнаружить, что они больше не имеют сравнительных преимуществ в этих видах деятельности, как только на сцену выйдут страны с большим количеством населения, такие, как Китай и Индия. В каждом случае

страна, теряющая сравнительные преимущества в одной сфере, в конечном счете находит их в других сферах. Однако проблема заключается в том, что перемещение сравнительных преимуществ такого рода может вести к тому, что структура экономики будет находиться в процессе постоянных изменений в течение длительного периода времени¹. Поэтому негативное воздействие глобализации может быть весьма серьезным.

12. Другая проблема проистекает из изменчивого поведения международной финансовой системы. Одной из предполагаемых выгод глобализации является то, что свободный приток капитала обеспечит эффективное использование ресурсов посредством перемещения капитала из регионов с низкой предельной нормой прибыли в регионы с более высокими нормами прибыли. Однако в реальной жизни капитал не всегда ведет себя так эффективно, учитывая различные трудности на рынке, возникающие из несовершенной и асимметричной системы знаний, присущей рынкам капиталов. В отсутствие совершенной системы знаний, приток капитала в страну и отток капиталов из страны зачастую диктуется "стадным чувством", подобно тому, как первоначальное действие какого-либо инвестора слепо копируется толпами других инвесторов. Таким образом, масштабы движения капитала могут быть явно несоразмерны ожидаемым основным нормам прибыли. В этом случае, то, что должно было представлять собой упорядоченное и ограниченное движение капитала, превращается в стихийный массовый исход, повергающий страну в кризис еще более глубокий, чем она того, вероятно, заслуживала с точки зрения состояния ее экономики. Даже направление потока капитала может быть переменчивым, например, когда возникает "эффект эпидемии", т.е. когда капитал перемещается из страны необязательно потому, что в ней возникли какие-то серьезные проблемы, а потому, что в какой-то другой стране подобного типа возник кризис. Серии финансовых кризисов, которые потрясли Азию и Латинскую Америку в течение последних 15 лет, несут на себе явные отметки такого переменчивого поведения международных финансовых ресурсов.

13. Речь не идет о том, что страны, столкнувшиеся с кризисом, не допустили большого количества серьезных ошибок в своей экономической политике или что им не следует проводить фундаментальные структурные изменения в их экономике, чтобы сделать ее более эффективной. В основном они их допустили, но проблема заключается в том, что хаотичное движение международных финансовых ресурсов вынудило провести некоторые дополнительные структурные изменения, в которых не было обусловленной эффективностью необходимости и которые, вероятно, были достаточно вредными (например, когда в результате прекращения притока капиталов были вынуждены закрыться даже потенциально эффективные виды деятельности). Многие из этих ненужных изменений были, вероятно, исправлены по мере выхода стран из кризиса и возобновления международным финансовым сектором своей обычной деятельности.

Однако ущерб, причиненный во время кризиса в плане ненужных человеческих страданий, вызванных сбоями и отклонениями, не все из которых диктовались необходимостью повышения эффективности, был реальным и чрезвычайно болезненным.

14. Таким образом, глобализация может одновременно и усиливать и искажать структурные изменения, часть которых неизбежно произошла бы в экономике любой страны даже без нее. Соответственно, вероятность создания новых неопределенностей и уязвимостей (наряду с новыми возможностями) явно выше при глобализации, чем без нее. Следовательно, вероятность причинения ущерба более слабым сегментам населения также выше в век глобализации, если только не будут приняты сознательные усилия для их защиты.

15. Именно в этой ситуации правозащитный подход к развитию может сыграть жизненно важную роль. В международных нормативно-правовых документах особая забота проявляется об уязвимых, маргинализированных, обездоленных или изолированных в социальном отношении отдельных лицах и группах. Вот почему он может использоваться в качестве эффективного противовеса разрушающим последствиям глобализации, бремя которых, вероятнее всего, в непропорционально высокой степени будет ложиться именно на эти категории людей. Особенно уместными в этом случае являются два элемента международной нормативно-правовой базы в области прав человека. Это - два неразрывно связанных принципа недискриминации и равенства и принцип недопустимости регрессии прав.

16. Принципы недискриминации и равенства относятся к числу наиболее важных элементов международного права прав человека. Эти принципы детально разработаны в международных договорах по правам человека, включая Всеобщую декларацию прав человека, два международных Пакта о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛФРД), Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛФРДОЖ) и Конвенцию о правах ребенка. Признавая фундаментальное значение этих двух неразрывно связанных принципов, международное сообщество создало два договорных органа в рамках МКЛФРД и КЛФРДОЖ, которые занимаются исключительно вопросами поощрения и защиты недискриминации и равенства.

17. Если пустить этот процесс на самотек, то неравномерное бремя по приспособлению к глобализации может войти в противоречие с принципами недискриминации и равенства. Проблема заключается не просто в том, что процесс глобализации не будет оказывать никакого влияния или будет оказывать одинаковое влияние на каждого человека в

обществе, - никакая стратегия и никакие структурные изменения не в состоянии обеспечить такого идеального эффекта. Проблема возникает тогда, когда в отношении определенных групп или отдельных лиц существует постоянное предубеждение. Если бы неблагоприятные последствия политики или экономических изменений распределялись среди населения случайно, тогда вопрос о дискриминации не вставал бы. Однако вряд ли это будет происходить таким образом. Поскольку основное бремя нагрузки, вероятнее всего, будут нести на себе более слабые сегменты населения, вероятность дискриминации является весьма реальной. В этом контексте важно иметь в виду два соображения.

18. Во первых, необходимо признать, что дискриминация и неравенство могут принимать многие различные формы и проистекать из многих различных источников. Они могут возникать из явного правового неравенства в статусе и правомочиях. Но они также могут возникать в результате проведения политики игнорирования потребностей определенных людей или из социальных ценностей, которые формируют взаимоотношения в домашних хозяйствах и общинах таким образом, что это представляет собой дискриминацию по отношению к определенным группам людей. Во-вторых, важно смотреть на последствия политики, а не только намерения. Например, если следствием проводимой политики является обнищание женщин, коренных народов или других маргинализированных групп, тогда она является дискриминационной *prima facie*, даже если директивные органы не имели намерения проводить дискриминацию в отношении группы, о которой идет речь.

19. Поэтому соблюдение правозащитного подхода к развитию обеспечит, чтобы о тех, кто систематически страдает в результате сбоев, вызванных глобализацией, проявлялась особая забота. В частности, должны прилагаться усилия к тому, чтобы обеспечить им необходимую квалификацию и ресурсы, позволяющие воспользоваться новыми возможностями, возникающими в связи со структурными изменениями; чтобы устранить препятствия, с которыми они сталкиваются при попытках получить доступ к производительным видам занятости, с тем чтобы они могли свести к минимуму свои потери от корректировок и извлечь максимум пользы из новых возможностей.

20. Принцип недопустимости регрессии прав также может играть важную защитную роль для уязвимых людей. Этот принцип гласит, что никто не должен страдать от абсолютного ухудшения положения в том, что касается пользования какими-либо правами в любое время. Подход, основанный на праве на развитие, признает, что для обеспечения пользования всеми правами в полной мере потребуются определенный период времени и что с течением времени осуществление одних прав может продвигаться быстрее, чем осуществление других прав, но он не допускает, чтобы уровень пользования каким-либо правом снижался по сравнению с прошлым. Глобализация может однозначно привести к

нарушению этого принципа, если в результате приносимых ею быстрых и частично совпадающих в своем воздействии структурных изменений будут возникать такие серьезные сбои, которые будут вызывать абсолютное снижение уровня жизни слабых и уязвимых людей. Такое впечатляющее снижение уровня жизни большого числа людей произошло в недалеком прошлом во время финансовых кризисов. Даже в нормальные времена жизненный уровень многих отдельных лиц и групп снижался, может быть не так впечатляюще, но от этого не менее реально. Подход, основанный на праве на развитие, требует введения надлежащей схемы социальной защиты для предотвращения такого снижения уровня. Это имеет важное значение для обеспечения того, чтобы глобализация осуществлялась в соответствии с принципом недопустимости регрессии прав.

Глобализация, рост и право на развитие

21. Если усиление уязвимости бедных представляет собой одну сторону медали глобализации, другой стороной медали является то, что она создает потенциал для более быстрого экономического роста. Обе эти стороны оказывают влияние на реализацию права на развитие, которое необходимо рассмотреть. Во многих традиционных подходах к вопросу прав человека, а также в значительной части подходов, касающихся развития, высказывается весьма настороженное отношение к экономическому росту. Это не так уж и удивительно, учитывая тот факт, что многие энтузиасты экономического роста настолько поглощены им, что практически игнорируют неблагоприятные последствия для людей в результате неправильного проведения политики экономического роста. Но следует проводить различие между экономическим ростом вообще и ошибочной политикой его достижения в частности. Тем видам роста, которые игнорируют, ухудшают, урезают и нарушают права человека, естественно, нет места в правозащитном подходе к развитию. Но это не означает, что при таком подходе можно игнорировать потребность в экономическом росте. Силу экономического роста можно и следует использовать для скорейшей реализации права на развитие.

22. Можно даже сказать, что экономический рост не просто совместим с правозащитным подходом, а является его неотъемлемой частью. Как будет обсуждаться ниже, одним из заметных признаков правозащитного подхода к развитию является признание того, что существование ресурсного ограничения может требовать постепенной реализации прав на протяжении определенного периода времени. Но для того чтобы свобода маневра, возникающая в связи с идеей о постепенной реализации прав, не побуждала носителя обязательств ослаблять свои усилия, правозащитный подход также требует как можно более быстрого принятия мер для полного осуществления всех прав. Как только темпам реализации прав будет уделяться должное внимание, сразу станет видно, почему быстрый экономический рост имеет важное значение для правозащитного

подхода к развитию. Арджун Сенгупта, независимый эксперт по вопросу о праве на развитие, убедительно говорит по этому поводу: "Конечно, существует возможность и без экономического роста, путем переориентации или перераспределения существующих ресурсов, отдельно и на индивидуальной основе, улучшить осуществление некоторых прав на какой-то ограниченный срок и в ограниченной мере... Однако нужно признать, что все права, включая гражданские и политические, предполагают использование ресурсов для расширения предоставления соответствующих товаров и услуг и, если возможно, увеличения затрат на общественные нужды. Следовательно, если мы хотим, чтобы все или значительная часть этих прав были осуществлены во всей полноте и совокупности и на устойчивой основе, следует предпринять шаги по ослаблению нехватки ресурсов путем обеспечения экономического роста" (E/CN.4/2002/WG.18/6, пункт 9). Короче говоря, поскольку осуществление прав предполагает использование ресурсов, для быстрого осуществления прав требуется ослабление нехватки ресурсов, что в свою очередь требует экономического роста.

23. Причина, связанная с вопросом о том, почему рост имеет важное значение для правозащитного подхода, заключается в том, что он смягчает болезненность компромиссов между правами. Идея о компромиссе между правами плохо уживается с понятием неделимости прав, которое занимает столь важное место в документах по правам человека. Однако, строго говоря, компромиссы не должны быть несовместимыми с принципом неделимости прав, если признать, что фактически можно представить себе существование двух видов компромиссов: один вид компромисса относится к фактическому сокращению уровня какого-либо права по сравнению с существующим уровнем для поднятия уровня какого-либо другого права. Такое понятие компромисса, естественно, не совместимо с принципом неделимости прав.

24. Но существует другой вид компромисса, который не только совместим с понятием неделимости, но и неизбежен. Когда мы пытаемся повысить уровень различных прав в условиях ограниченных ресурсов, мы обязательно сталкиваемся с необходимостью выбора в распределении ограниченных ресурсов между альтернативными правами. Мы можем либо потратить больше на повышение уровня права X и меньше - на повышение уровня права Y и наоборот. Если мы решим потратить немного больше на право X, мы обязательно решим потратить немного меньше на право Y - это и будет компромиссом. Однако в этом случае не надо будет уменьшать уровень ни того ни другого права по сравнению с существующей ситуацией, и в то же время возникает компромисс в том, насколько мы можем улучшить положение с одним правом по отношению к положению с другим правом. Компромисс такого вида - на грани допустимого, - который можно назвать постепенным компромиссом, неизбежен в мире, характеризующемся ограниченными ресурсами, и являющимся реальным миром, в котором мы живем.

25. Постепенные компромиссы не нарушают принцип неделимости прав, потому что они не требуют снижения уровня какого-либо конкретного права по сравнению с существующим уровнем для поощрения другого права и не требуют полной приостановки продвижения какого-либо одного права в целях продвижения другого права. Тем не менее они представляют собой болезненный выбор для директивных органов, стремящихся быстро повысить уровень осуществления всех прав в одно и то же время, но не способных сделать этого из-за ресурсных ограничений. В такой ситуации более быстрые темпы роста смягчают болезненность неизбежных компромиссов путем обеспечения большего количества ресурсов.

26. Поэтому стратегия поощрения экономического роста должна являться неотъемлемой частью правозащитного подхода к развитию. В этом отношении глобализация, учитывая ее потенциал в области поощрения роста, может быть мощным союзником. Естественно, не существует никаких гарантий того, что, вступив на путь глобализации, страна автоматически ускорит темпы роста. Дела могут пойти не так по многим причинам: некоторые из этих причин могут быть внешними - как, например, коллапс международной финансовой системы; но многие причины могут иметь внутренний характер - такие, как плохое управление, гражданская война, ухудшение состояния окружающей среды и т.д. Однако при сохранении всех прочих условий глобализация усиливает потенциал роста посредством более эффективного распределения ресурсов, стимулирования конкуренции и поощрения распространения технологий. Этот потенциал надо использовать для продвижения процесса осуществления права на развитие.

27. При этом, однако, следует осознавать, что обеспечение более быстрого роста - это одно, а использование его потенциала для продвижения права на развитие - это другое. Все, что делает экономический рост - он облегчает продвижение права на развитие путем ускорения процесса постепенного осуществления прав и путем смягчения болезненности неизбежных компромиссов. Но он не обеспечивает фактического продвижения права на развитие по той простой причине, что ресурсы, получаемые в результате роста, использоваться для целей поощрения прав фактически не могут.

28. Для того чтобы экономический рост был союзником прав человека, любая стратегия роста должна быть инкорпорирована во всеобъемлющую структуру политики и институтов, специально созданных для превращения ресурсов в права. Эта всеобъемлющая структура должна включать и международные, и национальные компоненты. Однако в настоящем документе речь идет только о национальном уровне. Конкретные детали политики и институтов на национальном уровне, естественно, будут отличаться в зависимости от той или иной ситуации, но некоторые общие принципы

можно описать на основе норм, закрепленных в международном праве прав человека. Наиболее важные из этих принципов рассматриваются ниже.

Принципы правозащитного подхода к развитию

29. Для того чтобы очертить основные принципы правозащитного подхода к развитию, прежде всего необходимо оценить, что конкретно требуют нормы в области прав человека, т.е. какие цели они ставят и какие обязательства из этого вытекают в отношении того, как реализовать эти цели. Для начала можно было бы посмотреть, что требуется концепцией права на развитие. Хотя точную формулировку этой концепции еще предстоит выработать, хорошей отправной точкой мог бы стать пункт 1 статьи 1 Декларации о праве на развитие, которая гласит: "Право на развитие является неотъемлемым правом человека, в силу которого каждый человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном, культурном и политическом развитии, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы, а также содействовать ему и пользоваться его благами". Целесообразно отметить два аспекта этой формулировки.

30. Во-первых, широко определяя развитие и говоря о нем как об "экономическом, социальном, культурном и политическом развитии", а также ссылаясь на "все права человека и основные свободы", концепция права на развитие прокладывает дорогу к тому, чтобы, наконец, прекратить раскол, в результате которого в 1966 году было принято два отдельных Пакта - один из них о гражданских и политических правах, другой - об экономических, социальных и культурных правах. Традиционное отделение экономических от неэкономических прав позволяет создавать некоторые знакомые сценарии, полные противоречий. Например, некоторые правительства могут делать хорошее дело, поднимая уровень жизни своих людей, но в то же время они могут подавлять основные гражданско-политические права, такие, как свобода слова и право на участие в процессе принятия решений. Или, принимая из хороших побуждений меры для развития территорий племен, правительства могут в ходе этого процесса уничтожить традиционный образ жизни племенных народов без их согласия и таким образом нарушить их социальные и культурные права.

31. Правозащитный подход к развитию стремится убрать все эти противоречия, объединяя все категории прав в единую категорию права на развитие. Приверженность праву на развитие налагает обязательства по обеспечению того, чтобы гражданско-политические и социально-культурные права не нарушались во имя экономического развития. В ходе этого процесса данный подход официально закрепляет понятие неделимости прав, которое сторонники прав человека давно отстаивают. В результате

этого поощрение гражданских и политических прав становится такой же частью стратегии развития, как и поощрение социально-экономических и культурных прав².

32. Во-вторых, право на развитие рассматривается как состоящее не только из права на пользование плодами развития, но и как право на участие в процессах, ведущих к такому пользованию, и внесение в них вклада. Таким образом, процесс развития является не менее важным, чем результат. Улучшение материальных аспектов жизни в обществе, управляемом методом тирании, в котором обычные люди не принимают активного участия в процессе принятия решений, не будет считаться выполнением права на развитие.

33. Эти два признака права на развитие, а именно: признание неделимости прав и право людей на участие в процессах принятия решения, являются частью комплекса руководящих принципов, которые будут логически вытекать из принятия правозащитного подхода к развитию. Эти принципы можно классифицировать по трем категориям: а) принципы информационной поддержки процесса формулирования политики, б) принципы формирования содержания политики и с) руководящие принципы мониторинга осуществления политики³.

Правозащитный подход в формулировании политики

34. Правозащитный подход к развитию требует, чтобы процесс формулирования политики удовлетворял два важных набора принципов, касающихся а) участия заинтересованных сторон, и б) постепенной реализации прав.

Участие заинтересованных сторон

35. Один из наиболее важных принципов правозащитного подхода к формулированию политики состоит в том, что он должен по своей природе предусматривать участие всех заинтересованных сторон. В частности, группы населения, интересы которых прямо или косвенно затрагиваются определенной политикой, должны иметь возможность эффективно участвовать в процессе формулирования этой политики. Активное и информированное участие заинтересованных сторон на всех этапах формулирования, осуществления и мониторинга стратегии развития не только совместимо с правозащитным подходом, но и требуется им, потому что международные нормативно-правовые документы в области прав человека утверждают право каждого человека принимать участие в ведении государственных дел.

36. Существует четыре этапа участия: выявление предпочтений, выбор политики, осуществление; а также мониторинг, оценка и подотчетность.

37. Этап выявления предпочтений - это первоначальный этап любого процесса формулирования политики. Прежде чем сформулировать политику, люди должны иметь возможность выразить свои предпочтения, т.е. какие цели они хотят достичь. Этап выбора политики относится к этапу, на котором формулируется политика и принимаются решения в отношении распределения ресурсов по альтернативным видам использования. Поскольку разные схемы распределения ресурсов будут служить интересам различных групп людей по-разному, в любом процессе формулирования политики возникает конфликт интересов. Традиционно бедные и маргинализированные группы проигрывают в этом процессе, потому что у них нет достаточных политических или финансовых средств, чтобы добиться учета их интересов. Использование правозащитного подхода предполагает принятие мер для изменения этой ситуации путем создания институционально-правовой структуры, в рамках которой эти группы смогут принимать эффективное участие в формулировании политики.

38. Естественно, нет необходимости в том, и вероятно даже нежелательно, чтобы все принимали участие во всех тех технических обсуждениях, касающихся формулирования политики. Но, по крайней мере, все группы людей должны иметь возможность принимать участие в процессе установления приоритетов и целевых показателей, на основе которых будут проходить эти обсуждения. На практике это означает, что, когда эксперты рассматривают альтернативные варианты политики, последствия этих вариантов для интересов различных групп населения должны быть прозрачными с тем, чтобы каждая группа могла высказать свое мнение в защиту вариантов, которые лучше всего служат ее интересам.

39. Необходимо создавать возможности, которые дали возможность людям также осуществлять свое право на участие в этапе осуществления, даже невзирая на то, что осуществление политики является в первую очередь обязанностью исполнительных органов государства. Такие возможности, вероятно, чаще будут возникать на уровне деятельности общин, которые в свою очередь будут в большей степени развиваться в институциональной структуре представительного местного управления. Поэтому децентрализация управления и углубление демократии являются важными компонентами правозащитного подхода к снижению уровня бедности.

40. Конечным этапом участия является этап мониторинга и оценки успеха или провала политики с тем, чтобы от государств и других носителей обязательств можно было потребовать отчета о выполнении обязательств. Важной чертой правозащитного подхода является то, что люди, затрагиваемые политикой, имеют возможность участвовать в мониторинге и оценке ее успеха или провала, а затем принимать участие в процедурах, обеспечивающих представление отчетности о своей деятельности носителями обязательств. Чтобы такое участие было возможным, необходимо создавать институциональные механизмы (вопрос о подотчетности обсуждается ниже).

41. Хотя возможности для участия должны существовать на всех этапах разработки и осуществления политики, можно предположить, что затронутые люди не всегда будут иметь возможность (или даже желание) принимать непосредственное участие в обсуждениях всех деталей разных стратегий. Некоторые стратегии могут быть более подходящими для прямого участия - например те, которые формируются на уровне общины через определенные формы местного самоуправления. В других случаях участие может быть только непрямым, через представителей - выборных или иных. Таким образом, участие обязательно будет многообразным по своей форме, но важно, чтобы существовали институты (правовые или иные), которые обеспечивают возможность подлинного участия затронутых людей в формировании политики.

42. Для обеспечения возможности подлинного участия должен быть выполнен ряд предварительных условий и осуществлены другие определенные права. Важным предварительным условием является то, что обычные люди должны иметь права и возможности требовать осуществления своих прав и принимать эффективное участие в процессе принятия решения. Процесс расширения прав и возможностей людей сам по себе может быть достаточно сложным и требующим времени, учитывая глубоко укоренившуюся в большинстве обществ асимметричность власти.

43. Прежде всего, характер государственного устройства должен быть по своей природе демократичным. Хотя это ни в коей мере не означает, что достаточное демократическое управление является необходимым условием для создания пространства, в котором все группы людей могут эффективно участвовать в национальных процессах принятия решения. Однако выборная демократия - это не все, что нужно. Надо разработать специальные механизмы и детально продуманные институциональные структуры, через которые бедные и маргинализированные группы смогут принимать эффективное участие на различных этапах принятия решения.

44. Вторым предварительным условием является укрепление потенциала ведения переговоров маргинализированных групп с тем, чтобы они могли эффективно участвовать в разрешении потенциально конфликтных ситуаций. Отчасти это будет зависеть от обеспечения минимального уровня экономической безопасности, без которой бедные и уязвимые вряд ли смогут противостоять созданным властным структурам. Деятельность по укреплению потенциала также имеет важное значение для этих целей. Эффективную роль в этом процессе может сыграть просветительская и информационная деятельность в области прав человека.

45. Более того, бедным надо разрешить получать поддержку от симпатизирующих им организаций гражданского общества (включая средства массовой информации), которые могут проявлять желание к отстаиванию их интересов. Чтобы это стало возможным, государства должны создать необходимую правовую и институциональную среду, в которой гражданское общество может процветать. В свою очередь, создание такой среды требует прилагать параллельные усилия для поощрения гражданских и политических прав. Они включают в себя право на информацию, право на свободу выражения мнения, право на свободу ассоциаций и право на равный доступ к правосудию. Поскольку без осуществления этих прав расширение прав и возможностей является невозможным и поскольку без расширения прав и возможностей обеспечить эффективное участие невозможно, осуществление этих прав также является важным компонентом правозащитного подхода к развитию.

Постепенная реализация прав

46. Второй набор принципов правозащитного подхода к формулированию политики касается понятия постепенной реализации прав. В обсуждениях, касающихся прав человека, признается, что из-за ресурсных ограничений сразу добиться осуществления всех прав может оказаться невозможным, и, возможно, их придется вводить постепенно в течение определенного периода времени. Хотя идея о постепенном введении прав присутствует во всех подходах к разработке политики, отличительной чертой правозащитного подхода является то, что он вводит определенные условия поведения государства с тем, чтобы постепенное осуществление не могло использоваться в качестве оправдания для ослабления усилий.

47. Наиболее важным условием является признание со стороны государства того, что существует возможность достичь быстрого прогресса в осуществлении многих прав человека даже в условиях ресурсных ограничений. В этом контексте полезно отметить тройную классификацию обязательств государства, которая широко обсуждалась в

литературе по правам человека, а именно: обязательство *уважать*, обязательство *защищать* и обязательство *осуществлять* права человека.

48. Из обязательства уважать вытекает, что государства не должны предпринимать никаких действий, которые нарушали бы права людей. В гражданской и политической сфере это означает, например, что государство не должно отказывать людям в осуществлении их права на свободу слова, или не должно отправлять их в тюрьму без соблюдения надлежащих правовых процедур, или не должно произвольно препятствовать участию какого-либо сегмента общества в процессе развития и т.д. В экономической сфере это означает, например, что государство не должно лишать любое отдельное лицо или группу доступа к их средствам существования, или медицинскому обслуживанию, или к образованию и т.д. Ясно, что обязательство уважать является своего рода негативным обязательством - оно указывает, что государство не должно делать. Другие два обязательства являются по своей природе позитивными - они указывают, что государство должно делать.

49. Обязательство защищать проистекает из того, что даже хотя само государство не может нарушать чьи-либо права, какая-либо третья сторона может попытаться это сделать. Государство в этом случае обязано защищать тех, чьи права нарушаются или ставятся под угрозу нарушения другими. Например, если деспотичный землевладелец, сдающий землю в аренду, нарушает право арендатора на питание, незаконно выгоняя его с единственного участка земли, от которого зависит его существование, тогда государство должно вступить за фермера, приняв соответствующие меры в отношении землевладельца. В противном случае государство нарушило бы свое обязательство поддерживать права человека, хотя фактическое нарушение прав совершает частное лицо.

50. Третье и заключительное обязательство, а именно осуществлять права, подразделяется на две части - облегчать и обеспечивать. Обязательство облегчать означает, что государство должно активно заниматься видами деятельности, которые призваны укреплять возможности людей для удовлетворения своих собственных потребностей. Рассмотрим в качестве примера право на охрану здоровья. Хотя и верно, что каждый человек несет ответственность за поддержание своего здоровья, государство имеет обязательство облегчать этот процесс либо путем создания условий, в которых рынок может поставлять медицинские услуги, требуемые населением, либо, в случае неспособности рынка сделать это, посредством предоставления таких услуг через государственные механизмы.

51. Обязательство предоставлять идет на один шаг дальше. Оно требует, чтобы государство не только создавало условия, в которых люди могут обеспечивать себя медицинскими услугами сами, но и фактически передавать необходимые ресурсы тем, кто по той или иной причине не может этого делать. Так, государство должно непосредственно предоставлять питание, когда отдельное лицо или группа, по независящим от них причинам, не могут обеспечить себе требуемое питание (например, пожилые и немощные люди, а также люди, перемещенные в результате войны или стихийных бедствий и т.д.).

52. Одним из отличий среди этих различных категорий обязательств является то, что не все они в равной степени зависят от наличия ресурсов. Например, обязательство уважать в отношении большинства прав требует скорее политической воли, чем экономических ресурсов. Даже в отношении обязательств защищать и осуществлять, которые обычно больше зависят от ресурсов, быстрый прогресс возможен за счет повышения эффективности использования ресурсов, - например, путем постепенного сокращения затрат на непродуктивные виды деятельности, - и посредством сокращения видов деятельности, непропорционально большие выгоды от которых получают привилегированные группы общества. Поскольку выполнение определенных прав придется откладывать из-за ресурсных ограничений, государство должно разработать план действий по их постепенному осуществлению с установленным графиком его выполнения и с учетом принципа участия всех заинтересованных сторон. Этот план будет включать в себя ряд промежуточных и конечных целей, разработанных на основе соответствующих показателей, с тем чтобы имелась возможность осуществлять мониторинг успеха или провала постепенного осуществления прав. Кроме того, необходимо создать институты, которые смогут обеспечить подотчетность государства в случае, если в результате мониторинга будет установлено, что государство не в полной мере соблюдало свои обязательства по оказанию помощи в реализации установленных им целей.

Принципы формирования содержания политики в рамках правозащитного подхода

53. Содержание политики зависит от поставленных государством целей и задач, выделенных для осуществления этих целей ресурсов и принятых для достижения этих целей методов. Признано, что постановка задач и выделение ресурсов на их достижение обязательно включают в себя установление приоритетов, что в свою очередь влечет за собой необходимость принятия решений о компромиссах между альтернативными целями. Оба эти действия - установление приоритетов и принятие решений по компромиссам - обязательно потребуют вынесения определенных оценочных суждений.

Чтобы политика была совместимой с правозащитным подходом, эти оценочные суждения должны формироваться на основе норм в области прав человека. Это имеет несколько последствий для характеристик содержания политики.

54. Во-первых, установленные государством цели и задачи должны соответствовать целям и задачам, установленным в различных договорах по правам человека и разработанным соответствующими договорными органами. В частности, государство должно обеспечить безотлагательное выполнение минимального набора задач в отношении права на питание, охрану здоровья и образования, которые были определены как "основные обязательства". Предметом постепенного осуществления могут быть только те обязательства, которые не обозначены как основные.

55. Во-вторых, политика должна учитывать права людей на равенство и недискриминацию, являющиеся одними из наиболее важных принципов международного права прав человека. Таким образом, приверженность принципам равенства и недискриминации будет являться определяющим признаком правозащитного подхода к развитию. Это условие означает, что развитие не может ограничиваться лишь общим улучшением условий жизни населения страны, измеряемых такими показателями, как, например, рост доходов на душу населения или количество врачей на душу населения и т.д. Особое внимание должно быть уделено тем, кто ничего не получает от общего улучшения условий жизни по причине явной или скрытой дискриминации. Если правительства сами виновны в такой дискриминации, они обязаны немедленно запретить и отменить все дискриминационные законы и практику. Если дискриминационное отношение вызвано глубоко укоренившимися среди населения традициями, правительство должно принять законы, запрещающие какую бы то ни было дискриминацию со стороны частных лиц, и обеспечить их соблюдение.

56. В-третьих, правозащитный подход требует интеграции между секторами на уровне разработки политики в связи с взаимодополняемостью прав. Взаимодополняемость существует и между конкретными правами в рамках широкой категории экономических прав, а также между широкими категориями экономических и неэкономических прав. Причинные связи между конкретными правами на питание, охрану здоровья и образование, подпадающие под категорию экономических прав, сегодня всем хорошо известны. Например, обеспечение надлежащего уровня питания людей, достигаемого посредством осуществления права на питание, зависит не только от количества потребляемой пищи, но и от состояния здоровья людей, потому что при плохом состоянии здоровья сокращается возможность человека эффективно употреблять имеющуюся пищу. Образование также играет при этом важную роль несколькими способами, не последним из которых является способность обученной матери обеспечить более высокий уровень

здоровья своих детей. Взаимодополняемость также существует между двумя широкими группами экономических и неэкономических прав. Причинные связи между ними действуют в обоих направлениях. Экономические права вторгаются в сферу гражданских и политических прав, потому что плохо питающиеся и неграмотные люди, которые не могут свести концы с концами даже после тяжелого рабочего дня, тяготеют к тому, чтобы покоряться своей судьбе; такие люди вряд ли будут поднимать шум, если их будут лишать их гражданских и политических прав. И наоборот, выполнение основных экономических прав зачастую обеспечивает основу для битв за гражданские и политические права. Эту причинную связь подтверждают примеры многих современных развивающихся стран.

57. Существование этих причинных связей означает, что уделение внимания отдельным правам может помешать достижению максимально возможных результатов, если будет игнорироваться фактор взаимодополняемости. Так, например, если министерства продовольствия, здравоохранения и образования пойдут своими собственными путями к реализации прав, которые относятся к их кругу ведения, это не обязательно обеспечит максимально возможный результат с точки зрения уровня питания населения при использовании факторов взаимодополняемости в сферах обеспечения продовольствием, образования и здравоохранения. Право на развитие, посредством интегрирования всех прав, вынуждает нас учитывать эти факторы взаимодополняемости.

58. Четвертый набор принципов касается возможных компромиссов между правами. Существование ресурсных ограничений, в связи с чем возникла идея о постепенном осуществлении прав, также неизбежно ведет к тому, что директивным органам придется идти на компромиссы между альтернативными правами - т.е. некоторым правам может предоставляться приоритет по сравнению с другими правами - потому что все права не могут осуществляться в одно и то же время или с одинаковой скоростью. Хотя правозащитный подход признает неизбежность компромиссов, он также вводит в их отношении определенные условия, которые должны рассматриваться как важные особенности разработки политики на основе правозащитного подхода.

59. Первое условие вводится принципом неделимости прав, - краеугольным камнем законов по правам человека. Этот принцип требует, чтобы ни одно из прав человека не считалось по сути менее важным, чем любое другое право. Если определенному праву следует предоставить приоритет, это может быть сделано только по практическим причинам - например, потому, что определенное право исторически остается не до конца реализованным по сравнению с другими правами, или вследствие существования вероятности того, что оно будет действовать в качестве катализатора для скорейшей реализации других прав. Многие страны могут, например, рассмотреть вопрос о

предоставлении приоритета праву на образование, которое обладает хорошо известными каталитическими свойствами, для реализации многих других прав, таких, как право на питание, право на охрану здоровья, право на работу и права детей и женщин.

60. Другое условие вводится принципом недопустимости регрессии прав, - его смысл заключается в том, что нельзя произвольно допускать абсолютного снижения уровня осуществления любого права. Это условие означает, что, выделяя больше ресурсов в любой данный момент времени на осуществление прав, получивших приоритет, необходимо уделять внимание тому, чтобы поддерживать остальные права на первоначальном уровне их осуществления.

61. Наконец, решения по компромиссам должны уважать оговорки, сделанные договорными органами в отношении определенных минимальных основных обязательств. Международно-правовые нормы в области прав человека устанавливают несколько ключевых обязательств, требующих от государств безотлагательно обеспечить определенный минимальный уровень пользования различными правами человека. Например, государство имеет основное обязательство, вытекающее из прав на жизнь, питание и охрану здоровья, по обеспечению того, чтобы каждый человек, который находится под его юрисдикцией, не голодал. Эти основные обязательства должны рассматриваться как связывающие ограничения, в отношении которых никаких компромиссов не допускается.

Правозащитный подход к мониторингу осуществления политики

62. Мониторинг и оценка результатов являются необходимой частью любой стратегии развития, независимо от того, основана она на правозащитном или ином подходе. Но характерным признаком правозащитного подхода является то, что он так выделяет понятие подотчетности, как этого не делается в традиционных подходах.

63. Само понятие прав означает понятие обязанностей или обязательств. Например, когда государство ратифицирует договор, в котором закреплено право на питание, оно берет на себя обязательство обеспечивать осуществление этого права (хотя и посредством постепенного обеспечения осуществления). Это означает, что причина, по которой государство должно принять соответствующую политику для обеспечения осуществления различных прав, заключается не просто в том, что государству желательно претворять в жизнь эти цели из соображений доброй воли или благотворительности, а потому, что оно обязано это делать. Но обязанность может быть значимой только если имеется возможность привлечь к ответственности носителя обязательств за их невыполнение.

Поэтому необходимость обеспечения подотчетности имеет крайне важное значение для правозащитного подхода к развитию.

64. Как отмечалось ранее, обязанность государства по отношению к любому праву является трехсторонней: обязанность уважать, обязанность защищать и обязанность осуществлять. Правозащитный подход к развитию требует, чтобы имелась возможность требовать подотчетности государства за выполнение каждого из элементов этих обязанностей. Упор на подотчетность в свою очередь предполагает, что процесс мониторинга осуществления политики должен обладать рядом характеристик. Во-первых, должны существовать механизмы, с помощью которых может быть установлена вина государства в случае непринятия или неосуществления им надлежащей политики, и могут быть наложены санкции, если действительно будет доказана его вина. Эти механизмы привлечения к ответственности могут быть разного типа - судебными, административными, общинными и т.д. Во-вторых, процедуры привлечения к ответственности должны обеспечивать участие всех заинтересованных сторон, с тем чтобы граждане, особенно те, кого непосредственно затрагивает политика, могли привлекать к ответственности государство за его действия. В-третьих, подписывая различные договоры, государство соглашается отчитываться перед различными договорными органами и таким образом подвергает себя определенной форме внешней подотчетности. Эти процедуры, установленные договорными органами, должны соблюдаться.

65. В-четвертых, даже несмотря на то, что, согласно нормам международного права, основным носителем обязательств по отношению к правам человека тех людей, которые проживают под юрисдикцией соответствующего государства, является само это государство, международное сообщество в целом также несет ответственность за содействие осуществлению всеобщих прав человека. Таким образом, процедуры мониторинга и привлечения к ответственности должны распространяться не только на государства, но и на глобальных участников - таких, как страны-доноры, межправительственные организации, международные неправительственные организации и транснациональные корпорации, деятельность которых влияет на осуществление прав человека в любой стране. В-пятых, определенные взаимосвязанные права, такие, как право на информацию, право на свободу слова, право на доступ к правосудию и т.д., которые, как утверждается, имеют важное значение для обеспечения эффективного участия, также важны в контексте подотчетности. Без осуществления этих прав будет невозможно обеспечить, чтобы подотчетность, особенно внутренняя, была эффективной. Наконец, следует отметить, что привлечение к ответственности носителей обязательств необязательно означает обращение за юридической помощью в суд, действующий по нормам общего права. Могут существовать как судебные, так и несудебные средства

привлечения к ответственности, - последние могут включать в себя полусудебные (например, омбудсмен, договорные органы), политические (например, парламентские процессы), административные институты, а также институты гражданского общества. Правозащитный подход к развитию потребует разумного сочетания механизмов подотчетности. Хотя носители обязательств должны сами для себя определить, какие механизмы подотчетности наиболее подходят в их конкретных случаях, все механизмы должны быть доступными, прозрачными и эффективными.

Заключительные замечания

66. В настоящем документе предпринята попытка рассмотреть некоторые из вопросов, возникающих при осуществлении права на развитие на национальном уровне. Однако в заключение важно подчеркнуть, что принятие мер по осуществлению права на развитие является обязанностью не только национального государства. Международное сообщество также должно играть свою роль. Из признания права на развитие в качестве всеобщего права человека логически вытекает, что международное сообщество имеет обязательство оказывать помощь в осуществлении права на развитие любой данной нации. Традиционно, в основе помощи, оказываемой западными развитыми странами процессу развития стран третьего мира, лежат разные мотивации - например, чувство постколониальной вины, стратегические причины и гуманитарные соображения. Однако ни одна из этих мотиваций не имеет силу обязательства - морального или правового. Но, принимая право на развитие в качестве всеобщего права человека, международное сообщество в настоящее время ввело правовое обязательство - они должны оказывать помощь, потому что они юридически обязаны это делать.

67. Однако вопрос о том, каким именно образом они могут помогать, остается открытым. Одним из таких каналов естественно будет увеличение потока помощи, облегчение бремени задолженности, открытие рынков для экспорта из развивающихся стран, а также шаги в направлении создания глобальной торговой и финансовой системы, благоприятствующей развитию бедных стран.

68. Какие бы меры ни принимались, важным условием является то, что они должны приниматься при полном согласовании с развивающимися странами. Это вытекает из принципа о том, что право на участие в процессе развития является неотъемлемой частью права на развитие. Концепция, которая соответствует этому принципу, заключается в идее "договора о развитии", над которой так упорно работает независимый эксперт по вопросу о праве на развитие. Идея "договора" была впервые предложена Т. Столтенбергом, министром иностранных дел Норвегии, в конце 1980-х годов и была дальше разработана несколькими экономистами по вопросам развития и в докладах

ПРООН по вопросам развития. Она заключалась в поддержке программ, которые должны были осуществлять развивающиеся страны в соответствии с заданной последовательностью стратегий при четком обязательстве доноров предоставлять необходимую помощь в плане финансирования, доступа к торговле и других стратегий для согласования с усилиями стран-реципиентов. Было бы полезным снова использовать концепцию договора о развитии при разработке программ осуществления права на развитие.

Примечания

¹ В теории экономическая структура в конечном счете обретает некое стабильное состояние по мере того, как сеть глобализации охватывает весь мир, но на самом деле это может занять очень много времени.

² Это полностью соответствует понятию "развития как свободы", предложенному к обсуждению Сеном (1999 год). Сен в широком смысле определял свободу как охватывающую негативные и позитивные свободы по смыслу Берлина (1969 год). Поскольку негативные свободы в широком смысле соответствуют гражданским и политическим правам, а позитивные свободы в широком смысле соответствуют социально-экономическим правам, понятие развития как свободы близко соответствует понятию о том, что развитие состоит из осуществления всего комплекса прав человека.

³ Последующие обсуждения в значительной мере опираются на Османи (2003 год). В конкретном контексте правозащитного подхода к стратегиям по сокращению масштабов нищеты многие из этих принципов также обсуждаются в документах Управления Верховного комиссара по правам человека (2002 год), в составлении которых принимал участие автор данного документа.

Справочные материалы

Berlin, I. "The two concepts of liberty", in his *Four Essays on Liberty*. 2nd edition (Clarendon Press: Oxford (1969)).

УВКПЧ, *Проект руководящих принципов: Правозащитный подход к стратегиям по сокращению масштабов нищеты* (Управление Верховного комиссара по правам человека: Женева (2002 год)).

Osmani, S. R. (2003) "An essay on the human rights approach to development" (mimeo.) (Forthcoming in a volume of essays edited by A. Sengupta and S. Marks.)

А. Сенгупта (2002 год). Пятый доклад независимого эксперта по вопросу о праве на развитие, представленный Рабочей группой по праву на развитие Комиссии по правам человека (E/CN.4/2002/WG.18/6).
