



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/17
16 June 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека

Пятьдесят пятая сессия

Пункт 4 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

**Осуществление действующих норм и стандартов в области прав человека в
контексте борьбы с крайней нищетой**

**Предварительный рабочий документ, представленный координатором
специальной группы экспертов Хосе Бенгоа в соответствии
с резолюцией 2002/13* Подкомиссии**

* Приложение распространяется только на том языке, на котором оно было представлено.

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 2002/13 Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, в которой специальную группу экспертов, работающую под руководством координатора Хосе Бенгоа, просили представить рабочий документ о необходимости разработки руководящих принципов по вопросу о применении действующих норм и стандартов в области прав человека в контексте борьбы с крайней нищетой. Данный рабочий документ должен быть представлен в три этапа: предварительный документ (пятьдесят пятая сессия), промежуточный документ (пятьдесят шестая сессия) и окончательный документ (пятьдесят седьмая сессия). Настоящий документ является предварительным рабочим документом, в котором в определенной степени разъясняется неотъемлемая взаимосвязь между правами человека и нищетой, включая крайнюю нищету. На рассмотрение Подкомиссии в нем также предложены основные принципы концептуальных рамок для разработки руководящих принципов по вопросу о применении действующих норм и стандартов в области прав человека в контексте борьбы с нищетой, включая крайнюю нищету.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1-2	4
II. К СОЗДАНИЮ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ РАМОК ДЛЯ РАЗРАБОТКИ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ПО ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ДЕЙСТВУЮЩИХ НОРМ И СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ БОРЬБЫ С НИЩЕТОЙ, ВКЛЮЧАЯ КРАЙНЮЮ НИЩЕТУ	3-34	4
A. Вопросы и альтернативы	3-19	4
B. Предлагаемые концептуальные рамки для разработки руководящих принципов по вопросу о применении действующих норм и стандартов в области прав человека в контексте борьбы с нищетой, включая крайнюю нищету	20-34	9
III. СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ СОКРАЩЕНИЯ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ: ПОМОЩЬ И СОТРУДНИЧЕСТВО	35-39	14
IV. РЕКОМЕНДАЦИИ	40	16
Приложение: Основные принципы концептуальных рамок для разработки руководящих принципов по вопросу о применении действующих норм и стандартов в области прав человека в контексте борьбы с нищетой, включая крайнюю нищету.		

I. ВВЕДЕНИЕ

1. С 1998 года Комиссия по правам человека рассматривает вопрос о необходимости разработки нового текста по теме "Права человека и крайняя нищета". В период с 1998 по 2001 год Комиссия проводила консультации о необходимости разработки проекта декларации о правах человека и крайней нищете с независимым экспертом по вопросу о крайней нищете и группой экспертов, которые подтвердили такую необходимость. В своей резолюции 2001/31 Комиссия просила Подкомиссию "рассмотреть необходимость разработки... руководящих принципов по вопросу об осуществлении существующих норм и стандартов в области прав человека в контексте борьбы с крайней нищетой и представить доклад Комиссии". По просьбе Подкомиссии (резолюция 2001/8) четыре эксперта из различных географических регионов, а именно Сержиу Паулу Пинейру, Йодзо Йокоту, Эль-Хаджи Гиссе и Хосе Бенгоа подготовили совместный рабочий документ, посвященный этому вопросу. В своей резолюции 2002/13 Комиссия просила далее г-жу Юлию-Антоанеллу Моток, г-на Асбьёрна Эйде, Йокоту, г-на Гиссе и г-на Бенгоа в качестве координатора подготовить, без финансовых последствий, совместный рабочий документ в три этапа: предварительный документ (пятьдесят пятая сессия), промежуточный документ (пятьдесят шестая сессия) и окончательный документ (пятьдесят седьмая сессия).

2. Автором настоящего предварительного рабочего документа является координатор специальной группы экспертов. В документе предлагаются концептуальные рамки для разработки международного текста по вопросу о правах человека и нищете, включая крайнюю нищету, которые могут послужить основой для разработки совместного рабочего документа на последующих этапах.

II. К СОЗДАНИЮ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ РАМОК ДЛЯ РАЗРАБОТКИ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ПО ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ДЕЙСТВУЮЩИХ НОРМ И СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ БОРЬБЫ С НИЩЕТОЙ, ВКЛЮЧАЯ КРАЙНЮЮ НИЩЕТУ

A. Вопросы и альтернативы

3. Прежде, чем предлагать концептуальные рамки для разработки руководящих принципов, необходимо рассмотреть ряд вопросов, касающихся характера и охвата руководящих принципов, а также лежащего в их основе подхода.

1. Характер текста

4. Хотя согласно первоначальному мандату Комиссии, членам Подкомиссии предлагалось рассмотреть необходимость разработки "декларации" о правах человека и крайней нищете, нынешний мандат содержит просьбу к специальной группе экспертов изучить необходимость разработки "руководящих принципов по вопросу о применении действующих норм и стандартов в области прав человека в контексте борьбы с крайней нищетой". Новый мандат позволяет учесть потребности различных структур, занимающихся вопросами развития, которые нуждаются в руководстве по конкретному применению правозащитного подхода к сокращению масштабов нищеты, и двигаться к достижению полной осуществимости норм и стандартов в области прав человека.

5. Руководящие принципы должны быть директивным органом и должны помогать им в деле включения прав человека в международные и национальные политику и стратегии по сокращению масштабов нищеты.

2. Основная идея текста: крайняя нищета или нищета?

6. Использование слова "крайняя" фактически устанавливает различие между разными уровнями нищеты. В своем первом докладе Генеральной Ассамблее по правам человека и крайней нищете Генеральный секретарь отметил: "Генеральная Ассамблея использовала разные термины для определения разных форм нищеты. В соответствии с резолюцией 53/198 от 15 декабря 1998 года о проведении первого Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997-2006 годы) Ассамблея установила две отдельные цели: ликвидировать крайнюю нищету и существенно уменьшить общий масштаб нищеты в мире. Хотя различие между общей и крайней нищетой проводится с точки зрения достижимых целей, это не означает, что существует два разных вида нищеты. Общая и крайняя нищета отличаются по степени, но одинаковы по своим причинам и следствиям, и поэтому требуют аналогичных коррективных мер" (A/57/369, пункт 2).

7. По этим же причинам координатор специальной группы экспертов предлагает рассматривать нищету и крайнюю нищету, не проводя между ними какого-либо концептуального различия.

3. Комплексный подход к сокращению масштабов нищеты

8. По мнению координатора специальной группы экспертов, проблема сокращения масштабов нищеты требует комплексного подхода. Вместе с тем в руководящих принципах, возможно, не будут, в равной степени отражены все аспекты прав человека, поскольку их следует формулировать в конкретном контексте сокращения масштабов нищеты, который представляет собой лишь часть более широкого комплекса вопросов в области прав человека. В этой связи надо иметь четкое понимание мотивированности выбора прав, относительного акцента на те или иные права, а также целей, показателей и стратегий, которые могут быть включены в руководящие принципы.

9. Выбор прав человека, которые могут быть включены в руководящие принципы, должны основываться на заключении о том, какие именно права наиболее значимы применительно к проблеме нищеты. В свою очередь это заключение может вытекать из осознания того, что права человека могут иметь отношение к нищете различным образом. Особо важными в контексте сокращения масштабов нищеты являются права, имеющие существенное или определяющее отношение к этой проблеме.

10. Координатор специальной группы экспертов считает также, что выбор прав в конкретном контексте сокращения масштабов нищеты согласуется как с комплексным подходом, так и с принципами универсальности, неделимости и взаимозависимости прав человека.

Принцип универсальности

11. Универсальность подразумевает, что правами человека обладает каждый индивид в силу того, что он является человеком. Она означает, что права человека должны быть везде и для всех одинаковыми. Она обеспечивает уважение, достоинство и ценность человеческой жизни и защиту от любых посягательств на благополучное существование человека. В то же время при любых обстоятельствах повсеместному исполнению подлежат обязательства, вытекающие для соответствующих носителей таких обязательств. С учетом такого утверждения нетрудно представить себе ситуацию, при которой нормообразующие права и намеченные результаты в процессе сокращения масштабов нищеты в правозащитном контексте не будут абсолютно одинаковыми или не будут иметь одинаковую приоритетность в любых двух странах, в которых социальные, культурные и экономические условия могут не совпадать. Это вызвано тем, что, помимо контекста (который имеет важное значение), относительный приоритет, придаваемый осуществлению различных прав человека, зависит от наличия ресурсов, а также от того, каким образом общественное мнение учитывается в политике и стратегии осуществления.

Принцип неделимости

12. Идея принципа неделимости состоит в том, что улучшение в деле реализации какого-либо права человека не может быть достигнуто за счет нарушения любого другого права. Например, улучшение положения в области соблюдения права на образование не может рассматриваться как социально значимое или даже приемлемое, если при этом ущемляется право на здоровье или свободу выражения мнений. В более широком плане улучшение порядка осуществления экономических, социальных и культурных прав не может достигаться за счет попрания гражданских и политических прав.

13. Хотя может показаться, что проблема нищеты связана прежде всего с экономическими, социальными и культурными правами, общая основа прав человека подразумевает, что эти права не могут осуществляться в ущерб гражданским и политическим правам. Таким образом, правозащитный подход к сокращению масштабов нищеты носит комплексный характер и охватывает как гражданские и политические, так и экономические, социальные и культурные права.

Принцип взаимозависимости

14. Аналогичным образом принцип взаимозависимости предусматривает, что улучшение положения в осуществлении какого-либо одного из прав человека в любых условиях зависит от осуществления всех или по крайней мере некоторых других прав человека. Так, например, бесполезно говорить о праве на информацию без осуществления в отсутствие хотя бы минимального права на образование; бессмысленно говорить о праве на труд при нарушении прав на участие и равный доступ к государственной службе и считать его равным для всех независимо от расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка или религии.

15. Принцип взаимозависимости прав человека вовсе не требует определения нищеты со ссылкой на все права, изложенные в Международном билле о правах человека, однако он требует принятия комплексной стратегии для решения проблемы нищеты. Хотя при определении нищеты можно ограничиться определенными правами человека, которые будут неодинаковыми в разных странах, несмотря на то, что практический опыт свидетельствует о наличии некоторых общих для всех прав, эффективная стратегия по борьбе с бедностью безусловно должна охватывать права человека в гораздо более широком плане. Это связано с тем, что права человека оказывают на нищету многогранное воздействие.

4. Сотрудничество с партнерами и недопущение дублирования

16. В последние два десятилетия была проделана большая теоретическая работа по разработке правозащитных подходов к сокращению масштабов нищеты, в частности Комиссией, Подкомиссией и договорными органами Организации Объединенных Наций. Так, например, эта работа способствовала появлению проекта руководящих принципов в отношении правозащитного подхода к стратегиям сокращения масштабов нищеты, который был разработан Управлением Верховного комиссара по правам человека по просьбе, высказанной в 2001 году Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Концептуальные рамки, положенные в основу этого проекта руководящих принципов, изложены в указанном выше докладе Генерального секретаря.

17. Следует проводить широкие консультации с различными субъектами, занимающимися деятельностью по борьбе с нищетой, такими, как правительства, гражданское общество, и особенно с малоимущими слоями населения и их общинами, Всемирным банком, Международным валютным фондом, системой Организации Объединенных Наций, донорами, частным сектором и научными кругами.

18. Работе специальной группы экспертов должны способствовать, в частности, результаты экспериментального осуществления проекта руководящих принципов и мероприятия по борьбе с нищетой и соблюдению прав человека, предпринимаемые Программой развития Организации Объединенных Наций в рамках различных программ¹. Большое значение имеют также проводимые Организацией Объединенных Наций по вопросу образования, науки и культуры семинары по рассмотрению многодисциплинарного правозащитного подхода к сокращению масштабов нищеты, в которых участвуют философы, эксперты по правам человека, экономисты, антропологи и историки. Важным подспорьем является также деятельность других учреждений, таких, как Детский фонд Организации Объединенных Наций, Всемирная продовольственная организация, Международная организация труда, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Всемирная организация здравоохранения.

19. Присущая проекту руководящих принципов концептуальная значимость делает необходимость его использования очевидной². В связи с этим координатор предлагает при разработке руководящих принципов использовать концептуальные рамки, вытекающие из содержания проекта руководящих принципов.

¹ См. также UNDP. *Poverty Reduction and Human Rights, a Practice Note, March 2003.*

² Ibid.

В. Предлагаемые концептуальные рамки для разработки руководящих принципов по вопросу о действующих нормах и стандартах в области прав человека в контексте борьбы против нищеты, включая крайнюю нищету

20. В повседневной жизни мы используем слово "бедный" в самых различных смыслах. Например, мы можем назвать "беднягой" того, кому не удалось сорвать крупный куш в лотерее, или "бедным стариком" того, у кого нет наследника, которому можно было бы завещать накопленное богатство, и т.д. Общим элементом во всех этих случаях является своего рода лишение, которое и вызывает необходимость использования слова "бедный". Однако, когда понятие бедности обсуждается как социальная проблема, оно имеет куда более ограниченный смысл, поскольку его тесная взаимосвязь с лишением вызвана экономическими ограничениями.

21. Такое рассуждение наводит на мысль о необходимости определения нищеты, которое связано с несоблюдением прав человека, но при этом учитывает взаимосвязь с ограниченностью экономических ресурсов. Ниже рассматриваются аргументы, подтверждающие, что основанный на учете возможностей подход, разработанный экономистом Амартия Сеном, представляет собой концепцию нищеты, удовлетворяющую этим двум неразрывно связанным требованиям. Основанный на учете возможностей подход уже вызвал существенное расширение концепции нищеты, что выразилось в переходе от узкого толкования нищеты, преимущественно связанного с низким уровнем доходов, к многостороннему видению этого явления. Большинство дискуссий по вопросу о нищете, которые в настоящее время ведутся в научных кругах, а также в таких международных организациях, как Всемирный банк и учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся проблемой нищеты, прямо или косвенно связанной именно с этим подходом. Как правило, в ходе этих дискуссий правозащитные концепции не затрагиваются. Однако недолгое размышление приводит к мысли о том, что переход от возможностей к правам является естественным. Большинство прав человека касаются прав человеческой личности на некоторые основополагающие свободы, включая свободу от голода, болезни и неграмотности. А основанный на учете возможностей подход предусматривает, что "благо" социальных договоренностей должно рассматриваться с точки зрения процветания свобод человека. Таким образом, основной упор на свободу человека является общим элементом, связующим эти два подхода. В связи с этим рассмотрение нищеты с точки зрения учета возможностей служит своего рода переходом от нищеты к правам человека.

1. Основанный на учете возможностей подход к проблеме нищеты

22. Для того чтобы удостовериться в значимости возможностей для понимания нищеты, можно начать с того, что определение бедности человека заключается в том, что он обладает весьма ограниченными возможностями для благополучного существования. Таким образом, нищету можно рассматривать как низкий уровень возможностей или, говоря словами Сена, "как отсутствие элементарных возможностей для достижения определенного минимально приемлемого уровня"³. Следует отметить ряд особенностей этой концепции нищеты.

23. Во-первых, отсутствие не всех видов возможностей можно считать нищетой. Поскольку нищета является крайней формой лишения, нищетой будет считаться отсутствие только тех возможностей, которые в определенном порядке приоритетности считаются элементарными. Разумеется, в разных сообществах могут быть разные порядки приоритетности, а следовательно, и разные понятия того, что можно квалифицировать как "элементарные" возможности.

24. Во-вторых, как только нищета представляется как отсутствие ряда элементарных возможностей, она тут же становится многоаспектным понятием. Нищету уже нельзя, как это обычно делалось, определять исключительно как отсутствие приемлемого дохода. Вместе с тем следует признать, что концепция дохода - другими словами, распоряжение экономическими ресурсами - все же играет важную роль при определении нищеты.

25. Тем не менее во избежание недопонимания этот момент нуждается в разъяснении. Во-первых, хотя концепция нищеты и имеет безусловную экономическую подоплеку, наиболее уместной в данном случае является не концепция низкого дохода, а более широкое понятие *неправильного распоряжения экономическими ресурсами*, при которой низкий уровень личных доходов представляется всего лишь одним из возможных аспектов. К другим можно отнести неадекватное распоряжение государственными товарами и услугами, недостаточный доступ к ресурсам, находящимся в коммунальной собственности и ведении, ненадлежащее распоряжение ресурсами, предоставляемыми через официальные и неофициальные каналы взаимопомощи, и т.д. Если тот или иной человек лишается возможности распоряжаться любыми такими ресурсами и вследствие этого не может удовлетворить свои насущные потребности, его следует отнести к категории неимущих.

³ A. Sen. *Inequality Re-examined*, 1992, p. 109.

26. Во-вторых, признание того, что нищета имеет безусловную экономическую основу, отнюдь не обязательно подразумевает первичность экономических факторов, обуславливающих возникновение нищеты. Например, если то или иное лицо лишено доступа к системе здравоохранения вследствие дискриминации по половому, этническому или любому другому признаку, то возникающее в результате этого нездоровье служит ярким примером отсутствия возможностей, т.е. нищеты, поскольку это явилось следствием отказа доступа к ресурсам. Однако в данном случае основная причина кроется в социально-культурных обычаях и политико-правовых рамках, которые допускают дискриминацию по отношению к конкретным лицам или группам; отсутствие возможности распоряжаться ресурсами играет в данном случае лишь опосредственную роль.

27. Основанный на учете возможностей подход определяет нищету как отсутствие или неадекватную реализацию определенных элементарных свобод, таких, как свобода от голода, болезни, неграмотности и т.д. Взаимосвязь концепции нищеты с элементарными свободами объясняется тем, что по общему признанию эти свободы имеют основополагающую ценность для минимального уважения человеческого достоинства. Вместе с тем забота о человеческом достоинстве является также стимулом для правозащитного подхода, согласно которому люди имеют неотъемлемые права на эти свободы. Невозможность получения этих свобод означает, что права на них данного лица не были реализованы. Таким образом, нищету можно в равной степени определить либо как отсутствие элементарных свобод с точки зрения возможностей, либо как неосуществление прав на эти свободы с точки зрения прав человека.

2. Правозащитный подход к сокращению масштабов нищеты

28. Основная идея, лежащая в основе правозащитного подхода к сокращению масштабов нищеты заключается в том, что политика и институты, занимающиеся данной проблемой, должны непосредственно ориентироваться на нормы и ценности, закрепленные в международном праве в области прав человека. Подкрепленные повсеместно признанными моральными ценностями и правовыми обязательствами международные права человека обеспечивают эффективные нормативные рамки для разработки национальной и международной политики, включая стратегии сокращения масштабов нищеты.

29. Одна из причин эффективности этих механизмов в контексте сокращения масштабов нищеты заключается в том, что лежащие в их основе нормы и ценности способны расширить возможности бедноты и обеспечить подотчетность директивных органов. Таким образом, главным элементом правозащитного подхода к сокращению масштабов нищеты является **расширение возможностей и подотчетность**.

30. Важнейшим средством обеспечения расширения возможностей и подотчетности является интродукция самой концепции прав. После ее интеграции в процесс принятия решений сама идея сокращения масштабов нищеты уже не вытекает более из представления о том, что беднота имеет лишь потребности, но и из того, что она обладает и правами, влекущими за собой правовые обязательства со стороны других. Таким образом, сокращение масштабов нищеты становится нечто большим чем благотворительность и моральное обязательство - оно становится правовым обязательством. Такое признание существования юридических прав бедноты и правовых обязательств других по отношению к ней является первым шагом к расширению возможностей и обеспечению подотчетности.

31. К отличительным особенностям правозащитного подхода относится следующее: прямая увязка с национальными и международными нормами, стандартами и принципами в области прав человека, расширение возможностей и участие, подотчетность, недискриминация и равноправие, а также постепенная реализация. Содержание этих принципов подробно рассматривается в приложении.

3. Дополнительная значимость правозащитного подхода к сокращению масштабов нищеты

32. Эти основные принципы прав человека заставляют директивные органы уделять особое внимание наиболее уязвимым и обездоленным людям, которые нередко оказываются за рамками "средних показателей прогресса". Какой бы метод ни использовался для определения понятия неимущих слоев населения, правозащитный подход требует учета ряда особых соображений. Во-первых, целью этой работы является не просто установление числового значения, например доли бедноты в общей численности населения, а выявление того, кто эти люди. Таким образом, необходимо выявлять - с точки зрения различных характеристик, таких, как пол, географическое расположение, этническая принадлежность, религия, возраст или профессия - конкретные группы людей, постоянно живущие в условиях нищеты, с тем чтобы проблему нищеты

можно было решить на как можно более дезагрегированной основе. Во-вторых, особые усилия потребуются для выявления среди бедноты особо нуждающихся (например, женщины) и находящихся в уязвимом положении групп (лица, живущие с ВИЧ/СПИДом). Когда ограниченность ресурсов требует установления приоритетов, первоочередное внимание должно уделяться правам именно этих групп.

33. Другими словами, осуществление перечисленных выше принципов (см. также приложение) придает процессу выявления неимущих групп населения - первому основному шагу в разработке стратегии сокращения масштабов нищеты - исключительный характер.

34. Таким образом, дополнительную значимость правозащитного подхода к уменьшению масштабов нищеты можно резюмировать следующим образом:

а) **прямая увязка с национальными и международными нормами, стандартами и принципами в области прав человека** обеспечивает эффективные нормативные рамки для разработки, осуществления, мониторинга и обзора результатов политики и стратегий борьбы с нищетой. Это имеет серьезные последствия для государств, а также для лиц, ответственных за политику и программы, которые воздействуют на государства. Всем сторонам необходимо признать, что национальные и международные обязательства государств в области прав человека являются основным элементом нормативной базы для разработки и осуществления политики и стратегий сокращения масштабов нищеты;

б) права человека, наделяя отдельных представителей неимущих слоев населения и их общины правомочиями, порождающими правовые обязательства других субъектов, тем самым **расширяют их возможности и участие**. Эти принципы обеспечивают также более широкое толкование понятия государственной собственности. Политика и стратегии борьбы с нищетой должны быть достоянием всех соответствующих заинтересованных сторон в стране, включая представителей бедноты. Однако это возможно только в том случае, если все заинтересованные стороны, включая бедноту, будут эффективно участвовать во всех этапах этого процесса;

с) права человека повышают уровень **подотчетности** различных заинтересованных сторон, участвующих в разработке, осуществлении, мониторинге и обзоре результатов политики и стратегий борьбы с нищетой. Правозащитный подход к сокращению масштабов нищеты предполагает особый упор на обязательства и требует, чтобы все имеющие обязательства субъекты, включая государства и межправительственные организации, отчитывались за свои действия, касающиеся международных прав человека;

д) два неразрывно связанных принципа **недискриминации и равенства** ограждают бедноту от лишений или социальной изоляции, которым они подвергаются по различным признакам, таким, как раса, пол, религия, место проживания, профессия и возраст. Благодаря этим принципам в рамках соответствующих мер надлежащее внимание уделяется i) тем секторам (например, здравоохранению) и подсекторам (например, первичной медицинской помощи), которые непосредственно связаны с политикой в интересах бедноты; и ii) особому положению уязвимых, маргинальных, обездоленных и социально отчужденных лиц и групп людей;

е) принцип **постепенной реализации** означает, что многие права человека будут осуществляться постепенно при условии наличия ресурсов. Соответственно, четкие обязательства, вытекающие из некоторых прав человека, могут различаться с течением времени в рамках одного и того же государства (постепенная реализация) и в разных государствах (в силу различий в наличии ресурсов). Признание временного фактора и необходимость установления приоритетов являются общими аспектами, присущими всем подходам к разработке политики. Отличительная особенность правозащитного подхода заключается в том, что он увязывает эти аспекты с определенными условиями, с тем чтобы осуществление прав человека не сводилось к простой риторике, касающейся процесса постепенной реализации.

III. СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ СОКРАЩЕНИЯ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ: ПОМОЩЬ И СОТРУДНИЧЕСТВО

35. Предложенные в главе II концептуальные рамки не могут быть реализованы без создания справедливых и равноправных условий, способствующих сокращению масштабов нищеты. Это потребует помощи и сотрудничества, основанных на глобальной справедливости и коллективной ответственности как на национальном, так и международном уровнях.

36. На международном уровне два неразрывно связанных принципа глобальной справедливости и коллективной ответственности неоднократно подтверждаются в Декларации тысячелетия. Одна из Целей тысячелетия в области развития (ЦТР) заключается в "формировании глобального партнерства в целях развития". В более конкретном плане в Декларации говорится о приверженности формированию "открытой, справедливой, регулируемой, предсказуемой и недискриминационной многосторонней торговой и финансовой системы". В настоящее время существует всеобщее признание того, что для эффективного сокращения масштабов нищеты требуются меры на международном уровне⁴.

37. Предоставление помощи, облегчение бремени внешней задолженности, открытие доступа к рынкам и значительным и недорогим финансовым потокам, а также стабильность глобальной экономики оказывают воздействие на различные варианты решений, которые директивные органы могут принимать в процессе формулирования и осуществления политики и стратегий по сокращению масштабов нищеты. В международном праве в области прав человека принципы глобальной справедливости и коллективной ответственности также отражены в понятии международной помощи и сотрудничества.

⁴ Как отмечается в *Докладе ООН о развитии человека за 2000 год*, "осуществление прав человека и развитие человеческого потенциала во всем мире не могут быть достигнуты без активизации международных действий, особенно направленных на поддержку обездоленных групп населения и стран, на преодоление существующего в мире неравенства и маргинализации". Далее в нем отмечается: "Помощь, облегчение бремени внешней задолженности, открытие доступа к рынкам и частным финансовым потокам и стабильность глобальной экономики - все эти факторы являются необходимыми условиями полного осуществления прав в беднейших и наименее развитых странах", ПРООН, *Доклад о развитии человека за 2000 год*, стр. 12. В Докладе Всемирного банка о мировом развитии за 2000-2001 годы (*World Bank's World Development Report (2000-1)*) содержатся похожие положения: "Существуют многие области, требующие международных действий - особенно со стороны промышленно развитых стран - для улучшения положения бедных стран и бедных слоев населения в развивающемся мире. Частью этих действий является уделение более пристального внимания облегчению бремени внешней задолженности и связанные с этим меры по повышению эффективности сотрудничества в области развития посредством оказания помощи. Не менее важными являются усилия и в других областях, таких, как торговля, создание вакцин, ликвидация разрыва в цифровых технологиях и общих знаниях, которые могут расширить потенциал и возможности бедных слоев населения и повысить их безопасность". *World Bank's World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, p. 11.

38. Обязательство оказывать международную помощь и осуществлять сотрудничество в области прав человека фигурирует во многих документах. Статья 22 Всеобщей декларации прав человека ГЛАСИТ: "Каждый человек... имеет право на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества...". В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах упоминание о международной помощи и сотрудничестве или аналогичные формулировки встречаются в пяти статьях, причем это право нашло более позднее выражение в другом договоре, имеющем обязательную силу, а именно в Конвенции о правах ребенка. Международную помощь и сотрудничество можно рассматривать как один из элементов более широкого права на развитие, которое было подтверждено в Венской декларации и Программе действий (1993 год). Совсем недавно 147 глав государств и правительств, в общей сложности 191 страна, прямо признали в Декларации тысячелетия взаимосвязь между осуществлением права на развитие и борьбой с нищетой и заявили о том, что они готовы "превратить право на развитие в реальность для всех и избавить весь род человеческий от нужды".

39. Характер обязательства в области международной помощи и сотрудничества в области международного права в сфере прав человека пока еще четко не определен. Вместе с тем он в принципе предусматривает, что все, кто в состоянии оказать помощь, должны, во-первых, воздерживаться от действий, которые могут создать дополнительные трудности для осуществления беднотой своих прав человека и, во-вторых, принять меры для ликвидации препятствий, мешающих неимущим слоям населения осуществлять свои права человека. Таким образом, международная помощь и сотрудничество не должны рассматриваться исключительно с точки зрения финансовой и технической помощи: они также предусматривают обязательство активно работать для создания справедливых многосторонних торговых, инвестиционных и финансовых систем, способствующих сокращению масштабов нищеты и ее искоренению.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

40. Координатор предлагает на рассмотрение специальной группы экспертов и Подкомиссии следующие рекомендации:

а) провести широкие консультации на основе концептуальных рамок, предложенных в разделе В главы II и подробно изложенных в приложении к настоящему докладу, и привлекать к сотрудничеству различные структуры, участвующие в работе по сокращению масштабов нищеты;

b) пересмотреть свою программу работы, содержащуюся в документе E/CN.4/Sub.2/2002/15, с учетом существующих и выдвигаемых инициатив, направленных на уточнение взаимосвязи между правами человека и нищетой, включая крайнюю нищету, и обеспечение практических работников в области развития оперативным руководством в отношении того, каким образом права человека должны отражаться в политике и стратегиях борьбы с нищетой;

c) представить Подкомиссии на ее пятьдесят шестой сессии промежуточный совместный рабочий документ по вопросу о необходимости разработки руководящих принципов, основанных на вышеупомянутых концептуальных рамках, и при необходимости определить его конкретные составляющие.

41. В промежуточном совместном рабочем документе, подлежащем представлению Подкомиссии на ее пятьдесят шестой сессии, могут быть рассмотрены следующие вопросы:

a) необходимость уделения особого внимания взаимосвязи между правами человека и общей нищетой и крайней нищетой без проведения какого-либо концептуального различия между ними;

b) принятие комплексного подхода к сокращению масштабов нищеты при должном соблюдении принципов универсальности, неделимости и взаимозависимости прав человека.

Annex

The underlying principles of a conceptual framework for the elaboration of
guiding principles on existing human rights norms and standards in the context
of the fight against poverty, including extreme poverty

I. EXPLICIT LINKAGE TO NATIONAL AND INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS NORMS, STANDARDS AND PRINCIPLES

1. While the documents directed at poverty reduction are not legal instruments, their design, implementation, monitoring and review ought to be consistent with, and informed by, the State's national and international human rights commitments for two reasons: (i) this will enhance the strategy's effectiveness; (ii) otherwise some features of the strategy may be unlawful.
2. This has significant implications for States as well as for those responsible for policies and programmes that impact on States. All parties need to recognize States' national and international human rights commitments as a central part of the normative foundation for the design and implementation of poverty reduction strategies.
3. When beginning to prepare, implement, monitor or review a poverty reduction strategy, it would be desirable for the State to look at the following:
 - (a) National human rights law and practice in its jurisdiction, for example human rights provisions from the constitution, bill of rights, anti-discrimination laws and freedom of information legislation, as well as the main human rights case law;
 - (b) The international and regional human rights treaties, including relevant ILO conventions and the UNESCO Convention against Discrimination in Education, it has ratified;
 - (c) Other important international human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights;
 - (d) Commitments entered into at recent world conferences insofar as they bear upon human rights, including the United Nations Millennium Declaration (2000).
4. Given its responsibility to ensure that its human rights commitments inform the design, implementation, monitoring and review of its poverty reduction strategy, a State should seek to ensure that:
 - (a) Its human rights commitments are expressly referred to in the poverty reduction strategy;

(b) Those responsible for designing and implementing the poverty reduction strategy receive basic human rights training so that they are familiar with the State's human rights commitments and their implications;

(c) Individuals are appointed with particular responsibility for ensuring that the State's human rights commitments are taken into account throughout the design and implementation of the poverty reduction strategy (e.g. departmental human rights officers);

(d) Processes are designed, and put in place, to ensure that the State's human rights commitments receive due attention throughout the design and implementation of the poverty reduction strategy (e.g. arrangements to secure the preparation and scrutiny of ex ante and ex post human rights impact assessments).

5. Because the relevance of a State's human rights framework is not confined to the State itself, all those responsible for policies and programmes that impact upon a State should:

(a) Ensure that they do not make it more difficult for the State to implement its human rights commitments to individuals and groups within its jurisdiction;

(b) Use their best endeavours, within their mandates, to help a State fulfil its national and international human rights commitments.

II. PARTICIPATION AND EMPOWERMENT

6. As States have primary responsibility for fulfilling the human rights of the people living in their respective jurisdiction, it follows that any poverty reduction strategy must be a country-driven process. Country ownership should thus be an essential attribute of the design and implementation of any poverty reduction policies and strategies.

7. However, country ownership should not be interpreted narrowly. The strategy has to be owned by all relevant stakeholders within the country, including the poor. This can only be possible, however, when all stakeholders, including the poor, participate effectively in all stages of the process.

8. Active and informed participation by the poor is not only consistent with, but also demanded by, the human rights approach because the international human rights normative framework affirms the right to take part in the conduct of public affairs.

9. One may distinguish four stages of participation: preference revelation; policy choice; implementation; and monitoring, assessment and accountability.

10. The stage of preference revelation is the initial stage of any process of policy formulation. Before policies can be formulated, people need to express what their preferences are, i.e. what objectives they want to achieve.

11. The stage of policy choice refers to the stage at which policies are formulated and decisions taken regarding the allocation of resources among alternative uses. As different patterns of resource allocation will serve the interests of different groups of people differently, a conflict of interest is inherent in any process of policy formulation. In whose favour this conflict is resolved depends very much on who can participate effectively in the process. Traditionally, the poor are left out, as they do not possess enough political or financial power to make their interests count. The aim of a human rights approach is to alter this situation, by creating a legal-institutional framework in which the poor can participate effectively in policy formulation.

12. The point is not that the poor should take part in all the technical deliberations that underlie policy formulation. But they must be allowed to take part in the process of setting priorities and benchmarks that will guide such deliberations. In practice, this means that when alternative policy options are being explored by experts, the implications of these options for the interests of various population groups need to be made transparent to the general public, including the poor, so that they can have an opportunity to argue for the options that serve their interests best.

13. Although the implementation of policies is primarily the responsibility of the executive arm of the State, opportunities should be created to enable the poor to exercise their right to participate in the implementation stage as well. Such opportunities are more likely to arise in community-level activities, which in turn are more likely to flourish within an institutional framework of representative local government. Decentralization of government and a deepening of democracy are therefore essential components of the human rights approach to poverty reduction.

14. The final stage of participation is the stage of monitoring and assessment of the success or failure of policies so that the State and other duty-bearers can be held accountable for their obligations. It is an essential feature of the human rights approach that the people who are affected by policies are able to participate in monitoring and assessing their success or failure and then take part in the procedures for holding the duty-bearers accountable. Appropriate institutional arrangements are needed for such participation to be possible.

15. It is not enough for the poor merely to participate in decision-making processes; they should be able to participate effectively. In order to ensure this, two sets of preconditions have to be satisfied.

16. First, while the practice of democracy is an essential precondition for the enjoyment of the right to participate, electoral democracy is not all that is needed. Devising specific mechanisms and detailed institutional arrangements through which the poor can effectively participate at different stages of decision-making is an essential component of the human rights approach to poverty reduction.

17. The second precondition is empowerment of the poor themselves so as to make their participation effective. In part, this empowerment will depend on the realization of a minimum degree of economic security without which the poor are unlikely to be able to resist established structures that perpetuate their poverty. Capacity-building activities are also essential in order to empower the poor. Human rights education can play an effective role in this process.

18. In addition, however, empowerment requires simultaneous efforts to promote a range of other human rights. For example, if the poor are to be empowered to participate meaningfully in the conduct of public affairs, they should be free to organize without restriction (right of association), to meet without impediment (right of assembly), to say what they want to without intimidation (freedom of expression) and to know the relevant facts (right to information). Furthermore, poor people should be allowed to receive support from sympathetic civil society organizations (including the media) that might be willing to champion their cause. For this to be possible, a legal and institutional framework needs to be created in which an independent civil society can flourish.

III. ACCOUNTABILITY

19. An accountability procedure depends on, but goes beyond, monitoring. It is a mechanism or device by which duty-bearers are answerable for their acts or omissions in relation to their duties. An accountability procedure provides right-holders with an opportunity to understand how duty-bearers have discharged, or failed to discharge, their obligations, and it also provides duty-bearers with an opportunity to explain their conduct. While accountability implies some form of remedy and reparation, it does not necessarily imply punishment.

20. Broadly speaking, there are four categories of accountability mechanism:

- Judicial, e.g. judicial review of executive acts and omissions;
- Quasi-judicial, e.g. ombuds institutions, international human rights treaty bodies;
- Administrative, e.g. the preparation, publication and scrutiny of human rights impact assessments;
- Political, e.g. parliamentary processes.

21. In some cases, the same institution performs both a monitoring and an accountability function. In other cases, one institution monitors and another institution provides an accountability procedure.

22. In the context of poverty reduction, monitoring and accountability procedures present a unique challenge. In some cases, existing procedures, such as current local government and judicial processes, may provide suitable monitoring and accountability mechanisms. In most cases, however, existing procedures will not be adequate. Usually, to secure the active and informed participation of the poor, existing procedures will have to be either reformed or supplemented by additional monitoring and accountability arrangements. In the context of poverty reduction, all duty-bearers are encouraged to devise, in close collaboration with the poor, innovative and non-formal monitoring and accountability mechanisms that secure the active and informed participation of the poor.

23. The form and mix of monitoring and accountability procedures will vary from one duty-bearer to another. However, all duty-bearers must ensure that, in relation to the discharge of their obligations, there are accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures.

24. Under international law, the State is the principal duty-bearer with respect to the human rights of the people living within its jurisdiction. However, the international community at large also has a responsibility to help realize universal human rights. Thus, monitoring and accountability procedures should not only extend to States, but also to global actors - such as the donor community, intergovernmental organizations, international NGOs and multinational companies - whose actions bear upon the enjoyment of human rights in any country.

1. Monitoring and accountability of States

25. The duty of the State with regard to any human right is of three kinds: to respect, to protect, and to fulfil. The duty to fulfil in turn has two components - to facilitate and to provide. The human rights approach to poverty reduction demands that appropriate monitoring and accountability procedures be established in respect of all of these elements.

26. States' obligations are usually subject to both internal and external monitoring and accountability procedures.

Internal procedures

27. As the people's representatives, parliaments and parliamentary committees should be enabled to play an important monitoring role. In many cases, this will call for enhancement of the power of parliament - for example to require the Government to disclose necessary information to, and subject itself to scrutiny by, parliamentary committees. In addition, this will often require educating parliamentarians about the intricacies of planning and budgetary processes.

28. Decentralization and democratization of local-level governance will also be needed to enable the people, especially the poor, to monitor the activities of Government that have an immediate and direct effect on the realization of their human rights.

29. A legal framework should be created within which civil society organizations can perform an independent monitoring role. In particular, immediate steps should be taken to realize a set of interrelated rights, such as the rights to information, free speech and association, without which independent monitoring will not be possible.

30. Accountability mechanisms should provide remedies for human rights violations. Individuals not only have a right to enjoy the various substantive human rights that their Governments have accepted, but also a procedural right to an effective remedy before a domestic body in case their human rights have been violated.

31. A remedy is only effective if the respective domestic authority has the competence to grant reparation to the victim of a human rights violation. There are various types of possible reparation depending on the seriousness of the violation and the particular circumstances of the case, such as full restitution, compensation, rehabilitation, apologies and other forms of satisfaction, general guarantees of non-repetition and, in exceptional cases, punishment of the individual perpetrators.

32. The right to an effective domestic remedy does not necessarily require a judicial procedure. States have an obligation to ensure that any person claiming a remedy should have his or her right determined by a competent judicial, administrative or legislative authority, or any other competent authority provided for by the legal system of the State. In addition, the competent authorities should enforce such remedies when granted.

External procedures

33. By ratifying human rights treaties, States parties have agreed to make themselves answerable to treaty bodies, thereby subjecting themselves to a form of external monitoring and accountability. States parties have treaty obligations to comply with the relevant procedures provided for in the treaties, such as reporting, complaints and inquiry procedures. States also have obligations to cooperate with other external monitoring and accountability mechanisms, such as the special procedures established by the Commission on Human Rights.

34. External monitoring and accountability procedures are subsidiary to the equivalent internal procedures. For example, victims of a human rights violation can only submit an individual complaint to an international treaty body after they have exhausted all effective and available domestic remedies. Similarly, the reporting system can only be effective if Governments prepare their State reports in a transparent and participatory process involving all relevant domestic civil society actors before submitting the report to the respective international treaty body.

2. Monitoring and accountability of global actors

35. The general observations already made concerning monitoring and accountability procedures apply equally to global actors, such as the donor community, intergovernmental organizations, international NGOs and multinational companies.

36. Actions of the international community, for example, in the spheres of trade, aid, migration and private capital inflow, will have an impact on the options open to a State as it formulates and implements its poverty reduction strategy. These actions should conform to the global actors' human rights responsibilities.

37. Crucially, all global actors should ensure that there are accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures in relation to their poverty reduction policies and human rights responsibilities. These procedures should secure the active and informed participation of the poor.

38. If global actors fail to establish appropriate monitoring and accountability mechanisms in relation to their poverty reduction and human rights responsibilities, others should take steps to do so.

39. The activities of multinational companies, which may have a significant impact on poverty reduction and human rights in the States in which they operate, raise important monitoring and accountability issues.

40. First, multinational companies themselves should establish accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures in relation to their poverty reduction and human rights responsibilities.

41. Second, the State in which a company with overseas operations is headquartered has a responsibility to take reasonable measures to ensure that the overseas operations are respectful of the international human rights obligations of both the home and host State. This responsibility of the State should be subject to accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures.

42. Third, a host State has a responsibility to ensure that multinational companies operating in its jurisdiction conform to the national and international human rights obligations of that State. Accordingly, there should be monitoring and accountability mechanisms in relation to the host State's obligation to regulate the conduct of such multinational companies

IV. EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION

43. The right to equality and the principle of non-discrimination are among the most fundamental elements of international human rights law. The right to equality guarantees, first and foremost, that all persons are equal before the law, which means that the law should be formulated in general terms applicable to every human being and enforced in an equal manner. Secondly, all persons are entitled to equal protection of the law against arbitrary and discriminatory treatment including by private actors. While only some treaties explicitly include a definition, it is generally accepted that the principle of non-discrimination prohibits any "distinction, exclusion, restriction or preference having the purpose or effect of impairing or nullifying the enjoyment of human rights". In this regard, the law should prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability and health status, including HIV/AIDS, age, sexual orientation or other status.

44. The poor are usually victims of discrimination on various grounds such as birth, property, national and social origin, race, colour, gender and religion. Depending on the particular circumstances of each society, poverty may affect primarily members of certain socially disadvantaged classes, or of certain ethnic or religious groups, women, elderly people or indigenous persons, but in most cases poverty is aggravated by some sort of discrimination. If Governments are responsible for such discrimination, they are under an obligation immediately to prohibit and cease all discriminatory laws and practices. If discriminatory attitudes are caused by traditions among the population (that are usually deeply rooted), Governments are to adopt and enforce laws prohibiting any discrimination by private actors. In both cases, Governments should, in addition, take special measures to afford effective protection to their most vulnerable, discriminated and socially excluded groups, including the poor, against discrimination by governmental authorities as well as by private actors.

45. Inequalities and discrimination may assume various forms, including explicit legal inequalities in status and entitlements, deeply rooted social distinctions and exclusions, and policies of indirect discrimination. It is therefore important to look at the effects rather than the intentions of measures and laws. For example, while there might be no intention to discriminate against women when the term “breadwinner” is included in social security law, if the practical application of this term primarily disadvantages women, it may constitute indirect discrimination on the grounds of sex (see *Broeks v. Netherlands* Communication No. 1721984, A/42/40, (1987)).

46. Not every distinction constitutes discrimination since it might be based on reasonable and objective criteria, and aimed to achieve a purpose which is legitimate under international human rights instruments. A law or policy that was originally considered reasonable might now be acknowledged as discriminatory because of changing social values reflected in universal human rights norms. As societies gradually became more gender- and ethnicity-sensitive, they also tend to become more poverty-sensitive. Whereas poverty might have been regarded in earlier times as a kind of “natural phenomenon”, it is looked upon today as a social phenomenon aggravated by discrimination, which in turn requires corresponding anti-discrimination or even affirmative action by Governments. A human rights approach to poverty provides the necessary tools for identifying the roots of poverty that lie in discriminatory practices and for developing appropriate strategies to deal with them.

47. As discrimination may cause poverty, poverty also causes discrimination. In addition to their race, colour, gender or social origin, the poor are also subject to discriminatory attitudes by governmental authorities and private actors because they are poor. The twin principles of equality and non-discrimination require States to take special measures to prohibit discrimination against the poor and to provide them with equal and effective protection against discrimination. As the poor are among the most vulnerable groups in every society, the design and implementation of a poverty reduction strategy should take into account the special needs of the poor not to be discriminated against, according to the particular circumstances of the society concerned. Given that the most common discriminatory practices deny poor people equal access to fundamental services and human rights such as the rights to food, education, health or justice, the respective State obligations, targets, indicators and strategies will be dealt with in the relevant sections below.

V. PROGRESSIVE REALIZATION OF A NUMBER OF HUMAN RIGHTS

48. Poverty is so deeply entrenched in many societies that it is unrealistic to hope that even with the best of intentions it can be eliminated in a very short time. Equally, one must accept the reality that it may not be possible to fulfil all human rights immediately. Since the realization of most human rights is at least partly constrained by the availability of scarce resources, and since this constraint cannot be eliminated overnight, the human rights approach explicitly allows for progressive realization of a number of rights.

49. The idea of progressive realization has two major strategic implications. First, it allows for a time dimension in the strategy for human rights fulfilment by recognizing that full realization of human rights may have to occur in a progressive manner over a period of time. Second, it allows for setting priorities among different rights at any point in time since the constraint of resources may not permit a strategy to pursue all rights simultaneously with equal vigour.

50. The recognition of a time dimension and the need for prioritization are common features of all approaches to policy-making. The distinctiveness of the human rights approach is that it imposes certain conditions on these features, so that the pursuit of human rights is not reduced to mere rhetoric in the name of progressive realization.

51. The recognition of a time dimension is accompanied by certain conditions aimed at ensuring that the State does not take it as a licence either to defer or to relax the efforts needed to realize human rights.

52. First, it is generally accepted that, where there is a serious commitment to poverty reduction, rapid progress towards the realization of many human rights can be made even within the existing resource constraint. This will often be true of “respect” obligations with regard to most rights, which require political will more than economic resources. Even for “protect” and “fulfil” obligations, which would typically be more dependent on resources, it may be possible to make rapid progress by improving the efficiency of resource use - for example, by scaling down expenditure on unproductive activities, and by reducing spending on activities whose benefit goes disproportionately to the rich.

53. Second, to the extent that the realization of human rights may be contingent on a gradual expansion in the availability of resources, initial steps should be taken to fulfil the rights as expeditiously as possible by developing and implementing a time-bound plan of action. The plan must spell out when and how the State hopes to arrive at the realization of rights.

54. Third, the plan should include a series of intermediate - preferably annual - targets. As the realization of human rights may take some considerable time, possibly extending well beyond the immediate term of a Government in power, it is with regard to these intermediate targets (or benchmarks) rather than the final target of full realization that the State will have to be held accountable.

55. Fourth, as a prerequisite of setting targets, there is a need to identify some indicators in terms of which targets will be set. In practice, a bundle of indicators will be needed for each human right, and they should be specified separately, at levels that are as disaggregated as possible, for each subgroup of the poor population. Realistic time-bound targets will have to be set in relation to each indicator so as to serve as benchmarks.

56. With regard to prioritization, the human rights approach does not in itself offer any hard and fast rule, but it does impose certain conditions on the process and substance of prioritization.

57. The process of setting priorities must involve effective participation of all stakeholders, including the poor. Value judgements will inevitably enter the process of setting priorities, but the rights-based approach demands that they should do so in an inclusive and equitable manner. This implies that the process of resource allocation must permit all segments of society, especially the poor, to express their value judgements with regard to priorities. It also implies that just institutional mechanisms must be put in place so that potentially conflicting value judgements can be reconciled in a fair and equitable manner.

58. The substance of prioritization should be guided by the following principles. First, no human right can be given precedence over others on the ground of intrinsic merit, because from the human rights perspective all rights are equally valuable. However, different rights can still be given priority at different stages of progressive realization on practical grounds. For example, a country may decide to give priority to a right that has remained especially under-realized compared with others, to a right whose fulfilment is expected to act as a catalyst towards the fulfilment of other rights, or to a right which a country may feel especially well equipped to deal with first in view of its tradition, experience and so on.

59. Second, while allocating more resources to the rights that have been accorded priority at any given point in time, care should be taken to ensure that the rest of the rights maintain at least their initial level of realization. This restriction follows from the principle of non-retrogression of rights - no right can be deliberately allowed to suffer an absolute decline in its level of realization.

60. Third, notwithstanding the recognition of resource constraint, the international human rights system specifies some core obligations that require States to ensure, with immediate effect, certain minimum levels of enjoyment of various human rights. For example, a State has a core obligation, derived from the rights to life, food and health, to ensure that all individuals within its jurisdiction are free from starvation. These core obligations are to be treated as binding constraints - i.e. no trade-offs are permitted with regard to them.
