



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/WG.18/2
27 July 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят шестая сессия

Рабочая группа открытого состава

по праву на развитие

Женева, 13-17 сентября 1999 года

Исследование работы, проделанной на настоящее время по осуществлению права на развитие, представленное независимым экспертом г-ном Арджуном К. Сенгуптой в соответствии с резолюцией 1998/72 Комиссии и резолюцией 53/155 Генеральной Ассамблеи

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 8	2
I. ПРАВО НА РАЗВИТИЕ - ИЗМЕНЕНИЕ РАМОК ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	9 - 35	4
II. ПРАВО НА РАЗВИТИЕ КАК ПРАВО НА ПРОЦЕСС РАЗВИТИЯ	36 - 56	14
А. Рассмотрение содержания права на развитие	36 - 46	14
В. Процесс развития	47 - 56	18
III. ПРОГРАММА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ	57 - 80	21
IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРОГРАММА ДАЛЬНЕЙШЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	81 - 86	31

Введение

1. В качестве одного из шагов в последующей реализации Декларации о праве на развитие Комиссия по правам человека своей резолюцией 1998/72 постановила назначить независимого эксперта по праву на развитие, которому будет поручено представлять исследование о текущем положении в связи с осуществлением права на развитие в качестве основы для целенаправленного обсуждения на каждой сессии Рабочей группы, созданной для наблюдения и рассмотрения работы, проделанной в области поощрения и осуществления права на развитие. Затем Генеральная Ассамблея в своей резолюции 53/155 от 9 декабря 1998 года поручила Комиссии по правам человека: "Предложить независимому эксперту, назначенному Председателем Комиссии, включить в свое исследование нынешнего этапа реализации права на развитие предложение в отношении мер, которые могут быть приняты для более эффективной реализации права на развитие на национальном и международном уровнях, и представить свои исследования Генеральной Ассамблее".
2. В той же резолюции Генеральная Ассамблея поручила также Комиссии "предложить механизму последующих мер [который включает в себя Рабочую группу открытого состава и независимого эксперта] рассмотреть, среди прочего, вопрос о разработке Конвенции о праве на развитие". Этот вопрос не был освещен независимым экспертом, поскольку Рабочей группе еще предстоит рассмотреть все его последствия.
3. Настоящее исследование является первым из серии исследований, которая будет подготовлена независимым экспертом во исполнение поручений Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи. Верховный комиссар периодически представляет Комиссии и Экономическому и Социальному Совету доклады о ходе реализации права на развитие на основе ответов государств на вопросники и докладов различных учреждений системы Организации Объединенных Наций (см., например, E/CN.4/1999/19 и E/1999/96). Они в свою очередь систематически рассматриваются договорными органами, в частности Комитетом по правам человека и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Последние также должны рассматриваться Рабочей группой открытого состава при выполнении ею задачи наблюдения и рассмотрения работы, проделанной в области поощрения и осуществления права на развитие.
4. В своей резолюции 1998/72, очерчивающей круг задач Рабочей группы и независимого эксперта, Комиссия предлагает также Верховному комиссару по правам человека готовить доклады для Рабочей группы о а) деятельности Управления в связи с осуществлением права на развитие; б) выполнении резолюций Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи и с) межучрежденческой координации в рамках системы Организации Объединенных Наций для осуществления соответствующих резолюций. Эти доклады также должны предоставляться в распоряжение независимого эксперта, который, учитывая результаты прений и предложения Рабочей группы, представит доклад о работе, проделанной по осуществлению права на развитие, в качестве основы для целенаправленного обсуждения.

5. В последние годы в рамках Организации Объединенных Наций произошел ряд крупных изменений в том, что касается осуществления этого права. Сейчас ожидается, что Рамочный механизм оказания содействия развитию ООН (ЮНДАФ) подготовит программы помощи со стороны всех членов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Ожидается, что она будет действовать совместно с организациями-донорами, НПО и другими организациями гражданского общества и учитывать потребности осуществления права на развитие. По сути дела, для Группы ООН по вопросам развития была создана Специальная группа, призванная усилить связанный с правами человека аспект в деятельности, направленной на развитие. Подгруппа рассматривает также пригодность и использование отдельных показателей для наблюдения за осуществлением программы, в том числе за реализацией прав человека. Предпринимаются попытки, особенно Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, содействовать осуществлению этих прав путем освещения этого вопроса в его общих замечаниях. Параллельно с системой Организации Объединенных Наций Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушения экономических, социальных и культурных прав, заложили правовую основу для исправления нарушений экономических, социальных и культурных прав, чем расширили сферу применения Лимбургских принципов осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Сообщество НПО, которое внесло огромный вклад в укрепление режима прав человека, особенно гражданских и политических прав, теперь с энтузиазмом готовится приступить на низовом уровне к осуществлению экономических, социальных и культурных прав. В то же время крупнейшие учреждения-доноры, Комитет содействия развитию (КСР), Организации экономического и социального развития, британское, канадское, шведское и скандинавское агентства, перестроили свои программы развития сотрудничества с целью содействия осуществлению права на развитие. Ожидается, что доклад Верховного комиссара по всем этим вопросам будет представлен на первое заседание Рабочей группы, что позволит независимому эксперту рассмотреть эти вопросы с учетом результатов их обсуждения на первой сессии Рабочей группы и представить подробный целенаправленный доклад по этому вопросу на второй сессии.

6. Вместо дублирования усилий Верховного комиссара и представления самостоятельного доклада по этой теме независимый эксперт попытается разработать рамки анализа и наблюдения за ходом осуществления права на развитие всеми заинтересованными сторонами. Декларация не является договором и поэтому требует иного подхода к наблюдению за ее осуществлением по сравнению с тем, как это делалось в случае двух пактов. С другой стороны, поскольку Декларация принята Организацией Объединенных Наций, она должна распространяться на все страны и все учреждения и институты международного сообщества. Обязательства, налагаемые ее положениями, могут и не иметь силы закона, но обладают силой консенсуса и моральной законности, которые являются почти одинаково обязательными для всех. Это обусловит лишь различие в методах наблюдения, но не повлияет на значение, охват и эффективность самого наблюдения. Поэтому настоящий доклад, будучи посвящен мерам, которые, по предложению Генеральной Ассамблеи, "можно было бы принять для более эффективной реализации права на развитие на национальном и международном уровне", и будучи

направлен на развитие рамок, в которых процесс можно было бы анализировать на конкретных примерах, заложит основу для целенаправленного обсуждения с учетом докладов Верховного комиссара и обсуждения вопроса Рабочей группой. Результаты этой работы будут полностью отражены во втором докладе.

7. Независимый эксперт, назначенный к концу 1998 года, провел ряд встреч с представителями правительств и учреждений, а также НПО, принял участие в ряде международных и региональных семинаров и кратко изложил свой подход на пятьдесят пятой сессии Комиссии по правам человека в апреле 1999 года. Делегации представили полезные замечания по его выступлению, которые он затем распространил в качестве записки. 18 и 19 мая 1999 года по приглашению Верховного комиссара по правам человека группа известных экономистов, специалистов по международному праву, государственных деятелей и специалистов по правам человека собралась в Женеве для творческого обсуждения этой записки и связанных с этим проблем. Независимый эксперт принял во внимание их выступления при подготовке настоящего доклада и разовьет их далее в следующих докладах, которые будет представлять, выполняя свое поручение 1/.

8. Настоящий доклад, помимо этого вступления, включает три дополнительных раздела и заключительный раздел с указанием предстоящей работы. Второй раздел касается текущего этапа обсуждения вопроса о природе права на развитие и изменения рамок деятельности. В третьем разделе дается обзор содержания права на развитие и излагается взгляд на процесс развития с точки зрения осуществления права на развитие. Четвертый раздел посвящен программе конкретного осуществления права на развитие. В заключительном разделе делается попытка разработать механизм наблюдения за процессом осуществления и его совершенствования.

I. ПРАВО НА РАЗВИТИЕ - ИЗМЕНЕНИЕ РАМОК ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

9. Принятие Организацией Объединенных Наций в 1986 году Декларации о праве на развитие стало кульминацией длительного процесса международной дискуссии о правах человека, которые с самого начала рассматривались как единое целое, включающее в себя все гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. Впервые выдвинутая в Филадельфийской декларации Международной конференции труда в 1944 году, эта идея была включена в Устав Организации Объединенных Наций, принятый на следующий год. Затем во Всеобщей декларации прав человека 1948 года было однозначно признано, что все эти права составляют единое целое, и, как позже было отмечено в преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах, "идеал свободной

1/ Независимый эксперт воспользовался научной помощью, предоставленной НПО "Права и человечество" и замечаниями ее Председателя г-жи Юлии Хаусерман и профессора Нико Шрийвера из Института социальных исследований Гааги.

человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами".

10. После принятия Всеобщей декларации прав человека переговоры должны были продвигаться по пути подготовки единого всеобъемлющего пакта, включающего все права, перечисленные во Всеобщей декларации и придающего им силу международного договора. Однако, по мере того, как шли годы, на смену послевоенной солидарности пришла "холодная война", и вместо одного единого пакта эти права были закреплены в 1966 году в двух международных пактах - одном о гражданских и политических правах и другом - об экономических, социальных и культурных правах.

11. Однако международное сообщество было не полностью удовлетворено таким дроблением прав человека и редакцией этих двух отдельных документов. В 1968 году в Воззвании Тегеранской конференции было заявлено: "Поскольку права и основные свободы человека неделимы, полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав". В 1969 году в Декларации социального прогресса и развития был сделан еще больший упор на взаимозависимость этих двух групп прав, и к началу 70-х годов концепция права на развитие приобрела форму права человека, которое объединяло в себе гражданские и политические права вместе с экономическими, социальными и культурными правами. В 70-х годах международное сообщество как в рамках официальных учреждений, так и в рамках неофициальных объединений ученых-теоретиков и НПО неоднократно обращалось к рассмотрению и обсуждению различных аспектов права на развитие. В 1979 году Комиссия по правам человека в своей резолюции 4 (XXXV) от 2 марта 1979 года однозначно признала право на развитие как право человека и просила Генерального секретаря изучить условия, необходимые для эффективного осуществления этого права всеми народами и отдельными лицами. Позже различные доклады, за которыми следовало обсуждение в Комиссии и на Генеральной Ассамблее, позволили сформулировать проект декларации о праве на развитие, которая была официально утверждена Генеральной Ассамблеей в декабре 1986 года, ликвидировав разделение, которое произошло раньше. Право на развитие объединяет гражданские и политические права с экономическими, социальными и культурными правами в неделимую и взаимозависимую группу прав человека и основных свобод, которыми должны пользоваться все люди, "без различия расы, пола, языка или религии".

12. Принятие Декларации Организацией Объединенных Наций, конечно же, не означает консенсуса или прекращения всех споров по всем вопросам, связанным с правом на развитие. Живой документ, такой, как конституция, дающий ответ на новые проблемы и новые вопросы, возникающие со временем при изменении ситуации, всегда будет давать пищу для толкований и споров. Но единственной возможностью для продвижения вперед является создание почвы для согласия и работа над расширением консенсуса. При

принятии в 1986 году Декларация получила поддержку подавляющего большинства правительств, но не собрала полного консенсуса. В последующие годы на ряде международных конференций и переговоров предпринимались попытки добиться этого консенсуса, и высшим достижением в этом направлении стала Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в 1993 году в Вене. Политического консенсуса удалось достигнуть в Вене, когда в Венской декларации и Программе действий право на развитие было признано как универсальное и неотъемлемое право и как составная часть основных прав человека. Этот консенсус был подкреплен Рио-де-Жанейрской декларацией по окружающей среде и развитию, Каирской декларацией Международной конференции по народонаселению и развитию, Копенгагенской декларацией Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и Платформой действий Всемирной конференции по положению женщин в Пекине.

13. В результате этого консенсуса теперь больше невозможно продвигать одну группу прав в ущерб другой или утверждать, что ряд прав, таких, как экономические и социальные, должен осуществляться в первую очередь или в нарушение гражданских и политических прав или наоборот. Они должны осуществляться вместе, и нарушение одного из них будет столь же вопиющим, что и другого. Вместо этого международное сообщество переключилось на рассмотрение вопроса о выполнении этих прав как части права на развитие. Обеспечение осуществления права на развитие с момента принятия Декларации стало приковывать к себе основное внимание правительств-членов.

14. После 1993 года этот процесс активизировался в результате создания рабочей группы экспертов по выявлению препятствий на пути осуществления права на развитие и по выработке рекомендаций о направлениях и средствах осуществления этого права. Это была первая рабочая группа назначенных правительствами экспертов, получившая в 1993 году трехгодичный мандат, которая провела пять заседаний, подготовив всеобъемлющий, но не получивший консенсуса доклад. В 1996 году на двухлетний период была создана вторая рабочая группа, которая предложила глобальную стратегию, включавшую усилия Организации Объединенных Наций и ее учреждений, государств-участников и гражданского общества.

15. Рекомендации рабочей группы подготовлены и должны быть рассмотрены в обычном порядке Рабочей группой открытого состава Комиссии. Независимый эксперт внимательно изучил эти рекомендации и попытался положить их в основу своего подхода к программе осуществления права на развитие. Поскольку его подход в большей степени направлен и сконцентрирован на ряде конкретных шагов, независимый эксперт считает, что меры, рекомендованные второй рабочей группой, в большинстве случаев дополняли бы предлагаемую им программу. В частности, рекомендации (см. E/CN.4/1998/29) о том, что государствам "рекомендуется рассмотреть вопрос о внесении изменений в свое законодательство и конституции (насколько это позволяют их правовые системы) для обеспечения того, чтобы международное договорное право обладало преимущественной силой по отношению ко внутригосударственному праву и чтобы положения договоров имели

прямое применение во внутригосударственной правовой системе", или что " государствам следует принять меры для обеспечения того, чтобы бедные и уязвимые группы, включая безземельных фермеров, представителей коренного населения и безработных, имели доступ к производственным активам, таким, как земля, кредит и средства для организации самостоятельной занятости", или что "государствам следует обеспечить, чтобы население, проживающее в районах, где имели или имеют место любого рода конфликты, могло сохранять право на свою собственность и законно приобретенные права", прекрасно вписывались бы в программу, предлагаемую в настоящем документе. Столь же важной была бы и рекомендация, касающаяся гражданского общества и неправительственных организаций и призывающая их шире принимать участие в принятии решений на местном и государственном уровнях, особенно в случаях, когда речь идет о группах, представляющих уязвимые части населения, такие, как беднота, бездомные и безработные, и об общественных интересах (например, организации потребителей, борцов за защиту окружающей среды, права человека и женские организации). Органично вписались бы в настоящий доклад и рекомендации, касающиеся системы Организации Объединенных Наций и международных организаций (например, о том, что Верховному комиссару по правам человека следует продолжить диалог со Всемирным банком, Международным валютным фондом (МВФ) и другими финансовыми учреждениями, с тем чтобы добиться включения принципов права на развитие в их политику, программы и проекты).

16. При разработке программ осуществления права на развитие независимому эксперту необходимо подробно изложить рамки, в которых можно было бы перейти к претворению Декларации в жизнь. С этой целью независимый эксперт будет исходить из широкого спектра договоренностей, уже достигнутых в международных организациях и в ходе открытого обсуждения, и будет касаться только тех элементов Декларации, которые относятся к его предложениям. Он не намерен вдаваться в обсуждение правовых, философских и политических вопросов и в споры, ведущиеся вокруг Декларации о праве на развитие, глубже, чем того требует его цель.

Право на развитие - это право человека

17. Вопрос о том, можно ли право на развитие рассматривать как одно из прав человека, стал предметом широкого обсуждения. На наш взгляд, теперь эту проблему можно считать решенной, поскольку был достигнут консенсус по Венской декларации и Программе действий 1993 года, где было подтверждено "право на развитие, закрепленное Декларацией о праве на развитие, как универсальное и неотъемлемое право и составная часть основных прав человека". В другом месте того же документа говорится, что "универсальность этих прав и свобод носит бесспорный характер".

18. В конечном счете, права человека - это такие права, которые люди предоставляют себе сами. Их дарует не какая-либо власть, они не являются следствием какого-либо главенствующего естественного или божественного принципа. Они являются правами

человека, поскольку признаются таковыми определенной общностью людей, исходящей из собственного понимания человеческого достоинства, в которой эти права признаются за человеком от рождения. Как только их признают в ходе выработки консенсуса, они становятся обязательными, по меньшей мере, для тех, кто участвует в этом процессе признания 2/.

19. За истекшие годы было высказано немало точек зрения на происхождение и природу прав человека - например, связаны ли они с культурой или носят универсальный характер, являются ли они индивидуальными правами личности или членов группы или общины. После принятия Венской декларации и Программы действий мы имеем полное право утверждать, что подобные споры никоим образом не умаляют факт, что принятие Венской декларации и Программы действий всеми государствами, представленные своими правительствами, налагает на все правительства обязательства относиться к праву на развитие как к праву человека во всех случаях, что бы и как бы они ни делали.

20. Для наших целей признание права на развитие как неотъемлемого права человека должно опираться при его осуществлении на национальные и международные ресурсы и обязывать государства и другие институты общества, в том числе отдельных лиц, осуществлять это право. Права человека являются основой основ, на которой зиждутся другие права, создаваемые правовыми и политическими системами. Ответственность государств, национальная и международная, а также других институтов гражданского общества за оказание помощи в осуществлении этих прав в первоочередном порядке больше не вызывает вопросов. В Венской декларации и Программе действий это, по сути дела, утверждается категорически. "Права человека и основные свободы являются правами, данными каждому человеку с рождения; их защита и поощрение являются первейшей обязанностью правительств". И далее в ней говорится, что "укрепление международного сотрудничества в области прав человека имеет существенно важное значение для полного достижения целей Организации Объединенных Наций".

2/ Американская декларация независимости (1776 год), где, пожалуй, впервые были четко перечислены принципы прав человека, дала недвусмысленный ответ на этот вопрос, провозгласив: "Для нас самоочевидны истины, что все люди созданы равными, что они наделены своим создателем определенными неотъемлемыми правами, что к этим правам относятся право на жизнь, свободу и стремление к счастью, что для обеспечения этих прав люди создали правительства, законные полномочия которых проистекают из согласия подчиняться им. Что, как только любая форма правления становится разрушительной с этой точки зрения, народ имеет право изменить или отменить ее..." Даже в те времена признавалось, что перечень прав с изменением условий будет расширяться. В 1791 году Соединенные Штаты приняли первые десять поправок к своей Конституции 1789 года, известные как Билль о правах и содержавшие перечень гарантированных прав человека, помимо права на жизнь, свободу и стремление к счастью. Этот перечень пополнился рядом последующих поправок, принятие каждой из которых предварялось активным обсуждением и спорами относительно их достоинств и последствий. Но окончательным шагом, помимо их признания в качестве прав, было их принятие народом путем следования установленной процедуре.

Возможность защиты в судебном порядке

21. Другим вызывающим споры элементом права на развитие является возможность его в судебном порядке. Существует точка зрения, особенно среди юристов - приверженцев позитивизма, что те права, которые не могут быть защищены в судебном порядке, не могут считаться правами человека. В лучшем случае они могут рассматриваться как чаяния общества или заявленные цели. Однако эта точка зрения вносит путаницу между правами человека и законными правами. Права человека первичны по отношению к закону и основываются не на законе, а на понимании человеческого достоинства. В принципе ничто не мешает международному признанию права правом человека даже в случае, если оно индивидуально не обосновано 3/.

22. Два международных пакта о правах человека придали законную силу обязательству соблюдать гражданские и политические, а также экономические, социальные и культурные права. Были созданы механизмы обзора и наблюдения за ходом осуществления, и в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах отдельные лица могут подавать иск с требованием об обязательном осуществлении их прав человека. Однако отсутствие механизма рассмотрения отдельных исков в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах никоим образом не означает, что права, признанные Пактом, не являются правами человека. Кроме того, ряд экономических и социальных прав (таких, как права на работу) уже защищается национальным законодательством и может пользоваться защитой со стороны национальных судов.

23. Гражданские и политические права, а также экономические, социальные и культурные права были кодифицированы международными пактами и ратифицированы большим числом стран, но Декларация о праве на развитие не имеет статуса договора и поэтому не обязательна к исполнению в правовой системе. Это не освобождает государство на национальном или международном уровне, а также отдельных лиц и учреждения международного сообщества от ответственности за осуществление права на развитие, признанного одним из прав человека. Может быть, необходимо предложить какой-либо механизм для контроля или наблюдения за государствами и учреждениями международного сообщества, способный обеспечить соблюдение ими их обязательства осуществлять право на

3/ Эта проблема подробно обсуждалась в ходе прений Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и в его общих комментариях (например, Общие комментарии № 3 за 1990 год (E/1991/23, приложение III). См. также Julia Hausserman, "The Realization and Implementation of Economic Social and Cultural Rights", and Michael K. Addo, "Justiciability Re-examined" in *Economic, Social and Cultural Rights: Progress and Achievement*, Ralph Beddard and Dilip M. Hill (eds.); London, Macmillan, 1992).

развитие. Этот механизм может не иметь того же правового статуса, что договорный орган, но тем не менее может быть эффективным при осуществлении этого права путем простого давления, демократического убеждения и ответственного подхода со стороны гражданского общества.

Ограниченность ресурсов

24. Одновременно встает вопрос о ресурсах - финансовых, физических и организационных как на национальном, так и на международном уровне, - которые будут ограничивать скорость и масштабы осуществления права на развитие и прав личности, признанных обоими пактами. Ранее высказывалось мнение, что гражданские и политические права имеют больше оснований считаться правами человека, поскольку они могут непосредственно защищаться законом, главным образом при помощи закрепленных и обязательных к исполнению правовых норм. С другой стороны, экономические, социальные и культурные права нуждаются в защите путем растянутых во времени акций в их поддержку, которые потребуют затраты ресурсов, а поскольку ресурсов всегда не хватает, осуществление этих прав, естественно, будет ограничено. Если придерживаться этого мнения, то, поскольку некоторые права невозможно осуществить в полной мере и защитить в ограниченный промежуток времени, их невозможно рассматривать как неотъемлемые и бесспорные права человека. Однако подобный аргумент не выдерживает критики, поскольку защита многих гражданских и политических прав, порой, требует столько же действий в их поддержку, что и защита экономических и социальных прав, поглощая столько же ресурсов.

25. Ведь существование прав должно не зависеть от методов их осуществления, а с момента признания их правами человека должно определять методы их осуществления в зависимости от объективных условий, сложившихся в государствах-участниках, в том числе от наличия ресурсов, и от международного окружения. Осуществление этих прав, действительно, требует затраты ресурсов, особенно если для такого осуществления потребуется в течение определенного времени проводить в жизнь программы позитивных действий. Эти ресурсы, будь они финансовыми, физическими, людскими или организационными, никогда не бывают беспредельными, и их надо распределять между рядом альтернативных и взаимоисключающих задач.

26. Документы по правам человека вполне однозначно признают значение ограниченности ресурсов. Статья 2 (1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах гласит: "Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер". Статья 10 Декларации о праве на развитие

гласит, что "следует принимать меры для обеспечения полного осуществления и прогрессивного укрепления права на развитие, включая разработку, принятие и осуществление политических, законодательных и других мер на национальном и международных уровнях".

27. Юристы-международники и учреждения, занимающиеся правами человека, занялись обсуждением вопроса о последствиях подобной ограниченности ресурсов, и Лимбургские принципы, сформулированные в Лимбургском университете (Маастрихт, Нидерланды) группой выдающихся специалистов международного права, дают представление о решении этой проблемы. Принципы гласят, в частности, что "...обязательство постепенно добиться полного осуществления этих прав заставляет государства-члены максимально возможными темпами двигаться по пути к осуществлению этих прав. Ни при каких обстоятельствах это не должно истолковываться как возможность, дающая государствам право на неопределенный срок откладывать усилия по обеспечению их полного осуществления. Наоборот, все государства-участники обязаны немедленно предпринять шаги для выполнения своих обязательств по Пакту". Кроме того, "постепенного осуществления можно добиться не только путем наращивания ресурсов, но и путем развития ресурсов общества, необходимых для осуществления каждым его членом признанных прав...". Точно так же "обязательство постепенного осуществления существует независимо от наращивания ресурсов; оно требует эффективного использования имеющихся ресурсов". В Принципах дается определение термина "его имеющиеся ресурсы" как относящегося "одновременно к ресурсам, имеющимся внутри государства, так и поступающим от международного сообщества в результате международного сотрудничества и помощи. "Определяя, адекватными ли были меры, принятые для осуществления этих прав", Принципы повторяют, что "необходимо уделять внимание справедливому и эффективному использованию и доступу к имеющимся ресурсам".

28. Во всех этих случаях предполагалось, что все государства-участники должны сделать "все от них зависящее" для выполнения своих обязательств и что наблюдательные механизмы договорных органов будут обладать правом рассматривать и выносить суждение о том, все ли от них зависящее было сделано. Этот процесс включает меры, которые можно принять немедленно и без затраты больших ресурсов, такие, как запрещение дискриминации при доступе к имеющимся услугам и преимуществам и принятие законодательства и административных мер для выполнения обязательств или исправления их нарушений. Если все государства-члены будут следовать Лимбургским принципам, они сделают большой шаг по пути к осуществлению экономических, социальных и культурных прав, которые, наряду с гражданскими и политическими правами, составляют главную основу права на развитие.

29. При этом по-прежнему остро будет стоять вопрос об определении очередности, о которой нельзя забывать, поскольку осуществление этих прав требует затраты по-прежнему ограниченных ресурсов. Конечно, эту проблему не следует чрезмерно преувеличивать или использовать как повод для уклонения от действий. Многие виды деятельности, необходимые для осуществления этих прав, не нуждаются в большом количестве

финансовых ресурсов. Они могут требовать большей затраты административных или организационных ресурсов, наличие которых варьируется, завися, скорее, от политической воли, а не от финансовой или физической инфраструктуры. При этом необходимые ресурсы могут не ограничиваться национальными рамками, а в нужном количестве и качестве дополняться и из международных источников. Поэтому для многих стран ограниченность ресурсов может не быть тормозом или непреодолимым препятствием при реальном продвижении по пути к осуществлению права на развитие. Более рациональное, т.е. более эффективное и менее расточительное, использование имеющихся ресурсов может оказать куда большее влияние на осуществление этих прав, чем наращивание ресурсов.

30. Ограниченность ресурсов отражается на разных странах по-разному. Для очень бедных стран организационные ограничения могут быть настолько существенными, что до их устранения мало что можно сделать для эффективного использования финансовых и других ресурсов с целью осуществления этих прав. Для ряда других развивающихся стран более важную, чем общие накопления, роль могут играть налоговые ресурсы правительства. Для третьих сдерживающим моментом может оказаться инфраструктура, такая, как дороги, связь, транспорт, снабжение электричеством и водой. Если все права равноценны или равнозначны, - как об этом говорится в документах по правам человека, - то очередность их осуществления может зависеть от характера ограниченности ресурсов. Права, на осуществление которых требуются наименьшие затраты наиболее ограниченных или имеющихся в небольшом количестве ресурсов, скорее всего, будут реализовываться в первую очередь. Есть риск, что в результате это не приведет ни к каким социальным переменам, являющимся конечной целью правового подхода к развитию. Например, обеспечить предоставление начального образования любому ребенку бедняка одинаково важно, независимо от того, живет ли этот ребенок в отдаленной деревне или в городском районе, в стране со слаборазвитой дорожной сетью или транспортным обслуживанием, при этом детей из отдаленных деревень можно было бы не учитывать. Даже в тех случаях, когда в дорогостоящей программе продовольственной безопасности уделяется равноценное внимание предоставлению пищевых продуктов бедным семьям во всех частях страны, если социальные реформы не осуществляются эффективно, то девочки из дальних деревень могут по-прежнему испытывать лишения.

31. Одно из преимуществ использования основанного на правах человека подхода к развитию заключается в том, что в центре внимания оказываются те, кому в меньшей степени удастся пользоваться своими правами и кто нуждается в том, чтобы от их имени предпринимались позитивные шаги. В работах по правам человека это зачастую называется созданием благоприятных условий для наиболее бедных или наиболее уязвимых групп общества. Теоретически это станет применением Роулсианских принципов различия,

которые требуют максимального увеличения преимуществ отверженных, независимо от того, как это отражается на преимуществах всех остальных 4/.

32. Хотя в документах по правам человека нет четкого определения этого принципа как обязательного, логика ориентированного на соблюдение прав человека подхода к развитию указывает на необходимость защиты отверженных, самых бедных и самых уязвимых. Однако если делать выбор между разными целями, его нужно делать демократическим путем, путем обсуждения, убеждения и социального выбора. Надо следовать этому демократическому пути, одновременно придерживаясь универсального принципа справедливости, столь важного при принятии подобных решений в конкретных условиях.

Международное сотрудничество

33. Как было выше сказано, в большинстве случаев при осуществлении прав человека в отдельной стране впустую и неэффективно тратится столько внутренних ресурсов, что существенного прогресса можно достигнуть, совершенствуя осуществление большинства прав человека даже при имеющихся ресурсах, которые можно увеличить за счет международного сотрудничества, призыв к которому ясно прозвучал в Декларации о праве на развитие. Поэтому, возможно, уместно призвать перейти к действиям по всем правам, перечисленным в документах о правах человека, вместо того, чтобы сосредоточиваться только на нескольких из них. Однако, разрабатывая программу действий на основе международного сотрудничества, возможно, разумно выбрать несколько областей, которые имеют универсальный характер и под которые могут быть предоставлены достаточные международные ресурсы. Учитывая, что передача ресурсов промышленными странами развивающимся странам в последние годы почти не растет и что, сколь бы желательным это ни было, похоже, шансов на ее увеличение немного, необходимо будет сконцентрировать усилия в нескольких областях, где можно эффективно продвигаться вперед, опираясь на ограниченные международные ресурсы.

34. В основу программы, которую предлагает независимый эксперт в настоящем документе, положено международное сотрудничество в форме соглашения между странами - донорами ОЭСР, финансовыми учреждениями и заинтересованными развивающимися странами об осуществлении трех основных прав - права на питание, права на первичную медицинскую помощь и права на начальное образование - в оговоренный период времени. Эти три права были выбраны, поскольку они тесно связаны с правом на жизнь - самым основным из всех прав человека. Питание имеет решающее значение для выживания. Первичная медицинская помощь необходима как минимальное требование для жизни без

4/ John Rawls, A Theory of Justice, Harvard University Press, 1971.

болезней, по крайней мере в первые годы, а начальное образование необходимо для умственного развития ребенка, чтобы из него могла получиться полноценная личность. На выбор повлияло также то, что ряд международных организаций ведет работу в этих областях без планов действий, которые гораздо легче было бы преобразовать в осуществимую всемирную программу по правам человека.

35. Независимый эксперт вполне осознает, что международное сообщество могло бы выбрать ряд других областей прав человека, имеющих такое же значение. По сути дела, выбрать несколько из них, отдав предпочтение перед другими, можно только в ходе обсуждения и рассмотрения на международных форумах, тщательного анализа последствий выбора и их осуществимости с учетом возможного наличия национальных и международных ресурсов. Единственное замечание, которое независимый эксперт хотел бы сделать, это, по крайней мере для начала, замечание о том, что выбор должен быть ограничен минимум несколькими областями и попытками успешно осуществить программу, которая затем может быть распространена с тем же успехом на другие области.

II. ПРАВО НА РАЗВИТИЕ КАК ПРАВО НА ПРОЦЕСС РАЗВИТИЯ

A. Обзор содержания права на развитие

36. Текст Декларации о праве на развитие содержит основные элементы правового подхода к развитию. Первая статья, являющаяся декларативным заявлением, закладывает основу под остальную часть Декларации, утверждая истину, на которой она построена. Статья гласит: **"Право на развитие является неотъемлемым правом человека, в силу которого каждый человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном и культурном и политическом развитии, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы"**.

37. Во-первых, речь идет о праве человека, называемом **правом на развитие**, и это право является неотъемлемым, т.е. его нельзя игнорировать. Затем речь идет о процессе **"экономического, социального, культурного и политического развития"**, признаваемом как развитие, при котором **"могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы"**. Право на развитие является правом человека, в силу которого **"каждый человек и все народы"** имеют право **"участвовать, вносить вклад и пользоваться плодами"** такого процесса развития. В последующих статьях эти принципы детализируются и поясняется природа права на развитие.

38. Например, в статье 1 признается, что не только **"каждый человек"**, но и **"все народы"** имеют право на развитие. В пункте 1 статьи 2 ясно сказано, что **"человек"** является основным субъектом процесса развития как **"активный участник и бенефициарий права на развития"**. Даже если **"народы"** как коллективы **"людей"** имеют ряд прав, таких, как право на полный суверенитет над своими природными богатствами и ресурсами, человек должен быть активным участником и бенефициарием этого права.

39. Процесс развития, "при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы", в ряде статей описан в качестве целей политики развития или мер осуществления права на развитие. Например, согласно пункту 3 статьи 2 подобный процесс развития должен выражаться в "постоянном повышении благосостояния всего населения и всех отдельных лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ". В статье 8 говорится еще конкретнее, что право на развитие обеспечит "равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, питанию, жилью, занятости и справедливому распределению доходов" и что "должны быть приняты эффективные меры по обеспечению активной роли женщин в процессе развития", а также проведены "соответствующие экономические и социальные реформы" в целях "ликвидации всех социальных несправедливостей".

40. При осуществлении такого процесса развития, на которое каждый человек имеет право в соответствии с правом на развитие, все заинтересованные стороны: отдельные люди, государства, действующие на национальном уровне, и государства, действующие на международном уровне, - несут свою долю ответственности. Согласно пункту 2 статьи 2, "все люди несут ответственность за развитие в индивидуальном и коллективном плане"; они должны предпринимать соответствующие шаги при "полном уважении прав человека и основных свобод, а также своих обязанностей перед обществом". Тем самым признается, что люди выступают одновременно в индивидуальном качестве и как члены коллективов или сообществ и имеют обязанности перед обществом, которые необходимо выполнять для содействия процессу развития.

41. Государства, согласно статье 3, "несут основную ответственность за создание национальных и международных условий, благоприятных для осуществления права на развитие". Эта ответственность дополняет вышеупомянутую ответственность отдельных лиц и касается только **создания условий** для осуществления, а не самого осуществления права на развитие. Только сами люди могут сделать это. Действия государств, необходимые для создания таких условий, подробно описаны в разных статьях, где речь идет о национальных и международных мероприятиях. Что касается национального уровня, то в пункте 3 статьи 2 указывается, что "государства имеют права и обязанность определять соответствующую национальную политику развития", а в статье 8 говорится, что "государства должны принимать... все необходимые меры для осуществления права на развитие", а также поощрять участие населения во всех областях". Помимо этого, в пункте 3 статьи 6 от государств требуется принимать меры "в целях ликвидации препятствий на пути развития, возникающих в результате несоблюдения гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав", поскольку осуществление, поощрение и защита этих прав будет иметь жизненно важное значение для осуществления права на развитие, исходя из того, что "все права человека и основные свободы являются неделимыми и взаимозависимыми" (пункт 2 статьи 6). Кроме того,

ожидается, что государства будут принимать "решительные меры, направленные на ликвидацию массовых и грубых нарушений прав человека народов и лиц, затрагиваемых такими ситуациями, которые являются результатом апартеида, всех форм расизма и расовой дискриминации, колониализма, иностранного господства..." (статья 5).

42. Что касается обязательства государств, действующих на международном уровне, то Декларация совершенно справедливо подчеркивает ключевое значение международного сотрудничества. Согласно пункту 3 статьи 3, "государства должны сотрудничать друг с другом в обеспечении развития и устранении препятствий на его пути... и выполнять свои обязанности таким образом, чтобы содействовать установлению нового международного экономического порядка, основанного на суверенном равенстве, взаимозависимости, взаимной заинтересованности...". Та же мысль повторяется в статье 6, которая гласит, что "все государства должны сотрудничать в целях содействия, поощрения и укрепления всеобщего уважения и соблюдения всех прав человека и основных свобод", являющихся, как отмечено в статье 1 Декларации, важнейшими составными частями. В статье 7, в частности, говорится, что все государства должны содействовать установлению, поддержанию и укреплению международного мира и безопасности и полному разоружению, добиваясь, чтобы высвобождаемые в результате этого ресурсы использовались в целях всестороннего развития, в частности развивающихся стран.

43. Чрезвычайно важно, что в статье 4 в весьма категоричной форме утверждается, что государства должны принимать в индивидуальном и коллективном порядке меры, направленные на разработку политики в области международного развития с целью содействия осуществлению права на развитие. В ней признается, что для обеспечения быстрого развития развивающихся стран необходимо принятие постоянных мер, и далее говорится, что "в дополнение к усилиям, прилагаемым развивающимися странами, необходимо эффективное международное сотрудничество в предоставлении этим странам соответствующих средств и возможностей для ускорения их всестороннего развития". Чтобы в полной мере оценить значение, которое Декларация придает международному сотрудничеству, статью 4 следует читать одновременно со вступительным предложением к преамбуле Декларации, где содержится ссылка на "цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций, касающиеся осуществления международного сотрудничества в решении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам". Это ссылка на статью 1 Устава, а в пользу международного сотрудничества можно также привести ссылки на статьи 55 и 56 Устава, где государства-члены обязуются совместно и самостоятельно принимать меры для содействия "а) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; б) разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем, и с) всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии", и затем заявляют, что все члены Организации Объединенных Наций "обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией"

для достижения этих целей. Поскольку Устав имеет особый статус как основа нынешней международной системы, это обязательство выражает готовность к международному сотрудничеству со стороны всех государств, входящих в Организацию Объединенных Наций.

44. Венская декларация и Программа действий подтверждают торжественно выраженную готовность всех государств выполнять свои обязательства, согласно Уставу Организации Объединенных Наций (пункт I.1), гласящему, что государствам следует сотрудничать друг с другом в деле обеспечения развития и устранения препятствий на пути развития и что международному сообществу следует содействовать эффективному международному сотрудничеству в целях осуществления права на развитие (пункт I.10), что для обеспечения стабильного прогресса в деле осуществления права на развитие необходимы эффективные программы развития на национальном уровне, а также справедливые экономические отношения и благоприятное экономическое окружение на международном уровне (там же) и что международному сообществу следует приложить все усилия, чтобы облегчить решение конкретных проблем, таких, как устранение бремени внешней задолженности развивающихся стран, в дополнение к усилиям правительств этих стран.

45. Итак, в свете вышеизложенного и анализа текста Декларации основные элементы права на развитие можно резюмировать следующим образом: право на развитие является правом на процесс развития, который дает возможность в полной мере осуществлять все права человека и основные свободы (статья 1) и который должен претворяться в жизнь таким образом, чтобы:

- a) каждый человек, вовлеченный в него, эффективно, в полной мере и осознанно участвовал во всех стадиях принятия решений (статьи 1, 2(3) и 8);
- b) каждый человек имел равную возможность доступа к ресурсам (статья 8);
- c) каждый человек имел право на справедливое распределение благ и доходов от развития (статьи 2 и 8);
- d) государства выполняли свои обязанности, открывая возможность для материального воплощения процесса развития путем проведения в жизнь соответствующей национальной и международной политики развития (статьи 3 и 4);
- e) развивалось международное сотрудничество между государствами (и международными учреждениями), призванное облегчить осуществление права на развитие; и наконец, что наиболее важно,
- f) вся эта деятельность проводилась при полном соблюдении гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав (преамбула, статьи 6 и 9).

46. Значение последнего элемента обусловлено тем фактом, что право на развитие является правом человека и как таковое является взаимозависимым и неотделимым от других гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав в том смысле, что отрицание любого из этих прав приведет к отрицанию самого права на развитие. Поэтому программа осуществления права на развитие должна быть основана на обеспечении защиты всех этих прав. Программа, которую предлагает независимый эксперт в настоящем документе, построена на идеях Венской декларации и Программы действий и мер международного сотрудничества, дополняющих усилия правительств самих стран, направленные на содействие развитию методами, согласующимися с правом на развитие, и том виде, как оно сформулировано выше и разъяснено в Декларации о праве на развитие.

В. Процесс развития

47. Природа процесса развития, на которое имеет право каждый человек и все народы точно так же, как на право на развитие, была определена в Декларации как процесс, в рамках которого в полной мере могут быть осуществлены все права человека и основные свободы. В основе своей он строится вокруг понятия о равенстве и справедливости при том, что большинство населения в настоящее время бедно и испытывает лишения, нуждаясь в повышении своего уровня жизни и возможностях для улучшения своего положения. Подразумевается также, что нуждается в улучшении благосостояние "всего населения". Понимание благосостояния в данном случае охватывает далеко не только обычные понятия экономического роста, но и расширение возможностей и потенциала для реализации этих возможностей.

48. Учитывая это, данный подход не вписывается в обычный подход к экономическому развитию, целью которого многие годы было обеспечение роста производства материальных ценностей и рыночных услуг. Промышленные страны, насчитывающие сотни лет истории экономического роста, развивались в процессе накопления капитала и не имели за плечами, по крайней мере на начальных этапах индустриализации, впечатляющих достижений в утверждении равенства и справедливости. После второй мировой войны им удалось добиться успехов в восстановлении разрушенных войной производственных структур, в первую очередь за счет перевода крупных ресурсов по Плану Маршалла, а затем за счет расширения торговых и платежных договоренностей между собой. Ожидалось, что развивающиеся страны, далеко отстающие от промышленных стран по технологическому и физическому потенциалу, пойдут по тому же пути наращивания благосостояния и производственного потенциала в результате роста валового национального продукта (ВНП) и расширения торговли и платежей.

49. Международное сообщество, безусловно, вполне осознавало, что развивающиеся страны как группа изначально находились в неблагоприятном положении из-за недостаточной развитости их потенциала, нехватки квалифицированной рабочей силы, технологий и накопленного капитала. Оно предоставляло существенную помощь развивающимся странам

путем двусторонней и многосторонней передачи ресурсов, поддержки платежного баланса со стороны МВФ и долгосрочного инвестирования средств со стороны Всемирного банка. Но политика развития определялась стремлением к максимальному росту ВВП, увеличению производства, совершенствованию технологии и агрегированию потребления. Понятия равенства, справедливости, участия и свободы имели второстепенное значение, и при разработке национальной и международной политики развития о них вспоминали в последнюю очередь. Однако именно эти понятия воплощают в себе добавленную стоимость концепции права на развитие.

50. Безусловно, всегда существовала часть ученых-экономистов, еще со времен Адама Смита и классических экономистов до последнего времени, которые считали, что идея развития выходит далеко за рамки простого роста производства и материального благосостояния, включая в себя идеи благотворительности, справедливости или, по меньшей мере, улучшения участи бедных или предоставления людям более широкого выбора. Но большинство из них было готово принять принцип максимального увеличения валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения за основу своей стратегии развития вместо того, чтобы переориентировать подход в целом в соответствии с принципами равноправия и справедливости.

51. Хорошим примером тому является лауреат Нобелевской премии У.А. Льюис, который в своей "Теории экономического роста" соглашается с тем, что целью развития является расширение возможностей выбора для людей, но решает сосредоточить свой анализ на росте производства на душу населения, поскольку "это позволяет человеку лучше контролировать окружающую его среду и тем самым повышает степень его свободы" 5/. Рост ВВП становится одновременно целью и инструментом развития.

52. Многие экономисты и разработчики политики находились также под влиянием тезиса Кузнеця о том, что рост доходов и равенство доходов находятся в обратно пропорциональной зависимости, т.е. политика, направленная на достижение большего равенства, может фактически привести к сокращению роста. Даже те, кто не поддерживал этого тезиса - а более поздние эмпирические исследования, действительно, не сумели доказать этот тезис на основе опыта развивающихся стран - не всегда выступали за переориентацию самой сути процесса развития на основе стремления к справедливости. Они могли говорить о политике, которая максимально стимулировала рост ВВП, и последующем принятии ряда мер по его перераспределению с целью облегчения участи самых бедных и обездоленных. Эта точка зрения получила выражение в известной

5/ W.A. Lewis, The Theory of Economic Growth, London, Allen and Unwin, 1955, pp. 9-10, 420-421.

"концепции минимальных потребностей", руководствуясь которой международные учреждения пытались помочь развивающимся странам обеспечить бедные слои населения продовольствием, необходимым для удовлетворения его минимальных потребностей.

53. Право на развитие или право на процесс развития, при котором могут быть осуществлены все права человека и основные свободы, требует качественно иного подхода, при котором идеи равенства и справедливости являются главными детерминантами развития, а вся структура развития формируется этими детерминантами. Например, если речь идет о сокращении бедности, о предоставлении прав бедным слоям населения или о повышении уровня жизни в наиболее бедных регионах, структура производства должна корректироваться таким образом, чтобы этих результатов можно было добиться при помощи политики развития. Цель политики должна заключаться в том, чтобы решение этой задачи минимально отражалось на других целях, таких, как ускорение общего роста производства. Но если нужно пойти на компромисс, при котором рост будет ниже реально достижимого максимума из-за стремления к установлению справедливости, с ним надо согласиться. Если ставится задача привлечения населения к участию в процессе развития, то решения должны приниматься при полном участии тех, кто будет пользоваться их плодами, не забывая о том, что в случае, если это ведет к задержке самого процесса, то такую задержку следует сводить к минимуму. Если ставится задача добиться минимального уровня благосостояния какой-либо группы нуждающегося или обездоленного населения, то простая передача дохода путем предоставления благотворительной помощи или субсидий может оказаться неверной политикой, и, возможно, этим людям нужна возможность получить работу или самостоятельно заняться ею, что может потребовать принятия мер, осуществления которых простой рыночный процесс, возможно, не сумеет обеспечить.

54. Правовой подход к развитию требует от нас пересмотреть цели и средства развития. Если задачей развития является повышение благосостояния народа, то экономический рост, выражающийся в накоплении материальных ценностей и увеличении валового национального продукта, не будет целью сам по себе. Он может быть одной из целей и может также быть средством достижения ряда других целей, когда "благосостояние" равноценно осуществлению прав человека. Процветающее сообщество рабов, не имеющих гражданских и политических прав, невозможно считать обществом благоденствия. Воспитание, обучение и профессиональная подготовка могут сделать человека более продуктивным, способным получать больший доход для удовлетворения большего числа потребностей, и поэтому они становятся средством достижения цели экономического роста. Но образование развивает также способности к чтению, общению, участию в дискуссии и ведению полноценной жизни.

55. Чтобы ухватить эти нюансы и более рационально разбить по категориям переменные величины при разработке политики развития, Амартия Сен, ставший лауреатом Нобелевской премии по экономике в 1998 году, подошел к рассмотрению этой проблемы почти исключительно с точки зрения права на развитие. По мнению г-на Сена, развитие

лучше всего воспринимается как процесс расширения основных свобод, которыми пользуются люди 6/. Рост ВВП, индустриализация, технологические достижения весьма важны как средство расширения свобод, которыми пользуются люди. Но эти свободы зависят также от других определяющих факторов, таких, как социальное и экономическое устройство, образование, предоставление медицинской помощи, социального обеспечения, а также политических и гражданских прав, свободы участвовать в публичной дискуссии и деятельности, направленной на развитие. Основные свободы являются составными частями развития, но одновременно они же являются и инструментами развития. Свободное волеизъявление народа, который пользуется гражданскими и политическими правами, содействующими развитию через участие, чрезвычайно важно для этого процесса. Концепция развития как свободы, таким образом, полностью объединяет права человека с правом на развитие.

56. Тесно связана с этим концепция возможностей, к которой Сен и многие другие экономисты часто обращались и использовали на практике 7/. Свобода достижения ценных функций называется "возможностями", а "функции" определяются как то, что мы ценим за то, что это делается или есть, например то, что мы здоровы, грамотны или образованы, способны участвовать в жизни общества, свободны говорить, свободны объединяться и т.д. В этом смысле развитие становится продолжением возможностей человека вести такую жизнь, которую он ценит. Государственная политика, национальная или международная, может расширять диапазон возможностей, а эффективно используемые общественностью возможности участия могут влиять на разработку самой государственной политики. Поэтому, определяя государственную политику, предусматривающую осуществление права на развитие, целесообразно сделать упор на возможностях и их расширении в конкретных секторах.

III. ПРОГРАММА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ

57. В нижеследующих пунктах излагается подход к осуществлению права на развитие, значение которого можно обсудить на международных форумах и в среде ученых, экспертов, в международных учреждениях и неправительственных организациях не только в индивидуальном порядке, но и в ходе совещаний, семинаров и конференций. Задача независимого эксперта состоит в том, чтобы дать толчок процессу укрепления международного доверия к методам осуществления права на развитие.

6/ См. Amartya Sen, "Development as Freedom", the First Presidential Lecture, The World Bank, 1997.

7/ См. A.K. Sen, Commodities and Capabilities, North Holland, 1995; Resources, Values and Development, Harvard University Press, 1984.

58. Право на развитие может быть осуществлено главным образом путем коллективных действий. Это право включает в себя личные права, которые согласно известному канадскому философу Чарльзу Тейлору концентрированно выражены в "способности отдельного человека определять, каким образом общество ведет себя в отношении его", такие, как право на жизнь и свободу слова, объединений, совести и религии. Но оно выходит за эти рамки, включая в себя права, которые могут быть обеспечены только в результате позитивных действий государства или действий групп гражданского общества, дополняющих действия государства. Они подобны "правам на солидарность" Карела Васака или тому, что Чарльз Тейлор назвал "основными социальными целями" ^{8/}. Элементы личных прав могут осуществляться традиционным путем государствами-участниками, выполняющими свои обязательства перед человеком. Но элементы прав на солидарность, связанные с экономическими, социальными и культурными аспектами права на развитие, должны осуществляться путем соответствующего планирования социальных действий. Такие действия будут включать в себя позитивные действия государства и негосударственных общественных групп активистов, но должны также дополняться международными действиями других государств и международных учреждений, особенно учитывая то, что при тенденции к глобализации в мире национальные действия ограничены международным окружением.

59. Экономическая политика любой страны в тяготеющем к глобализации мире больше не может проводиться изолированно от международного взаимодействия, и даже отдельная страна может проводить множество видов политики, которые способны по-разному отразиться на разных группах населения. Превращение права на развитие в одно из прав человека, признанных всеми правительствами, обязывает их следовать такому кодексу поведения, который не только удерживает их от подрыва условий, необходимых для осуществления этого права, но и активно поощряет и содействует его осуществлению. Поскольку оно является одним из прав человека, оно принадлежит каждому человеку, независимо от национальности, страны или континента, и обязательства государства путем позитивных действий помогать гражданам всех остальных государств распространяются за пределы его границ. Обязательства государства перед собственными гражданами, безусловно, имеют первостепенное значение, поскольку образ жизни отдельного гражданина в решающей степени зависит от действий государства. Но ни одно государство не может игнорировать, каким образом его действия отражаются на гражданах других государств. Поэтому каждое государство, признавая право на развитие, обязано обеспечить, чтобы его политика и действия не препятствовали осуществлению этого права в других странах, и предпринимать позитивные действия для помощи гражданам других государств в осуществлении этого права. До тех пор пока права, связанные с правом на развитие, не

^{8/} Charles Taylor, "Human Rights, The Legal Culture" in Philosophical Foundation of Human Rights, UNESCO, 1986, and Karel Vasak, Third Generation of Human Rights - The Rights of Solidarity, International Institute of Human Rights, 1975.

кодифицированы пактом, подобные обязательства могут не носить характера международно-правовой санкции. Но добровольное признание Декларации означает признание моральных обязательств, которые в любом случае являются основой правовой системы.

60. До эффективного осуществления права на развитие пока еще далеко, но не потому, что оно не включено ни в какой договор или пакт. Даже после формулирования и принятия многими правительствами гражданским и политическим правам понадобилось немало времени, прежде чем они были включены в национальные и международные законы, стали учитываться судами и приобрели обязательную силу. Даже сегодня их осуществление не всегда является универсальным и всеобъемлющим. Точно так же понадобится немало времени, прежде чем право на развитие станет универсальным и всеобъемлющим. Но процесс пошел. Ему предстоит измениться в ходе разрешения конфликтов между групповыми, национальными и международными интересами, которого необходимо добиться путем коллективных действий, взаимного сотрудничества и создания коалиций. До тех пор пока для разрешения этих конфликтов не будут разработаны процедуры, дающие различным групповым интересам стимул к соблюдению этих прав, простые разговоры о принятии и даже кодификации их в качестве закона не станут гарантией осуществления Декларации.

Международное сотрудничество в целях осуществления права на развитие

61. Потребность в международном сотрудничестве или обязательство государств сотрудничать друг с другом в целях осуществления права на развитие, как мы отметили, была должным образом признана. Одним из инструментов международного экономического сотрудничества была официальная помощь в целях развития (ОПР) или иностранная помощь, но это всего лишь один из набора методов, которые могут использоваться членами международного сообщества для сотрудничества друг с другом. Открытие доступа на рынки путем либерализации торговли, предоставление стимулов для расширения потоков капиталовложений и передачи технологии, предоставление двусторонней и многосторонней помощи для осуществления структурной перестройки и экономических реформ и прощение долгов, а также помощь странам в преодолении финансового кризиса и выхода из других чрезвычайных ситуаций - вот лишь некоторые из различных путей сотрудничества членов международного сообщества друг с другом.

62. Важно обеспечить, чтобы при всех этих методах сотрудничества различные права, охватываемые правом на развитие, были в полной мере защищены. Как мы отмечали, в докладе Рабочей группы по праву на развитие говорится: "Верховному комиссару по правам человека следует продолжать диалог со Всемирным банком, Международным валютным фондом и другими финансовыми учреждениями с целью добиться включения принципов права на развитие в их политику, программу и проекты" (E/CN.4/1998/29, пункт 40). Рабочая группа рекомендует, "в частности, Верховному комиссару подчеркнуть, что в своей деятельности и программах международные финансовые учреждения должны придавать первостепенное значение использованию имеющего практическую направленность подхода к праву на развитие в его многогранных аспектах".

Независимый эксперт полностью поддерживает эту рекомендацию и хотел бы добавить к перечню учреждений, с которыми Верховному комиссару следует взаимодействовать, Комитет содействия развитию ОЭСР, представляющий двусторонних доноров, и рекомендовать создать механизм или форум для консультаций между Верховным комиссаром по правам человека и этими учреждениями.

63. Содействие развитию или иностранная помощь, однако, останется по-прежнему наиболее важным инструментом международного сотрудничества, поскольку для проведения своего политического курса власти могут использовать ее по собственному усмотрению. Поэтому желательно было бы увеличить объем иностранной помощи. Нам полезно вспомнить о добровольном, т.е. имеющем силу морального обязательства, намерении отдельных стран направлять 0,7% ВВП на иностранную помощь, и мы призываем те страны, которые не выполнили свои обязательства, сделать это. За последние несколько лет объем помощи оставался неизменным, а у нескольких крупных стран он сократился. Но происходил феноменальный рост международных потоков частного и неконцессионного капитала из этих стран. Было бы полезно выяснить, нельзя ли имеющуюся в ограниченном количестве помощь использовать в качестве рычага для направления крупных сумм частного капитала именно в те страны, которые частный капитал обходит, но которые в наибольшей степени нуждаются в нем, чтобы содействовать осуществлению права на развитие 2/.

2/ Господствует мнение, что контрпродуктивно настаивать на увеличении иностранной помощи, поскольку страны ОЭСР за истекшие годы "устали от помощи". Независимый эксперт не находит серьезных подтверждений усталости от помощи в докладах о предоставлении ОПР странами КСР (таблицы 1 и 2 и график). ОПР в процентной доле от ВВП стран ОЭСР никогда не достигала 0,7%, а постоянно держалась на уровне 0,32/0,33% более 15 лет почти до 1992 года. Даже Соединенные Штаты, доля ОПР от ВВП которых всегда была значительно ниже, чем у других стран КСР, сохраняли эту долю относительно стабильной до 1992 года, после чего она стала довольно устойчиво сокращаться. Поскольку абсолютный объем помощи США был очень большим, он превышал общую долю стран ОЭСР, хотя довольно значительное число из них в течение этого периода сохраняло куда более высокое процентное отношение ОПР к ВВП. После 1993 года размеры этой доли у всех стран КСР сократились, но это можно объяснить, скорее, внутренним состоянием их экономики и другими факторами, а не усталостью от помощи. По сравнению с 1985-1986 годами у крупных стран-доноров, таких, как Япония, Франция, Германия, Нидерланды и даже Соединенное Королевство, размеры чистой ОПР в реальном выражении по ценам 1995 года были значительно выше даже в 1995-1996 годах. Тенденция была аналогичной и для ОПР по ценам 1995 года в долларах из расчета на душу населения. Только Соединенные Штаты, безусловно, сократили размер ОПР как в абсолютном выражении, так и из расчета на душу населения. Но это не означало, что Соединенные Штаты утратили интерес к сотрудничеству с развивающимися странами путем передачи ресурсов. Объем помощи в долларовом эквиваленте, поступающей из Соединенных Штатов, по-прежнему очень велик, и в последние годы стоит на втором по объему месте после Японии, а то, каким образом Соединенные Штаты сумели организовать широкую поддержку странам, столкнувшимся с кризисом, будь то в Латинской Америке или Восточной Азии, свидетельствует об их желании сотрудничать с этими странами, когда они убеждены в пользе подобного сотрудничества.

64. Однако важен не столько объем передаваемых ресурсов, сколько само использование этих ресурсов. Доноры законно обеспокоены тем, насколько эффективно передаваемые ими развивающимся странам ресурсы направляются на цели развития. Условия, налагаемые без добровольного согласия получателей, противоречили бы духу правового подхода к развитию. Но, если они являются составной частью понимания и воспринимаются как "договор", основанный на взаимном обязательстве о выполнении условий для осуществления программ, они могут стать эффективным инструментом осуществления права на развитие.

Договор о развитии

65. Идея "договора" впервые была высказана норвежским министром иностранных дел Т. Столтенбергом в конце 80-х годов и развита другими экономистами, занимающимися проблемами развития, а также в Докладе о развитии людского потенциала. Она заключалась в поддержке программ, которые развивающиеся страны должны были осуществлять согласно поэтапной политике, подкрепленной однозначным обязательством доноров о выделении необходимой помощи, выражающейся в открытии доступа как на финансовые, так и на торговые рынки, и осуществлением других политических мер, вписывающихся в усилия стран-получателей помощи 10/.

66. При разработке программ осуществления права на развитие полезно было бы напомнить еще раз о концепции договора о развитии. Это не умаляет значение проделанной работы и использования ресурсов на текущие программы. Но международное сообщество может изъявить желание принять несколько конкретных международных

10/ T. Stoltenberg "Towards a World Development Strategy" in *One World or Several*, Louis Emmerij (ed.), OECD, Paris. В этой работе Столтенберг излагает свой взгляд на договоры о развитии, как на всеобъемлющие долгосрочные обязательства промышленных стран о выделении помощи на цели развития для осуществления долгосрочных планов развития стран третьего мира. Эта мысль была подхвачена другими специалистами Центра развития ОЭСР, когда было предложено создать Комиссию по проблемам развития для поддержания непрерывного диалога между развивающимися и промышленными странами. Идея договора о развитии менее амбициозна и в большей степени связана с пониманием или соглашением между развивающейся страной, осуществляющей программы корректировки и реформ, и группой промышленных стран, обеспечивающих предоставление необходимой помощи для осуществления программ. Логика взаимного обязательства была сформулирована в докладе Группы 24 стран МВФ "Функционирование и совершенствование международной валютной системы", **обследование МВФ**, сентябрь 1985 года, и развита Арджуном Сенгуптой в работе "Многосторонние договоры о поддержке экономических реформ", часть 8 приложения "Вывоз Югу: доклад Комиссии по проблемам Юга" (1990 год) и в "Докладе ПРООН о развитии людского потенциала" (1992 год).

программ, чтобы приступить к осуществлению права на развитие в форме договоров между развитыми и развивающимися странами, которые возьмут на себя обязательства следовать взаимосогласованной политике и процедурам и предоставлять заранее оговоренную необходимую финансовую и иную помощь. До тех пор пока осуществление этих программ не мешает выполнению других программ или достижению других целей, это будет определенным прогрессом на пути к осуществлению права на развитие.

Поэтапный подход

67. Процесс развития, в ходе которого осуществляется право на развитие, должен разворачиваться постепенно, одновременно с ростом международной и национальной экономики, а также расширением масштабов движения за права человека. Концепция развития как свободы, как мы отмечали, куда шире обеспечения соответствующего уровня доходов или потребления. Это - "вектор", состоящий из большого числа элементов, таких, как доходы, занятость, здравоохранение, образование или возможности в целом, которые включают в себя все формы свобод. Рост какого-либо из элементов этого вектора, такого, как показатель доходов или занятости на душу населения, не влечет за собой автоматического роста уровня других элементов, таких, как здравоохранение, питание, продолжительность жизни или образование. Но более высокий уровень доходов на душу населения или занятости при проведении соответствующей политики позволяет быстрее улучшить положение с другими элементами. Однако то же самое верно и в отношении других элементов: более высокий уровень образования или здравоохранения повышает производительность труда и при проведении правильной дополнительной политической линии облегчает повышение доходов на душу населения или занятости.

68. Таким образом, любая программа, которая повышает уровень любого из элементов вектора развития, не понижая при этом уровень любого другого элемента, приведет к повышению уровня развития. Подобный подход в данном контексте будет означать, главным образом, ненарушение других прав, таких, как гражданские и политические права, и соблюдение принципов транспарентности, отчетности, равенства и участия, которые, как было указано выше, и являются путем осуществления права на развитие. Таким образом, можно было бы наращивать на национальном и международном уровне движение к осуществлению права на развитие как права человека.

Международный договор об осуществлении права на питание, оказание первичной медицинской помощи и начальное образование

69. Например, мы можем начать с определения ряда широко известных прав, таких, как право на питание, право на оказание первичной медицинской помощи и право на начальное образование, как с минимальных показателей права на развитие, требования по

которым должны быть соблюдены. Международное соглашение может быть заключено либо в форме нового пакта, либо в форме части существующего пакта или протокола, делающих эти три права точно так же, как и остальные права, "не допускающими отступлений" от них 11/. В основном, эти три права дополняют не допускающее отступлений от него право на жизнь, которое лежит в основе всех прав и нарушение которого влечет за собой применение санкций и карается не только самим государством, но и всеми другими государствами и международным сообществом. Все стороны, подписавшие соглашение, должны взять на себя обязательство не только обеспечивать выполнение этих прав в отношении граждан собственного государства, но и предоставлять необходимую помощь и создавать необходимые условия для их выполнения в других государствах.

70. Этим правам будет отдаваться приоритет при использовании финансовых и административных ресурсов государства. Каждый человек должен иметь возможность настаивать на выполнении этих прав как обязательств государства. Международное сообщество и правительства развитых стран должны объединиться и наметить пути оказания помощи правительствам развивающихся стран в осуществлении этих прав, определенных международным сообществом, точно так же, как они делают это при осуществлении гражданских и политических прав. Хотя эти обязательства и являются добровольными и даются с согласия сторон, с момента принятия они должны осуществляться.

71. Все три права: право на питание, право на получение начального образования и право на получение первичной медицинской помощи - отражены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, статья 11 (1) которого признает право каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, а статья 11 (2) обязывает государства-участники принимать необходимые меры индивидуально и в порядке международного сотрудничества по улучшению методов производства, хранения и распределения продуктов питания, признавая "основное право каждого человека на свободу от голода". В статье 13 признается "право каждого человека на образование", а для обеспечения полного осуществления этого права "начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех". Статья 14 требует от каждого государства-участника, которое не смогло установить обязательного бесплатного образования, взять на себя обязательство в течение двух лет выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь в течение разумного числа лет принципа такого

11/ Существование таких не допускающих отступлений прав, признанное Международным пактом о гражданских и политических правах (1966 год), статья 4 которого допускает отступление от обязательств по этому Пакту во время чрезвычайного положения, но провозглашает ряд таких прав, как право на жизнь, право на защиту от применения пыток и право на свободу мысли, не допускающими отступлений от них.

образования. Право на оказание первичной медицинской помощи включено в закрепленное статьей 12 (1) признание права каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Чтобы добиться осуществления этого права, согласно статье 12 (2), государства-участники должны, в частности, обеспечить сокращение мертворождаемости и детской смертности, предупреждать и лечить эпидемические болезни и обеспечивать медицинскую помощь. Первичная медицинская помощь будет лишь отчасти состоять из этих мер, а разработанная ВОЗ стратегия предоставления первичной медицинской помощи включает охрану здоровья матери и ребенка, планирование семьи, иммунизацию, лечение обычных заболеваний, предоставление основных лекарств, снабжение чистой водой и санитарно-профилактические мероприятия. К этому можно добавить обеспечение доступа к квалифицированным специалистам с регулярной доставкой 20 основных медикаментозных средств в пределах одного часа пути.

72. В статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах излагается общий принцип осуществления этих прав государствами-участниками всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер в максимальных пределах имеющихся ресурсов и в порядке международной помощи и сотрудничества. Самое главное, будучи составной частью прав человека, эти права должны осуществляться как права человека, при полном соблюдении гражданских и политических прав и с эффективным участием всех заинтересованных сторон, при обеспечении равных возможностей доступа и честного распределения благ развития.

73. Затем будет необходимо разработать мероприятия, подлежащие проведению в жизнь правительствами развивающихся стран, которые принимают требования договора с международным сообществом, представленным донорами и международными финансовыми учреждениями. Эти мероприятия потребуют планирования соответствующей политики, поэтапного осуществления деятельности и расходов, предоставления и распределения денежных средств на национальном и международном уровнях при строгом соблюдении прав человека. Транспарентность и отчетность должны сочетаться с децентрализованным принятием решений с полным и эффективным участием всех бенефициаров. Должны быть обеспечены равные возможности доступа к ресурсам и честное распределение благ при полном соблюдении прав человека. Должна быть также сделана оценка стоимости этих программ и объема ресурсов, которые может мобилизовать само государство. Производя подобную оценку, необходимо учитывать не только возможности правительств мобилизовать ресурсы, но принимать во внимание и другие требования. Исходя из этого необходимо выяснить потребности в международном сотрудничестве, предоставлении финансовых ресурсов, а также технической помощи, доступа на рынок и предоставлении других возможностей.

74. Процесс разработки этих мероприятий должен в полной мере отвечать поставленным задачам и быть демократичным. Заинтересованные правительства должны быть способны на равных вести переговоры с представителями доноров и Всемирного банка, который обязан производить экспертизу проектов, осуществляемых в таких странах; МВФ, который

участвует в оценке их способности мобилизовать ресурсы, и специализированными учреждениями, такими, как ФАО, ВОЗ и ЮНИСЕФ, которым известны требования, предъявляемые к осуществлению проектов в областях снабжения продовольствием, предоставления первичной медицинской помощи и начального образования. Как только будут выработаны мероприятия для осуществления программ осуществления права на питание, права на получение первичной медицинской помощи и права на начальное образование, будет достигнута договоренность о том, что государствам предстоит сделать для осуществления права на развитие на четко определенных этапах. Затем представители международного сообщества подтвердят, что они предоставят ресурсы и другие средства международного сотрудничества в соответствии с оценкой требований, которые необходимо удовлетворить для проведения мероприятий в жизнь. По сути своей договор выглядит как принятие взаимного обязательства. Если заинтересованные развивающиеся страны в полном объеме выполняют обязательства об осуществлении этих прав согласно выработанным при их полном участии договоренностям, международное сообщество, доноры и финансовые учреждения будут выполнять свою часть обязательств, предоставляя необходимую финансовую, техническую и прочую помощь.

75. Необходимо более тщательно изучить, каким должен быть соответствующий механизм выработки мероприятий для договора. Международное финансовое сообщество неоднократно разрабатывало подобные взаимно согласованные планы действий с отдельными странами, сталкивавшимися с конкретными проблемами. В конце 80-х годов МВФ опробовал один из методов работы с развивающимися странами с высокой степенью задолженности, которые задерживали выплаты при выполнении своих обязательств по ее погашению. Была создана группа стран-доноров для оказания поддержки соответствующей стране при помощи международных финансовых учреждений, таких, как Всемирный банк, региональные банки развития и МВФ, для разработки программ реформ и корректив, в соответствии с которыми в случае, если соответствующая развивающаяся страна предпринимала все предусмотренные шаги, международное сообщество гарантировало бы ей предоставление необходимых ресурсов. Различие между этой и другими обычными договоренностями МВФ и Всемирного банка заключается в масштабах диалога между развивающимися странами и странами-донорами в процессе осуществления программы и при необходимости позволяет вносить изменения в программу, для того чтобы обеспечить полное участие сторон в этом процессе.

76. Для облегчения выработки этих договоренностей стоит продумать применение группового подхода, при котором в предлагаемую постоянную группу входили бы представители стран - доноров ОПР; МВФ, Всемирный банк и региональный банк развития заинтересованной страны как представители финансовых учреждений; представители ФАО, ВОЗ и ЮНИСЕФ, специализирующиеся на вопросах, связанных с осуществлением трех прав: на питание, первичную медицинскую помощь и начальное образование, и представитель Комиссии по правам человека, отвечающий за оценку программы на предмет ее соответствия требованиям соблюдения прав человека. Эта группа могла бы собираться для обсуждения и выработки совместно со страной, желающей взять

на себя обязательство о соблюдении этих прав, плана действий по осуществлению прав на питание, первичную медицинскую помощь и начальное образование в четко определенной последовательности в течение предусмотренного периода времени. Затем может быть достигнута договоренность между государством, заявляющим о готовности осуществить программу в полном соответствии с планом, и международным сообществом, готовым предоставить международную поддержку. Модель подобного механизма не единственная, и нужно изучить, какой из вариантов наиболее рационален и приемлем. Как только идея договора будет принята, нетрудно будет достичь договоренности о наиболее подходящем механизме его практической разработки.

Дополнительная политика и действия на национальном уровне

77. Необходимо повторить, что придание этим трем правам характера прав, не допускающих отступлений, или характера минимальных требований, подлежащих удовлетворению, не означает, что другие элементы права на развитие, включая гражданские и политические права, могут нарушаться или игнорироваться. Одним из путей, позволяющих добиться того, чтобы применялся "правовой подход", заключается в том, чтобы осуществлять их, обеспечивая транспарентность, отчетность и участие. Помимо этого, необходимо предпринять позитивные шаги для защиты всех прав и свобод. Ведь все стороны, подписавшие Декларацию, несут моральное обязательство делать все от них зависящее, чтобы содействовать реализации всех элементов права на развитие как права человека. Как минимум, поскольку они берут на себя договорное обязательство об осуществлении трех основных прав, им следует, по меньшей мере, обеспечить, чтобы не ухудшалась ситуация, касающаяся других элементов прав, связанных с правом на развитие.

78. Хотя настоящей программе осуществления минимум трех прав в виде договора о развитии предложено придать форму международного сотрудничества с поэтапным подходом, не следует думать, что она недооценивает истинное значение действий на национальном уровне. Как ясно говорится в Декларации о праве на развитие и подтверждается в Венской декларации и Программе действий, основную ответственность за осуществление прав человека несут государства. В программах действий ряда международных конференций, проведенных в 90-х годах, были намечены цели и задачи, а также меры, которые необходимо принять государствам для обеспечения осуществления права на развитие.

79. Государствам-участникам потребуется также проводить политику роста и развития, которая будет дополнять политику осуществления каждого человека, включая три вышеуказанных из них. В ряду таких дополнительных политических мер наиболее важным было бы включение в них шагов по борьбе с бедностью на национальном и международном уровнях. Поднимая уровень жизни людей, находящихся за чертой бедности, на более высокий уровень, и не опуская при этом никого за эту черту, удастся повысить общее благосостояние населения, обеспечивая также большее равенство, каким бы показателем оно ни измерялось. При устойчивом росте ВВП и сохранении такого же распределения доходов общее потребление на душу населения должно возрасти, что приведет к снижению

общего уровня бедности. Но если рост ВВП не будет устойчивым или если распределение доходов и расходов ухудшится, то увеличение ВВП на душу населения может не привести к уменьшению бедности.

80. Поэтому необходимо принять меры для недопущения ухудшения распределения доходов при росте средних доходов или для недопущения того, чтобы рост доходов сопровождался снижением других не относящихся к доходам показателей благосостояния, таких, как здравоохранение, питание или образование. Иными словами, политика осуществления права на развитие при соблюдении любых конкретных прав, таких, как право на питание, первичное медицинское обслуживание и начальное образование, должна сопровождаться проведением в жизнь тщательно разработанных программ обеспечения роста и развития, специально ориентированных на бедные слои населения (т.е. тех, кто живет за чертой бедности), будь то программы государственного распределения или специальные программы занятости, или иные планы социального развития, которые расширяют возможности бедных слоев населения. Только проводя такую политику, можно будет добиться осуществления права на развитие. Программа осуществления этого права не может быть сформулирована и осуществлена без подобных основных программ роста и развития.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРОГРАММА ДАЛЬНЕЙШЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

81. Независимый эксперт получил задание на три года, в течение которых, как ожидается, он изучит материалы и разработает программу осуществления права на развитие. В настоящем докладе он в предварительном плане излагает свой подход, все элементы которого должны быть тщательно изучены в консультации с представителями различных органов, учреждений, правительственных и неправительственных организаций, а также учеными и экспертами. Он предложил схему претворения в жизнь права на развитие, попытавшись осветить основные характеристики правового подхода к развитию, который должен быть обеспечен любой программой действий. Затем он попытался выстроить модель осуществления права на развитие, шаг за шагом, начиная с трех прав - на питание, первичное медицинское обслуживание и начальное образование, сочетая международное сотрудничество с национальными обязательствами государства. Затем по истечении определенного периода это можно будет обобщить и развить, включив сюда другие элементы права на развитие в полной и всеобъемлющей форме.

82. С Рабочей группой необходимо проконсультироваться относительно того, достаточно ли на первоначальном этапе сконцентрировать усилия на этих трех правах или следует охватить и другие. Безусловно, необходимо отметить, что осуществление этих трех прав несовместимо с нарушением какого-либо из других прав человека, поскольку противоречит самому духу права на развитие. Конечно, должны быть приняты сохраняющие статус-кво меры в отношении других прав человека, чтобы не допустить никакого ухудшения положения с их соблюдением. Определяя потребности в ресурсах для осуществления этих прав, надо должным образом учитывать необходимость принятия мер, обеспечивающих, по меньшей мере, сохранение статуса-кво. Что касается программы ликвидации бедности, то

следует предпринять соответствующие шаги для осуществления ряда программ борьбы с бедностью, включающих политику стимулирования роста, который, как отмечалось выше, будет необходим для создания жизненно важной основы для реализации трех основных прав. Но, возможно, слишком расширить эту группу программ не удастся из-за существенной ограниченности ресурсов, и не только финансовых, но и физических, технических и организационных. Даже если правовой подход окажется не слишком дорогостоящим в финансовом отношении, он может потребовать весьма значительных организационных и технических ресурсов.

83. Что касается этих трех основных прав, то может понадобиться определить элементы правового подхода подробнее, особенно в том, что касается участия и справедливого распределения благ. В настоящий момент, когда программы разрабатываются на местах, эти характеристики будут в разных странах разными. Тем не менее общие черты такого подхода к конкретным правам должны прорабатываться более систематически с учетом мнений заинтересованных сторон. Независимый эксперт более подробно изучит различные аспекты этих прав вместе со специальными докладчиками, а также со Всемирным банком, региональными банками и специализированными учреждениями.

84. Что касается международного сотрудничества, то идея договора является лишь одной из моделей - практическая осуществимость этой идеи, как и других альтернатив, нуждается в дальнейшем более подробном изучении. Комитет ОЭСР по оказанию помощи в целях развития и двусторонние учреждения-доноры изложили свой подход к сотрудничеству в целях развития, который весьма близок к подходу независимого эксперта. Исследование Комитета содействия развитию "Каким будет XXI век - роль сотрудничества в целях развития" 1996 года, исследование Шведского управления международного развития "Сотрудничество в целях развития в XXI веке" 1997 года, "Белая книга" министра Соединенного Королевства по вопросам международного развития "Ликвидация бедности в мире - вызов XXI века" 1997 года и доклад - политическое исследование Всемирного банка "Оценка помощи" - во всех этих документах определены основные составляющие, на которых может быть построен подход к Договору о развитии, предложенному независимым экспертом. Независимый эксперт изучит этот подход, консультируясь с данными учреждениями.

85. Точно так же, как международное сотрудничество может использоваться для развертывания программ осуществления права на развитие, оно может эффективно использоваться для недопущения ухудшения положения с осуществлением данного права в развивающихся странах, сталкивающихся с финансовым и другими видами кризиса. Для выработки всеобъемлющего подхода к сотрудничеству в целях развития было бы важно изучить эти проблемы на примере исследования ряда случаев.

86. Как только данный подход будет соответствующим образом разработан, возможно, полезно будет подумать о проведении форума для его обсуждения под эгидой Комиссии по правам человека, где группа уполномоченных правительств могла бы обсудить с международными финансовыми учреждениями и органами, занимающимися оказанием помощи, или Комитетом содействия развитию и заинтересованными развивающимися странами проблемы, встречающиеся в процессе осуществления права на развитие, и меры, которые можно было бы принять для их решения. Поскольку Декларация о праве на развитие не является пактом, данный форум не может обладать статусом договорного органа и его рекомендации не будут иметь правовой основы. Но цель заключается в том, чтобы разработать подход, основанный на консенсусе, и для этого такая открытая дискуссия может оказаться крайне полезной.

Таблица 1

Выделение ОПР странами - членами Комитета содействия развитию

	Процентная доля от ВВП								
	1976/75	1985/86	1986-90 в среднем	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Австралия	0,53	0,47	0,39	0,38	0,37	0,35	0,34	0,36	0,30
Австрия	0,17	0,28	0,22	0,34	0,30	0,30	0,33	0,33	0,24
Бельгия	0,55	0,51	0,45	0,41	0,39	0,39	0,32	0,38	0,34
Канада	0,49	0,49	0,46	0,45	0,46	0,45	0,43	0,38	0,32
Дания	0,53	0,85	0,91	0,96	1,02	1,03	1,03	0,96	1,04
Финляндия	0,17	0,43	0,58	0,80	0,64	0,45	0,31	0,32	0,34
Франция	0,42	0,58	0,59	0,62	0,63	0,63	0,64	0,55	0,48
Германия	0,38	0,45	0,41	0,40	0,38	0,36	0,34	0,31	0,33
Ирландия	0,10	0,27	0,20	0,19	0,16	0,20	0,25	0,29	0,31
Италия	0,11	0,34	0,37	0,30	0,34	0,31	0,27	0,15	0,20
Япония	0,21	0,29	0,31	0,32	0,30	0,27	0,29	0,28	0,20
Люксембург	--	0,17	0,19	0,33	0,26	0,35	0,40	0,36	0,44
Нидерланды	0,77	0,97	0,96	0,88	0,86	0,82	0,76	0,81	0,81
Новая Зеландия	0,47	0,28	0,25	0,25	0,26	0,25	0,24	0,23	0,21
Норвегия	0,68	1,10	1,12	1,13	1,16	1,01	1,05	0,87	0,85
Португалия	--	0,06	0,19	0,30	0,35	0,28	0,34	0,25	0,21
Испания	--	0,09	0,13	0,24	0,27	0,28	0,28	0,24	0,22
Швеция	0,78	0,85	0,90	0,90	1,03	0,99	0,96	0,77	0,84
Швейцария	0,19	0,30	0,31	0,36	0,45	0,33	0,36	0,34	0,34
Соединенное Королевство	0,39	0,32	0,30	0,32	0,31	0,31	0,31	0,29	0,27
Соединенные Штаты	0,26	0,23	0,20	0,20	0,20	0,15	0,14	0,10	0,12
ВСЕГО ОТ СТРАН - ЧЛЕНОВ КОМИТЕТА СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ	0,32	0,33	0,33	0,33	0,33	0,30	0,30	0,27	0,25
<i>ИЗ НИХ:</i>									
Членов ЕС	0,40	0,45	0,45	0,45	0,45	0,44	0,42	0,38	0,37

Таблица 2

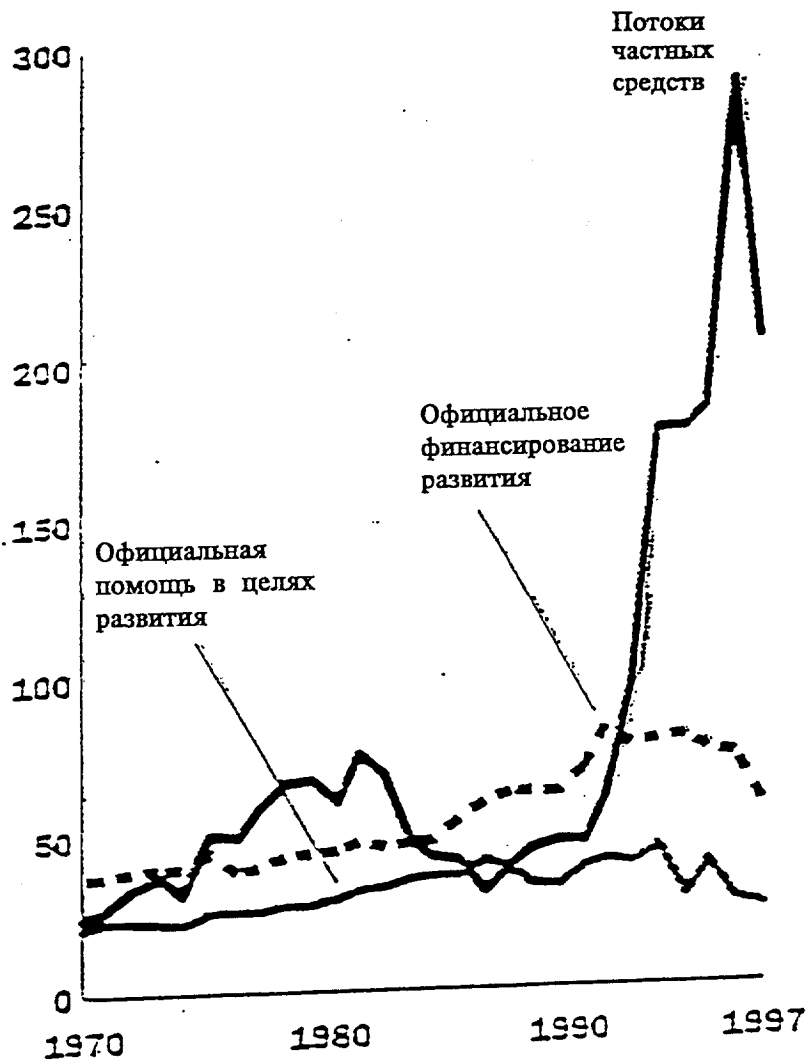
Долгосрочная тенденция предоставления ОПР Комитетом содействия развитию

	Объем чистой ОПР (в млн. долл. по ценам и обменному курсу 1995 года)			ОПР на душу населения страны-донора по курсу долл. 1995 года	
	1975/76	1985/86	1995/96	1985/86	1995/96
Австралия	903	1 169	1 118	73	62
Австрия	246	543	670	72	83
Бельгия	1 033	1 137	989	115	98
Канада	1 611	2 154	1 914	85	64
Дания	618	1 187	1 708	232	325
Финляндия	141	470	406	96	79
Франция	4 278	7 333	7 977	132	137
Германия	5 258	7 663	7 709	99	94
Ирландия	25	84	165	24	46
Италия	659	2 971	1 906	52	33
Япония	5 452	10 817	12 702	89	101
Люксембург	--	26	75	136	185
Нидерланды	1 888	2 916	3 296	201	213
Новая Зеландия	188	124	118	38	33
Норвегия	486	1 138	1 263	274	289
Португалия	--	42	236	9	24
Испания	--	404	1 287	21	33
Швеция	1 358	1 704	1 783	204	201
Швейцария	435	850	1 078	130	152
Соединенное Королевство	2 883	2 887	3 174	51	54
Соединенные Штаты	10 551	12 642	8 282	53	31
ВСЕГО ОТ СТРАН - ЧЛЕНОВ КОМИТЕТА СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ	38 013	58 262	57 856	79	71
<i>из них:</i>					
Членов ЕС	18 387	29 368	31 381	--	--

*Достигнув высшей точки в 1991 году,
объем помощи снизился.*

Рис. 1. Финансовые потоки в развивающиеся страны

В млрд. долл. США по курсу 1995 года



Источник: Глобальное финансирование развития в 1998 году.