



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 November 2008
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят третья сессия
Пункты 44, 53 и 107 повестки дня

**Комплексное и скоординированное осуществление
решений крупных конференций и встреч на высшем
уровне Организации Объединенных Наций
в экономической, социальной и смежных областях
и последующая деятельность в связи с ними**

**Искоренение нищеты и другие вопросы развития
Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия**

Письмо постоянных представителей Гватемалы и Швейцарии при Организации Объединенных Наций от 7 ноября 2007 года на имя Генерального секретаря

От имени делегаций Бенина, Бразилии, Гондураса, Индонезии, Исландии, Испании, Канады, Мадагаскара, Мексики, Нигерии, Норвегии, Объединенной Республики Танзания, Перу и Финляндии имеем честь препроводить настоящим резюме заключительного доклада Комиссии по расширению юридических прав неимущих слоев населения, озаглавленного «Закон должен работать на всех».

Учитывая важность этого доклада и его значение для работы Организации Объединенных Наций, в частности в экономической и социальной областях, мы были бы признательны за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа шестьдесят третьей сессии Генеральной Ассамблеи по пунктам 44, 53 и 107 повестки дня.

(Подпись) Херт **Росенталь**
Постоянный представитель Гватемалы
при Организации Объединенных Наций

(Подпись) Петер **Маурер**
Постоянный представитель Швейцарии
при Организации Объединенных Наций



Приложение к письму постоянных представителей Гватемалы и Швейцарии при Организации Объединенных Наций от 7 ноября 2008 года на имя Генерального секретаря

[Подлинный текст на английском, арабском,
испанском и французском языках]

Резюме

Нищета и страдания, порожденные голодом и страхом, стали частью нашей действительности так давно, что нищету нередко считают естественным и неизбежным спутником жизни людей. В прежние времена, когда главной задачей подавляющего большинства людей была борьба просто за выживание, такой вывод казался вполне разумным и даже, вероятно, неизбежным. Однако в нашу эпоху мы имеем все возможности для того, чтобы обеспечить условия для экономического развития повсеместно. В последние шесть десятилетий было произведено больше богатств, чем за всю предыдущую историю человечества. Теперь уже невозможно утверждать, будто нищета является чем-то естественным или неизбежным.

Хотя многие действительно пользуются благами этого процветания, слишком большая часть населения Земного шара остается в забвении и широкие слои населения по-прежнему влачат жизнь, полную лишений, и умирают, не растратив свои таланты и способности. Страны Африки, расположенные к югу от Сахары, далеки от достижения каких-либо целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и крайняя нищета сохраняется на всех континентах. Есть предостаточно статистических данных, свидетельствующих о том, сколько людей получают доходы, не обеспечивающие прожиточного минимума, сколь бы упорно они ни работали. Отсутствие же доходов — одно из измерений нищеты.

Настоящая Комиссия утверждает, что четыре миллиарда человек в мире лишены возможности улучшить свою жизнь и выбраться из нищеты, поскольку живут за рамками правового государства¹. Их положение настолько серьезно,

¹ Как показывают результаты проведенных с 1998 года в 20 странах Институтом свободы и демократии (ИСД) по просьбе правительств Гватемалы, Боливии, Панамы, Гондураса, Аргентины, Мексики, Гаити, Доминиканской Республики, Сальвадора, Эквадора, Колумбии, Перу, Танзании, Египта, Албании, Филиппин, Эфиопии, Грузии, Ганы и Пакистана исследований на местах, по меньшей мере 70–90 процентов городского населения живут за рамками законности. Проецирование этих результатов на 179 развивающихся стран и государства, расположенные на территории бывшего Советского Союза, с учетом уровня развития их институциональных рамок, позволило сделать вывод о том, что 85 процентов населения живет вне рамок закона. Результаты исследований, проведенных многими другими организациями, подтверждают эти данные. Международная организация труда в своей публикации 2002 года, озаглавленной *Indicadores Clave del Mercado Laboral* (Ключевые показатели рынка труда), отмечает, что «более 70 процентов рабочей силы в развитых странах занято в неформальном секторе экономики». Если учесть всех, кто находится на иждивении этих трудящихся, можно сделать вывод о том, что по меньшей мере 4,3 миллиарда бедняков в этих странах работают в неформальном секторе, чтобы обеспечить свое повседневное существование. Институт Всемирного банка, который использует общепринятые определения понятий недостаточной занятости и нищеты, получил аналогичные результаты. Институт Всемирного банка учредил программу *Inclusive and Sustainable*

что если они находятся ниже или чуть выше уровня нищеты, то эти мужчины, женщины и дети лишены какой-либо защиты и прав, предусмотренных законом. Несмотря на то, что они могут являться гражданами страны, в которой живут, их ресурсы, в лучшем случае скромные, никак не защищены и должным образом не используются. Поэтому они не в состоянии преуспеть не потому, что лишены ресурсов или работы, а потому что и ресурсы, и труд не гарантированы и не защищены, не говоря уже о том, что они значительно менее производительны, чем можно было бы ожидать. Есть и другие уязвимые аспекты. Общины коренного населения могут быть лишены права политического волеизъявления и быть жертвами нарушений своих прав человека. Женщины из бедных слоев находятся, в силу своего нищенского положения и принадлежности к слабому полу, в положении отверженных и могут быть, кроме того, лишены права наследования имущества. Поэтому в нашу эпоху необходимо учитывать, что повсеместную нищету порождает само общество.

В слишком большом числе стран законы, институты и политика, которые регламентируют экономическую, социальную и политическую жизнь, лишают значительную часть общества возможности равноправного участия. Правила игры несправедливы. Это не только неприемлемо с моральной точки зрения, но и препятствует экономическому развитию и может вполне подорвать стабильность и безопасность. Эффективность управления, т.е. совокупное влияние политики и институтов на жизнь людей, изменится лишь в том случае, если будут радикально пересмотрены правила управления.

Комиссия...

Комиссия по расширению юридических прав неимущих слоев населения была создана специально для решения этой проблемы. В ее состав входят 25 членов из числа бывших глав государств, правительств, министры, юристы, специалисты по экономике и другие эксперты по вопросам политики, представляющие все страны мира — Севера, Юга, Востока и Запада. У каждого есть свое мнение о преимуществах и недостатках глобализации, однако, несмотря на это, мы пришли к единодушному заключению, что необходимо безотлагательно изыскать наиболее эффективные формы борьбы с бедностью и отчуждением. За последние три года мы организовали 22 процесса национальных консультаций с представителями местных властей, научных кругов, гражданского общества и широких слоев населения. Мы создали пять специальных рабочих групп, которые подготовили доклады по конкретным вопросам. В своей работе мы используем собственный опыт, изучаем соответствующую библиографию, беседуем с представителями всех социальных слоев и обсуждаем

Business: Opening Markets to the Poor (Всеохватывающая и устойчивая деловая практика: открывая рынки для бедных слоев населения), призванную обеспечить поддержку в реализации стратегий, разработанных руководителями частных компаний и лидерами государственного сектора, чтобы обеспечить возможности «для четырех миллиардов бедняков, живущих в мире».

Результаты, полученные Институтом свободы и демократии, используются в настоящее время в качестве международных стандартов, например в исследовании, проведенном при содействии Межамериканского банка развития и Международного банка финансовых корпораций, Группы Всемирного банка, компании «Майкрософт», Фонда «Шелл», а также в книге А. Хэммонда «The Next 4 Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid» («Еще 4 миллиарда: масштабы рынка и стратегия деловой активности у основания пирамиды») (март 2007 года).

имеющиеся проблемы как с теми, кто отвечает за разработку национальной и международной политики, так и между собой. Мы видели и слышали примеры успешной практики и считаем, что есть неопровержимые свидетельства того, что неимущие граждане вполне в состоянии преуспеть, если пользуются защитой правового государства.

... и ее оценка: четыре миллиарда отчужденных

Комиссия считает, что нищета является порождением деятельности человека, его действий и бездействия, результатом провала государственной политики и неэффективного функционирования рынков. Комиссия отмечает, что в богатых странах люди — трудящиеся, торговцы и собственники — имеют больше возможностей получить доступ к правосудию и другим правам. Накопление в последнее время огромного богатства стало возможным благодаря наличию различных мер защиты, юридических норм и положений, которые регулируют такие аспекты, как деятельность торговых организаций, корпораций, перевод активов, трудовые договоры, деятельность профсоюзов, венчурный капитал, деятельность страховых компаний и вопросы интеллектуальной собственности. И хотя такие меры защиты и положения имеются и во многих развивающихся странах, подавляющее большинство их населения, тем не менее, не имеет к ним доступа. Несмотря на существующую реальность, при традиционных подходах к решению проблем развития и в рамках общепринятых экономических теорий зачастую исходят из того, что юридические основы, обеспечивающие взаимодействие в сфере предпринимательства, занятости и рынка, уже существуют. Предполагается, что существуют договоры и права собственности. Однако при этом практически не принимается в расчет наличие неофициальной экономики. Фактически подавляющее большинство предпринимаемых в области развития инициатив направлено, как правило, на официальную экономику, на национальную юридическую систему и национальные институты, а не на структуры на местах.

Однако большинство неимущих граждан лишены правовой защиты, на них не распространяются меры защиты, предусмотренные законом, они не пользуются обеспечиваемыми законом возможностями. Их деятельность регламентируется неофициальными нормами и институтами на местах, а в тех случаях, когда они не исключены из юридической системы, она нередко их подавляет. Поскольку бедные слои населения не имеют признанных прав, они легко становятся жертвой разного рода злоупотреблений со стороны властей, которые прибегают к дискриминации, стремятся получить взятки или защищают интересы людей влиятельных, которые могут быть заинтересованы в том, чтобы избавиться от экономической конкуренции со стороны неимущих граждан, или в том, чтобы изгнать их с принадлежащих им земель. Подобная дискриминация чревата самыми серьезными последствиями. По мнению Комиссии, более четырех миллиардов человек в мире живут вне сферы действия правового государства. Юридические нормы и положения распространяются лишь на незначительную часть населения мира. Подавляющее большинство человечества находится по другую сторону окна, заглядывая внутрь, не считывая на защиту закона и не имея никакой возможности получить доступ на национальный рынок и тем более на рынок мировой.

Расширение юридических прав неимущих слоев населения как стратегия развития

Когда закон распространяется на всех, он определяет права всех людей и обеспечивает их реализацию прав, а также выполнение всеми своих обязанностей. Это дает людям возможность взаимодействовать между собой в стабильных и предсказуемых условиях. Таким образом, правовое государство — это не просто дополнение, украшающее развитие, а один из важнейших источников развития. Это создает благоприятные условия для всестороннего развития творческого потенциала людей и может обеспечить процветание. Под расширением юридических прав Комиссия понимает процесс системных изменений, благодаря которому неимущие и отчужденные могут прибегать к помощи закона, правовой системе и юридическим услугам для защиты и расширения своих прав и интересов как граждан и участников экономической деятельности.

Законы обеспечивают основу, на которую опираются основные институты общества. Никакая современная рыночная система не может функционировать на законных основаниях, пренебрегая законами. Процветающий и всеохватывающий рынок может обеспечить финансовую конъюнктуру, которая даст национальным правительствам возможность более эффективно выполнять свои собственные функции. Отношения между обществом, государством и рынком — это симбиоз. Так, рынок не только является отражением основных свобод, таких как свобода ассоциаций и передвижения, но и, кроме того, создает ресурсы, необходимые для обеспечения, подтверждения и реализации всего комплекса прав человека. Именно благодаря этим процессам неимущие слои населения начинают осознавать свои права и использовать открывающиеся возможности; именно эти процессы и обеспечивают созревание гражданского общества, иными словами, расширение юридических прав.

Если законы являются препятствием для неимущих граждан, желающих улучшить свое положение, если в них видят препятствие для обеспечения достоинства и безопасности, в этом случае сама идея закона как законной институции будет очень скоро отвергнута. Если же будет понято и осознано, что закон обеспечивает защиту и равенство возможностей и гарантирует доступ к справедливому и непредвзятому процессу, в этом случае его будут почитать как основу справедливости.

Технических решений проблемы развития не существует. Для того чтобы государства могли гарантировать право на защиту своих граждан, системы могут и должны подвергаться системным преобразованиям. Расширение юридических прав является одной из основных движущих сил в таком процессе преобразований. Этот процесс подразумевает, что государства должны взять на себя обязанность уважать, защищать и обеспечивать соблюдение прав человека и что неимущие граждане должны все больше осознавать свои права и использовать обеспечиваемые ими возможности, опираясь на собственные силы и содействие тех, кто выступает в поддержку этих прав, на содействие широких социальных сетей и правительств. Элементы расширения юридических прав основаны на духе и букве международного права по правам человека, прежде всего статьи 1 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах».

Демократия: незаменимое средство, справедливая цель

Прекрасные положения Декларации, написанной 60 лет назад, принимают все, однако редко их выполняют. Если неимущих граждан надлежит наделить юридическими правами, то эти права должны быть эффективными и юридически защищенными. Такие права включают право на участие в выборах, на свободу слова и судебное разбирательство в соответствии с законом. Предоставление этих прав является одной из основных целей демократических обществ; обеспечить это на постоянной и справедливой основе — одна из непреходящих задач. Международные организации, как региональные, так и всемирные, могут способствовать созданию демократических институтов, используя для этого различные средства.

Некоторые из них противятся демократизации, пока правовое государство остается несовершенно. Комиссия не согласна с такой позицией. Обеспечение демократии и расширение юридических прав — процессы нераздельные, причем их эффективность повышается, когда они происходят одновременно, а не следуют друг за другом. При отсутствии юридических прав общества утрачивают преимущества, обеспечиваемые свободным потоком информации, открытыми обсуждениями и новыми идеями. При этом правительства не несут никакой ответственности за проведение ошибочной политики. Есть объяснение тому, почему ни в одной демократии не было голода, и такая наблюдающаяся на протяжении нескольких десятилетий тенденция заставляет предполагать, что у демократий гораздо меньше вероятности быть ввергнутыми в конфликты. Единой модели демократии, разумеется, не существует, однако нужды бедняков можно сформулировать лучше в том случае, когда процесс принятия решений становится децентрализованным и осуществляется на местном уровне. Основополагающим принципом демократии во всех ее формах является принцип, согласно которому законная власть есть результат свободно выраженной воли людей. Укрепление демократии имеет важнейшее значение для расширения юридических прав.

Сторонникам реформ: противодействие и компенсация

Для преобразования общества с целью вовлечения бедных слоев необходимо осуществить комплексные реформы в юридической, политической, социальной и экономической областях. В краткосрочной перспективе реформа, вероятно, не представляется легким вариантом. Тем не менее тех, кто возьмет на себя руководящую роль в этом вопросе, ожидает вознаграждение. Когда неимущим слоям населения обеспечивают защиту и возможности в рамках юридической системы, практические выгоды такого шага становятся очевидными. По мере того как неофициальная экономика выходит из тени, расширяется налоговая база, в результате чего увеличивается объем налоговых поступлений на цели национального развития. Экономическая прибыль обеспечивает расширение местных рынков и интенсификацию финансовой активности на всех уровнях. По мере укрепления правового государства сети, которые подвергаются эксплуатации уязвимых участников неофициального сектора экономики, начинают распадаться и все больше людей оказываются заинтересованными в сокращении масштабов преступности и поддержании общественного порядка. Благодаря таким преобразованиям реформа набирает силу и правительства, которые приняли реформистские идеи, получают больше доверия, в частности у тех слоев населения, мнение которых прежде игнорировалось. Таким образом,

расширение юридических прав может служить убедительным стимулом прогресса.

Расширение юридических прав не является альтернативой других важных инициатив в области развития, таких как увеличение инвестиций в сфере образования, общественных услуг и инфраструктуры, или расширение участия в торговле и смягчение последствий изменения климата или адаптация к таким изменениям. Напротив, расширение прав дополняет эти инициативы, повышая их эффективность благодаря созданию условий, обеспечивающих их успех. Люди, живущие в условиях крайней нищеты, нуждаются в безотлагательной помощи и целенаправленных усилиях. Необходимо как можно скорее обеспечить качественное образование, особенно для девочек. Комиссия убеждена в том, что 4 миллиарда отверженных в мире обладают немалыми способностями. Если в государствах будут проведены необходимые реформы и пересмотрены законы с целью надлежащего признания прав бедняков, если юридическая система будет в равной мере защищать интересы всех граждан, то те, кто в настоящее время отстранен от жизни общества, начнут быстро преодолевать нынешние обстоятельства и внесут свой вклад в решение экономических и социальных проблем, которые в противном случае будут по-прежнему непреодолимыми.

Четыре основных элемента расширения юридических прав неимущих слоев населения

В ходе своих обсуждений Комиссия, используя результаты работы, проделанной тематическими рабочими группами, выработала комплексную программу расширения юридических прав, состоящую из четырех основных элементов, которым необходимо уделить первостепенное внимание в рамках национальных и международных усилий, направленных на обеспечение защиты и возможностей для бедных слоев. Расширение юридических прав возможно лишь в рамках системных изменений, призванных высвободить гражданский и экономический потенциал неимущих слоев населения. Программа работы Комиссии включает следующие вопросы: *доступ к правосудию и правовому государству, права собственности, трудовые права и «права на занятие коммерческой деятельностью»*². Эти четыре основных элемента взаимно усиливают и дополняют друг друга. Увязав воедино эти элементы и использовав их кумулятивный эффект, можно обеспечить расширение юридических прав.

Первый элемент: доступ к системе правосудия и к правовому государству

Первое право — это право, которое обеспечивает гарантии осуществления всех остальных прав — право на доступ к системе правосудия и к правовому государству. Расширение юридических прав невозможно, когда де-юре или де-факто неимущим слоям населения отказывают в доступе к действенной судебной системе. Там, где существуют справедливые законы, в которых закреплены права и обязанности членов общества и которые обязывают их вы-

² Термин «коммерческие права» не следует, однако, считать совершенно новым в области права, а, скорее, производным от существующих прав, касающихся занятия частными гражданами различными видами коммерческой деятельности, прав, которые в настоящее время подразумеваются под этим термином, исходя из его практического и основополагающего значения в жизни неимущих слоев населения.

полнять эти законы, выгоды для всех, особенно для неимущих слоев населения, превосходят все ожидания. Обеспечить гарантии равного доступа к системе правосудия даже при том, что это имеет основополагающее значение для прогресса, весьма трудно. Даже там, где юридическая система является, строго говоря, всеохватывающей и справедливой, равный доступ к системе правосудия можно обеспечить лишь в том случае, если государство и государственные учреждения принимают на себя соответствующие обязательства. Меры по обеспечению юридических прав в этой сфере призваны:

- гарантировать, чтобы все люди обладали основополагающим правом на юридическую идентичность и регистрацию при рождении;
- обеспечить отмену или изменение законов и положений, содержащих элементы, которые идут вразрез с правами, интересами неимущих слоев населения и не позволяют им зарабатывать каким-либо образом средства на пропитание;
- содействовать созданию организаций и государственных объединений, а также организаций гражданского общества с участием юридических консультантов, которые отстаивали бы интересы отверженных;
- установить законную монополию государства на использование средств принуждения с помощью, например, эффективной и беспристрастной системы надзора;
- расширить доступ к официальной судебной системе, к системам землепользования и компетентным государственным учреждениям путем признания и сведения воедино обычных и неформальных юридических процедур, с которыми уже знакомы неимущие слои населения;
- способствовать тому, чтобы суды должным образом учитывали интересы бедняков;
- содействовать внедрению альтернативных механизмов, способствующих урегулированию конфликтов;
- поощрять и официально закреплять доступ к юридическим услугам, для того чтобы бедняки могли ознакомиться с законами и могли бы использовать их;
- поддерживать конкретные меры по обеспечению юридических прав женщин, меньшинств, беженцев, лиц, перемещенных внутри страны, и коренных народов.

Второй элемент: право собственности

Право собственности, индивидуальное или совместно с другими, является одним из прав человека. Полнокровная система собственности состоит из четырех основных компонентов: системы норм, которая определяет комплекс прав и обязанностей людей, в том числе в отношении ресурсов, отражая наличие множества и разнообразие систем собственности во всем мире; системы управления; действующего рынка для обмена материальными благами; и инструмента для проведения социальной политики. Каждый из этих компонентов может функционировать ненадлежащим образом и ущемлять интересы неимущих слоев. Когда же вся система работает слаженно, она превращается в меха-

низм, который способствует вовлечению бедных слоев населения в формальную экономику и их продвижению по социальной лестнице. Когда же вся система или один из ее компонентов дает сбой, неимущие граждане лишаются возможностей или, точнее говоря, подвергаются дискриминации.

Поскольку процесс пересмотра прав собственности сопряжен, в силу самой их природы, с определенными рисками, необходимо уделять особое внимание обеспечению гарантий прав бедняков. На долю женщин, которые составляют половину всего населения земного шара, приходится лишь 10 процентов имеющейся в мире собственности. Активной дискриминации подвергаются также коренные народы и другие категории. Для обеспечения гарантий коллективных прав требуется новаторское юридическое мышление. Для обеспечения прав и доступа к ресурсам тем, кто живет в условиях крайней нищеты, необходимо прямое вмешательство общества. Для того чтобы ресурсы использовались с максимальной эффективностью, они должны быть формально признаны системой, охватывающей права индивидуальной и коллективной собственности. Это предусматривает также признание обычных прав. Закрепление этих прав в соответствии с законом в нормативных документах, документах, подтверждающих право собственности, и договорах, обеспечивает защиту домашних хозяйств и предприятий. К лишению владения собственностью следует прибегать лишь в тех случаях, когда возникает угроза физической безопасности людей и собственности, когда нарушаются договорные соглашения или когда используются справедливые процедуры экспроприации. Все это должно осуществляться в соответствии с надлежащим юридическим процессом, который в равной мере применяется ко всем, который можно оспорить и который является независимым; при этом расходы, связанные с лишением собственности, должны компенсироваться в полном объеме. Право собственности, включая гарантии владения, должно быть защищено не только законом, но и путем увязки собственности бедняков с общими интересами общества (путем повышения уровня гарантированного владения). Таким образом, у неимущих граждан появляется возможность использовать собственность в качестве реальной гарантии для получения кредитов, например коммерческого займа или ипотечного кредита. Увязка собственников и ресурсов, ресурсов и жилья, а жилья с обязательством выполнения условий способствует повышению ответственности; иными словами ответственность возлагается на людей. Таким образом реформа собственности может способствовать расширению доступа к правосубъектности и системе правосудия. В реестрах собственности сводятся воедино разрозненные соглашения в рамках единой, согласованной с юридической точки зрения системы. Это способствует объединению разрозненных местных рынков, что позволяет предприятиям использовать новые возможности, открывающиеся за пределами их непосредственной сферы деятельности, и ставит их в рамки закона, что обеспечивает им более эффективную защиту благодаря надлежащим правовым процедурам и общему делу. Меры, призванные обеспечить расширение юридических прав в этой сфере, должны:

- содействовать эффективному управлению индивидуальной и коллективной собственностью с целью включения нелегальной экономики в экономику официальную и гарантировать, чтобы она и впредь была легкодоступной для всех граждан;

- гарантировать, чтобы любая собственность, которая признается в каждом государстве, имела юридическую силу и чтобы всем собственникам был обеспечен доступ к одним и тем же нормам и правам;
- способствовать созданию доступного, транспарентного и ответственного рынка для обмена товарами;
- расширить права собственности, в том числе право гарантированного владения, используя с этой целью социальную и другую государственную политику, такую, в частности, как политика обеспечения доступа к жилью, к ссудам под низкий процент и политика распределения государственных земель; и
- развивать всеобщую систему прав собственности, которая автоматически признавала бы в качестве совладельцев движимого и недвижимого имущества, приобретенного мужчинами, их жен или сожительниц.

Третий элемент: трудовые права

Многие неимущие граждане могут пропадать целый день на работе и при этом едва сводить концы с концами. Однако труд — это не товар. Точно так же как признаются собственностью и материальные активы неимущих граждан, должно реально признаваться их самое большое достояние: их трудовой и человеческий капитал. Законность, в том числе приемлемость экономики, так же, как и развитие необходимого для устойчивого развития человеческого капитала, зависит от основных трудовых прав. В свою очередь, непрерывное расширение социальных и трудовых прав зависит от удовлетворительного функционирования рыночной экономики. Типичная и изжившая себя модель низкой производительности, низких доходов и больших рисков должна быть заменена системой осуществления *Основопологающих трудовых принципов и прав* и *Программы достойного труда* в совокупности с осуществлением стратегии обеспечения защиты и возможностей для тех, кто занят в неформальном секторе экономики, коалиции которую определяют как формирующийся глобальный общественный договор. Необходимо было бы обеспечить следующее:

- уважать, утверждать и конкретизировать свободу ассоциаций таким образом, чтобы можно было укрепить правосубъектность, позиции и представительство трудящихся из бедных слоев населения в политическом и социальном диалоге о реформе и ее структуре;
- улучшить качество регламентационных трудовых положений и функционирование институтов рынка труда, обеспечив таким образом общую эффективность защиты неимущих граждан и их производительности;
- гарантировать действенную реализацию минимального набора трудовых прав трудящихся и предприятий в неформальном секторе экономики, который обеспечил бы уважение и распространение *Декларации основополагающих принципов и прав в сфере труда*;
- расширить возможности для занятости в условиях все более масштабной и более всеохватывающей рыночной экономики;
- усилить социальную защиту неимущих трудящихся при возникновении чрезвычайных экономических ситуаций и осуществлении структурных изменений;

- содействовать принятию мер, гарантирующих доступ к медицинским услугам, медицинскому страхованию и пенсиям;
- гарантировать, чтобы расширение юридических прав содействовало гендерному равенству, что способствовало бы выполнению обязательств в отношении установленных Международной организацией труда норм, направленных на реальную ликвидацию дискриминации и обеспечение равенства возможностей и равного обращения для женщин, которые стали весьма важной силой в борьбе с нищетой в общинах бедняков.

Четвертый элемент: коммерческие права³

Комиссия считает совершенно очевидным, что неимущие слои населения должны обладать правами, причем не только когда они работают на других, но и когда занимаются самостоятельной деятельностью. Таким образом, доступ к основным финансовым услугам является совершенно необходимым для потенциальных или нарождающихся предпринимателей. Не менее важно обеспечить доступ к средствам защиты и возможностям, таким как возможность нанять на работу, заключать соглашения, накапливать инвестиционный капитал, используя с этой целью акции, документы, подтверждающие право собственности, и другие средства, избегая личных финансовых рисков путем обеспечения защиты капитала и ограничения ответственности, а также возможность передавать права собственности из поколения в поколение. Такие права могут быть неодинаково важны для всех предпринимателей, однако они играют решающую роль в ликвидации нищеты и развитии экономики. Они должны быть доступными абсолютно для всех многочисленных микро-, малых и средних предприятий, которые существуют в развивающемся мире (и которыми нередко руководят женщины) и на которых занята значительная доля рабочей силы. Успех или провал этого сектора экономики зачастую будет знаменовать собой экономический прогресс и застой, расширение занятости и всеобщую безработицу, формирование более широкого общества активных участников или углубление неравенства, подрывающего общественный договор. Меры по обеспечению юридических прав в этой сфере призваны:

- гарантировать основные коммерческие права, в частности право на сбыт товаров, право располагать рабочими помещениями, иметь доступ к инфраструктуре и необходимым услугам (жилье, электроэнергия, вода, санитария);
- содействовать повышению эффективности экономического управления, что облегчало бы и давало возможность создавать предприятие и обеспечивать его функционирование, расширяло доступ к рынкам, а в случае необходимости позволяло бы закрывать свое предприятие;
- расширить понятие «юридического лица», чтобы оно включало предприятия с ограниченной юридической ответственностью, что позволяло бы

³ Термин «коммерческие права» не следует считать совершенно новым в области права, а, скорее, производным от существующих прав, касающихся занятия частными гражданами различными видами коммерческой деятельности, прав, которые в настоящее время подразумеваются под этим термином, исходя из его практического и основополагающего значения в жизни неимущих слоев населения.

владельцам разграничивать свое личное и коммерческое имущество и идти на разумные риски;

- содействовать расширению финансовых услуг для всех, что обеспечило бы предпринимателям в странах развивающегося мира такие возможности, которые их коллеги в остальных странах мира воспринимают как нечто само собой разумеющееся, а именно: возможность накопления средств, получения кредитов, страхование, пенсии и другие инструменты управления рисками; и
- расширять доступ к новым возможностям для предпринимательской деятельности с помощью специализированных программ с целью ознакомления предпринимателей с новыми рынками и оказания им помощи в выполнении регламентирующих положений и требований, что содействовало бы также укреплению производственных связей между крупными и малыми предприятиями.

Институциональная реформа и ее реализация

Для того чтобы расширение юридических прав было эффективным, оно должно привести к системным изменениям, которые предусматривают институциональную реформу. В рамках комплексной инициативы, в отличие от разрозненного подхода, происходит взаимное усиление четырех основных элементов расширения юридических прав. Действенные институты и законы, детально определяющие права и обязанности, вселяют в людей уверенность при налаживании сотрудничества с коллегами с точки зрения сроков и расстояния, благодаря чему обеспечивается постоянное воспроизводство богатств. Преимущества, обеспечиваемые за счет повышения производительности труда благодаря реформированию одного сектора, распространяются на другие сектора. Механизмы социальной защиты и защиты трудовых прав тесно связаны с развитием производительной и конкурентной коммерческой конъюнктуры. При расширении юридических прав одни «добрые дела» порождают другие.

Без политического руководства здесь не обойтись. Отдельные министры, которые конкурируют между собой, добиваясь помощи и внимания для себя, не смогут должным образом выполнить комплексную программу работы. Это могут сделать лишь президенты и премьер-министры при содействии министров экономики, юстиции и труда. Используя свой политический авторитет, президенты и премьер-министры способны предпринимать инициативы и обеспечить необходимый политический импульс. Однако занятие высокой должности еще не является гарантией эффективного руководства. Граждане и организации широких масс могут обеспечить мощный импульс для осуществления перемен, содействуя просвещению общества в целом и объединяя свои усилия для обсуждения вопросов, касающихся расширения юридических прав. Благодаря социальным новациям в жизни неимущих слоев произошло множество перемен к лучшему. К тому же процесс расширения юридических прав должен идти снизу вверх.

Рекомендуемый Комиссией подход к решению проблемы расширения юридических прав отличается от традиционных предложений о реформировании юридической и институциональной структур и не предполагает заранее определенных моделей осуществления. В связи с существованием различных национальных и местных условий существуют также разные препятствия и

возможности для проведения реформы, которые необходимо учитывать. Тем не менее, на пути успешного продвижения вперед будут, вероятно, и общие моменты. Широкие политические коалиции, которые привлекают лидеров из всего спектра общества и которые взяли на себя обязательство по защите этой политики, сгладят путь к обеспечению юридических прав и помогут преодолеть сопротивление, предотвратить отклонения от курса и отступление. Поэтому исключительно важно знать контекст и понимать суть реформ и проникнуться их духом. Такие знания должны основываться на глубоком совместном понимании местных условий, как в формальном, так и неформальном секторе экономики. Во всех четырех элементах необходимо уделять особое внимание гендерным аспектам, а также правам коренных народов и обычным законам. Неимущие слои населения являются не объектами процесса расширения юридических прав, а его соавторами и соучастниками. Они должны принимать в нем участие, предоставлять информацию и высказывать свои соображения на всех этапах реформы, включая осуществление тщательного контроля за результатами. Эта реформа должна разрабатываться с учетом существующей реальности и потребностей неимущих слоев населения. Комиссия убеждена в том, что шансов на успех больше там, где сильнее стремление к достижению демократии.

Что следует делать в рамках многосторонней системы

Хотя первостепенную ответственность за осуществление процесса расширения юридических прав неимущих слоев населения несет правительство, которое является «гарантом прав» в том что касается прав человека, Организация Объединенных Наций и более широкая многосторонняя система могут, тем не менее, оказать ему всестороннюю поддержку. Такую же поддержку способны оказать и международные неправительственные организации. Говоря более конкретно:

- программа расширения юридических прав должна разрабатываться при активном участии таких всемирных многосторонних организаций как Всемирный банк, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Международная организация труда (МОТ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат). Каждая из этих организаций оказывает влияние на то, каким образом правительства устанавливают и выполняют нормы, касающиеся обеспечения защиты и экономических и социальных возможностей. Они должны пересмотреть свои оперативные стратегии и подходы, чтобы обеспечить твердую, неукоснительную и координированную помощь в реализации процесса расширения юридических прав неимущих слоев населения. Ведущую роль в этом вопросе должна взять на себя ПРООН и совместно с другими органами Организации Объединенных Наций разработать согласованную многостороннюю программу содействия процессу расширения юридических прав;
- задача расширения юридических прав неимущих слоев населения должна стать также одной из главных задач региональных политических организаций, региональных банков и региональных учреждений Организации Объединенных Наций. Эти организации могут работать в тесном сотрудничестве с национальными лидерами как для того, чтобы оказать помощь

заинтересованным правительствам в осуществлении реформы, так и для того чтобы воздействовать на правительства, менее расположенные проводить реформу;

- гражданское общество и общинные организации могут внести свой вклад, обеспечив связь между неимущими гражданами и политическими организациями на всех уровнях, добиваясь более широкого представительства неимущих слоев, мобилизуя поддержку для осуществления программы реформ и выступая в роли независимых ревизоров политической системы;
- сообщество предпринимателей может облегчить продвижение вперед по пути расширения юридических прав, используя с этой целью Глобальный договор Организации Объединенных Наций и оказывая поддержку реформистским усилиям, и принимая в них непосредственное участие на местном и национальном уровнях;
- религиозные общины и традиционные духовные лидеры коренных народов могут сыграть исключительную и жизненно важную роль в использовании моральных императивов расширения юридических прав в конкретных действиях;
- различные ассоциации специалистов, в частности юристов, адвокатов, сотрудников учреждений, занимающихся вопросами землепользования, землемеров и ответственных за вопросы городского планирования также могут сыграть определенную роль в сборе и распространении информации в своих соответствующих общинах и сетях. Они могут обеспечить политическую поддержку процессу расширения юридических прав и участию в реформировании системы правосудия и предоставить больше финансовых средств для обеспечения необходимой юридической помощи и других услуг.

В целом эти инициативы призваны обеспечить:

- согласованную поддержку усилий, направленных на расширение юридических прав в странах на индивидуальном уровне;
- содействовать достижению политического консенсуса в отношении расширения юридических прав на региональном и глобальном уровне;
- обеспечить новые инструменты для поддержки расширения юридических прав, например, такие, как:
 - «Глобальный договор о расширении юридических прав» в качестве первого шага на пути к кодификации основных прав и определения рамок их конкретизации;
 - механизмы контроля за осуществлением решений на всех уровнях;
 - центр по обмену информацией для документирования, хранения и распространения накопленного опыта и извлеченных уроков, касающихся расширения юридических прав;
 - ассоциации государственных и частных организаций;
 - всемирная инициатива по распространению знаний и нововведений среди широких масс.

Подводя итог, можно отметить, что подавляющая часть населения планеты живет за рамками закона. Это своего рода формула застоя на национальном и мировом уровне. Государство, которое закрывает глаза на окружающую действительность, обречено на провал. Когда столько людей исключены из сферы действия правового государства, общества неспособны реализовать свой потенциал. Все элементы экономической системы — от производительности труда и сбережений, инвестиций и рынков до планирования и инноваций — теряют свою энергию и ресурсы. Такое отчуждение еще больше усложняет задачу правительства по удовлетворению национальных потребностей и порождает социальные условия, которые в свою очередь могут подточить гражданское общество и привести к социальной дезинтеграции.

Средством борьбы с отчуждением является вовлечение с помощью расширения юридических прав неимущих слоев населения. Это имеет важное значение в экономической, политической, социальной и моральной сферах. Страна, в которой существуют законы и институты, препятствующие отчуждению неимущих слоев населения, получит преимущества, обеспечиваемые вкладом всего ее населения, а также юридическим, социальным и экономическим порядком, при котором все слои общества обладают всеми правами. Такие страны сумеют быстрее добиться национальной гармонии и с большей вероятностью найдут и займут свою нишу на конкурентном глобальном рынке. От того, что все большее число государств приступает к осуществлению реформ, необходимых для расширения прав неимущих слоев населения, выиграет весь мир. Такие инициативы помогают смягчать проблемы, порождаемые миграцией беженцев, недостаточным развитием, голодом, пренебрежительным отношением к окружающей среде, чрезвычайными ситуациями в области санитарии и гигиены и общественными беспорядками. Поскольку мы живем во взаимосвязанном мире, все мы выиграли бы, если бы наши соседи были защищены законом и выполняли бы обязанности, которые надлежит.

Так или иначе, но наша эпоха характеризуется радикальными изменениями не только в экономической области, но и в сфере, где создается глобальное всеобщее достояние. Между государствами идет процесс неконтролируемого взаимодействия во множестве сфер — от самого очевидного до практически незаметного, от злонамеренного до милосердного. Некоторые формы обмена необходимо сдерживать, другие контролировать, некоторые смягчить, третьи развивать. Тем не менее, наши глобальные институты, так же как и наши национальные институты, по-прежнему в значительной мере не замечают действительности. Они более приспособлены к прошлому, нежели к настоящему, и препятствуют нашим попыткам решить возникающие новые проблемы. Кто может отрицать, что все мы несем ответственность за обеспечение защиты тех, кого мы еще плохо знаем? В силу ли изменения климата, по соображениям ли торговли, в силу ли проблем миграции или безопасности мир рассчитывает на установление в XXI веке справедливых норм, норм, которые обеспечили бы защиту и возможности для всех в соответствии с общими обязательствами, обусловленными правами человека.

Настало время разработать новую программу борьбы с нищетой

Настало время предложить новую программу борьбы с нищетой, которая позволила бы охватить подавляющее большинство населения мира системами прав и обязанностей, которые на протяжении последних 60 лет доказали, что

могут содействовать процветанию. На национальных и мировых лидерах и на всех нас лежит ответственность за расширение этого круга возможностей и масштабов защиты, не повторяя при этом, однако, путь, по которому шли богатые страны, а изыскивая средства, которые позволили бы каждой стране проложить свой собственный путь. При всем различии методов, цель одна: обеспечить и расширить права неимущих слоев населения для того, чтобы они могли преуспеть не только в личном плане, но и как активные участники процесса обеспечения экономического и социального благополучия своих общин. Дальнейшая бездеятельность и отступление приведут к тому, что неиспользованные таланты уйдут в могилу вместе с людьми и разрушат жизнь тех, кто остается в живых.

Покончить с нищетой с помощью одного лишь расширения юридических прав невозможно, но едва ли можно покончить с нею без такого расширения прав. Расширение юридических прав неимущих слоев населения является свидетельством признания сложной структуры общества и богатого потенциала бедных слоев. Высвободив их энергию и творческий потенциал, мы сможем создать лучший мир, более благополучный, справедливый и гуманный. Настало время объединить наши усилия для решения этой жизненно важной задачи преобразований.
