



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/54
16 February 2001

RUSSIAN
Original: FRENCH/ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят седьмая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Права человека и крайняя нищета

Доклад, представленный независимым экспертом г-жой А.-М. Лизен в соответствии
с резолюцией 2000/12 Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
РЕЗЮМЕ		3
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 8	4
A. Последовательное углубление содержания	1 - 4	4
B. Участники диалога, являющиеся объектом приоритетного внимания	5 - 6	5
C. Ранее сформулированные рекомендации	7	5
D. Новые элементы резолюции 2000/12 Комиссии по правам человека	8	6

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
II. ОСОБЕННОСТИ ДОКЛАДА	9 - 16	6
A. Сохранение крайней бедности: усиление различий во многих государствах-членах	9	6
B. Увеличение числа участников борьбы с крайней бедностью	10 - 13	7
C. Мировая миграция бедного населения как свидетельство неуклонного стремления к избавлению от крайней бедности	14 - 16	8
D. Таблица, отражающая изменение характера докладов		8
III. ВЫБРАННАЯ ПРОЦЕДУРА	17 - 45	10
A. Анализ комментариев к первому докладу 2000 года	17 - 24	10
B. Выводы, сделанные на основе сопоставительного анализа	25 - 34	12
C. Процедуры выполнения резолюции 2000/12	35	17
D. Промежуточный итог	36 - 45	18
IV. ДИАЛОГ С МВФ: ФОРМИРУЮЩАЯСЯ ИНТЕРАКТИВНОСТЬ ОТНОШЕНИЙ	46 - 68	20
V. ПРИОРИТЕТНОЕ ВНИМАНИЕ ПРОБЛЕМЕ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ БЕДНЕЙШЕГО НАСЕЛЕНИЯ	69 - 99	28
VI. ВЫВОДЫ	100 - 105	37

Приложения

I. Вопросник для правительств	39
II. Вопросник для правозащитных учреждений стран	42
III. Вопросник для неправительственных организаций	45
IV. Вопросник, используемый независимым экспертом в беседах с представителями наиболее обездоленной части населения	48

РЕЗЮМЕ

При подготовке двух предыдущих докладов 1999 и 2000 годов независимый эксперт решила посвятить свои усилия и рекомендации прежде всего политике государств, ее успехам и недостаткам, последствиям политики международных финансовых учреждений, исходя при этом из стремления добиться учета в ней прав человека, а также вопросу о необходимости обеспечения пока еще не полностью достигнутой согласованности действий международных организаций, на которые возложена борьба с бедностью, обратив особое внимание на полезность обмена накопленным ими опытом.

Продлевая мандат независимого эксперта своей резолюцией 2000/12, Комиссия по правам человека просила ее, в частности, проводить оценку взаимосвязи между поощрением и защитой прав человека и ликвидацией крайней нищеты путем выявления позитивной национальной и международной практики, а также изучать стратегии преодоления крайней нищеты и их социальные последствия.

В докладе отражено изменившееся за два года мировое положение, которое характеризуется неуклонным ростом роли специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, продолжающимся ростом показателей крайней бедности во многих частях мира, расширением процесса осознания проблемы правительствами и НПО, развитием мировой миграции бедного населения, ощутимыми эволюционными изменениями в деятельности международных финансовых учреждений.

Эксперт считает, что важными элементами доклада должны и впредь обязательно оставаться анализ практики государств и вопрос о согласованности действий внутри системы Организации Объединенных Наций и о необходимости влияния на финансовые учреждения, роль которых начиная с 1998 года лишь возрастала.

Центральной темой второго доклада является диалог с МВФ, и характер происходящих изменений внушает оптимизм, в связи с чем в докладе будет глубже рассмотрена взаимосвязь между бреттон-вудскими учреждениями, их мандатом и экономическими, социальными и культурными правами.

Наконец, большое внимание в докладе будет уделено проблеме выражения мнения беднейшими слоями населения на основе следующих вопросов: "Контактами какого типа они располагают?", "Кому они высказывают свои потребности?", "Каким образом соответствующие структуры доводят информацию об этих потребностях до правительств?". В докладе содержится предложение об обеспечении более углубленной подготовки кадров, которая необходима для того, чтобы информация о беднейших слоях

населения оперативно обрабатывалась и передавалась директивным органам государств, принимающим решения об их политике.

В доклад включены вопросники трех видов - для государств-членов, НПО и правозащитных учреждений стран (см. приложения). Предлагаемая в докладе стратегия рассчитана на четыре этапа и предусматривает выяснение степени знаний бедного населения о правах, обучение в целях борьбы с бедностью, задействование потенциала самоорганизации и возможностей ведения действенной борьбы для преодоления состояния бедности и, наконец, необходимые меры по мобилизации (всемирный альянс против бедности).

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Последовательное углубление содержания

1. В своем комментарии к докладу независимого эксперта международное движение "Четвертый мир" так резюмировало происшедшие после выхода доклада важные изменения: "Сегодня уже сформировался всемирный консенсус в вопросе признания крайней бедности наиболее глобальным и наиболее постоянным нарушением прав человека". Следует напомнить, что Комиссия по правам человека впервые проявила интерес к установлению и рассмотрению взаимосвязи между крайней бедностью и осуществлением прав человека десять лет назад.
2. Краткий исторический экскурс в прошлое, охватывающий период с 1990 года, когда Комиссия приняла свою резолюцию 1990/15 и обратилась в ней к Подкомиссии по поощрению и защите прав человека с просьбой рассмотреть вопрос о крайней нищете, и по 1998 год, когда резолюцией 1998/25 на г-жу Анн-Мари Лизен был возложен мандат независимого эксперта, свидетельствует о том, что Комиссия по правам человека стала гораздо шире участвовать в деятельности по искоренению крайней бедности, воспринимаемой как отказ во всех правах человека. Сегодня эта проявившаяся в 1990 году решимость является важным и стабильным элементом анализа вопроса о поощрении и защите прав человека. В данном промежуточном докладе этот анализ предполагается углубить.
3. В своем предыдущем докладе (E/CN.4/2000/52) независимый эксперт сформулировала соответствующие рекомендации с той целью, чтобы побудить государства-члены эффективно бороться с крайней бедностью, а международные финансовые учреждения - принять во внимание последствия их политики для беднейших

слоев населения. Существенное значение в этих рекомендациях придается децентрализации.

4. В резолюции 2000/12 от 17 апреля 2000 года Комиссия по правам человека, одобрявшая содержащиеся в докладе эксперта выводы, просила проводить оценку взаимосвязи между поощрением и защитой прав человека и ликвидацией крайней нищеты.

В. Участники диалога, являющиеся объектом приоритетного внимания

5. При подготовке двух предыдущих докладов 1999 и 2000 годов независимый эксперт решила посвятить свои усилия и рекомендации прежде всего следующим темам:

- a) политике государств-членов и ее успехам и недостаткам;
- b) последствиям политики международных финансовых учреждений - при этом она рассчитывала добиться от них учета в ней прав человека;
- c) вопросу о необходимости обеспечения пока еще не полностью достигнутой согласованности действий международных организаций, на которые возложена борьба с бедностью, - при этом предполагалось обратить особое внимание на полезность обмена накопленным ими опытом.

6. В первый доклад были включены общие положения и сопоставительные критерии для оценки законодательных мер или практики государств, направленных на борьбу с крайней бедностью, с точки зрения важнейших прав человеческой личности - на жилье, здоровье, образование, благосостояние, питание, обеспечение (статья 25 Всеобщей декларации прав человека).

С. Ранее сформулированные рекомендации

7. Основные рекомендации независимого эксперта касались действий вышеупомянутых субъектов, некоторых конкретных мер, принимаемых на международном, национальном и местном уровнях в интересах особо уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении групп общества, а также таких создающих нестабильность ситуаций, как вооруженные конфликты и природные катастрофы, которые способствуют ухудшению положения наиболее обездоленных групп населения во многих странах (E/CN.4/2000/52, стр. 35-47).

D. Новые элементы резолюции 2000/12 Комиссии по правам человека

8. В настоящем докладе независимый эксперт попыталась в соответствии с определяющей ее мандат резолюцией 2000/12:

- a) продолжить оценку взаимосвязи между ликвидацией крайней нищеты и поощрением и защитой прав человека путем выявления позитивной национальной и международной практики;
- b) провести консультации с представителями беднейших слоев населения и с общинами, в которых они живут;
- c) привлечь к этой деятельности национальные учреждения по правам человека;
- d) изучить стратегии преодоления крайней нищеты и их социальные последствия;
- e) продолжить сотрудничество с международными финансовыми учреждениями с целью определения наиболее эффективных программ борьбы с нищетой.

II. ОСОБЕННОСТИ ДОКЛАДА

A. Сохранение крайней бедности: усиление различий во многих государствах-членах

Данные за 1998 год о численности населения, живущего менее чем на 1 долл. США в день, в разбивке по регионам (млн. чел.)

Южная Азия	Регион Африки, расположенный к югу от Сахары	Восточная Азия и Тихоокеанский регион	Латинская Америка и Карибский бассейн	Европа и Центральная Азия	Ближний Восток и Северная Африка
522	291	278	78	24	6

9. По данным Всемирного банка, "больше всего бедных в Южной Азии, а наиболее высокая доля бедных в общей численности населения - в регионе Африки, расположенном к югу от Сахары. Большая часть бедного населения живет в сельских районах, однако в городских районах масштабы бедности увеличиваются более быстрыми темпами. Женщины чаще, чем мужчины, бывают лишены права на владение землей и другим имуществом. Кроме того, им сложно получить доступ к кредитам. В пожилом возрасте они не имеют адекватной работы и недостаточно защищены экономически".

Источник: World Bank, *The World Bank Annual Report 2000*, p. 13.

Страна	Показатель бедности населения (%)	Доля неграмотных в общей численности взрослого населения (% неграмотных от общего числа населения в возрасте старше 15 лет, 1998 год)	Население, не имеющее доступа к питьевой воде (% , 1990-1998 годы)	Население, не имеющее доступа к медицинскому обслуживанию (% , 1981-1993 годы)	Население, не имеющее доступа к водопроводно-канализационной сети (% , 1990-1998 годы)
Алжир	24,8	34,5	10	--	9
Бенин	48,8	62,3	44	58	73
Боливия	17,4	15,6	20	--	35
Китай	19	17,2	33	--	76
Мозамбик	50,7	57,7	54	70	66

Источник: PNUD, Rapport sur le développement humain, 2000.

В. Увеличение числа участников борьбы с крайней бедностью

10. В своей резолюции 2000/12 Комиссия по правам человека просила независимого эксперта проводить консультации с представителями беднейших слоев населения и с общинами, в которых они живут, с национальными учреждениями по правам человека и НПО, борющимися с крайней нищетой. Она также просила ее проводить анализ политики государств и ее социальных последствий, а также сотрудничать с международными организациями, в том числе с международными финансовыми организациями.

11. Все громче заявляют о себе как об участниках борьбы с бедностью:

- a) НПО, ведущие эту борьбу одновременно с государствами;
- b) правозащитные учреждения стран;
- c) сами бедные слои населения и - в соответствующих случаях - их организации или сообщества.

12. В то же время эксперт считает, что важными элементами доклада должны и впредь обязательно оставаться анализ практики государств, а также вопросы о согласованности действий внутри системы Организации Объединенных Наций и о необходимом влиянии на финансовые учреждения, роль которых начиная с 1998 года лишь возрастала.

13. Весьма широкое распространение получила практика празднования 17 октября Международного дня борьбы за ликвидацию нищеты, и число мероприятий, проводимых в этой связи в государствах, увеличивается. Это бесспорный признак положительных изменений. Следует напомнить об успешном проведении Всемирного марша женщин против нищеты 17 октября 2000 года в Нью-Йорке.

C. Мировая миграция бедного населения как свидетельство неуклонного стремления к избавлению от крайней бедности

14. Со времени выхода в свет первого доклада в число привлекающих внимание социальных фактов входит гуманитарный аспект глобализации - миграция. Процессы миграции в мире, наверное, никогда не достигали такого масштаба, как сегодня. Мировую миграцию невозможно свести к той или иной этнической проблеме или явлению бегства от войны - она носит глобальный характер и представляет собой прежде всего бегство от бедности с использованием всех возможных средств мобильности.

15. Такая миграция бедного населения является отражением стремления, которое никогда не удастся сдержать путем восстановления границ: бедное население желает выйти из состояния крайней бедности. При необходимости оно, для того чтобы уехать, готово использовать любые средства. Для этого явления характерна относительность уровней: в странах с переходной экономикой бедность в количественном плане ниже, чем в Африке, однако природа процесса перемещения та же - подальше от бедности.

16. Возникает вопрос, сможет ли процесс глобализации идти параллельно с действиями по уменьшению масштабов расизма, если иметь в виду, что миграция, в том числе и нелегальная, является одним из ключевых факторов бедности?

D. Таблица, отражающая изменение характера докладов

	Доклад 2000 года	Мандат, основанный на резолюции 2000/12	Доклад 2002 года
<u>Государства-члены</u>	Позитивная практика. Рекомендации.	Продолжение оценки позитивной практики.	- Вопросник; - выбор стран для проведения углубленного анализа; - страны с переходной экономикой, сталкивающиеся с трудностями; - Африка; - Латинская Америка; - Азия.

	Доклад 2000 года	Мандат, основанный на резолюции 2000/12	Доклад 2002 года
<u>МВФ</u>	МВФ считает, что права человека не относятся к его мандату/возможности их учета ограничены.	Обратить особое внимание на место прав человека.	Значительные изменения: учет механизма, именуемого Фондом для борьбы с нищетой и обеспечения роста (ФБНР).
<u>Всемирный банк</u>	Уже определено рамочное понятие "комплексное развитие"; эволюционистское и позитивное видение.	Обратить особое внимание на необходимые эволюционные изменения.	- Разработка документа с изложением стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН); - участие в процессе, выражение интересов бедных слоев населения.
<u>Международные организации</u>	- Причастность каждого к этой проблеме - Одновременное отсутствие согласованности действий. - Приоритетная сфера приложения усилий - образование.	Поиск примеров позитивной практики и эффективных средств.	Проведение специального семинара в феврале 2001 года.
<u>НПО</u>	Движение "Четвертый мир", упоминавшееся ранее как наиболее активная НПО.	Уточнение анализа их роли.	Вопросник для наиболее крупных НПО.
<u>Национальные правозащитные учреждения</u>	Осознанное представление об экономических и социальных правах имеют весьма немногие из них.	Углубление осознания их роли.	Специальный вопросник.
<u>Бедные слои населения и их сообщества</u>	- Цыгане в Болгарии. - Индейцы в Эквадоре. - Тва в Бурунди. - Роль движения "Четвертый мир".	Необходимость налаживания прямых контактов и поощрения использования соответствующих методов для заявления их прав.	Установление контактов и проведение в присутствии эксперта семинаров на территории стран, охватываемых в этом докладе.

III. ВЫБРАННАЯ ПРОЦЕДУРА

A. Анализ комментариев к первому докладу 2000 года

17. Эксперт благодарит все правительства, органы системы Организации Объединенных Наций и неправительственные организации, пожелавшие высказать ей свои мнения по поводу рекомендаций, содержащихся в докладе по вопросу о крайней нищете (E/CN.4/2000/52). Она учитывает их по мере возможности. Эксперт обращает особое внимание на полезные комментарии НПО, которые иногда носят общий характер, но порой бывают и весьма конкретными, как, например, комментарии АДЕСЕН (Сенегал) о полезности увеличения объема финансовых средств (создание фонда), международного движения "Четвертый мир" - о необходимости более глубокого понимания новых перспектив, а также комментарии ДИОДБР ("Движение иезуитов в поддержку облегчения долгового бремени и развития"). Среди этих комментариев эксперт особенно внимательно учитывала комментарии, касающиеся катастрофического влияния войн и вооруженных движений на уровень бедности. Имеются в виду Балканы (бывшая югославская Республика Македония, Босния и Герцеговина) и Палестина (МАДРЕ).

18. Эксперт подчеркивает, что многочисленные комментарии государств-членов и организаций наглядно свидетельствуют о полезности децентрализации и о необходимости достижения консенсуса на местном уровне (Гватемала, Ливан, Парагвай, Португалия, а также Мировая продовольственная программа, ЭКЛАК, МОТ, ДИОДБР). Огромное влияние на положение беднейших слоев населения оказывают природные катастрофы: в Нигере представители коммуны Ниамея обращали внимание эксперта на драматизм возникшего по их причине положения, доказывая, что в таких случаях имеющихся у городов средств абсолютно недостаточно и что при существующих масштабах этих катастроф единственная надежда связана с международной солидарностью.

19. В нескольких комментариях было высказано предложение обратить внимание также и на права наследования как фактор бедности женщин, чтобы добиться признания права на наследство (Международная юридическая группа по правам человека). Эксперт также благодарна МОТ и ЮНЕСКО. ЮНЕСКО, например, она признательна за комментарии по поводу последовательного осуществления борьбы с бедностью и подписанного под ее эгидой "Бразилианского консенсуса" в отношении надлежащего управления, а также по вопросу о важности обретения всеми гражданского состояния (*гражданский статус*). На необходимость того, чтобы у каждого человека был гражданский статус, также особо указывали Португалия, Ливан, Азербайджан и все НПО.

20. Полезность углубленного диалога с МВФ особо подчеркивали, в частности, Азербайджан, Гватемала, Катар, Ливан, Мексика, Португалия, Парагвай, Чили, а также МОТ. Одна из НПО ("Кенсингтон уэлфер райтс юнион") обратила внимание на "недемократический характер" бреттон-вудских учреждений. Весьма полезными были напоминания о подходе к вопросу об искоренении бедности различных организаций [МОТ, ВОЗ, МПП (борьба за продовольственную безопасность)].
21. На активно реализуемые программы по созданию новых рабочих мест обратили внимание Ливан, Португалия, а также МОТ, МПП и ЮНИСЕФ. МПП вновь подчеркнула сохраняющуюся необходимость вовлечения в процесс школьного обучения девочек младшего возраста и срочность принятия соответствующих программ.
22. Во многих из представленных материалов [Монако, АДЕСЕН (Сенегал), ДИОДБР (Движение иезуитов в поддержку облегчения долгового бремени и развития)] был сделан акцент на роли НПО и их развитии.
23. ДИОДБР так комментирует подчеркиваемую в подавляющем большинстве комментариев необходимость создания всемирного альянса против бедности: "Институциональные последствия в этом плане являются весьма значительными, поскольку некоторые учреждения сосредоточили в своих руках больше власти, чем другие, не неся при этом никакой политической ответственности. Поэтому рекомендация Комиссии о создании всемирного альянса для осуществления совместной деятельности по ликвидации бедности встречает положительный отклик. Конкретным примером, свидетельствующим о необходимости создания такого альянса, является долговой кризис, который на протяжении десятилетий является фактором усиления страданий и невзгод бедных слоев населения и, несмотря на это, продолжается. Существует очевидная потребность в том, чтобы забрать рычаги управления процессом принятия решений и урегулирования кризиса из рук кредиторов и передать их группе более широкого состава, например начать использовать арбитражную процедуры, в поддержку которой выступают Кофи Аннан и многие другие группы".
24. Азербайджан, Грузия, Португалия считают, что очень важное значение имеют пенсии (гарантированные доходы пожилых людей). Гватемала и Ливан называют эффективным средством борьбы с бедностью профессиональную подготовку специалистов для работы в социальной сфере (в частности, разработчики экономических программ, помощники по социальным вопросам и т.д.).

В. Выводы, сделанные на основе сопоставительного анализа

25. Все участники диалога, решившие прокомментировать доклад по вопросу о крайней нищете, считают необходимыми конкретные меры по поддержке живущих в бедности женщин. Одни обращают особое внимание на пожилых женщин, а другие - на воспитание девочек младшего возраста. В конституциях нескольких стран с переходной экономикой, в частности, особо указано на необходимость создания системы обеспечения стабильных пенсий для пожилых людей.

26. Наиболее часто в числе эффективных мер по борьбе с бедностью называются меры по созданию людского и финансового потенциала в местных органах власти для ведения такой борьбы. А международное движение "Четвертый мир" правильно указывает на необходимость взаимодействия на всех уровнях. Позитивным элементом признается децентрализация.

27. Далее в качестве признаваемых эффективными мер упоминаются общественные программы по созданию новых рабочих мест, меры по обеспечению того, чтобы каждый ребенок имел гражданский статус, установление минимальных гарантированных доходов и повышение степени доступности медицинской помощи.

28. Все участники диалога считают необходимым участие в процессе реализации затрагивающих их мер представителей беднейших слоев населения, а также повышение роли НПО.

29. НПО и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций говорят главным образом о надлежащем управлении, эффективности налоговых систем и борьбе с коррупцией, а также об увеличении объема финансовых средств, выделяемых на международном уровне на цели развития.

30. НПО единодушно признают необходимость того, чтобы национальные правозащитные учреждения обращали внимание на реализацию экономических, социальных и культурных прав.

31. Эксперт обращает особое внимание на весьма интересный комментарий Колумбии к вопросу о взаимосвязи между деятельностью полиции и борьбой с бедностью. Замечания правительства этой страны касаются в основном рекомендаций независимого эксперта по поводу условий тюремного заключения, правовой помощи и роли полиции в решении проблемы крайней бедности. В своем ответе правительство высказывает мнение о том, что одним из факторов, обуславливающих преступную деятельность, является

экономический спад в стране и что, следовательно, бедность оказывает непосредственное влияние на положение в тюрьмах. Поэтому была поддержана рекомендация о создании альтернатив тюремной системе. В этой связи было указано на необходимость декриминализации некоторых деяний с целью сокращения тюремного населения, а также на тот факт, что экономическая ценность выполняемого в тюрьмах труда не позволяет удовлетворять минимальные потребности заключенных, не говоря уже об их семьях. В рамках процесса ресоциализации некоторые заключенные, пользуясь предусмотренными с этой целью в законодательстве так называемыми административными льготами, нанялись на работу или начали учиться, в том числе за пределами тюрем. Согласно сообщениям, в Колумбии законодательство предусматривает оказание бесплатной юридической помощи лицам, против которых были выдвинуты уголовные обвинения и которые не способны сами оплатить ее. Юридическую помощь могут оказывать общественные защитники или официально назначаемые адвокаты.

32. Была предоставлена информация о деятельности правозащитной группы Национальной полиции. Она включает в себя целый ряд направлений просветительской и профессионально-образовательной деятельности для военизированного и невоенизированного персонала. Кроме того, департамент общественного участия Национальной полиции принял программы по вовлечению общества в процесс формирования культуры безопасности и социальной дисциплины в целях усиления превентивных институциональных действий и облегчения взаимосвязей между полицией и обществом.

33. Авторы комментариев, как и прежде, единодушно отмечали в них роль МВФ и - в меньшей степени - Всемирного банка, рекомендуя диалог, путь эволюционных изменений и более широкий учет социальных целей; в некоторых случаях их роль становилась предметом более острой критики со стороны НПО. Всем хотелось бы достичь глобальной согласованности действий, отсутствие которой является столь заметным.

34. Концепция всемирного альянса против бедности, создать который требуют авторы всех комментариев от НПО и предлагают несколько государств-членов, может быть расширена. Международное движение "Четвертый мир" считает, что при создании предлагаемого экспертом всемирного альянса нужно идти дальше. Он должен охватывать всех тех, кого волнуют проблемы уважения человеческого достоинства и нищеты, являющейся его отрицанием, т.е. государства, регионы, муниципалитеты (см. Содружество городов по борьбе с нищетой, E/CN.4/2000/52, пункт 91), специализированные учреждения, НПО, а также религиозные организации, предприятия, гражданское общество в целом.

**Направления политики, охарактеризованные в докладе как имеющие
важное значение для борьбы с бедностью**

Страна	Укрепление диалога с МВФ в целях обеспечения учета им проблемы бедности (Всемирный альянс против бедности)	Укрепление национального правовозащитного учреждения с целью обеспечения учета им экономических и социальных прав	Предоставление местным органам власти реальных возможностей	Участие бедных слоев населения в выработке и реализации затрагивающих направлений политики	Право на получение гражданского статуса с момента рождения	Специальные меры в поддержку женщин	Программы создания новых рабочих мест	Надлежащее управление и меры по борьбе с коррупцией	Увеличение объема финансовых средств, выделяемых на международном уровне	Повышение роли НПО	Гарантированный минимальный доход
Парагвай	X	X	X		X			X			
Нигер (коммуна Ниамей)			X								
Монако (охрана среды)	X					X				X	
Португалия	X	X	X	X	X	X (+лица пожилого возраста)	X		X		X
Катар (оборонный бюджет)	X										
Грузия^c			X			X (+ дети)	X		X	X	X (пенсии для лиц пожилого возраста)
Чили	X		X			X		X			X
Азербайджан	X	X		Юридическо-правовая помощь	X (важно)				X		X (пенсии)
Колумбия		X	Роль системы правосудия	Непосредственная связь с положением в тюрьмах				X			
Гватемала	X	X (подготовка помощников по социальным вопросам)	X							X	
Ливан	X	X (подготовка помощников по социальным вопросам)	X		X		X		X		
Мексика	X								X	X	

**Направления политики, охарактеризованные в докладе как имеющие
важное значение для борьбы с бедностью**

Органы, организации и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций	Укрепление диалога с МВФ в целях обеспечения учета им проблемы бедности (Всемирный альянс против бедности)	Укрепление национально-правозащитного учреждения с целью обеспечения учета им экономических и социальных прав	Предоставление местным органам власти реальных возможностей	Участие бедных слоев населения в выработке и реализации затрагивающих направлений политики	Право на получение гражданства с момента рождения	Специальные меры в поддержку женщин	Программы создания новых рабочих мест	Надлежащее управление и меры по борьбе с коррупцией	Увеличение объема финансовых средств, выделяемых на международном уровне	Повышение роли НПО	Гарантированный минимальный доход
<u>ЮНЕСКО</u>	Необходим глобальный подход (в том числе к ВТО)	X	X	X Конкретная программа подготовки кадров, в том числе Бразильский консенсус	X	X		X	X	X	
<u>ВОЗ</u>		Здоровье является социальным правом				X			X	X	
<u>МПП</u>			X	X		X (Работники просвещения в окраинных районах)	X		X (борьба с голодом и за продовольственную безопасность)		
<u>ЭКЛАК</u>	X		X					X		X	
<u>МОТ</u>	X	X	X	X	X	X (и лица пожилого возраста)	X	X	X	X	X

**Направления политики, охарактеризованные в докладе как имеющие
важное значение для борьбы с бедностью**

НПО	Укрепление диалога с МВФ в целях обеспечения учета им проблемы бедности (Всемирный альянс против бедности)	Укрепление национального правового защитного учреждения с целью обеспечения учета им экономических и социальных прав	Предоставление местным органам власти реальных возможностей	Участие бедных слоев населения в выработке и реализации затрагивающих их направлений политики	Право на получение гражданского статуса с момента рождения	Специальные меры в поддержку женщин	Программы создания новых рабочих мест	Надлежащее управление и меры по борьбе с коррупцией	Увеличение объема финансовых средств, выделяемых на международном уровне	Повышение роли НПО	Гарантированный минимальный доход
<u>АДЕСЕН (Сенегал)</u>	Обеспечение глобальной согласованности действий МВФ и системы Организации Объединенных Наций в целях изменения стратегий МВФ	X		X	X	X	X	X	X	Создание фонда для искоренения бедности	X
<u>Международная юридическая группа по правам человека</u>		Право на наследство			X						
<u>"Кенсингтон УЭЛФЕР райтс юнион"</u>	X Недемократичность	X		X							
<u>"Четвертый мир"</u>		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<u>"Движение иезуитов в поддержку облегчения долгового бремени и развития"</u>	X		X	X						X	X

С. Процедуры выполнения резолюции 2000/12

35. Ниже описаны соответствующие процедуры:

Элементы резолюции 2000/12

Процедуры выполнения

- 1° Проводить оценку взаимосвязи между поощрением и защитой прав человека и ликвидацией крайней нищеты путем выявления позитивной практики:
- а) национальной; б) международной
- а) Национальный уровень:
- вопросник, направляемый каждому государству-члену;
 - выбор нескольких стран для организации более обстоятельных миссий с целью проведения анализа позитивной практики:
 - страны с переходной экономикой;
 - Африка;
 - Латинская Америка;
 - Азия.
- б) Международный уровень: эксперт по случаю проведения специального семинара, намеченного на февраль 2001 года, изучит вопрос об эволюции практики специализированных учреждений Организации Объединенных Наций под углом зрения борьбы с бедностью.
- 2° Проводить консультации с представителями беднейших слоев населения с целью расширения их возможностей для выражения своих мнений
- Посещение бедных групп и сообществ населения и организация семинаров в ходе каждой миссии эксперта.
 - Вопросник по этой теме, предназначенный для НПО.
 - Разработка схемы эффективного выражения мнений для окончательного доклада.

- | | |
|--|--|
| 3° Привлечение к деятельности национальных учреждений по правам человека | - Вопросник для национальных учреждений по правам человека.
- Организация посещений в связи с миссиями эксперта и проведение конкретных семинаров. |
| 4° Изучение стратегий преодоления крайней нищеты и их социальных последствий | Эксперт глубже изучит вопрос об осуществлении стратегий и их последствиях в связи с поездками по странам. Она обратит особое внимание на профессиональную подготовку лиц, борющихся с бедностью. |
| 5° Продолжать сотрудничество с международными финансовыми организациями с целью определения наиболее эффективных программ | В период между окончанием работы над одним докладом и началом работы над следующим эксперт занималась оценкой весьма глубоких эволюционных изменений, происходящих в обеих организациях. Она, в частности, посвятит свои усилия изучению деятельности МВФ применительно к посещенным странам:
- ФБНР (МВФ);
- ДССН (Всемирный банк).
Эксперт займется проблемой определения мандата бреттон-вудских учреждений. |
| 6° Содействовать проведению среднесрочной оценки хода осуществления первого Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты, запланированной на 2002 год | Доклад, возможно, даст толчок созданию настоящего всемирного альянса против бедности и будет способствовать расширению практики празднования 17 октября Международного дня борьбы за ликвидацию нищеты. |

D. Промежуточный итог

36. В рамках своего второго мандата эксперт уже посетила Беларусь и Алжир. Она продолжала контактировать на высоком уровне с руководителями Международного валютного фонда. В этой связи эксперт совершила поездки в Париж и Вашингтон. Кроме

того, она поддерживала контакты со Всемирным банком, а также двусторонние контакты с американскими властями.

37. Также в процессе выполнения своего второго мандата эксперт участвовала в совещании Содружества городов по борьбе с бедностью с целью доработки одной из важных рекомендаций доклада 2000 года - о роли местных органов власти в борьбе с бедностью.

38. 17 октября эксперт участвовала по приглашению движения "Четвертый мир" в праздновании Международного дня борьбы за ликвидацию нищеты (Нью-Йорк), а также в заключительных мероприятиях Всемирного марша женщин против нищеты, проводившихся в тот же день в Нью-Йорке.

39. Эксперт направила государствам-членам, национальным правозащитным учреждениям и НПО три вида вопросников, ответы на которые она рассчитывает получить к началу весны 2001 года (см. приложения I-III).

40. Эксперт участвует в подготовке семинара, организуемого с целью рассмотрения необходимости выработки проекта декларации о крайней бедности. Семинар должен дать возможность принять во внимание весь комплекс работ, выполняемых в различных специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций.

41. Эксперт планирует посетить страны, отличающиеся эффективной практикой борьбы с бедностью, в том числе Мексику, Боливию, Китай, Россию, Бенин и Мозамбик. Она будет участвовать в семинаре по вопросам борьбы с бедностью, который намечено провести в Мавритании.

42. Эксперт проводит работу по уточнению содержащейся в ее докладе 2000 года рекомендации о профессиональной подготовке лиц, которые контактируют с беднейшими слоями населения и на которые возложена подготовка и осуществление программ борьбы с бедностью, ориентируя структуру подготовки на обеспечение участия бедных слоев населения в процессе выражения их потребностей и ожиданий (подготовка помощников по социальным вопросам, подготовка в университетах специалистов по управлению программами). В этой связи она намерена провести углубленные дискуссии с представителями различных университетских учреждений, включая школу Вагнера Нью-Йоркского университета.

43. Эксперт проводит параллель между элементами высказываний беднейших представителей общества, услышанных в ходе своих миссий, и значительным

увеличением миграции бедного населения. Миграция является жизненной, экзистенциальной формой выражения потребностей и формулирования призывов о помощи. В докладе, опубликованном во Франции Национальным наблюдательным центром по проблемам бедности и социальной изоляции (23 ноября 2000 года), приведены весьма показательные цифры: ходатайства о выплате пособий для поддержки семей не подают 30-50% лиц, имеющих на это право. Такое явление, когда люди не пользуются своими правами, объясняется глубокими недостатками информационной работы в стране, где законодательный арсенал борьбы с бедностью является образцовым.

44. Для пользы дела следует глубже изучить влияние землеустройства и хозяйственного использования земель на уровень бедности, в частности на право на жилье.

45. Эксперт считает необходимым также и более глубокое изучение взаимосвязи между задачами мировой водной политики и доступом к воде беднейших слоев населения.

IV. ДИАЛОГ С МВФ: ФОРМИРУЮЩАЯСЯ ИНТЕРАКТИВНОСТЬ ОТНОШЕНИЙ

46. За два последних года произошли значительные изменения. Международный валютный фонд считает, что он должен играть важную роль в борьбе с бедностью. В частности, он пытается определить условия справедливого и устойчивого роста, являющегося первостепенным фактором борьбы с бедностью.

47. МВФ широко проводил эту работу в рамках инициативы по поддержке бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ) и сейчас проводит ее в еще более широких масштабах через Фонд для борьбы с нищетой и обеспечения роста (ФБНР), одной из основных целей которого является уменьшение бедности. Он руководит работой ФБНР, тесно сотрудничая со Всемирным банком, который внедрил практику подготовки ДССН - документа с изложением стратегии сокращения масштабов нищеты.

48. Конечно, ссылки на конкретные положения бреттон-вудского мандата по-прежнему используются в качестве аргумента, для того чтобы не учитывать права человека в деятельности МВФ. Тем не менее эксперт с удовлетворением отмечает заметные изменения на уровне анализа и практики.

49. МВФ признает желательным установление в законодательстве гарантированного минимального уровня доходов. В своих комментариях МВФ указал на то, что, хотя его установление и желательно, в докладе эксперта следует дать следующее пояснение: минимальный гарантированный доход должен быть соизмерим с финансовыми ресурсами, которыми располагает страна для обеспечения такой поддержки, и не должен

искажать стимулов, вводимых с целью создания рабочих мест для бедного населения и его вовлечения в процесс поиска работы. В беднейших странах введение минимального гарантированного дохода с финансовой точки зрения невозможно.

50. Подтверждая тот факт, что после выхода в свет первого доклада независимого эксперта в нем произошли заметные изменения, МВФ уточнил, что после его появления была внедрена практика подготовки страновых документов о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН), которые служат основой для кредитных операций бреттон-вудских учреждений со странами-членами, характеризующимися низким уровнем доходов. В ДССН описывается план уменьшения бедности, опирающийся на более широкую долгосрочную страновую рамочную программу развития. В этой связи МВФ также ссылается на новые элементы своей стратегии, реализуемой с 2000 года, в ряде публикаций и текстов заявлений директоров МВФ и Всемирного банка¹.

51. В то же время МВФ не признает, что играет роль "могильщика" социальной политики, которая была наглядно охарактеризована в докладе независимого эксперта. «Предложение *"Рекомендация МВФ может в одночасье свести на нет кропотливую работу тысяч субъектов социальной деятельности"* не соответствует действительности. Какие конкретные примеры побудили написать его? Ведя переговоры с властями стран, Фонд стремится помочь им достигнуть более высоких темпов устойчивого роста, имеющих исключительно важное значение для уменьшения бедности. При этом он обеспечивает бюджетную поддержку адекватных и эффективных социальных расходов, особенно в сферах здравоохранения и образования, и поощряет предоставление социальных гарантий с целью смягчения неблагоприятных социальных последствий требуемых реформ».

¹ Key Features of PRGF-Supported Programs (август 2000 года); Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) (август 2000 года); Poverty Reduction Strategy Papers - Progress in Implementation (август 2000 года); Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries - Review of Implementation (август 2000 года); совместное заявление г-на Келлера и г-на Вулфенсона "The IMF and the World Bank Group: An Enhanced Partnership for Sustainable Growth and Poverty Reduction" (5 сентября 2000 года). В документах IMF Survey vol. 29, No. 6 (20 марта 2000 года), vol. 29, No. 10 (22 мая 2000 года), vol. 29, No. 13 (3 июля 2000 года) и IMF Survey Supplement (сентябрь 2000 года) также содержатся соответствующие статьи о глобализации, проводимых Фондом социальной политики, долговой стратегии и политике в отношении военных расходов, а также данные об уровне социальных и военных расходов в тех странах, где Фонд осуществляет поддержку программ.

52. МВФ так комментирует предложенную экспертом рекомендацию о списании долга стран, имеющих наиболее высокую задолженность, и проведении необходимой демократической реформы бреттон-вудских учреждений (пункт 103): "Селективно-деформирующее регулирование может на практике привести к уменьшению притока в развивающиеся страны столь необходимого капитала. Применяемый в этой области Фондом подход заключается в поощрении эффективного распределения и уменьшения волатильности потоков капитала путем содействия прозрачности финансовых рынков и надлежащему управлению финансовыми учреждениями стран-кредиторов и дебиторов. МВФ и Всемирный банк проводят напряженную работу ради достижения поставленной цели - обеспечить, чтобы к концу 2000 года 20 стран начали получать долговые послабления в рамках расширенной инициативы по БСВЗ. Предполагается, что благодаря реализации этой инициативы и использованию не относящихся к ней традиционных механизмов облегчения долгового бремени, суммарный объем задолженности стран сократится в среднем примерно на две трети. Долг этих 20 стран МВФ планируется сократить наполовину, т.е. более чем на 2 млрд. долл. (в долларах США по курсу на конец 1998 года). К сентябрю 2000 года в рамках инициативы по БСВЗ 10 странам уже начали предоставлять долговые послабления на общую сумму 16 млрд. долларов. Докладчику следовало бы указать на то, что полностью успешной реализации инициативы по БСВЗ необходимо, чтобы страны-доноры предприняли дальнейшие меры для выполнения финансовых обязательств".

53. МВФ признал, что план демократической реформы международных финансовых и торговых организаций был воспринят хорошо, и отметил, что в последнее время он приступил к рассмотрению своей системы квот, на основе которой расчетным путем определяется право голоса его членов (в Исполнительном совете МВФ в основе права голоса лежит размер экономики государства-члена). Кроме того, МВФ решил продолжать повышать степень прозрачности своей деятельности и тем самым способствовать большей ответственности и диалогу с внешними группами и экспертами.

54. Эксперт обращает особое внимание на три комментария по рекомендациям, касающимся операций МВФ:

а) независимый эксперт рекомендует бреттон-вудским учреждениям ежегодно готовить подробные страновые доклады, содержащие оценку социального воздействия их политики, в частности в том, что касается ликвидации крайней нищеты. В будущем эти страновые доклады должны содержать компиляцию информации о контактах и видах сотрудничества, которые имели место с каждым сектором и каждым специализированным учреждением Организации Объединенных Наций. В этой связи следует отметить, что бреттон-вудские учреждения уже используют несколько

инструментов для наблюдения за социальными последствиями проводимой политики и, таким образом, придерживаются духа этой рекомендации. В основе кредитных операций, проводимых в рамках ФБНР, лежат подготавливаемые под руководством стран документы с изложением стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН). Страновые ДССН, служащие основой для кредитной деятельности Банка и Фонда, подлежат периодической актуализации в целях мониторинга прогресса в деле уменьшения бедности. Этот процесс может также помочь при определении любых требуемых изменений политики. Кроме того, в ДССН должны по мере возможности использоваться оценки социальных последствий (выполняемые Банком). В большинстве стран с низким уровнем доходов существуют весьма ограниченные возможности для сбора и анализа данных по социальной сфере, и бреттон-вудские учреждения вместе с двусторонними донорами координируют усилия по расширению своей технической помощи в этих областях. В настоящее время МВФ и Всемирный банк публикуют ряд более общих докладов по проблемам бедности, в том числе "World Development Report" и (совместно с Организацией Объединенных Наций и ОЭСР/КСР "A Better World For All" (июль 2000 года);

b) независимый эксперт вынес следующую рекомендацию: *"Любое соглашение, заключенное с правительством, должно содержать социальную клаузулу, подробно излагающую виды социальной политики, которую необходимо защищать от бюджетных сокращений: в сферах образования, здравоохранения, санитарно-гигиенических мероприятий, жилищного строительства". Она далее рекомендовала предложить "ПРООН, МВФ, Всемирному банку и Управлению Верховного комиссара по правам человека совместно подготовить доклад по содержанию этой защитной социальной клаузулы, с тем чтобы в ходе переговоров гарантировать сохранение конкретных аспектов социальной политики этой страны".* Политико-консультативная и кредитная деятельность Фонда в рамках ФБНР и существовавшего до него РФСП призвана обеспечить финансируемые на устойчивой основе бюджетные ассигнования для осуществления эффективных расходов в социальной сфере. Начиная с 1985 года во всех БСВЗ, программы которых поддерживаются МВФ, подушевые расходы (с учетом инфляции) на здоровье ежегодно возрастали на 4%, а на образование - более чем на 2%. Кроме того, число поступающих в школу учащихся увеличивалось на 1% в год, при этом у девочек темпы роста были более высокими, чем у мальчиков, благодаря чему сократился гендерный разрыв; детская смертность ежегодно уменьшалась на 2%, а показатели охвата иммунизацией - возрастали на 7-9%";

c) "независимый эксперт также считает, что *"механизм компенсации, позволяющий обеспечивать финансирование расходов на борьбу с крайней нищетой с использованием реструктуризации, является приоритетным аспектом роли бреттон-*

вудских учреждений". Расширенная инициатива по БСВЗ идет дальше, чем реструктуризация долга: она предусматривает *облегчение долгового бремени*. Кроме того, в соответствии с инициативой высвобождаемые благодаря долговым послаблениям средства должны использоваться в целях уменьшения бедности. Предполагается, что в 2000-2002 годах в десяти странах, получивших долговые послабления в рамках инициативы по БСВЗ, социальные расходы в среднем более чем в три раза превысят сумму фактических расходов на обслуживание долга".

55. Содержание комментариев, качественный учет поставленных в докладе целей, а также содержание бесед, которые эксперт имела в Вашингтоне, в частности с г-ном Келлером, свидетельствуют о том, что руководители МВФ придают большое значение сформулированным в резолюции целям борьбы с бедностью, в том числе таким аспектам, как формирование новой культуры внутри Фонда, определение реальных границ диалога с гражданским обществом (несмотря на всю его важность), обязанности правительств, важность развития сельских зон и базовой инфраструктуры, особенно в сельском хозяйстве, необходимость осуществления децентрализации государств с формированием соответствующих механизмов и финансовых средств и сопровождающей ее выработкой модели контроля за децентрализованными расходами.

56. Беседы эксперта в МВФ наглядно продемонстрировали прежде всего сдвиги, происшедшие за два года внутри структуры, и значительные изменения в процессе продвижения вперед, надежду на которые выражала в своем докладе эксперт. Эксперту хотелось бы обратить внимание на следующие из полученных ею замечаний:

а) в таких аспектах, как финансовая стабильность, макроэкономические корректировки, уменьшение бедности и содействие росту, произошли многочисленные изменения. Для уменьшения бедности правительства должны добиваться проведения в жизнь своей собственной политики и развивать свои институты, причем не только в области экономики (рыночные условия), но и в сфере отправления правосудия. Им следует также определиться с методами наблюдения и отслеживания расходов в социальной сфере и учитывать их в бюджете таким образом, чтобы МВФ мог помогать в разработке и выполнении содержательных социальных программ;

б) МВФ не предлагает "типовых концептуальных рамок". В основе ДССН лежит страновая стратегия, строящаяся на принципах участия. Страны оценивают свои приоритеты. В целях ДССН учитываются принципы Организации Объединенных Наций. Фонд и Всемирный банк предпринимают в финансовой сфере действия, направленные, в частности, на облегчение контактов с донорами. Во всех ДССН поощряется децентрализация. Например, быстрый процесс децентрализации идет в Индонезии;

с) в рамках расширенной инициативы по БСВЗ в случае одиннадцати стран наступил момент принятия решения в отношении осуществления промежуточного ДССН. Как предполагается, страны, уже не попадающие в сферу охвата расширенной инициативы по БСВЗ, например Гана, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Йемен, все-таки подготовят ДССН;

д) работа над показателями продвигается вперед очень медленно. Однако существует соглашение об использовании временных показателей. В сотрудничестве с организациями системы Организации Объединенных Наций, бреттон-вудскими учреждениями и донорами разработано двадцать четыре общих показателя, которые помогают при оценке глобальных показателей. Другие показатели являются специфическими страновыми показателями.

57. Основные вопросы, поднятые в МВФ с представителями Департамента по вопросам разработки и рассмотрения политики и касающиеся эффективности политики уменьшения бедности МВФ:

а) была представлена иллюстративная схема с подробным описанием различных этапов процедуры выработки ДССН и конкретной роли Всемирного банка и МВФ; в редких случаях отсутствия программы или персонала Банка Фонд обычно увеличивает степень обусловленности;

б) Всемирному банку и МВФ еще необходимо рассмотреть проблему оценки последствий для прав человека, в том числе адекватные меры по реализации экономических, социальных и культурных прав. Была также упомянута проблема принятия государствами нового законодательства, не согласующегося с бюджетными целями.

58. В настоящее время в МВФ существует специальная группа для анализа влияния его деятельности на уровень бедности. Она начала работать 1 июля 1999 года. Мандат этой группы (в ее состав входят два человека) предусматривает совместную работу с МВФ, а также с Всемирным банком. Методология рассчитана на несколько стран: Буркина-Фасо, Мали, Мозамбик и Уганду. Атмосфера, сформировавшаяся в процессе совместной работы МВФ и Всемирного банка, оценивается как прекрасная. ФБНР и ДССН (план борьбы с бедностью) - два отличных метода. Но очень часто участие, мониторинг и статистические данные бывают недостаточными. На практике ДССН представляет собой правительственный документ, для которого группа формулирует свои предложения и с

ориентацией на который контролирует текущие процессы с точки зрения макроэкономических показателей.

59. МВФ проверяет взаимоувязанность действий, наблюдает за бюджетной системой, а затем переходит к этапу принятия решения относительно ФБНР. С макроэкономической точки зрения для ФБНР характерны те же подходы, что и для ДССН. Вопросы структурной обусловленности фактически относятся к ведению Всемирного банка. Макроструктурой занимается МВФ (например, приватизация). Очень важна налоговая функция. Вопрос об эффективности расходов относится к компетенции МВФ, а роль государственных органов управления входит в сферу интересов Всемирного банка.

60. Всемирный банк стал шире интересоваться осуществлением прав человека и их взаимосвязью с осуществляемой им деятельностью. Помня о том, что Организация по наблюдению за осуществлением прав человека в октябре 2000 года приветствовала первые конкретные упоминания прав человека в одном из документов Всемирного банка (ежегодное совещание МВФ и Всемирного банка в Праге), эксперт проявила интерес к созданной во Всемирном банке Сети по вопросам сокращения нищеты и управления экономикой (ПРЕМ). Эта сеть оказывает поддержку правительствам, прежде всего в вопросах выработки стратегий для конкретных секторов и обеспечения кредитования с опорой на политику.

61. Сеть ПРЕМ Всемирного банка состоит из пяти специальных тематических групп по вопросам бедности, занимающихся следующими темами: 1) информация о стратегиях мониторинга и анализа бедности; 2) бедность и неравенство; 3) оценка влияния бедности; 4) бедность и социальные гарантии; 5) бедность и социальный капитал. Ее работа должна позволить укрепить знания Всемирного банка в этой области и избежать дублирования в работе.

62. Во время бесед эксперта во Всемирном банке была наглядно продемонстрирована первостепенная роль принципа максимально широкого участия в разработке ДССН в стране. Участие всех слоев населения в ней имеет очень важное значение. Например, в Боливии налаживание общенационального диалога было сопряжено с весьма реальным политическим риском. Долгое время коренное население было исключено из процесса общественных консультаций. Первые усилия на пути демократизации оказались лишь кажущимися. Однако организованный с помощью ДССН новый процесс общенационального диалога открыл новые возможности. Усилия по разработке стратегии децентрализации с целью распределения благ, получаемых благодаря экономическому росту, позволяют вынести весьма положительные суждения об эволюции демократии в стране. Министерство планирования создало социальный фонд для урегулирования

проблемы безработицы среди несовершеннолетних. Информация о бюджетных ассигнованиях для каждой сферы публикуется на местном уровне, что позволяет общественности отслеживать расходование средств. Однако официальной системы мониторинга расходов как таковой не существует.

63. Независимый эксперт попыталась понять, как можно привлечь бедное население к участию в консультациях по ДССН.

64. Было обращено внимание на необходимость надлежащего проектирования консультативного процесса. При его осуществлении должно проводиться различие между участием общественности и ответственностью государства. Например, при определении приоритетных направлений расходов на здравоохранение в фокусе политики общественного здравоохранения должны находиться прежде всего профилактические медицинские услуги для каждого. Здравоохранительные бюджеты для других секторов должны определяться с учетом кривой доходов. Политика здравоохранения также зависит от налоговых ресурсов и распределения государственных расходов.

65. Существует региональное финансовое учреждение, которое включило концепцию прав человека в свой устав (специальное положение): речь идет о ЕБРР (Европейский банк реконструкции и развития). Изучение основ его осуществления представляет большой интерес для настоящего доклада.

66. Вопрос заключается в том, обязаны ли международные финансовые учреждения проявлять бдительность и предотвращать негативные последствия их решений для положения в области прав человека в государствах-заемщиках. В этой связи эксперт обращает внимание на взаимосвязь между этой обязанностью и решающей ролью МВФ в процессе эволюции бедности в изучаемой стране (Беларусь, см. глава V, пункт 95).

67. Эксперт продолжит, как и в первом докладе, изучение этого аспекта взаимодействия органов по правам человека и бреттон-вудских учреждений, так как через его призму можно со всей наглядностью увидеть наиболее значимые изменения, свидетельствующие об интересе самого МВФ к этому вопросу.

68. Эксперт глубже проанализирует текст юридического заключения, в соответствии с которым "вопрос о месте международных финансовых учреждений в системе норм защиты прав личности нельзя рассматривать лишь исходя из основ правового положения этих структур, внутри которых, кстати, подход к этим нормам является спорным и небеспристрастным (в соответствии с ним уважение прав личности является соображением политического характера). Действительно, вне рамок этих базовых основ

нормы общего международного права должны применяться к деятельности этих учреждений в сфере их статутных полномочий трансверсально. В частности, им вменяется в обязанность бдительное наблюдение за тем, чтобы в результате осуществляемой под их контролем деятельности не наносился ущерб правам других субъектов международного права, в том числе частным лицам. Поэтому они должны удостовериваться в том, что их программы и политика, предлагаемые государствам-членам в качестве условия предоставления кредитов, не отражаются как на гражданских и политических, так и на социальных и экономических правах местного населения, обязательства по соблюдению которых эти государства-заемщики приняли на себя на международном уровне"².

V. ПРИОРИТЕТНОЕ ВНИМАНИЕ ПРОБЛЕМЕ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ БЕДНЕЙШЕГО НАСЕЛЕНИЯ

69. Мандат независимого эксперта предусматривает проведение консультаций с беднейшими слоями населения и их сообществами.

70. Для таких консультаций с ними должен быть сформирован всемирный альянс по борьбе с крайней бедностью, объединяющий в себе на логично выстроенной политической основе организации системы Организации Объединенных Наций, бреттонвудские учреждения и Всемирную торговую организацию. Независимый эксперт затрагивает вопрос о мобилизации национальных правозащитных учреждений (E/CN.4/2000/52, пункт 89), региональных и местных органов власти (там же, пункт 90), государств (там же, пункт 93), социальных работников (там же, пункт 111) и вообще лиц, часто контактирующих с беднейшими слоями населения, например сотрудников полиции (там же, пункт 110) или судей (там же, пункт 107).

71. Чтобы успешно сформировать такой альянс, необходимо мобилизовать различные силы. Как констатирует международное движение "Четвертый мир", в деле обеспечения согласованности усилий различных учреждений международного сообщества достигнут определенный прогресс (там же, пункт 85). Тем не менее с помощью этих усилий можно будет достичь поставленные цели лишь частично, если процесс мобилизации не приобретет более широких масштабов и не затронет всех граждан - тех, кто живет в крайней бедности и борется с ней, кто близок к беднейшим слоям по роду своей профессиональной или добровольческой деятельности, кто никогда или почти никогда с ними не сталкивается, т.е. всех без исключения. Все должны объединиться для того, чтобы сформировать внутри этого альянса мировое общественное мнение, которое

² Conclusions du colloque "Institutions financières internationales: l'exception aux Droits de l'Homme", Bruxelles, Bruylant, 1999-1.

потребуется уважения достоинства всех. Средства достижения этой цели многообразны. Посвятить свое время и ресурсы вопросу крайней бедности могли бы национальные правозащитные учреждения, как они это делают в процессе борьбы с расизмом или дискриминацией в отношении женщин.

72. Путь к консультациям проходит через обучение: для проведения консультаций с беднейшими слоями населения и их сообществами требуются участники диалога, способные проводить в жизнь политику, строящуюся на учете мнений, аналитической работе и действиях, направленных на удовлетворение потребностей беднейших слоев населения. Таким образом, обучение имеет существенно важное значение, и международное движение "Четвертый мир" считает его центральным элементом процесса.

73. Программы обучения специалистов всех профессий, часто контактирующих с испытывающими трудности слоями населения, должны предусматривать систематическое ознакомление обучаемых с информацией об условиях жизни беднейшего населения, причем это касается не только сотрудников полиции, судей или персонала пенитенциарных учреждений (там же, пункты 107-110) и социальных работников (пункт 111 и следующие пункты), но и представителей медицинских и парамедицинских профессий, профессий системы просвещения и профессионального образования, государственных служащих, особенно тех, кому поручено заниматься приемом лиц. Такая подготовка должна быть доступна всему населению. Ее следует начинать в процессе прохождения школьных программ еще в начальной школе или даже до нее. Она также должна вписываться в деятельность детских и молодежных ассоциаций и движений. Каждый гражданин, независимо от того, из какой среды он вышел, должен знать об условиях существования беднейших слоев населения и их чаяниях, чтобы уметь вести диалог с ними. Без этого партнерские отношения любого рода будут невозможны. В лучшем случае будет и впредь применяться патерналистский подход, а в худшем - разовьются подходы, аналогичные расистскому и ксенофобскому.

74. Реализации этого проекта могла бы также способствовать разработка инициатив, позволяющих молодым людям и взрослым становиться при посредничестве существующих НПО участниками проектов по осуществлению действий в зонах массовой бедности ради того, чтобы научиться понимать эти группы населения, жить и работать с ними и сформировать вместе с ними новые подходы к переосмыслению деятельности человека. Облегчать добровольное участие своих работников, желающих посвятить время борьбе с бедностью, должны органы государственного управления и предприятия.

75. Без очень крупных человеческих инвестиций возможность выражения мнения беднейшими слоями населения реальностью не станет, поэтому необходимо, чтобы в каждом государстве-члене имелись подготовленные кадры, способные руководить этими взаимоотношениями, и чтобы человеческие инвестиции носили устойчивый характер и в конечном счете могли стать международно мобильными. Международное движение "Четвертый мир" подчеркивает, что без устойчивых человеческих инвестиций в интересах беднейших слоев населения ни микрокредит (там же, пункт 97), ни политика социальной интеграции и программы трудоустройства (там же, пункт 99), ни предлагаемые меры по обеспечению доступности театра и кино беднейшим слоям населения (там же, пункт 106) никогда не принесут им конкретной пользы. Независимый эксперт, имея в виду этнические меньшинства, особо указывала на то (там же), "что основная проблема состоит прежде всего в том, чтобы узнать этих людей, найти способ установить с ними контакт и повести с ними разговор об их правах".

76. В этой связи необходимо обратить внимание на важность постоянства действий. Из-за недостатка людских ресурсов проекты прекращаются или не достигают поставленной цели.

77. Одна из встречающихся трудностей связана с ограничением свободы передвижения, поселения и выбора места пребывания лиц, желающих участвовать в реализации проектов по борьбе с бедностью в мире. Когда эти лица, посвятившие себя длительной добровольной работе, желают на какое-то время остаться в стране или уехать в другое место для прохождения обучения, они с трудом получают необходимые визы и разрешения на проживание. Случаи отказа в выдаче виз и административные сложности становятся все многочисленнее, причем это касается обменов по направлениям Север-Юг, Юг-Север и даже Север-Север. Нужно, пользуясь празднованием Международного года добровольцев, поднять этот вопрос и попытаться найти решения, с тем чтобы добровольцы (нанимающиеся на длительный срок) - участники борьбы с бедностью получили статус, позволяющий им в полной мере отдавать себя своей деятельности, не испытывая чувства постоянной неопределенности из-за административных проблем.

78. Приоритетное внимание, уделяемое проблеме выражения мнения беднейших слоев населения, ни в коем случае не должно скрывать реальности существования структурных составляющих бедности, каковыми являются: доступность собственности, доступность кредита, налоговые механизмы перераспределения богатства, доступ к воде. Экономический рост может быть необходимым, но недостаточным условием уменьшения бедности. Структурных факторов бедности много, и они подробно изложены в предыдущем докладе (E/CN.4/2000/52).

79. Эти структурные взаимосвязи зачастую сохраняются из-за существующих институтов. Характер действия этих институтов на самом низком (касты) или международном уровне (бреттон-вудские учреждения) может иметь решающее значение (см. главу IV).

80. В своем следующем докладе эксперт, в частности, проанализирует взаимосвязь между культурой и бедностью. В этой связи следует процитировать материалы НПО ДИОДБР (Движение иезуитов в поддержку облегчения долгового бремени и развития):

"...таким образом, исключительно важное значение для обсуждения проблемы бедности имеет ее столь часто игнорируемый культурный аспект... При более глубоком анализе выясняется, что взаимосвязь между культурой и бедностью имеет более глубокий характер, чем кажется на первый взгляд. Усиление неравенства и обусловленная этим неспособность освободить бедные слои населения является культурным явлением в том смысле, что при нынешнем господстве неолиберализма существование таких явлений, как бедность и маргинализированность, по сути не согласуется с доминирующими рассуждениями или доминирующей культурой. Сегодня бедные люди - это люди, не имеющие целей, люди, не имеющие голоса, которые относятся к сообществам, живущим за счет средств, предоставляемых им другими людьми (подчиненность). Именно такой взгляд на явление позволяет сказать, что бедные слои населения не имеют возможности существовать в культурном смысле. Иными словами, бедные люди - это неудавшиеся судьбы, ненужный нарост, от которого необходимо избавиться. Таким образом, из доктрины этой новой культуры следует, что их смысловой мир, их традиционные формы знаний, их прежние формы управления, поиска средств к существованию и общинные формы распределения ресурсов полностью дискредитированы.

Есть место лишь для одной культуры - культуры успеха и благоденствия, энергично поддерживаемой рыночной системой во всем мире...

Решение проблем бедности должно прийти снизу при поддержке сверху соответствующих политики и институтов. Важнейшим доводом в пользу этого, безусловно, является культурный аспект бедности. Избавление бедных от их участи имеет важную культурную составляющую. Во-первых, речь идет об общественном обязательстве и утверждении их права оказывать влияние, выражать мнение и решать свою будущую судьбу. Во-вторых, наделение возможностями бедных слоев населения тесно связано с признанием их знаний и их системы ценностей. Культура не является чем-то совершенным и неизменным, но динамику и содержание культурных изменений должны определять те, кого они затрагивают".

81. Эксперт также обращает внимание на культурный аспект усиливающихся различий между теми, кому открыт доступ в общество знания (предприятия, правительства), и теми, кто никогда не будет иметь доступа к нему. Сейчас идет процесс возведения непреодолимых барьеров, значительно превышающих по высоте отметку простого критерия уровня жизни (этот вопрос в своей работе рассматривает Рикардо Петрелла)³.

82. На мировом уровне постепенно становятся заметными различные элементы новых культур или контркультур, которые очень часто связаны с борьбой против бедности. Можно даже говорить о многообразии форм выражения мнений различными зависимыми или "низшими" слоями, противостоящих культуре "богатства". Важно заметить, что в отличие от культуры единомыслия формирующиеся культуры характеризуются разнородностью и множественностью. Это отмечает и ДИОДБР, обращающая внимание на:

"...движение сторонников облегчения долгового бремени, в котором энергично участвуют ДИОДБР, экологические и феминистские движения, движения коренных народов (на первом плане - Чьяпас, а также Джарханд, где отмечается появление новой государственности в Индии), а также на формирование в гражданском обществе различных платформ и сетей, представители которых решили заявить о своей позиции в Кельне, Сиэтле, Филадельфии, Куала-Лумпуре и - теперь - в Праге. Эти группы помогают расширять границы доминирующей культурной, политической и экономической парадигмы. На передний план выходят новые ценности, находящие выражение на политическом уровне, о чем наглядно свидетельствуют образцы нового мышления в ДССН и недавно вышедшем документе "World Bank Development Report".

83. Эксперт считает важным проверить знания бедных слоев своих прав и как они пользуются ими на практике. Конкретное исследование даст возможность проверить, облегчают ли некоторые акты законодательства доступ беднейших слоев населения к судебным инстанциям. По мнению эксперта, было бы также интересно выявить конкретные случаи, когда малоимущим лицам удалось отстоять свои экономические, социальные и культурные права в судебных органах на национальном (конституционные и иные суды), региональном (Европейский суд по правам человека и Межамериканский суд по правам человека) и международном уровнях (предвосхищение последствий принятия дополнительного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах).

³ "Education, victime de cinq pièges", Fides, octobre 2000.

84. Вопрос о выражении мнения беднейших слоев затрагивается во многих публикациях. Ему посвятили свои работы некоторые НПО, в том числе международное движение "Четвертый мир" ("Reaching the Poorest"), "Энаинтер-араб" ("La débrouille au féminin - Tunisie"). МФСР опубликовал руководство по участию бедных слоев населения в ее проектах, в котором определена методология проведения с сельским населением консультаций по таким аспектам, как планирование и разработка проектов, роль местных сообществ, необходимость укрепления местных сообществ, а также создание механизмов официального признания важности процедур участия бедного населения.

85. Наконец, Всемирный банк только что опубликовал в своем документе "Voices of the Poor - Can Anyone hear us?" исчерпывающий анализ опроса более 60 000 представителей бедного населения со всех континентов, который был нацелен на выявление факторов, препятствующих выражению их мнения, а также определению полезных направлений анализа их потребностей. Масштабы анализа по сегодняшним меркам беспрецедентны. Эксперт обращает внимание на актуальность анализа положения бедных слоев населения в странах с переходной экономикой, которое ему удалось рассмотреть более глубоко применительно к Беларуси.

86. Беднейшие слои населения должны иметь возможность выражать свое мнение по конкретным темам, которые следует изучить более глубоко. К ним относится тема обустройства жизненного пространства, особенно в мегалополисах (Мехико). Как проводятся консультации с бедным и неграмотным населением? Можно было бы также на основе конкретного исследования методов выражения мнений беднейшего населения по вопросам землеустройства в Европе с пользой для дела провести их сопоставление с методами, используемыми в мегалополисах Латинской Америки, затронув при этом такие аспекты, как роль женщин и детей в процессе отбора землеустроительных решений, основополагающие потребности бедного населения, средства диалога с учреждениями, средства, выделяемые на поддержание практики участия (достаточны ли они? каковы процедуры мониторинга?).

87. Эксперт глубже рассмотрит роль децентрализации на местном уровне как метода обеспечения участия и выражения мнения бедного населения. Она более подробно рассмотрит под этим углом зрения изменения, происходящие в некоторых странах, в частности в Бенине. Децентрализация не приносит желаемого успеха, когда ее проводят сверху вниз. Чтобы ее успешно осуществить, необходимо обеспечить функционирование связи между группами населения, что требует использования для ее поддержания такой системы, которая реально применяется на практике бедными людьми. В Бенине мало кто знает префекта, но зато женщину, отвечающую за воду, знают все!

88. Нужно также определить роль в поддержании связи с населением инстанций, выведенных из центрального подчинения. В этой связи на них следует возлагать четкие полномочия. Поэтому существенно важны контроль и прозрачность местных органов управления, о которых будет идти речь в докладе. Эксперт напоминает о большом интересе, который привлекает к себе созданное по инициативе ПРООН "Содружество городов по борьбе с нищетой", а также об исключительно полезном предложении Международного фонда солидарности, выдвинутом в этой связи по инициативе города Женевы.

89. В связи с вопросом о выражении мнения беднейших слоев населения следует напомнить о неотложной необходимости обеспечить возможности для выражения своего мнения женщинам, которые относятся к этим слоям. Эта конкретная проблематика будет освещена в докладе более подробно под углом зрения права женщин на наследство, доступности для них собственности (Международная юридическая группа по правам человека) и учета их потребностей в процессе применения процедур участия, особенно процедур, используемых в сельских зонах, которые отличаются крайне традиционалистским и ретроградным характером. Эксперту, в частности, хотелось бы напомнить о важности доступа к воде, базовых инвестиций, имеющих основополагающее значение для сельских женщин. Как показывает опыт ряда общин, в некоторых африканских сельских общинах строительство колодцев воспринимается как нечто негативное для власти мужчин из-за увеличения свободного времени у женщин, поэтому мужчины из крайне бедных общин отравляют или загрязняют эти колодцы. Характерной чертой взаимоотношений между мужчинами и женщинами бедных общин и средних слоев общества являются крайние проявления насилия.

90. На предварительном этапе подготовки своего доклада независимый эксперт занималась изучением того, как продолжает вестись борьба с бедностью в Алжире, положение в котором уже изучалось в ее последнем докладе и который решил включить проблему крайней бедности в число своих приоритетов.

91. В Алжире была впервые проведена общенациональная конференция по борьбе с бедностью (октябрь-ноябрь 2000 года). В выводах Алжирской общенациональной конференции нашли отражение следующие основные тенденции столь необходимого процесса выражения интересов бедного населения:

- a) развитие сельского хозяйства и рыболовства, являющихся двумя важнейшими составными элементами экономики;
- b) обеспечение большей справедливости при оказании медицинских услуг;

- c) обеспечение профессиональной подготовки и занятости;
- d) выявление малоимущих, имеющих право на жилье;
- e) охват наиболее обездоленной части населения системой социального обеспечения;
- f) успешное проведение реформ, условием которого является значительная прозрачность государства.

92. Таким образом, в Алжире в процессе борьбы с бедностью происходят весьма позитивные изменения. Заслуживают поощрения идущий там процесс стратегической модернизации, а также факт создания министерством финансов действительного прозрачного социального бюджета. Вот уже пять лет в алжирских городах растет численность населения, а бюджетные доходы от нефти позволяют рассчитывать на быстрое восстановление школьной сети. Большое впечатление произвели на эксперта опыт распространения Интернета среди молодежи, а также работа контактных групп.

93. В рамках своего мандата эксперт не сможет рассмотреть конкретные ситуации, связанные с проблемой выражения мнения бедного населения в условиях конфликтов, в том числе межэтнических. В то же время ей представляется важным упомянуть об этих конфликтах в промежуточном докладе, так как они создают чувство глубочайшего отчаяния. В ноябре 2000 года эксперт имела возможность познакомиться с одним экстремальным случаем, который свидетельствует о состоянии крайней бедности мусульманского населения Сребреницы. Самым ужасным положением является изоляция в условиях окружающей ненависти. Так, в Сребренице на холме, где все было уничтожено и куда вернулось лишь сербское население, в своем восстановленном с помощью СПС доме размером 2 м x 1,5 м живут в страхе старик и старуха - мусульмане (87 и 82 года).

94. В то же время эксперт вместе с национальным правозащитным учреждением Боснии и Герцеговины более подробно рассмотрит изменения в его работе по проблемам крайней бедности и положение населения, не имеющего возможности пользоваться своими правами человека.

95. Эксперту хотелось бы больше узнать о том, как конкретно обстоит дело с бедностью в странах с переходной экономикой. В связи с этим она намерена посетить Россию и уже может сообщить о некоторых своих выводах по Беларуси - стране с неустойчивым

положением, где, по мнению ПРООН, бедность может усилиться, если МВФ будет занимать слишком негибкую позицию (см. главу IV). В этой стране, где функционируют министерства, должностные лица выполняют свои обязанности от имени государства, а гражданское общество характеризуется очень высокой активностью (более 2 900 частных организаций), эксперт встречалась в детских домах и больницах, расположенных недалеко от черновыльскай зоны, с представителями нескольких категорий бедного населения. Беларусь готовится к пересмотру своих законодательных актов по борьбе с бедностью, касающихся безработицы, а также пенсий и социальной помощи. Семьи, живущие в условиях крайней бедности, посещаются представителями социальных служб государства.

96. Через территорию Беларуси проходит крупный поток бедных мигрантов из Азии. Здесь можно встретить представителей всех национальностей, которые нелегально прибывают сюда для транзита в другие страны. К уязвимым категориям населения Беларуси, по оценкам ПРООН, относятся:

- a) пенсионеры, которые имеют очень низкий уровень жизни и в отдельных случаях голодают, а также страдают депрессией и алкоголизмом;
- b) разрушенные семьи и дети, помещенные в детские дома - так как их семьи или их матери-одиночки или проститутки слишком бедны;
- c) этнические группы - хотя Беларусь относится к ним очень терпимо, сегодня через ее территорию проходит самый крупный за многие века миграционный поток (сюда без всяких документов прибывают абхазцы, не говорящие на белорусском языке, а студенты - уроженцы Узбекистана, Таджикистана и других бывших советских социалистических республик, ранее проходившие обучение в России, пытаются выехать на Запад);
- d) рома или цыгане - проблемами рома занимаются очень немногие. Цыганские семьи иногда прибывают из Таджикистана, при этом женщины занимаются попрошайничеством, а мужья работают на рынке; зимой у них нет необходимой одежды;
- e) лица, занимающиеся проституцией, масштабы которой неуклонно растут.

97. Согласно докладу Всемирного банка ("Voice of the Poor", стр. 125), в таких странах с переходной экономикой многие матери или семьи отдают детей в государственные учреждения, с тем чтобы они могли есть досыта и жить в достойных условиях. Детские дома такого типа содержатся в Беларуси хорошо и, несмотря на малый объем

оказываемой помощи, находятся в приличном состоянии. Это можно сказать и о помощи инвалидам.

98. В то же время другие показатели свидетельствуют о том, что бедность носит скрытый характер и распространена очень широко: на улицах люди, в том числе дети, занимаются попрошайничеством, широкие масштабы приобрела проституция, в детских больницах не хватает лекарств, многих детей забирают из семей, так как их родителей лишили родительских прав (алкоголизм или преступность). Цыгане, не имеющие никаких своих структур, просят милостыню на улицах.

99. Эксперт составил вопросник для использования в своих беседах с представителями беднейших слоев населения с той целью, чтобы выявить составные компоненты бедности, определить, как уважаются их права и что они о них знают, в том числе установить, какого рода контакты они поддерживают с другими представителями бедного населения, органами полиции и правосудия, другими учреждениями, мэрией и социальными службами. В ходе каждой миссии эксперт будет идентифицировать процессы, связанные с выражением их мнений, и пытаться определить, какие улучшения следует в них внести, чтобы они стали эффективными (см. приложение IV).

VI. ВЫВОДЫ

100. На данном этапе работы над докладом эксперту не хотелось бы формулировать выводы по основным положениям резолюции 2000/12. Она надеется, что вопросники для государств-членов, НПО и национальных правозащитных организаций позволят ей уже в начале 2001 года провести конкретную работу, и благодарит государства-члены за их сотрудничество.

101. С учетом реальностей, существующих в государствах-членах, структурных и этнических составляющих бедного населения и их сообществ будет выработана методология проведения консультаций с его беднейшими слоями. Она позволит определить содержание рекомендаций по способам формулирования потребностей бедных сообществ и по процедуре оценки эффективности выполнения их требований.

102. Эксперт продолжит интерактивный диалог с МФВ (см. главу IV) и Всемирным банком по вопросу о том, как в их схеме уменьшения бедности (ДССН и ФБНР) учесть проблему уважения прав человека.

103. Часто обращалось внимание на значение всемирного альянса против бедности. Мобилизация усилий требует постоянства действий и обучения в широких масштабах, а также выделения ощутимого времени на проведение работы по внешней мобилизации общественного мнения в целом. Эксперт напоминает о важности даты 17 октября и празднования Международного дня борьбы за ликвидацию нищеты. Сформулированные независимым экспертом рекомендации должны дать мощный толчок распространению практики празднования этого всемирного дня, напомнив о существовании постоянной взаимосвязи между крайней бедностью и всей совокупностью неделимых прав человека.

104. В момент, когда международное сообщество во имя реализма ставит перед собой такие цели, как "уменьшение наполовину" бедности, безработицы и неграмотности, нужно четко помнить, что единственной действительной целью в области прав человека является полная реализация принципа "все права человека для всех".

105. Предлагаемая в докладе стратегия рассчитана на четыре этапа и предусматривает: а) выяснение знаний бедного населения о правах человека; б) обучение в целях борьбы с бедностью; в) задействование потенциала самоорганизации и возможностей ведения действенной борьбы для преодоления состояния бедности; и д) необходимые меры по мобилизации (всемирный альянс против бедности).

Приложение I

ВОПРОСНИК ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ

Права человека и крайняя бедность

В 1998 году Комиссия по правам человека постановила назначить г-жу Анн-Мари Лизен независимым экспертом по вопросу о правах человека и крайней нищете. По мнению ПРООН, крайняя бедность (часто называемая абсолютной бедностью) - это положение человека, не располагающего необходимым доходом для удовлетворения своих важнейших продовольственных/пищевых потребностей (PNUD, "Vaincre la pauvreté humaine", 1999 et 2000). Впоследствии в принимавшихся Комиссией одна за другой резолюциях независимому эксперту предлагалось оценить взаимосвязь между поощрением и защитой прав человека и ликвидацией крайней нищеты, в том числе путем выявления позитивной национальной и международной практики. В резолюции 2000/12 от 17 апреля 2000 года Комиссия просила независимого эксперта изучить стратегии преодоления крайней нищеты и их социальные последствия, проводить, в частности в рамках своих визитов, консультации с представителями беднейших слоев населения и с общинами, в которых они живут, по вопросу о способах расширения их возможностей для выражения своих мнений и создания своих организаций, а также привлечения к этой деятельности национальных учреждений по правам человека (с текстом резолюции можно ознакомиться на Web-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу: <http://www.unhcr.ch>).

С помощью настоящего вопросника независимый эксперт будет стараться отразить в своем анализе высказанные точки зрения и практические данные, полученные от основных субъектов, заинтересованных в ликвидации крайней бедности, в том числе от правительств, национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций, занимающихся экономическими, социальными и культурными правами.

Убедительная просьба направить ответ в Сектор по исследованиям и вопросам права на развитие Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека не позднее 31 января 2001 года по указанному в скобках адресу (Palais Wilson, 52, rue des Pâquis, 1201 Genève; факс: 00 41 22 917 90 10).

1. Имеется ли в вашей стране план действий, программа или стратегия борьбы с бедностью? Когда он (она) был принят (была принята)? Когда была начата его (её) реализация?

2. Отдельно ли рассматривается в вашем плане действий, программе или стратегии каждая из далее перечисленных областей: питание, жилье, образование, здравоохранение, земельная собственность/владение имуществом и окружающая среда?
3. Привести конкретные примеры целей в каждой области.
4. Предусматривает ли ваша национальная стратегия или программа борьбы с бедностью меры поддержки некоторых конкретных групп, например семей с низким уровнем доходов, незамужних матерей, инвалидов, девочек-подростков, детей-сирот, пожилых людей, вдов и вдовцов, представителей этнических, религиозных или языковых меньшинств, коренного населения и т.д.?
5. Привлекались ли к разработке национального плана действий по борьбе с бедностью представители местных сообществ и участвуют ли они в его осуществлении? В какой мере? **Какой объем бюджетных средств задействован? Получают ли местные органы власти часть финансовых средств, выделяемых на национальном/международном уровне? В какой пропорции?**
6. Какие средства используются для оценки достигнутого прогресса в деле реализации поставленных правительством целей борьбы с бедностью в каждой из упоминавшихся выше областей?
7. Какие основные препятствия/трудности мешают достижению целей плана?
8. Какие наибольшие успехи достигнуты к настоящему времени в процессе выполнения плана действий?
9. Существуют ли на местном уровне (города) учреждения, на которые возложена борьба с крайней бедностью? Какую долю составляют в вашей стране депутаты местных органов власти, являющиеся выходцами из крайне бедной среды? Как на местном уровне организуются контакты с неправительственными организациями?
10. Какие складываются отношения правительства с основными НПО, занимающимися проблемами крайней бедности и прав человека, в таких аспектах, как финансирование, представительство и организация консультативных совещаний на территории страны?
Какова периодичность контактов с НПО?

11. Имеют ли полицейские службы доступ к помощникам по социальным вопросам и превентивным службам? Контактируют ли они с правозащитными ассоциациями, занимающимися защитой прав лиц, живущих в условиях крайней бедности? Предусмотрена ли специальная подготовка по этому вопросу для сотрудников полиции?
12. Поощряется ли школьное образование, в том числе школьное образование девушек из бедной среды? Какие конкретные меры намечается принять в ближайшие пять лет в интересах детей - выходцев из крайне бедной среды?
13. Надлежащим ли образом функционирует институт регистрации гражданского состояния? Каким, по вашим оценкам, является число лиц, не заявивших о своем нахождении на территории страны? Относятся ли они к категории лиц, живущих в условиях крайней бедности?
14. Каков объем бюджетных ассигнований, выделенных вашим правительством в 1999 и в 2000 годах на борьбу с бедностью? Каков объем средств, полученных вашим правительством в 1999 и 2000 годах от ЮНИСЕФ, ПРООН и ВОЗ? Сколько средств, по вашим оценкам, получили от этих специализированных организаций НПО, действующие на территории страны? Кому доверено выполнение программ борьбы с крайней бедностью?
15. Как бедные сообщества привлекаются к борьбе с бедностью, подготовке и разработке программ, распределению средств бюджета и т.д.?
16. Привлекаются ли бедные сообщества в последнем случае (распределение средств бюджета) к определению объема бюджетных ассигнований, выделяемых на борьбу с бедностью и на реализацию политики в других областях? Привлекаете ли вы их также и к работе по установлению приоритетов в отношении крайне бедных слоев населения в зависимости от зон проживания, принадлежности к тем или иным этническим группам и т.д.?

Приложение II

ВОПРОСНИК ДЛЯ ПРАВОЗАЩИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ СТРАН

Права человека и крайняя бедность

В 1998 году Комиссия по правам человека постановила назначить г-жу Анн-Мари Лизен независимым экспертом по вопросу о правах человека и крайней нищете. По мнению ПРООН, крайняя бедность (часто называемая абсолютной бедностью) - это положение человека, не располагающего необходимым доходом для удовлетворения своих важнейших продовольственных/пищевых потребностей (PNUD, "Vaincre la pauvreté humaine", 1999 et 2000). Впоследствии в принимавшихся Комиссией одна за другой резолюциях независимому эксперту предлагалось оценить взаимосвязь между поощрением и защитой прав человека и ликвидацией крайней нищеты, в том числе путем выявления позитивной национальной и международной практики. В резолюции 2000/12 от 17 апреля 2000 года Комиссия просила независимого эксперта изучить стратегии преодоления крайней нищеты и их социальные последствия, проводить, в частности, в рамках своих визитов, консультации с представителями беднейших слоев населения и с общинами, в которых они живут, по вопросу о способах расширения их возможностей для выражения своих мнений и создания своих организаций, а также привлечения к этой деятельности национальных учреждений по правам человека (с текстом резолюции можно ознакомиться на Web-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу: <http://www.unhcr.ch>).

С помощью настоящего вопросника независимый эксперт будет стараться отразить в своем анализе высказанные точки зрения и практические данные, полученные от основных субъектов, заинтересованных в ликвидации крайней бедности, в том числе от правительств, национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций, занимающихся экономическими, социальными и культурными правами.

Убедительная просьба направить ответ в Сектор по исследованиям и вопросам права на развитие Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека не позднее 31 января 2001 года по указанному в скобках адресу (Palais Wilson, 52, rue des Pâquis, 1201 Genève; факс: 00 41 22 917 90 10).

1. Представлены ли в вашем учреждении бедные сообщества?
2. Какие возможности участия в процессе принятия решений предоставляет ваше учреждение лицам, живущим в условиях крайней бедности, или их представителям?

3. Играет ли ваше учреждение конкретную роль в поощрении и защите экономических, социальных и культурных прав и, в частности, в борьбе с бедностью?
4. Можете ли вы привести конкретные примеры, в том числе касающиеся таких аспектов, как питание, жилье, здравоохранение, образование, окружающая среда и земельная собственность?
5. Начали ли вы информационно-пропагандистскую кампанию с целью ликвидации бедности? Если да, то как ваше учреждение ее проводит? Просьба привести конкретные примеры.
6. Как в этой связи ваше учреждение выполняет роль консультанта и помощника в рамках проводимой правительством политики борьбы с бедностью?
7. Каковы ваши отношения с руководителями правоприменительных органов и сил безопасности в тех их аспектах, которые имеют отношение к сообществам вашей страны, живущим в условиях нищеты? Просьба привести примеры.
8. Как, с вашей точки зрения, осуществляется отправление правосудия в отношении тех слоев населения, которые живут в условиях крайней бедности?
 - a) Какими возможностями доступа к правосудию располагают бедные слои населения?
 - b) Какие препятствия мешают доступу бедных слоев населения к правосудию?
 - c) Существует ли механизм (например, позитивные действия, финансовое содействие, судебная помощь), делающий возможным доступ бедных слоев населения к правосудию?
 - d) Как вы помогаете бедному населению получать доступ к правосудию?
9. Поддерживаете ли вы контакты с парламентариями, организациями сообществ и НПО на предмет основных прав лиц, живущих в условиях крайней бедности?
 - a) Какую форму имеют эти контакты/это сотрудничество?
 - b) Каковы их результаты?

10. Как бы вы оценили действия, предпринимаемые вашим учреждением для улучшения положения лиц, живущих в условиях крайней бедности, и предоставления им возможностей выражения своего мнения:
- a) Очень эффективные ()
 - b) Эффективные ()
 - c) Достаточно эффективные ()
 - d) Неэффективные ().
11. Существуют ли в вашей стране примеры позитивной практики или успешного опыта смягчения остроты проблем бедности, которыми вы хотели бы поделиться с другими странами?
12. Как вам видится расширение сферы ответственности вашего учреждения как национального правозащитного учреждения, работающего над решением проблемы ликвидации крайней бедности? Рассчитываете ли вы добиться прогресса в этом направлении в средне- и долгосрочной перспективе?

Приложение III

ВОПРОСНИК ДЛЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Права человека и крайняя бедность

В 1998 году Комиссия по правам человека постановила назначить г-жу Анн-Мари Лизен независимым экспертом по вопросу о правах человека и крайней нищете. По мнению ПРООН, крайняя бедность (часто называемая абсолютной бедностью) - это положение человека, не располагающего необходимым доходом для удовлетворения своих важнейших продовольственных/пищевых потребностей (PNUD, Vaincre la pauvreté humaine, 1999 et 2000). Впоследствии в принимавшихся Комиссией одна за другой резолюциях независимому эксперту предлагалось оценить взаимосвязь между поощрением и защитой прав человека и ликвидацией крайней нищеты, в том числе путем выявления позитивной национальной и международной практики. В резолюции 2000/12 от 17 апреля 2000 года Комиссия просила независимого эксперта изучить стратегии преодоления крайней нищеты и их социальные последствия, проводить, в частности в рамках своих визитов, консультации с представителями беднейших слоев населения и с общинами, в которых они живут, по вопросу о способах расширения их возможностей для выражения своих мнений и создания своих организаций, а также привлечения к этой деятельности национальных учреждений по правам человека (с текстом резолюции можно ознакомиться на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу: <http://www.unhcr.ch>).

С помощью настоящего вопросника независимый эксперт будет стараться отразить в своем анализе высказанные точки зрения и практические данные, полученные от основных субъектов, заинтересованных в ликвидации крайней бедности, в том числе от правительств, национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций, занимающихся экономическими, социальными и культурными правами.

Убедительная просьба направить ответ в Сектор по исследованиям и вопросам права на развитие Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека не позднее 31 января 2001 года по указанному в скобках адресу (Palais Wilson, 52, rue des Pâquis, 1201 Genève; факс: 0041 22 917 90 10).

1. Как вы охарактеризуете отношения между государством (государствами) и вашим НПО? Содействует ли государство динамичному росту разнообразных составных элементов гражданского общества, включая НПО?
2. Как определяются потребности населения, живущего в условиях крайней бедности? Дайте уточнения по странам с учетом опыта вашей организации.
3. Каков состав вашего административного совета? Представлены ли в вашей НПО лица, живущие в условиях крайней бедности?
4. Каковы характерные особенности представителей бедных слоев населения, которым вы помогаете? Являются ли они гражданами страны, инвалидами, лицами, относящимися к тем или иным этническим группам, иностранными гражданами? Могли бы ли вы максимально конкретно охарактеризовать тех, с кем контактирует ваше НПО?
5. На основе каких критериев производится отбор контингентов населения/групп, которым оказывается помощь?
6. Как бедные слои населения сообщают вашему НПО о своих потребностях? Как они строят свои отношения с местным органом власти? Как выражают свое мнение женщины, относящиеся к беднейшим слоям населения? Входят ли они в состав тех или иных групп и имеют ли они каналы выражения мнений, предназначенные только для женщин?
7. В какой форме оказывается помощь наиболее обездоленной части населения? Можете ли вы предоставить подробную информацию о сумме средств, полученных в 1999-2000 годах от государства (государств), ПРООН, ЮНИСЕФ, ВОЗ?
8. Какая политика проводится для того, чтобы привлечь бедные слои населения к процессу принятия решений в вашем учреждении?
9. Поддерживаете ли вы контакты с местными органами власти? Какие и когда? Имеете ли вы организации на местном уровне? С какого времени?
10. Чувствуете ли вы враждебное отношение к себе со стороны полиции, армии? В каких случаях?

11. Какие контакты вы имеете с руководителями системы образования?
Предпринимаете ли вы конкретные действия для вовлечения девочек в процесс школьного образования? Какой, по вашему мнению, должна быть направленность осуществляемой на местном, национальном, региональном и международном уровнях стратегии поощрения и защиты основных прав лиц, живущих в условиях крайней бедности:
- a) Образование?
 - b) Здоровоохранение?
 - c) Жилье?
 - d) Питание?
 - e) Приобретение и сохранение земель, имущества и жилья?
 - f) Безопасная и здоровая окружающая среда?

Приложение IV

ВОПРОСНИК, ИСПОЛЬЗУЕМЫЙ НЕЗАВИСИМЫМ ЭКСПЕРТОМ
В БЕСЕДАХ С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ НАИБОЛЕЕ
ОБЕЗДОЛЕННОЙ ЧАСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Какую сумму денег вы считаете необходимой для выживания?

В день В неделю.....В месяц

Какова сумма ваших доходов?

В день В неделю.....В месяц

Каковы их источники?

Учреждения - церковь - семья - друзья - работа - попрошайничество

Другие средства

.....

Сколько человек в семье?

..... в том числе детей

Посещают ли дети школу?

ДА-НЕТ

Имеется ли работа?

ДА-НЕТ

Живет ли вся семья за счет единственного
источника дохода?

ДА-НЕТ

Если нет, то каковы другие источники доходов
семейного хозяйства?

.....

На что тратится доход в первую очередь?

Жилье
Пища
Медицинские услуги
Семья
Прочее

С кем поддерживаются контакты в течение недели?

Учреждение - церковь - семья - друзья - группы - школы

Прочее

Членство в какой-либо группе? профсоюзе? политической группе? ДА-НЕТ

Каков рацион питания?

Источник получения продуктов питания?

Учреждения - церковь - семья - друзья - работа - попрошайничество - детский дом - школа - группы

Другие средства?

Умение читать? ДА-НЕТ

Уделяется ли время чтению? ДА-НЕТ

Место проживания? Место ночлега?

Учреждения - церковь - семья - друзья - работа - школа - группы - дом - улица

Сколько раз предоставляется возможность мыться?
В день
В неделю
В месяц

Бывают ли случаи оскорбления, жестокого обращения? ДА-НЕТ

Кто наносит оскорбления или допускает жестокое обращение?

Полиция
Семья
Другие представители
бедного населения
Люди на улице
Другие категории лиц

Имеются ли средства для самозащиты?

ДА-НЕТ

Поддерживаются ли контакты с государственными службами?

..... раз в день
..... раз в неделю
..... раз в месяц
..... никогда

Поддерживаются ли контакты с полицией

ДА-НЕТ

Если контакты с полицией поддерживаются, то сколько раз?

В день
В неделю
В месяц

Отбывалось ли тюремное заключение?

ДА-НЕТ

Посещается ли больница?

ДА-НЕТ

Кто оплачивает медицинские расходы?

Бесплатное медицинское
обслуживание
Семья
Друзья
Оплачиваются за счет
собственных доходов
Прочее.....

Посещается ли мечеть? ДА-НЕТ

Школа? ДА-НЕТ

Церковь? ДА-НЕТ

Храм? ДА-НЕТ

Другие места? ДА-НЕТ

Имеется ли друг? друзья? ДА-НЕТ

Помогает (помогают) ли друг (друзья) находить

- пищу? ДА-НЕТ

- жилье? ДА-НЕТ

- средства к существованию ДА-НЕТ

Кем является друг? Мужчиной
Женщиной
Ребенком

Его возраст? Менее 10 лет
От 10 до 20 лет
От 30 до 50 лет
Более 50 лет

Вопросник заполнен (дата)

.....

Место

Страна
