



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/WG.18/2
20 December 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Рабочая группа открытого состава

по праву на развитие

Женева, 18-22 февраля 2002 года

**Четвертый доклад независимого эксперта по вопросу о праве на развитие
г-на Арджуна Сенгупты, представленный в соответствии
с резолюцией 2001/9 Комиссии**

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1	3
I. КОНЦЕПЦИЯ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ КАК ПРАВА НА ПРОЦЕСС РАЗВИТИЯ.....	2 - 16	3
А. Дополнительная значимость.....	5 - 9	4
В. Программа развития в целях осуществления права на развитие.....	10 - 16	7
II. МЕРЫ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ.....	17 - 41	10
А. Роль НПО.....	33	17
В. Обязательства государства	34 - 35	17
С. Разработка и осуществление программы развития	36 - 41	19
III. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	42 - 74	22
А. Права человека и сотрудничество в целях развития.....	46 - 55	24
В. Договоры о развитии.....	56 - 74	30

I. Введение

1. В своем четвертом докладе Рабочей группе по праву на развитие¹ независимый эксперт уделяет основное внимание методам осуществления права на развитие. В разделе I резюмируется концептуальная основа предыдущих докладов с точки зрения содействия осуществлению права на развитие. В разделе II обсуждаются меры на национальном уровне. Раздел III посвящен международному сотрудничеству.

I. КОНЦЕПЦИЯ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ КАК ПРАВА НА ПРОЦЕСС РАЗВИТИЯ

2. В своих предыдущих докладах² независимый эксперт весьма подробно рассмотрел содержание права на развитие³. Определение права на развитие как права на конкретный процесс развития, при котором "могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы", соответствует подходу правозащитного движения. Оно связано с реализацией всех прав и свобод, признанных в качестве прав человека, как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав - в их совокупности как единого целого, поскольку все эти права взаимосвязаны и взаимозависимы. Результаты развития, а также пути достижения этих результатов составляют процесс развития, рассматривающийся в качестве права человека. Это протяженный процесс, а не законченное событие, причем составляющие развитие элементы являются взаимозависимыми как в конкретный момент времени, так и в длительной перспективе.

3. Право на развитие в качестве права на процесс развития - это не просто "зонтичное" право или сумма отдельных прав. Это право на процесс, который расширяет возможности или свободу индивидов с целью повышения их благосостояния и реализации их устремлений. Независимый эксперт описал это право на развитие как улучшение "вектора" прав человека, состоящего из различных элементов, каковыми являются различные экономические, социальные и культурные права, а также гражданские и

¹ Автор выражает глубокую признательность Рэйчелу Хэммондсу из Центра имени Франсуа-Ксавье Банью (ФКБ) Гарвардской школы здравоохранения за ее помощь в проведении исследований. Он также благодарен Стивену Марксу из Центра ФБК, С.Р. Османи из Ольстерского университета, Белфаст, и Рите Нанджиа из Азиатского банка развития за их замечания и полезные рекомендации относительно подхода автора.

² Первый доклад, E/CN.4/1999/WG.18/2; второй доклад E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1; третий доклад E/CN.4/2001/WG.18/2. Для получения доступа к этим докладом может быть использован вебсайт УВКПЧ (www.unhchr.ch).

³ См. третий доклад, пункты 3-10.

политические права. Все эти права в свою очередь зависят друг от друга, а также от темпов роста валового внутреннего продукта (ВВП) и прочих финансовых, технических и институциональных ресурсов таким образом, что это способствует повышению благосостояния всего населения и осуществлению прав на устойчивой основе.

4. Характеристики этого вектора также конкретизируют характер права на развитие и методы его осуществления. Во-первых, каждый элемент такого вектора является правом человека, так же, как и сам вектор представляет собой право человека, поскольку право на развитие выступает как совокупность этих прав. Это положение подразумевает, что все они должны осуществляться на основе правозащитного подхода, т.е. подхода, опирающегося на процедуры и положения нормативных актов в области прав человека и основанного на принципах транспарентности, отчетности, участия и недискриминации с обеспечением равенства при принятии решений и при распределении издержек и преимуществ процесса. Во-вторых, все эти элементы являются взаимозависимыми как в конкретный момент времени, так и в длительной перспективе. Они взаимозависимы в том смысле, что осуществление одного права, например права на охрану здоровья, зависит от уровня реализации других прав, таких, как право на питание, право на жилище, право на свободу и личную безопасность или право на свободу информации, в настоящее время и в будущем. Аналогичным образом реализация всех этих прав на устойчивой основе зависит от роста объема ВВП и всех других ресурсов, включая институциональные и технологические ресурсы, которые в свою очередь определяются уровнем осуществления прав на охрану здоровья и образование, а также права на свободу информации. В-третьих, более полной реализацией права на развитие или увеличением значения соответствующего вектора является такое положение, при котором происходит процесс улучшения всех элементов вектора (прав человека) или по крайней мере одного из элементов без ущемления остальных (без нарушения каких-либо прав). Поскольку все права человека являются нерушимыми и ни одно из них не обладает преимущественной силой перед другими, нельзя добиваться более полного осуществления каких-либо одних прав за счет других. Таким образом, для полной реализации права на развитие необходимо поощрять или обеспечивать расширенное осуществление по меньшей мере некоторых прав человека, будь то гражданских, политических, экономических, социальных или культурных, при недопущении ухудшения положения в области других прав и недопущении их нарушения.

А. Дополнительная значимость

5. Дополнительная значимость права на развитие в качестве права на процесс развития может, во-первых, быть объяснена с точки зрения эволюции представления о развитии. Ранее в основе стратегии развития лежало максимальное увеличение ВВП на душу

населения, поскольку это позволяло выполнить все другие задачи социального развития и развития человека. Здесь уместно процитировать нобелевского лауреата У.А. Льюиса, который отметил, что рост производства на душу населения "предоставляет человеку больший контроль над окружающей его средой и тем самым увеличивает его свободу"⁴. Была высказана озабоченность в отношении того, что автоматического увеличения "свобод" индивидов может не произойти, если в этих целях не будет проводиться конкретная политика. Однако социальное развитие и развитие человека рассматривались главным образом как производные цели развития и почти всегда как функции экономического роста. На ранней стадии равенство редко рассматривалось в качестве центральной задачи политики в области развития. Для большинства стран стремление к равенству касалось содержания политики в области развития лишь в плане прогрессивного налогообложения или дополнительных мер, инициированных международными организациями (например, программы по удовлетворению минимальных потребностей), которые могли сопровождать обычную политику, направленную на ускорение экономического роста.

6. Дополнительные меры в интересах социального развития и развития человека часто увязывались с мерами по максимальному увеличению ВВП. Было признано, что экономический рост является необходимым, но не всегда достаточным фактором, и это признание привело к парадигматическому изменению концепции развития, и внедрению подхода, основанного на развитии человека. Согласно этому подходу развитие человека определяется как расширение возможностей и свобод индивидов. Экономический рост не является ни необходимым, ни достаточным условием для принятия конкретных мер в интересах развития человека, несмотря на его чрезвычайную полезность для осуществления этих мер, и особенно для придания им устойчивости на какую-либо перспективу. Политика должна разрабатываться с учетом конкретных институциональных трудностей, социальных механизмов и ограниченности ресурсов. Экономический рост может смягчить трудности в области ресурсов, но, чтобы привести к изменению социальных механизмов и институциональной основы, он должен сопровождаться соответствующими государственными мерами и особой политикой. Таким образом, подход, основанный на развитии человека, расширил масштабы и содержание традиционной концепции развития, ориентированной на экономический рост.

7. Правозащитный подход к развитию придал дополнительное измерение концепции развития. В то время как подход, основанный на развитии человека, направлен на реализацию свобод индивидов путем превращения расширения их возможностей в цель политики в области развития, при правозащитном подходе основное внимание уделяется

⁴ W.A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, London, Allen and Unwin, 1995, pp. 9-10, 420-421.

тем требованиям, которые предъявляют индивиды к политике государства и других субъектов в целях обеспечения их возможностей и свобод⁵. Как указывается в *Докладе о развитии человека за 2000 год*, "обсуждения проблемы развития человека сводились к оценке результатов деятельности различных видов социальных механизмов, и многие инструменты, разработанные в рамках такого подхода, помогают измерить лишь результаты деятельности социальных механизмов, не рассматривая то, **как** именно эти результаты были достигнуты"⁶. В правозащитной концепции же основное значение придается тому, "как" эти результаты были достигнуты, выполнили ли свои обязательства государства-участники или другие несущие обязанности субъекты и соответствовали ли применявшиеся процедуры правозащитному подходу к развитию.

8. Право на развитие, по существу, включает подход, основанный на развитии человека, в правозащитный подход к развитию. Оно идет дальше признания целей развития с точки зрения развития человека и оценки различных социальных мер, ведущих к этим результатам, с точки зрения этих целей развития. Оно превращает эти цели в права индивидов и определяет ответственность всех несущих обязанности субъектов в соответствии с правозащитными нормами. Оно направлено на постоянное улучшение благосостояния всего населения на основе его активного, свободного и конструктивного участия и справедливого распределения получаемых в результате этого благ. Концепция благосостояния в данном случае шире, нежели развитие человека, поскольку она включает социальные, политические и культурные процессы в экономический процесс осуществления прав и свобод. В *докладах о развитии человека* обсуждались проблемы, связанные с гражданскими и политическими правами и демократическими свободами, поскольку они зачастую весьма важны для программ расширения возможностей бедных слоев и уязвимых групп населения. Однако они занимают довольно второстепенное место в этих программах, которые осуществлялись бы более эффективно при более широкой демократии и более полном осуществлении гражданских и политических прав, хотя это не означает, что они считались бы невыполненными при нарушении этих прав и свобод.

⁵ См. A. Eide, C. Krause, A. Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Martinus Nijhoff, pp. 1-40. Поскольку все индивиды имеют право на то, чтобы все их права человека соблюдались, защищались и осуществлялись государствами и другими субъектами, а также международным сообществом, вопрос об отчетности за любые нарушения имеет кардинальное значение в плане возможности осуществления правозащитных акций в отношении ответственных за эти нарушения. При оценке виновности важно обеспечить, чтобы права человека и правозащитные принципы соблюдались всеми сторонами, причем как при разработке, так и при осуществлении политики и проектов в области развития.

⁶ UNDP, *Human Development Report 2000*, New York, Oxford University Press, 2000, p. 22.

Напротив, при подходе, в основе которого лежит право на развитие, осуществление гражданских и политических прав столь же важно, сколь осуществление экономических и социальных прав, причем не только с точки зрения их инструментальной роли, но и с точки зрения их материального содержания. Нарушение любого права равносильно нарушению права на развитие.

9. Этот подход, основанный на том, что развитие является правом человека, расширяет подход, основанный на развитии человека, воплощая все цели развития человека с точки зрения предоставления соответствующих товаров и услуг в права, которыми обладают индивиды. В тех случаях, когда эти права включены в право на развитие, практикуемое в качестве процесса, появляется еще один значимый аспект. Осуществлению этих прав способствует не только их реализация в индивидуальном плане, но и совместное их осуществление с учетом их взаимовлияния как в конкретный момент времени, так и на длительную перспективу в контексте определенной стратегии экономического роста или программы развития. Прогресс в осуществлении права на развитие при таком подходе предполагает, что осуществление некоторых прав улучшилось при отсутствии нарушения какого-либо другого права или ухудшения положения с его осуществлением⁷.

В. Программа развития в целях осуществления права на развитие

10. Изучение права на развитие в качестве комплексного процесса развития всех прав человека позволяет нам включить рост ресурсов, например рост ВВП и технологических ресурсов, в число неотъемлемых элементов программы реализации вектора прав, составляющих право на развитие. В литературе, посвященной развитию человека, порой отмечается, что оно отнюдь не обязательно обусловлено увеличением объема ВВП и других ресурсов. Как отмечается в пункте 14 третьего доклада, "Однако все это не подразумевает возможность развития человеческого потенциала только при использовании правозащитного подхода к развитию и игнорировании политики экономического роста. Иными словами, дополнительная значимость концепции права на развитие заключается не только в том, что осуществление каждого права следует рассматривать и планировать в зависимости от всех других прав, но и в том, что в качестве составляющей части права на развитие необходимо также планировать и обеспечивать расширение ресурсного потенциала (включая ВВП, технологию и институциональную базу). Подобно праву на охрану здоровья, образование и т.д., аспект права на развитие, связанный с ростом, выступает и целью, и средством. Он является целью, поскольку приводит к увеличению душевого потребления и уровня жизни, и

⁷ Более подробно см. в третьем докладе, пункты 12-14.

одновременно средством, позволяя добиться других целей развития и соблюдения прав человека".

11. Чтобы быть признанным в качестве элемента права на развитие, рост ресурсного потенциала должен предполагать осуществление всех прав человека, т.е. использование правозащитного подхода при обеспечении, в частности, равенства и сокращения диспропорций. Это требует изменения структуры производства и распределения в системе экономики в целях обеспечения роста в условиях равенства. Это влечет за собой разработку такой программы развития и инвестиций, которая может потребовать широкого международного сотрудничества, не опираясь при этом на рынок. При рассмотрении права на развитие в контексте программы развития, направленной на обеспечение устойчивого и сбалансированного расширения ресурсного потенциала, становится очевидным, что меры национального характера и международное сотрудничество должны усиливать друг друга с целью такого осуществления прав, которое выходит за рамки обычных мер по осуществлению индивидуальных прав.

12. Примером программы, которая может быть повсеместно признана соответствующей целям осуществления права на развитие, является программа, направленная на быстрое сокращение масштабов нищеты. Подход к сокращению масштабов нищеты, основанный на праве на развитие, будет отличаться по своим последствиям от медленного и постепенного воздействия роста ВВП. Поскольку в основе права на развитие лежат прежде всего соображения равенства и справедливости, в соответствии с этим должна будет определяться и переориентироваться вся структура роста. Например, если поставлена цель сокращения масштабов нищеты и расширения прав и возможностей бедного населения, такое сокращение масштабов нищеты должно носить устойчивый характер, а бедные слои населения не должны быть уязвимыми в плане резких колебаний их доходов. Это потребует осуществления такой политики в области развития, которая направлена на изменение в структуре производства и расширение возможностей получения доходов при ускоренном развитии беднейших регионов, активном содействии трудоустройству представителей уязвимых и маргинальных групп населения и введении системы социальной защиты, гарантирующей минимальный объем доходов для всех. Это также потребует осуществления программ ликвидации нищеты с точки зрения возможностей, а не только нищеты с точки зрения доходов путем расширения программ в области образования и профессиональной подготовки, здравоохранения и питания и других программ в сфере создания инфраструктуры, способствующих развитию более бедных регионов и слоев населения и оказанию им помощи.

13. Цель должна состоять в развитии всех этих показателей при минимальном воздействии на другие целевые показатели развития, например на общий рост объема

производства. Однако, если возникнет необходимость пойти на компромисс, при котором рост будет ниже реально достижимого максимума из-за стремления к установлению справедливости, с ней следует примириться. Если ставится задача привлечения населения к участию в процессе развития, то решения должны приниматься при полном участии тех, кто будет пользоваться их плодами, не забывая о том, что в случае, если это ведет к задержкам, такие задержки следует сводить к минимуму. Если ставится задача добиться минимального уровня благосостояния какой-либо группы нуждающегося или обездоленного населения, то простая передача доходов путем предоставления благотворительной помощи или субсидий может оказаться неверной политикой. Может быть, таким лицам следует предоставить возможность получить работу или работать не по найму, что может потребовать принятия мер, осуществления которых простой рыночный процесс, возможно, не сумеет обеспечить⁸.

14. Концепция права на развитие в качестве права на процесс развития повышает значимость входящих в него отдельных прав, делая его более приемлемым с точки зрения традиционных подходов к обоснованности прав человека, которая обычно связана с сопоставлением прав с обязанностями. Это вызвано тем, что этот процесс может рассматриваться в качестве программы мер, в рамках которой конкретными функциями наделяются все, кто несет ответственность за те или иные стадии осуществления этого процесса в течение определенного периода времени. Такой подход оправдан, если рассматривать право на развитие в качестве составного права.

15. Концептуальные рамки соотношения между правами и обязанностями кратко рассматриваются во втором докладе⁹. Осуществление всех прав человека ассоциируется как с совершенными, так и несовершенными обязательствами. Гражданские и политические права обычно ассоциируются с совершенными обязательствами, и считается, что индивиды обладают правами, ограничивающими деятельность государства. Кроме того, утверждается, что могут быть определены и возложены на государство четкие обязательства по защите этих прав или недопущению их нарушения. Однако на практике осуществление этих прав влечет за собой не только защиту, но и содействие их осуществлению, что влечет за собой обязательства для ряда других сторон, помимо государства, с разной степенью конкретности. В случае экономических, социальных и культурных прав обязанность содействовать осуществлению этих прав рассматривается как более важная часть комплекса обязательств и эти обязательства являются скорее несовершенными. Программа реализации права на развитие помогает более эффективно выявлять и конкретизировать обязанности для несущих обязанности субъектов, что

⁸ Эти положения рассматриваются в первом докладе.

⁹ Пункты 6-8.

повышает вероятность их выполнения. Кроме того, она основывается на взаимозависимости прав и мер по их реализации как в конкретный момент времени, так и в длительной перспективе. Надлежащим образом оговоренные обязанности на основе этой взаимозависимости дадут затем возможность со временем и на устойчивой основе осуществлять эти права, которые по своему характеру должны реализовываться путем постепенного улучшения положения в этой области.

16. Результат этого процесса развития сам по себе является правом человека, влекущим за собой обязательства. Однако право на процесс отличается от права на результат. Это - программа или план, осуществляемые во времени на последовательной и устойчивой основе с поэтапной реализацией целей, и ожидается, что эта программа с высокой степенью вероятности приведет к достижению всех этих результатов. Это то, что Сен описывает как "метаправо". Метаправо на какое-либо благо X может быть определено как право иметь политику P(X), действительно направленную на то, чтобы цель осуществления права на благо X стала достижимой¹⁰. Даже если благо X остается неосуществленным или нереализуемым в ближайшее время, метаправо на благо X - P(X) - может быть полностью действительным правом, если все обязательства, связанные с P(X) могут быть четко оговорены. Программу действий и мер, связанных с правом на развитие, обязательно следует разрабатывать таким образом, чтобы обязательства всех различных субъектов - органов государственной власти, органов местного самоуправления, многонациональных компаний, многосторонних учреждений и международного сообщества - были четко оговорены. В таком случае оно становится полным правом, имеющим все атрибуты права человека с полностью определенными обязанностями и обязательствами.

II. МЕРЫ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

17. Осуществление права на развитие потребует принятия мер как на национальном, так и на международном уровнях. В первых трех докладах независимого эксперта, основанных на предыдущих докладах различных рабочих групп Комиссии по правам

¹⁰ Amartya Sen, "The right not to be hungry", in Philip Alston and Katarina Tomasevski eds., *The Right to Food*, SIM, Netherlands, 1984. Сен говорит об этом праве при обсуждении путей реализации права на свободу от голода или права на питание, которое во многих странах в ближайшем будущем невозможно гарантировать, хотя "политика, быстро ведущая к реализации такого права, существует". Таким образом, право на благо X, например право на свободу от голода или право на надлежащие средства существования, может быть абстрактным умозрительным правом, однако предоставление индивиду права требовать, чтобы политика была направлена на то, чтобы право на питание или право на надлежащие средства существования стало реализуемым правом в качестве права на P(X), т.е. метаправа на благо X, будет реальным правом.

человека, рассмотрен круг мер, необходимых для осуществления этого права.

В нижеследующих пунктах эти меры будут рассмотрены более подробно, с тем чтобы они могли служить в качестве руководящих принципов для разработки практической программы осуществления права на развитие.

18. Основная ответственность за осуществление права на развитие ложится на национальное государство. Для выполнения этих обязательств необходима координация действий органов управления всех уровней и организаций государственного сектора. Эта координация должна осуществляться не только между ними, но и с другими субъектами внутри государства, включая НПО, частных лиц и другие национальные учреждения, а также с другими государствами и международными организациями. Такая координация или по крайней мере существование функционирующего координационного механизма могут оказать большую помощь и могут быть крайне важны для эффективного осуществления права на развитие. Однако отсутствие такой координации не может оправдать невыполнение какого-либо обязательства. Поскольку это право признается в качестве права человека, обязательство осуществлять это право является абсолютным для всех сторон, независимо от того, выполняют ли свои обязательства другие субъекты. Для государств-участников такие обязательства важнее всех других обязанностей и задач и имеют приоритет при решении вопроса о выделении финансовых, материальных и институциональных ресурсов.

19. Меры, принимаемые на национальном уровне, должны быть направлены на осуществление каждого из прав, составляющих право на развитие, как в отдельности, так и в сочетании друг с другом и в качестве составной части процесса развития. Этот процесс включает программу развития и ряд последовательно принимаемых мер, а также поэтапную реализацию различных прав и соответствующих свобод. Как указывалось выше, сам процесс и его результаты постулируются в качестве прав человека и должны осуществляться в соответствии с правозащитными стандартами и нормами поведения несущих обязанности субъектов и правообладателей бенефициаров.

20. Возможно, на этом моменте целесообразно остановиться несколько подробнее. Подход к праву на развитие в рамках программы развития будет связан с наиболее эффективным предоставлением товаров и услуг и изменением институтов и социальных механизмов в целях реализации ряда намеченных задач в качестве прав человека, определенных как расширение возможностей и свобод. Он будет связан как с увеличением объема наличных товаров и услуг, так и с расширением доступа к ним. Наличие обуславливается ростом экономики и тем самым проведением политики, направленной на обеспечение устойчивого роста материальных и людских ресурсов в условиях макроэкономической стабильности и эффективного распределения этих

ресурсов. Доступ связан с распределением ресурсов и тем, каким образом выгоды этого процесса становятся достижимыми для всех без какой-либо дискриминации, особенно для наиболее уязвимых и маргинальных слоев общества. Короче говоря, такая программа развития призвана ориентироваться на экономический рост, который способствует реализации прав человека и осуществляется в соответствии с правозащитными нормами.

21. В своих предыдущих докладах независимый эксперт затронул вопрос об осуществлении программы по искоренению нищеты. Это предполагает такие цели, как снижение наполовину к 2015 году нищеты, связанной с доходами, и устранение трех важнейших причин нищеты, связанной с возможностями, т.е. голода, отсутствия первичной медико-санитарной помощи и отсутствия базового образования, путем повсеместного осуществления к этому году права на питание, права на первичную медико-санитарную помощь и права на базовое образование. Эти конкретные цели были выбраны потому, что права должны осуществляться поэтапно, поскольку все права и соответствующие свободы не могут быть реализованы немедленно и одновременно; а также потому, что выявилось общее согласие относительно желательности достижения этих целей. Соответствующие страны могут сначала наметить в качестве цели осуществление другого права (прав), если при решении вопроса о том, какие права подлежат осуществлению в качестве цели, они будут следовать процедуре консенсуса на основе широкого участия. Независимо от того, какие права выбраны, важно, чтобы предложение соответствующих товаров и услуг расширялось таким образом, чтобы это соответствовало правозащитным принципам и правозащитному подходу к развитию.

22. Согласно литературе по правам человека такой правозащитный подход характеризуется приверженностью вполне определенным принципам, таким, как участие, отчетность, транспарентность, равенство, недискриминация, универсальность и неделимость. С точки зрения прав человека цели развития следует рассматривать как притязания или права, которые могут быть на законном основании востребованы индивидами в качестве правообладателей у соответствующих несущих обязанности субъектов, например государства и международного сообщества, которые могут иметь четко определенные обязательства по обеспечению осуществления этих прав. Указанные цели могут рассматриваться в качестве элементов развития человека, но они должны быть реализованы в качестве прав человека при четком определении порядка отчетности и, когда это возможно, установлении вины за нереализацию этих прав, исходя из чего будут приниматься меры по исправлению положения.

23. В качестве прав человека все они должны соответствовать принципам универсальности и неделимости¹¹. Универсальность означает, что правами человека обладает каждый индивид в силу того, что он является человеком. Этот принцип иногда неправильно использовался с целью исключения некоторых групповых прав, прав меньшинств, гендерных прав или общинных прав из сферы прав человека на том основании, что пользование ими ограничено членами соответствующих групп. Однако если такое групповое право признается в качестве права человека через посредство надлежащих процедур, законность и последовательность которых не вызывает сомнений, оно должно в полной мере рассматриваться в качестве универсального права, которым должны пользоваться все индивиды, принадлежащие к этой группе, без какого-либо различия между ними независимо от их культурной принадлежности или гражданства.

24. Эта универсальность имеет два вида последствий, которые должны приниматься во внимание при осуществлении таких прав человека: а) связанные с такими правами обязательства также являются универсальными, и все способные оказать помощь субъекты, независимо от того, являются ли они государственными органами или другими органами той же страны, либо другими странами и международными организациями, должны делать все возможное для их осуществления; и б) им должен уделяться наивысший приоритет при использовании ресурсов и возможностей всех этих субъектов в процессе выполнения указанных обязательств по сравнению со всеми другими требованиями в отношении таких ресурсов.

25. Принцип неделимости часто ассоциируется с принципом взаимозависимости, хотя это не одно и то же. Два права являются неделимыми, если одно не может осуществляться в случае нарушения другого. Два права являются взаимозависимыми, если уровень осуществления одного зависит от уровня осуществления другого. Положение в области осуществления права на развитие улучшается лишь в том случае, если по крайней мере улучшается положение с осуществлением одного из составляющих его прав и нет ухудшения или нарушения в отношении ни одного из других прав, из чего следует, что право на развитие соответствует принципу неделимости прав человека. Аналогичным образом, условие, согласно которому каждое право (или показатель уровня осуществления права) является функцией всех других прав или представляющих их показателей, соответствует принципу взаимозависимости прав человека. При разработке практической программы реализации права на развитие эти принципы определяют то, каким образом должны осуществляться индивидуальные права. Если политика осуществления какого-либо права приводит к нарушению другого права независимо от того, является ли оно гражданским, политическим, экономическим, социальным или

¹¹ Эти принципы подробно разъяснены в "A human rights-based approach to development programming in UNDP - adding the missing link", by Patrick van Weerelt, UNDP, 2001.

культурным правом, то подобная политика не может быть включена в такую программу. Если политика осуществления какого-либо конкретного права способствует осуществлению других прав, такая политика будет более приемлемой, нежели другие, которые не учитывают такую взаимозависимость. Предоставление обедов детям, посещающим школы, улучшает посещаемость школ и тем самым способствует осуществлению права на образование. Кроме того, это улучшает питание детей и тем самым способствует осуществлению права на охрану здоровья, а также на питание. Такая программа будет более приемлемой в рамках подхода к праву на развитие, нежели аналогичная по стоимости программа, ориентированная на открытие большего числа школ. Открытие большего числа школ должно позволить большему числу детей посещать школу и тем самым обеспечит их право на образование, однако это не будет иметь дополнительной значимости в плане содействия осуществлению других прав, как это имеет место в случае программы предоставления школьных обедов.

26. Двумя другими основополагающими принципами для правозащитной концепции и осуществления прав человека являются равенство и недискриминация. Принцип равенства, по существу, вытекает из принципа равенства всех людей. Однако содержание понятия равенства было предметом многочисленных дискуссий. В договорах о правах человека говорится о равенстве перед законом и равенстве прав. В этом смысле равенство будет означать, что, если кто-то имеет право X, то это право X имеют все и что закон запрещает какую-либо дискриминацию в осуществлении прав кем бы то ни было по какому бы то ни было признаку. Однако во всех этих документах не предусматривается равенства в доходах или уровне и количестве благ, вытекающих из осуществления прав. При обсуждении вопросов о распределении этих благ правозащитный аспект выражался в понятиях "справедливость" и "равенство и справедливость", но при этом ничего не говорилось об абсолютном равенстве.

27. Это не означает, что нормативные акты по правам человека и практика игнорируют вопросы, связанные с неравенством доходов. Когда права человека, особенно экономические, социальные и культурные права, предполагают наличие товаров и услуг, необходимых для осуществления этих прав всеми индивидами, и обеспечение доступа к таким товарам и услугам, равноправие подразумевает равенство доступа к этим товарам и услугам. Равенство в этом смысле часто называлось равенством возможностей или равенством потенциальных возможностей, и одним из основных детерминантов в обоих случаях являлись доходы. Эти концепции могут быть не связаны с требованием абсолютного равенства доходов, но любое увеличение неравенства в доходах было бы несовместимым с процессом последовательного выравнивания возможностей или потенциальных возможностей.

28. Принцип равенства имеет существенную важность для любых программ, направленных на осуществление прав человека, в том числе права на развитие. Он может быть отражен в политике, направленной на обеспечение равного распределения благ и, в соответствии с Роулсианскими принципами справедливости, будет ориентирован на наиболее уязвимые и маргинальные слои общества. Это достигается с помощью конкретных мер по искоренению массовой нищеты, в том числе мер по увеличению покупательной способности, улучшению доступа к товарам и услугам, преодолению нищеты, связанной с доходами, и нищеты, связанной с возможностями, и по осуществлению прав на питание, охрану здоровья и образование этих слоев общества. Однако, самым важным, является то, что все эти меры и действия должны осуществляться в контексте развития, способствующего сокращению неравенства в доходах или, по крайней мере, не допускающего какого-либо роста неравенства.

29. Принцип недискриминации также является основополагающим для концепции прав человека и тем самым для процесса осуществления прав человека. При разработке и осуществлении всех подходов и мер по реализации права на развитие не может быть какой-либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, политических или иных взглядов, религии, национального или социального происхождения, имущественного статуса, рождения или другого обстоятельства не только между бенефициарами, но и между несущими обязанности субъектами, даже если они не принимают равного участия, не имеют равной оплаты труда или мотивации. Принцип равенства предполагает недискриминацию, а не наоборот. Даже если блага не распределяются на равной основе и имеются разные стимулы и обязательства в отношении осуществления проектов, не может быть какой-либо дискриминации между несущими обязанности субъектами, заинтересованными лицами и бенефициарами (правообладателями) на какой бы то ни было основе.

30. Этот принцип аналогичен другому правозащитному принципу - принципу участия, согласно которому все бенефициары и все несущие обязанности субъекты, связанные с осуществлением права на развитие, имеют право на участие в процессе развития, содействие этому процессу и пользование его результатами. На практике принцип участия связан с доступом к принятию решений и осуществлению полномочий по реализации проектов, являющихся составной частью программы развития. Это, по существу, означает, что граждане должны иметь соответствующие права и возможности и быть заинтересованными участниками программы. Однако какой-либо одной модели участия не существует, поскольку характер бенефициаров и несущих обязанности субъектов и взаимоотношения между ними отличаются от проекта к проекту в рамках общей программы развития. При любом виде взаимодействия между ними их сравнительные полномочия и статус будут влиять на эффективность их участия.

Зачастую формальное, номинальное участие может неправильно пониматься как полное участие и наделение участников соответствующими правами и возможностями. Это противоречит идее правозащитного подхода к участию. Поэтому может возникнуть необходимость в создании механизма мониторинга процесса и рассмотрения жалоб и претензий об отказе в реальном участии со стороны всех заинтересованных лиц. Если местные органы власти или учреждения на местах работают на подлинно демократичной основе, на них может быть возложена роль решающей такие вопросы инстанции - при условии надлежащего надзора за их деятельностью. Иначе в отношении каждого проекта придется разрабатывать и осуществлять специальные положения в целях обеспечения такого участия.

31. Отчетность и транспарентность - два других принципа, связанных с правозащитной деятельностью и осуществлением прав человека и, следовательно, с правом на развитие. Они также необходимы для любого эффективного процесса участия. Как указывалось ранее, права человека связаны с уточнением обязательств различных несущих обязанности субъектов, которые будут отчитываться за осуществление этих обязательств. От того, насколько точно может быть определена эта отчетность, зависит возможность установления вины в случае неосуществления какого-либо права и принятия соответствующих мер по исправлению положения. Однако, даже если - в случае несовершенных обязательств - степень вины не может быть точно установлена, поскольку нарушение или неосуществление соответствующего права не может быть законным образом вменено в вину каким-либо конкретным субъектам, выявление несущих обязанности субъектов и их соответствующих обязанностей будет составлять существенную часть любых программ развития. Чтобы это было возможно, программы должны разрабатываться с обеспечением транспарентности и открытым указанием всех взаимосвязей между различными мероприятиями и исполнителями. Короче говоря, отчетность предполагает транспарентность всей деятельности и всех взаимосвязей в рамках процесса развития, осуществляемого в качестве права человека, и как то, так и другое необходимо для обеспечения эффективного участия в этом процессе всех соответствующих сторон.

32. Как и в процессе участия, обеспечение отчетности и транспарентности при осуществлении какого-либо права человека потребует создания надлежащих механизмов рассмотрения жалоб и мониторинга. Это может быть сделано либо с помощью официальной правовой процедуры, либо с помощью какой-либо другой важной и независимой процедуры применения способов правовой защиты или принятия мер по исправлению положения.

А. Роль НПО

33. НПО играют одну из важнейших ролей в обеспечении применения принципов отчетности, транспарентности и участия при осуществлении права на развитие. В пункте 25 своего третьего доклада независимый эксперт отмечает, что, согласно его концепции осуществления права на развитие, "ответственность за оказание помощи правообладателям в реализации их устремлений несут не только государства в национальном и международном масштабе, но и международные учреждения, гражданское общество и любые органы гражданского общества, способные оказать соответствующую помощь. НПО выступают одними из субъектов гражданского общества, которые могут играть и зачастую играют весьма эффективную роль в осуществлении прав человека. Действительно, в контексте инициативного осуществления прав с участием бенефициаров в принятии решений и распределении благ, а также при обеспечении отчетности, транспарентности и широкой децентрализации НПО могут выполнять еще более важные функции в области мониторинга программ и предоставления услуг и часто могут заменять существующие бюрократические структуры управления. Они могут также выполнять пропагандистскую роль, мобилизовывать усилия на низовом уровне и организовывать бенефициаров для участия в принятии решений. Кроме того, роль НПО не ограничивается национальными действиями. Концепция международного гражданского общества, выступающего третьей силой, получает все большее признание, и НПО могут проводить весьма эффективную деятельность не только по линии международной пропаганды, но и по линии содействия оказанию международных услуг. Однако вопросы финансирования, самобытности и обязательств НПО представляются довольно сложными. Все функции НПО и международного гражданского общества должны быть тщательно изучены".

В. Обязательства государства

34. Как отмечалось выше, основные обязанности по осуществлению того или иного права человека ложатся на национальные государства, гражданами которых являются индивидуальные правообладатели. В литературе о правах человека эти обязанности государства стали отождествляться с обязанностями соблюдать, защищать и осуществлять права¹². Обязанность соблюдать права предполагает, что государство воздерживается

¹² Эйди рассматривает обязанности государств соблюдать, защищать и осуществлять все права, закрепленные во всех договорах о правах человека, которые они ратифицировали (Asbjørn Eide, "Economic, social and cultural rights as human rights" in A. Eide, C. Krause, A. Rosas eds. *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, Martinus Nijhoff, pp. 1-40, 1995).

от нарушения соответствующего права или не допускает какого-либо его нарушения со стороны государственных субъектов. Обязанность защищать права сводится к тому, что государство не должно допускать нарушения соответствующего права другими индивидами и негосударственными субъектами. Обязанность осуществлять права означает обязанность государства предоставлять индивидам необходимые ресурсы и услуги для осуществления их прав. По существу, обязанность осуществлять права предполагает обязанность содействовать им, обеспечивать их и поощрять.

35. Стайнер и Алстон расширили этот перечень до пяти обязанностей: "уважать права других", "создавать необходимый институциональный механизм для реализации прав", "защищать права/не допускать нарушения", "предоставлять товары и услуги для осуществления прав" и "содействовать осуществлению прав" с помощью информационно-разъяснительной работы, просветительных мероприятий и т.д.¹³ Стивен Маркс подразделил эти обязанности на совершенные и несовершенные. Совершенные обязанности могут быть приведены в исполнение с помощью процессуальных мер, когда "отчетность принимает форму обеспеченных правовой санкцией средств защиты", например в случае обязанности соблюдать права, предотвращая "отказ в праве со стороны государственных субъектов и наказывая их за действия и бездействие, ведущие к нарушению", и обязанности обеспечивать или защищать права, "не допуская нарушения прав другими и наказывая их за запрещенные действия, а также обеспечивая с помощью регламентирующих механизмов, чтобы национальные и многонациональные корпорации не занимались практикой, ведущей к лишению прав". Несовершенные обязанности являются "общими обязательствами проводить определенную политику или достигать определенных результатов, которые обычно не подлежат рассмотрению в суде, т.е. в тех случаях, когда государство не выполняет своих обязательств в отношении этих обязанностей, непосредственные индивидуальные средства защиты в судебном порядке обычно не предоставляются, несмотря на то, что речь, тем не менее, идет о правовых обязанностях". Государство должно принимать эффективные меры в направлении постепенного осуществления прав. Под эту категорию подпадает обязанность государства поощрять и содействовать осуществлению прав с помощью просвещения, информации, профессиональной подготовки и исследований и создавать благоприятные условия, а также обязанность государства осуществлять или обеспечивать осуществление прав путем выделения ресурсов и предоставления товаров и услуг в тех случаях, "когда отсутствует нормальное функционирование рынка и других институтов".

¹³ Henry Steiner and Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, 2nd ed. Oxford University Press 2000, pp. 182-184.

С. Разработка и осуществление программы развития

36. Поскольку независимый эксперт понимает право на развитие как право на какой-либо конкретный процесс развития, признание этого права налагает на государство все указанные обязательства, поскольку оно связано с осуществлением всех прав человека. Поскольку все права должны осуществляться одновременно, это требует разработки и осуществления программы развития, предусматривающей подходы и меры по поощрению, защите, содействию осуществлению, соблюдению и обеспечению прав человека.

37. Для осуществления такой программы выдвигаются два основных требования. Во-первых, необходимо определить соответствующие показатели и критерии для отслеживания положения с осуществлением каждого из прав, а также механизм оценки взаимодействия между показателями. Показатели и критерии в отношении конкретных прав должны отражать не только количественные сдвиги в предоставлении какой-либо конкретной услуги населению, но и качественный аспект предоставления этой услуги. Например, показатель в отношении права на питание должен не только отражать доступ к питанию или наличие продуктов питания, но и то, каким образом это питание предоставляется с точки зрения равенства, недискриминации и других прав человека. Было предпринято несколько попыток разработки таких показателей, и потребуются определить согласованные процедуры для их построения. Однако в разработке общего показателя в отношении права на развитие, возможно, нет необходимости. Это связано с тем, что перевод вектора, состоящего из ряда различных элементов, в индекс потребует процесса выработки средних или взвешенных показателей по различным элементам, что может вызвать принципиальные возражения. Хотя векторный подход позволит установить, наблюдалось ли улучшение в плане осуществления права на развитие в результате проводимой политики, он, однако, не даст возможность проводить сопоставление между достижениями двух или нескольких стран или даже внутри одной и той же страны за определенное время. Единственным способом сделать это является формирование консенсуса путем открытых публичных обсуждений сравнительной важности достижений различного уровня.

38. Это, безусловно, не мешает разработке такой программы развития, которая учитывает взаимосвязи между целями осуществления различных прав, а также необходимость увеличения ресурсов, например ВВП, технологического потенциала и институциональной базы. Отличие правозащитного подхода от подхода, ориентированного на рост ВВП или достижение положительного сальдо платежного баланса для выполнения долговых обязательств, или стабилизационной программы, предусматривающей сведение к минимуму уровней инфляции, состоит в том, что

правозащитный подход предъявляет дополнительные требования к процессу развития, такие, как обеспечение транспарентности, отчетности, равенства и недискриминации в рамках всех программ. Кроме того, как указывалось выше, программа должна обеспечить общее развитие при соблюдении равенства или трансформацию структуры производства, сокращающую межрегиональные и межличностные несоответствия и неравенство.

39. Право на развитие непосредственно связано с модернизацией, а также техническими и институциональными преобразованиями, которые со временем приводят к преодолению указанных выше ограничений. Оно также зависит и от постепенного укрепления ресурсного потенциала и более эффективного использования имеющихся ресурсов посредством проведения надлежащей фискальной, денежно-кредитной и торговой политики и создания рыночной конкуренции, а также путем обеспечения более благоприятных возможностей для торговли. Необходимыми условиями реализации права на развитие являются также фискальные требования и финансовая дисциплина, макроэкономическое равновесие и рыночная конкуренция, как и при любых других формах разумного хозяйствования. Основное отличие заключается в том, что разумное управление в контексте осуществления права на развитие предположительно должно привести к более сбалансированным результатам экономической деятельности, позволяющим добиться улучшений по всем компонентам этого права.

40. Наконец, при осуществлении права на развитие следует признать еще одно последствие того обстоятельства, что все права не могут быть реализованы одновременно. Мы не можем допустить нарушения какого-либо права, поскольку не можем поменять улучшение положения с осуществлением одного права на нарушение другого права, ибо мы не можем сравнивать права или располагать их в каком-либо порядке очередности. Однако, если наблюдается серьезная нехватка ресурсов или имеется какое-либо непреодолимое соображение технического порядка, могут быть ситуации, при которых достижение какой-либо конкретной цели (или улучшение положения в области реализации какого-либо права) может потребовать отказа от некоторых других желаемых целей (неполного осуществления некоторых прав). Это будет очевидным, если права представлены показателями, отражающими доступ к определенным товарам и услугам и наличие этих товаров и услуг, требующих использования ресурсов. Могут быть ситуации, при которых право какого-либо индивида или небольших групп населения может быть нарушено в результате мер, принятых в интересах более широкого числа людей, особенно бедных слоев населения. Примером такой ситуации может быть технологически обоснованное строительство плотины. Путем развития орошения и обеспечения электроэнергией такое сооружение может способствовать реализации права на развитие многих обездоленных людей. Однако его строительство может потребовать выселения и перемещения части людей и вызвать тем самым нарушение их прав. Безусловно, не было

бы никаких проблем, если бы были приняты меры, с помощью которых потребности этого широкого числа людей, в том числе бедного населения, были удовлетворены без нарушения прав какого-либо индивида или небольших групп населения. Однако данная ситуация отличается от правовой проблемы отступлений или ограничений осуществления прав, которые позволяют урезать осуществление некоторых прав при введении чрезвычайного положения в интересах общественного порядка и общего благосостояния¹⁴ – принципа, который неправомерно использовался некоторыми авторами в качестве основания для того, чтобы игнорировать нарушения таких прав. Нарушения, указанные в приведенном выше примере, связаны с технологией проекта, а не с юридическими

¹⁴ В международном праве прав человека признаются исключительные ситуации, при которых можно в законном порядке ограничить осуществление некоторых прав для достижения более широкого общественного блага. В обоих Международных пактах имеются положения, предусматривающие такое ограничение. В статье 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах говорится: "Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что в отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе". В Лимбургских принципах также содержится положение об ограничении экономических, социальных и культурных прав.

В статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) говорится: "1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. 2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18. 3. Любое участвующее в настоящем Пакте Государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие Государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление". Кроме того, в МПГПП допускается ограничение прав, гарантированных в статьях 12, 14, 18, 19, 21 и 22.

См. также "Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах" (E/CN.4/1985/4), приложение, где содержатся основные положения для анализа правительственных действий по ограничению прав.

особенностями ограничительных клаузул и не могут прощаться без принятия надлежащих контрмер.

41. Проблемы таких нарушений права на развитие должны решаться с помощью того, что можно было бы назвать "компенсированными нарушениями". Если какой-либо проект развития, например строительство плотины, ведет к вынужденному переселению людей, это вынужденное переселение представляет собой нарушение их прав. Если этот проект приводит к предоставлению услуг в интересах гораздо большего числа людей, он может быть оправдан, если общие преимущества превысят издержки, т.е. если налицо чистая общественная выгода, даже если бенефициары фактически не компенсируют тех, кто остался "в проигрыше". Однако такая логика работает лишь в том случае, если преимущества и издержки измеряются в рыночных или теневых ценах. В теории прав человека это не может иметь места, поскольку преимущества и издержки применительно к правам различных индивидов не могут суммироваться. В этом случае должна выплачиваться компенсация в какой бы то ни было форме для того, чтобы "проигравшие" и пострадавшие могли принять "номинальное нарушение" их прав и согласиться на переселение. Это нарушение является номинальным, поскольку после получения компенсации оно должно перестать быть "реальным", а пострадавшие лица должны считать, что они фактически не понесли потерь или что, по крайней мере, их положение до нарушения аналогично их положению после получения соответствующей компенсации. Таким образом, такие проекты и мероприятия оправданы, если пострадавшие, получив компенсацию, не будут считать, что их право было нарушено¹⁵.

III. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

42. В Уставе Организации Объединенных Наций признается обязательство осуществлять международное сотрудничество, в соответствии с которым международное сообщество государств и многосторонние организации должны сотрудничать с национальными организациями, с тем чтобы они имели возможность обеспечить осуществление прав человека всех индивидов. Это обязательство подтверждается в Международных пактах, Декларации о праве на развитие и других международных договорах о правах человека. В Венской декларации и Программе действий 1993 года¹⁶, в которой официально подтверждается право на развитие в качестве права человека, также

¹⁵ Примером того, каким мог бы быть подход к решению этих проблем, может быть проект Оперативных принципов Всемирного банка (ОР4.10).

¹⁶ Венская декларация и Программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 года (A/CONF.157/24).

содержится призыв к такому сотрудничеству как к обязанности всех государств. Если процесс реализации права на развитие рассматривать как метод осуществления и разработки программы развития, важность международного сотрудничества становится еще более очевидной. В сегодняшнем мире, в котором происходит процесс глобализации, государство не может действовать изолированно, т.е. без учета последствий своей политики для других стран и воздействия поведения других стран на свою собственную политику. Воздействие политики и практики развитых стран на политику и практику развивающихся стран и наоборот лежит в основе концепции международного сотрудничества. Поскольку это воздействие является взаимным, взаимными являются и соответствующие обязательства, что ведет к международному сотрудничеству.

43. Когда права человека должны осуществляться в качестве составной части программы развития страны, можно считать, что все ресурсные, технологические и институциональные ограничения находятся в зависимости от степени и характера международного сотрудничества. Международное сообщество, которое может выделить валютные резервы и инвестиции, предоставить технологии, обеспечить доступ к рынкам и институциональную поддержку, может содействовать осуществлению прав. Однако такое международное сотрудничество, естественно, не должно сводиться лишь к обеспечению доступа к валютным резервам и иностранным инвестициям или к передаче ресурсов. Такая передача ресурсов, безусловно, необходима. Бедным странам не хватает внутренних ресурсов, и они нуждаются в притоке валютных резервов. Поэтому любой разговор о праве на развитие не может обойтись без напоминания международному сообществу о его обязательстве достичь цели выделения 0,7% ВВП на иностранную помощь и что к выполнению этой цели как-то приблизилась лишь небольшая группа стран. Однако в контексте осуществления права на развитие помимо передачи ресурсов есть ряд других аспектов, которые являются составной частью обязательств международного сообщества: международное сотрудничество в передаче технологий; обеспечение доступа к рынкам; корректировка правил функционирования существующих торговых и финансовых учреждений, а также правил защиты интеллектуальной собственности; создание новых международных механизмов, отвечающих конкретным потребностям развивающихся стран.

44. Такое международное сотрудничество обычно имеет два аспекта, которые не являются взаимоисключающими. Во-первых, мероприятия по сотрудничеству должны разрабатываться и осуществляться на международной основе в рамках многостороннего процесса, в котором могли бы участвовать все развитые страны, многосторонние учреждения и международные организации путем создания механизмов, доступных для всех развивающихся стран, отвечающих соответствующим требованиям. Во-вторых, в рамках двусторонних механизмов и договоренностей по конкретным странам будут

приниматься меры, адаптированные к конкретным условиям. С этой точки зрения появится необходимость пересмотреть как многосторонние, так и двусторонние механизмы решения проблемы задолженности развивающихся стран. Такое пересмотр должен охватывать структурную перестройку, льготное финансирование, операции всемирных торговых организаций, политику промышленно развитых стран в отношении обеспечения доступа к рынкам и перестройку международной финансовой системы.

45. Эти шаги могут радикально изменить международные экономические отношения между развитыми и развивающимися странами на основе равенства и партнерства. Одна из основных мотиваций правозащитного движения в связи с разработкой права на развитие как права человека состоит в установлении равенства в международных экономических отношениях между развитыми и развивающимися странами и расширении соответствующих прав и возможностей развивающихся стран. Большая часть аргументов в конфликте между Севером и Югом, приводившихся в 70-е годы в обоснование требования об установлении нового международного экономического порядка, потеряли свою актуальность. Однако логическое обоснование равного режима и участия в том, что касается принятия решений и доступа к выгодам этого процесса, остается сегодня столь же веским. Правозащитный подход к реализации права на развитие дает возможности для формирования отношений сотрудничества между развитыми и развивающимися странами на основе партнерства, а не конфронтации, которая была характерна для предшествующих лет.

А. Права человека и сотрудничество в целях развития

46. Хотя в крупнейших промышленно развитых странах политика в области сотрудничества в целях развития, особенно программы оказания помощи в целях развития, были разработаны еще в 50-е годы, они до последнего времени неохотно увязывали ее с правозащитными стандартами. Одна из главных причин этого состояла в том, что права человека рассматривались в основном как гражданские и политические права, а развитие ассоциировалось с экономическим ростом и увеличением ВВП на душу населения с помощью проведения технократической политики. Ссылки на права человека не поощрялись ни получающими помощь развивающимися странами, ни промышленно развитыми странами-донорами. Первая группа считала, что это приведет к излишнему вмешательству в их внутренние дела. Вторые полагали:

а) что это может вызвать ненужную отрицательную реакцию со стороны стран-бенефициаров;

b) что некоторые из стран-бенефициаров, известные своими нарушениями прав человека, фактически получали самую большую помощь в целях развития, поскольку были союзниками крупнейших стран-доноров, и такую политику трудно было бы оправдать в случае применения правозащитных стандартов; и

с) что политика в области развития должна быть отделена от вопросов прав человека (которые, в лучшем случае, должны использоваться для оценки совместимости этой политики и практики с правозащитными нормами, но не могут лежать в основе моделей развития. В противном случае это практически означало бы признание законности экономических, социальных и культурных прав, к чему большинство крупнейших доноров не были готовы)¹⁷.

47. Постепенно положение изменилось, что было частично вызвано растущим давлением со стороны правозащитных движений промышленно развитых стран, выступавших за то, чтобы проблемы прав человека учитывались при оказании помощи в целях развития. В результате Соединенные Штаты при президенте Картере прекратили оказание помощи ряду стран по соображениям, связанным с нарушениями прав человека, а европейские страны открыто признали экономические, социальные и культурные права и стали выступать за их реализацию. По существу, уже в 1975 году правительство Нидерландов при осуществлении политики по оказанию помощи в целях развития стало учитывать весь спектр прав человека. В дальнейшем политика Нидерландов по оказанию помощи в целях развития была направлена на улучшение положения бедных слоев населения и предполагала разработку моделей, в соответствии с которыми странам - получателям помощи предоставлялось право голоса, когда речь шла об их внутренних делах¹⁸. Другие европейские страны придерживались политики, направленной на создание условий для осуществления прав человека, и принимали меры по содействию осуществлению конкретных экономических, социальных и культурных прав.

¹⁷ См. Katerina Tomasevski, *Development Aid and Human Rights Revisited*, Pinter Publisher, 1989 и статьи Naan Thoolan, "From human rights projects to strategies: the search for coherence", Philip Alston, "What's in a name: does it really matter if development policies refer to goals, ideals or human rights?" и Clarence Dias "Mainstreaming human rights in development assistance: moving from projects to strategies" in *Human Rights in Development Cooperation*, ed. by Henny Helmich in collaboration with Elena Borghese, SIM Special No. 22, Netherlands Institute of Human Rights, Utrecht, 1998.

¹⁸ J.P. Pronk: "Human Rights and development aid: "Review of International Commission of Jurists", June 1977.

48. Однако в течение продолжительного времени при правозащитном подходе к сотрудничеству в целях развития основное внимание уделялось оказанию помощи конкретным проектам и программам "для решения запущенных вопросов, таких, как охрана здоровья и питание младенцев и детей, образование девочек, неграмотность взрослых, расширение экономических прав и возможностей женщин и т.д.", как это было отмечено Кларенс Диас¹⁹. Был сделан упор на расширение политики по оказанию помощи в целях развития, в частности для содействия созданию и укреплению потенциала таких учреждений, как судебные органы, национальные правозащитные комиссии и НПО, а также исправления негативных правозащитных последствий проектов развития для конкретных групп населения. Однако наблюдалось нежелание увязывать общую политику даже в таких областях, как удовлетворение основных потребностей или ликвидация нищеты, с правами человека. Считалось, что такая увязка может быть истолкована в том смысле, что она негативно сказывается на политическом нейтралитете многосторонних учреждений, таких, как Всемирный банк и МВФ, и в результате предпочтение отдавалось конкретным проектам, направленным на содействие осуществлению конкретных прав человека.

49. Позднее при осуществлении политики в области сотрудничества в целях развития правозащитный подход стал увязываться с программой развития той или иной страны. Этот подход сочетает реализацию проектов с проведением соответствующей политики и принятием социальных мер с учетом их взаимозависимости и единства общих целей. Эти последние были подробно определены в недавно вышедших документах, разъясняющих политику в области оказания помощи в целях развития Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР и двусторонних учреждений-доноров; к числу таких документов относятся подготовленное КСР в 1996 году исследование "Перспективы на XXI век: вклад в сотрудничество в области развития"; исследование Шведского агентства международного развития 1997 года "Сотрудничество в области развития в XXI веке"; "Белая книга" за 1997 год государственного министра Соединенного Королевства по вопросам международного сотрудничества "Ликвидация нищеты в мире: задача на XXI век". В большинстве этих документов в качестве главной цели развития указывается искоренение нищеты и подчеркивается важность применения правозащитного подхода, в частности установления партнерских отношений и расширения прав и возможностей. И действительно, делавшийся ранее упор на осуществление проектов по сокращению масштабов нищеты (повышение покупательной способности бедных слоев населения и расширение сетей систем льготного государственного распределения) постепенно заменяется подходом, основанным на программах общего развития с ускоренным ростом ВВП и занятости, что считается существенно важным для устойчивого сокращения нищеты.

¹⁹ См. Henny Helmich ed., *Human Rights in Development Cooperation*, op.cit.

50. Однако во многих из этих программ, как сказал бы Филипп Алстон, принят такой подход, при котором права человека являются средством, а не целью, "априорной самоценностью". Осуществление прав человека являлось важным в той мере, в какой оно ведет к достижению конкретных целей развития. Правозащитная политика, находящая свое отражение в деятельности, направленной на установление рационального управления или обеспечение транспарентности, отчетности и недискриминации и установление партнерских отношений, ведущих к расширению соответствующих прав и возможностей, рассматривалась в качестве важного, и даже необходимого, компонента искоренения нищеты. Однако правовые стандарты осуществления прав человека не входили в число программных целей. В докладе Всемирного банка "Оценки помощи", подготовленном в 1997 году, четко указывалась важность обеспечения участия широких слоев населения и расширения соответствующих прав и возможностей, отмечались трудности в обеспечении соответствующих условий при отсутствии этих факторов, и излагались требования в отношении рационального управления в целях эффективного использования иностранной помощи. Однако в этих оценках практически не было каких-либо призывов к осуществлению прав человека.

51. С тех пор позиция Всемирного банка изменилась, и правозащитные аспекты занимают все большее место в ее программных целях. Тем не менее тенденция избегать эти аспекты остается, хотя элементы того, что было выше описано как правозащитный подход к развитию, в настоящее время все шире включаются в его программы. В своей Комплексной основе развития, которая была разработана после подготовки в 1998 году документа "Партнерство в целях развития: предлагаемые меры Всемирного банка", Банк придерживается целостного подхода к развитию, сформулировав долгосрочную основу развития с четко обозначенными приоритетами, предусматривающими достижение сбалансированности между структурными потребностями и потребностями в материальных и людских ресурсах на основе участия, отчетности и вовлеченности страны. В своем *Докладе о мировом развитии, 2000-2001 годы* Банк рассматривает проблемы борьбы с нищетой с точки зрения предоставления возможностей, расширения прав и обеспечения безопасности людей - аспектов, из которых составляют основу правозащитного подхода. Отсюда уже совсем недалеко до такого подхода к праву на развитие, который разработан независимым экспертом. То же самое относится и к документам по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) и политике, провозглашенной в Инициативе в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), которые содержат все компоненты правозащитного подхода к развитию без полного следования правозащитным стандартам, включенным в международные договоры о правах человека.

52. Одновременно с этими изменениями большинство крупных промышленно развитых стран в своем подходе к сотрудничеству в области развития стали исходить из осуществления прав человека, и теперь подготовлена почва для принятия того подхода к осуществлению права на развитие, который изложен в докладах независимого эксперта. Изменение подхода в стратегии снижения масштабов нищеты ВМФ/Всемирного банка по сравнению с Комплексной основой развития (КОР), а также подходы крупнейших двусторонних доноров и осуществление права на развитие в качестве права человека - все это является убедительным признанием обязательств несущих обязанности субъектов, в том числе международного сообщества. Вряд ли возникнут какие-либо разногласия относительно принятия целей развития человека и социального развития с применением правозащитного подхода в качестве основной политики в области развития. Однако принятие этих целей в качестве прав или притязаний всех индивидов развивающихся стран повлечет за собой принятие обязательств всех сторон по осуществлению мер для содействия реализации этих прав. Даже в этом вопросе в настоящее время наблюдается консенсус относительно обязательств органов государственной власти, о чем свидетельствует то, как эти обязательства определяются в соответствии с правозащитными стандартами в ДССН, Инициативе в интересах БСВЗ, КОР и других программах в области развития. Это означает, что в них будут последовательно отстаиваться принципы партнерских взаимоотношений и расширения прав и возможностей, транспарентности, отчетности и недискриминации. Относительно осуществления права на развитие в качестве права человека они, возможно, нуждаются в некотором изменении формулировки в целях установления вины, определения механизма мониторинга и обеспечения выполнения обязательств органов государственной власти на различных уровнях. Однако фундамент для разработки программ и определения обязанностей при принятии правозащитного подхода уже заложен, особенно в отношении программ действий на национальном уровне.

53. Однако механизмов установления международных обязательств и обязанностей различных организаций международного сообщества пока не разработано. Один из уроков, извлеченных из опыта международного сотрудничества, состоит в том, что односторонние условия, навязываемые какой-либо из сторон, даже если в принципе они благоприятны для этой стороны, редко дают положительные результаты и чаще нарушаются, чем соблюдаются. Поэтому сообщество стран-доноров перешло к установлению партнерских отношений и расширению прав и возможностей стран-бенефициаров помощи, превращая их в заинтересованных участников программ, связанных с этими условиями. Однако, если наряду с такими условиями не оговорены обязательства стран и учреждений, предоставляющих помощь, и международного сообщества в целом, получаемые результаты не соответствуют требованиям правозащитного подхода.

54. Отсюда следует, что программы, направленные на осуществление права на развитие, должны разрабатываться таким образом, чтобы условия, записанные в качестве обязательств развивающихся стран, уравнивались встречными условиями в виде обязательств международного сообщества. В таком случае эти программы не только соответствуют правозащитному подходу, основанному на партнерстве и равенстве, но и повышают вероятность выполнения этих обязательств и осуществления самой программы. Для успешного решения поставленной задачи необходимо четко оговаривать обязательства различных сторон, в том числе получающего помощь государства и его органов власти, а также международного сообщества, государств-доноров, международных учреждений и многонациональных компаний и обеспечивать четкую увязку с постепенным достижением различных показателей, характеризующих состояние соответствующих прав. К этому следует добавить механизмы принятия решений о разделении ответственности за выполнение обязательств между различными учреждениями и механизм мониторинга и даже рассмотрения и решения возникающих споров, а также вынесения рекомендаций и обеспечения выполнения мер по исправлению ситуации. Успех программы таким образом в значительной степени зависит от ее надлежащей разработки, детализации обязанностей и установления порядка отчетности, равно как и от признания взаимного характера обязательств и условий.

55. Какой-либо одной модели осуществления права на развитие не существует, и какая бы модель не избиралась, это должно делаться на основе открытых международных обсуждений и заключения соответствующего соглашения. Для содействия такому обсуждению независимый эксперт в своих первых трех докладах предложил заключить договоры о развитии. Его идеи были почерпнуты из предложения, впервые выдвинутого норвежским министром Столтенбергом и развитого далее другими, в том числе и им самим, в конце 80-х годов после того, как МВФ новаторски использовал механизм Группы поддержки при урегулировании проблем задолженности не выполняющих свои обязательства стран²⁰. Эта модель прекрасно согласуется со стратегиями ДССН и БСВЗ

²⁰ Т. Stoltenberg: "Towards a World Development Strategy" in *One World or Several*, Louis Emmerij ed. (OECD, Paris, 1989). Столтенберг говорил о договорах о развитии как о всесторонних долгосрочных обязательствах промышленно развитых стран в отношении оказания помощи в целях развития в связи с осуществлением долгосрочных планов развития стран третьего мира. Это идея получила признание в Центре развития ОЭСР, где было предложено создать Комиссию по вопросам развития для проведения на непрерывной основе диалога между развивающимися и промышленно развитыми странами. Идея договора о развитии носит не такой далеко идущий характер и больше увязана с достижением понимания или соглашения между развивающейся страной, проводящей программы перестройки и реформ, и группой промышленно развитых стран, могущих предоставить необходимую помощь для осуществления этих программ.

МВФ и Всемирного банка и принципами, лежащими в основе подхода к оказанию помощи в целях развития, который наблюдается у различных членов Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР. По существу, она помещает эти стратегии непосредственно в правозащитный контекст, основывая их на обязательствах не только органов государственной власти, но и международного сообщества.

В. Договоры о развитии

56. В приводимых ниже пунктах дается системное изложение этого подхода к договору по вопросам развития для содействия обсуждению, в результате которого международное сообщество могло бы достичь соглашения о какой-либо модели осуществления права на развитие.

57. Во-первых, международное сообщество, достигнув договоренности о принятии программы развития в качестве процесса развития, при котором осуществляются все права человека могло бы, вероятно, принять в качестве непосредственной цели развития реализацию нескольких прав без ухудшения положения в области осуществления других прав. Этот выбор не будет подразумевать какой-либо иерархии между правами, а должен лишь отражать надлежащим образом достигнутый консенсус в соответствующей развивающейся стране. Идея сосредоточить внимание на первых порах лишь на нескольких правах продиктована сугубо практическими соображениями. Независимый эксперт предложил сократить масштабы нищеты наполовину к 2015 году и полностью осуществить право на питание, начальное образование и первичную медико-санитарную помощь в качестве целей программ, касающихся права на развитие. Это согласуется не только с принципом равенства, который лежит в основе всех прав человека и который реализуется путем преодоления наихудших форм неравенства в развивающихся странах, в частности нищеты, связанной с доходами, и нищеты, связанной с возможностями, но и с основными целями, признанными большинством двусторонних доноров и

Концепция взаимных обязательств была изложена в докладе Группы 24 МВФ "The Functioning and Improvement of the International Monetary System", *IMF Survey*, September 1985, и развита Арджуном Сенгуптой в "Multilateral Compacts Supporting Economic Reforms", что является частью дополнительного тома к *The Challenge to the South: The Report of the South Commission* (1990), а также в *Докладе о развитии человека за 1992 год* ПРООН. См. также первый доклад независимого эксперта (E/CN.4/1999/WG.18/2) от 27 июля 1999 года.

многосторонних учреждений в своих программах сотрудничества в области развития, а также с целями, намеченными на Саммите тысячелетия.

58. Во-вторых, было бы желательно создать координационную организацию, в рамках которой члены международного сообщества могли бы встречаться и работать с теми развивающимися странами, которые готовы заключить договоры о развитии. Вероятно, она должна функционировать на базе КСР ОЭСР, который может эффективно играть роль координатора переговоров с развивающимися странами от имени промышленно развитых стран.

59. В-третьих, развивающаяся страна, желающая осуществить право на развитие путем реализации программы развития, должна направить в КСР просьбу о заключении договора о развитии. Затем она должна разработать свою программу развития по изложенной нами выше методике для обеспечения достижения уже согласованных целей, четко опираясь на взаимозависимость между правами, политикой, подлежащей принятию на национальном и международном уровнях, соответствующим порядком выполнения программных мер и достижения целей, обязательствами, подлежащими выполнению различными сторонами, а также характером и степенью поддержки, требуемой со стороны международного сообщества. Развивающаяся страна должна получить техническую помощь в разработке программы, включая помощь внешних и независимых экспертов, а также помощь со стороны экспертов Всемирного банка и МВФ. Однако следует сделать все возможное для того, чтобы соответствующая страна сохранила свое заинтересованное участие в программе.

60. В-четвертых, после разработки программы развития соответствующей развивающейся страной, заинтересованной в договоре о развитии, КСР должен создать группу поддержки для этой страны. Группа поддержки должна быть создана КСР и, помимо представителей КСР, должна состоять из представителей других крупных стран-доноров, которые могут иметь конкретные интересы в этой развивающейся стране, регионального учреждения развития, представителей Управления Верховного комиссара по правам человека, ФАО, ЮНИСЕФ, ВОЗ и других международных учреждений, связанных с конкретными правами, которым решено уделить первоочередное внимание, а также представителей МВФ, Всемирного банка и соответствующего регионального банка развития. Группа поддержки изучит, рассмотрит и утвердит цели и политику программы, проанализирует конкретные обязательства и определит соответствующие обязанности ее членов по выполнению этих обязательств.

61. В-пятых, те развивающиеся страны, которые хотели бы реализовать право на развитие путем заключения договора о развитии, должны разработать программы

развития в консультации с гражданским обществом. Им надлежит также принять первые меры по выполнению своих собственных международных обязательств путем включения в свое внутреннее право положений, касающихся прав, включенных в международные и региональные договоры о правах человека, которые, если они еще этого не сделали, они должны ратифицировать. Затем им следует назначить национальную комиссию по правам человека и другие органы, уполномоченные рассматривать в судебном порядке жалобы о нарушениях прав человека. Они должны также разрешить НПО свободно осуществлять свою деятельность и участвовать на всех уровнях процесса консультаций и рассмотрения жалоб.

62. В-шестых, на основе программ развития должен быть разработан договор о развитии, в котором оговариваются обязательства как национальных органов власти, так и международного сообщества. В нем должны быть определены последовательные меры и степень осуществления целей и прав, а также взаимные обязательства и четко указано, что, если развивающаяся страна принимает меры, указанные в программе, международное сообщество предпринимает соответствующие шаги по обеспечению выполнения мер развивающейся страны и реализации программы. Меры, показатели и критерии исполнения, влекущие за собой соответствующие международные действия, будут рассматриваться и приниматься как самой развивающейся страной, так и группой поддержки. В свою очередь, группа поддержки будет в ходе обсуждения принимать решения относительно конкретного распределения бремени расходов.

63. В-седьмых, в ходе обсуждения конкретного распределения бремени расходов соответствующие меры должны быть рассмотрены и пройти оценку как на многостороннем, так и на двустороннем уровнях. Вопросы, касающиеся торговли, задолженности, структурной финансовой перестройки, прав интеллектуальной собственности и создания соответствующих условий для капиталовложений, как правило, требуют принятия мер на многостороннем уровне. Вопросы, касающиеся передачи ресурсов и оказания финансовой поддержки, должны рассматриваться на двустороннем уровне при участии различных доноров и международных финансовых учреждений.

64. Смысл всех этих шагов состоит в том, чтобы заверить развивающиеся страны, что, если они выполняют свою часть договоренности и свои обязательства, программа не будет сорвана в силу отсутствия международного сотрудничества. В связи с этим решающую роль будет играть официальная передача финансовых средств или ресурсов со стороны промышленно развитых стран. Если все другие компоненты сотрудничества - обеспечение доступа к торговле и к рынку, реструктуризация долга и структурная перестройка финансовой сферы, способствующие росту притока частных капиталов, а также передача технологий и операции в сфере интеллектуальной собственности - будут

введены в действие, необходимость в значительном увеличении выделяемых ресурсов может не возникнуть. В противном случае может оказаться необходимым восполнить этот пробел путем увеличения потоков ресурсов или объема помощи в целях развития.

65. Важно отметить, что международное сотрудничество состоит не только в передаче ресурсов или официальной помощи в целях развития. По существу, если программа развития осуществляется надлежащим образом с обеспечением отчетности и транспарентности на низовом уровне при участии бенефициаров, увеличение эффективности затрат может означать, что воздействие помощи в целях развития будет более широким и тем самым можно будет сэкономить на потоке финансовой помощи. Тем не менее большинство развивающихся стран ощущают нехватку капиталов, и их уровень развития не привлекает частные инвестиции в достаточном объеме. Для большинства из них официальная помощь в целях развития является единственным способом обеспечить, чтобы объем внутренних инвестиций превышал их низкий уровень внутренних валютных резервов. Кроме того, большая часть касающихся развития человека проектов в области питания, здравоохранения, санитарии и гигиены, образования и создания крупной инфраструктуры в течение весьма продолжительного времени будет требовать существенных государственных инвестиций. Для этого потребуется поддержка в виде официальной помощи в целях развития, до тех пор пока государственные доходы и валютные резервы не станут возрастать по мере увеличения уровня развития. Кроме того, программы развития в целях реализации права на развитие будут опираться на политику поддержания на устойчивом уровне и, когда это возможно, ускорения темпов экономического роста, а также на увеличение объема инвестиций. Таким образом, приток иностранных сбережений будет оставаться центральным компонентом этих программ. До тех пор пока валютные резервы не начнут поступать с международных рынков капитала беднейшим странам, эти средства будут поступать по линии роста официальной помощи в целях развития.

66. Таким образом, одна из функций группы поддержки будет состоять в принятии решений относительно способов обеспечения официальной помощи в целях развития странам, заключившим договор о развитии, направившим соответствующую просьбу странам и выполняющим свои обязательства. Методы оценки потребностей могут быть самыми различными. Один из методов состоит в расчете дополнительных потребностей в государственных инвестициях или расходах при осуществлении программы реализации права на развитие и намеченных целей в объеме, превышающем базовые прогнозы, которые обычно получают путем экстраполяции прежних объемов выделяемых средств на нужды удовлетворения обычных потребностей. Международное сообщество может согласиться на разделение в равных долях дополнительных расходов с соответствующей страной, если эта страна будет пытаться увеличить свои внутренние валютные резервы.

В любом случае это распределение бремени расходов между развивающейся страной и международным сообществом надо будет согласовывать в рамках обсуждения в Группе поддержки, и оно явится составной частью договора о развитии. Соответствующая развивающаяся страна должна быть уверена в том, что, если она выполнит свои обязательства, международное сообщество гарантирует ей выполнение своих финансовых обязательств.

67. Для надлежащего выполнения своего мандата Группа поддержки должна не только обладать полномочиями по мониторингу и рассмотрению жалоб о выполнении обязательств и условий, принятых развивающимися странами, но и принимать решения относительно распределения соответствующих расходов между промышленно развитыми странами. Она может быть уполномочена делать это сама или же деятельность по обеспечению выполнения решений может быть возложена на КСР, причем это должно осуществляться после проведения обычных консультаций с участием всех, включая местные и международные НПО. Для оказания помощи группе поддержки может возникнуть необходимость в создании нового финансового учреждения, под названием "Фонд по финансированию договоров о развитии". Деятельность этого фонда в общих чертах описана в нижеследующих пунктах.

68. Административное управление фондом должно быть возложено на КСР, причем различные его члены будут иметь подлежащие востребованию обязательства. Эти обязательства будут востребоваться в том случае, если соответствующая развивающаяся страна вступит в договор о развитии, требующий дополнительного финансирования со стороны международного сообщества.

69. Размер фонда должен быть определен в ходе международных консультаций. После Саммита тысячелетия был проведен ряд расчетов финансовых потребностей для достижения намеченных им целей. В докладе Седильо - специальном докладе Группы высокого уровня по финансированию развития (2001 год) - в результате анализа оценок потребностей, сделанных различными учреждениями, делается вывод, что для снижения в два раза масштабов нищеты к 2015 году и предоставления необходимой помощи для реализации прав на питание, первичную медико-санитарную помощь и начальное образование потребуется 50 млрд. долл. США в год. Каких-либо четких и определенных правил проведения таких оценок не существует, и единственным приемлемым методом принятия решения относительно соответствующей суммы было бы международное обсуждение этого вопроса.

70. После согласования размера фонда будет нетрудно договориться о доле различных членов КСР исходя из соответствующих согласованных принципов. Взносы в фонд

прежде всего будут иметь форму обязательств, которые в дальнейшем могут быть востребованы КСР по рекомендации группы поддержки. Таким образом, в ходе переговоров надо будет лишь рассмотреть принципы функционирования фонда.

71. Здесь целесообразно вспомнить о давно намеченном целевом показателе помощи в целях развития в размере не менее 0,7% ВВП в год для всех доноров, который был предложен Комиссией Пирсона в 1969 году и закреплён в соответствующей резолюции Организации Объединённых Наций, поддержанной большинством, хотя и не всеми донорами. Логическое обоснование этого распределения бремени расходов по-прежнему остается в силе, хотя фактическая доля ОПР в валовом национальном продукте (ВНП) большинства стран КСР в среднем редко превышала половину этого целевого показателя. В 1999 году ОПР 22 членов КСР на сумму в 56 млрд. долл. США составила лишь 0,24% их ВВП. При исключении Соединённых Штатов этот показатель повышался до 0,33%. Этого показателя, как правило, достигали пять стран: Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция. Даже те страны, которым было далеко до достижения этого показателя, не высказывали явного несогласия с его логическим обоснованием и не оспаривали его, особенно если учесть, что соответствующие суммы составляли весьма небольшую долю не только их ВВП, но и их государственных расходов. В своих аргументах они ссылались на разбазаривание и неэффективное использование этих средств, недостаточную ёмкость государственного сектора и неправильную политику развивающихся стран. Если обратиться с призывом об увеличении их взносов для выполнения обязательств правозащитной программы, эти страны - члены КСР вряд ли встретятся с трудностями в получении одобрения со стороны своего электората.

72. В таблице, приводимой в конце настоящего доклада, указываются две модели распределения дополнительных 50 млрд. долл. США в качестве ОПР стран - членов КСР (на основе данных 1998 года). В модели 1 доля расходов соответствует взвешенному показателю по каждой отдельной стране, умноженному на целевой показатель 50 млрд. долл. США, где взвешенные показатели представляют собой долю ВВП соответствующих стран в совокупном ВВП стран КСР. Поскольку эта помощь является дополнением к уже выплачиваемым ими взносам, общий размер взноса некоторых стран увеличится таким образом, что он будет непропорционально выше других стран с точки зрения доли ВВП, даже если дополнительные обязательства не будут такими значительными. В модели 2 пять стран, чьи показатели были гораздо выше, чем у других, были полностью освобождены от дополнительных взносов, а дополнительное бремя в 50 млрд. долл. США распределено между остальными 17 странами, в результате чего размер их взносов увеличился до одинакового показателя в 0,44% ВВП, что все равно значительно ниже старого показателя в 0,7%. Эти примеры приводятся лишь для иллюстрации того, что мобилизация дополнительных 50 млрд. долл. в год не должна являться столь трудной

задачей для стран КСР, если они согласятся учредить фонд по финансированию договоров о развитии в соответствии с их обязательствами об оказании поддержки правозащитным стандартам.

73. Однако способ функционирования такого фонда может быть весьма отличным от вышеописанного. Если подлежащие востребованию обязательства различных членов берутся в соответствии с согласованной методологией, группа поддержки могла бы иметь возможность гибко решать, кто должен нести бремя оказания помощи различным странам. Финансовые потребности конкретного договора о развитии будут определяться после учета возможных взносов МВФ, Всемирного банка и региональных учреждений. Доноры, которые имеют особые интересы в соответствующей стране и являются членами группы поддержки, могут взять на себя часть бремени в пределах их обязательств по отношению к фонду финансирования договоров о развитии. После этого группа поддержки может обратиться к другим членам с просьбой о добровольном выделении средств, не превышающих общий объем их обязательств. Если эти обязательства не покрывают потребности в соответствующей сумме, группа поддержки может рекомендовать КСР обратиться за помощью к тем странам, фактические взносы которых существенно отстают от размера их обязательств. Во всех случаях вся деятельность строится на принципе консенсуса, который достигается в ходе консультаций.

74. Приведенная выше схема служит лишь иллюстрацией механизма осуществления права на развитие в качестве права человека. Она требует более детального рассмотрения на уровне экспертов, и нет сомнения, что могут быть предложены альтернативные и, вероятно, более приемлемые модели. Необходимо начать обсуждение. Международному сообществу пора приступить к решению на систематической основе задачи осуществления права на развитие, являющегося правом на процесс развития, в ходе которого осуществляются все права человека и основные свободы.

**Две модели распределения расходов стран - членов КСР в рамках
дополнительной ОПР на сумму в 50 млрд. долл. США**

	ОПР	ОПР	Взвешенный показатель ^а	Модель 1	Целевой показатель доли ОПР в ВВП ^с в %	Модель 2
	Доля ВВП в % 1988 год	В млн. долл. США 1998 год		Доля расходов ^б В млн. долл. США 1998 год		Доля расходов ^д В млн. долл. США 1998 год
Австралия	0,27	960	0,016	785	0,44	604
Австрия	0,22	456	0,009	458	0,44	456
Бельгия	0,35	883	0,011	557	0,44	227
Канада	0,3	1 707	0,025	1 256	0,44	797
Дания	0,99	1 704	0,008	380	0,99	0
Финляндия	0,32	396	0,005	273	0,44	149
Франция	0,4	5 742	0,063	3 170	0,44	574
Германия	0,26	5 581	0,095	4 739	0,44	3 864
Греция	0,15	179	0,005	263	0,44	346
Ирландия	0,3	199	0,003	146	0,44	93
Италия	0,2	2 278	0,050	2 515	0,44	2 734
Япония	0,28	10 640	0,168	8 390	0,44	6 080
Люксембург	0,65	112	0,001	38	0,65	0
Нидерланды	0,8	3 042	0,017	840	0,8	0
Новая Зеландия	0,27	130	0,002	106	0,44	82
Норвегия	0,91	1 321	0,006	321	0,91	0
Португалия	0,24	259	0,005	238	0,44	216
Испания	0,24	1 376	0,025	1 266	0,44	1 147
Швеция	0,72	1 573	0,010	482	0,72	0
Швейцария	0,32	898	0,012	620	0,44	337
Соединенное Королевство	0,27	3 864	0,063	3 160	0,44	2 433
Соединенные Штаты	0,1	8 786	0,388	19 399	0,44	29 872
Итого КСР	0,23	52 084	1 000	50 000		50 011

Источник:

- i) OECD, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee 1998 Report* (France: OECD, 1999). Statistical annex A7-A8, Table 4.
- ii) OECD, *Development Co-operation Annual Report 2000* at www.oecd.org.
- iii) Исследование работы, проделанной на настоящее время по осуществлению права на развитие, представленное независимым экспертным г-ном Арджуном К. Сенгуптой (E/CN.4/1999/WG.18/2), июль 1999 года.

Примечания

^а Взвешенный показатель представляет собой долю ВВП отдельных стран в совокупном ВВП стран КСР.

^b Доля расходов представляет собой взвешенный показатель каждой страны, умноженный на 50 млрд. долл. США.

^c В отношении Дании, Люксембурга, Нидерландов, Норвегии и Швеции целевой показатель взноса в рамках ОПР соответствует фактической доле ОПР в их ВВП в 1998 году.

В отношении всех других стран КСР целевой показатель доли ОПР в ВВП был рассчитан в размере 0,44% ВВП.

^d Доля расходов была рассчитана путем вычета фактического взноса в 1998 году из оценочной суммы взноса. Показатели, приведенные в предыдущей колонке, были использованы для получения оценочного взноса.