



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 July 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия

Пункт 58 первоначального перечня*

Искоренение нищеты и другие вопросы развития

Расширение юридических прав малоимущих слоев населения и искоренение нищеты

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад был подготовлен во исполнение резолюции 63/142 Генеральной Ассамблеи по вопросу о расширении юридических прав малоимущих слоев населения и искоренения нищеты. В докладе обобщается новый подход в отношении расширения юридических прав малоимущих слоев населения; освещается оперативная сфера и направленность процесса расширения юридических прав малоимущих слоев населения; обобщается национальный и региональный опыт и роль различных организаций системы Организации Объединенных Наций в содействии расширению прав малоимущих слоев населения; и рассматриваются стоящие задачи и анализируются извлеченные уроки.

* A/64/50.



Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Международные механизмы защиты прав человека и расширение юридических прав малоимущих слоев населения	4
II. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения: оперативные рамки	9
III. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения и Организация Объединенных Наций: национальный и региональный опыт	12
IV. Стоящие задачи, извлеченные уроки и пути продвижения вперед	21

Введение

1. В своей резолюции 63/142 Генеральная Ассамблея приняла к сведению заключительный доклад Комиссии по расширению юридических прав малоимущих слоев населения, озаглавленный «Чтобы закон служил всем»¹, и подчеркнула важное значение обмена передовыми национальными методами в области расширения юридических прав малоимущих слоев населения. Она также просила Генерального секретаря представить ей доклад о расширении юридических прав малоимущих слоев населения с учетом национального опыта в этой связи.

2. Во многих развивающихся странах законы, государственные учреждения и политика, регулирующие экономические и социальные взаимоотношения, не обеспечивают равных возможностей и защиты значительной части населения, к которой прежде всего относятся неимущие, меньшинства, женщины и другие в чем-то ущемленные группы. Вместо содействия росту на принципах равнодоступности и справедливости некоторые законы и институты, похоже, возводят барьеры и дискриминационные действия, ущемляющие права малоимущих. Даже тогда, когда есть законы, призванные защищать и поддерживать права малоимущих, они нередко являются слишком расплывчатыми, громоздкими и связанными с большими расходами, чтобы можно было ими практически воспользоваться. Во многих развивающихся странах повседневная жизнь бедноты регулируется неформальными нормами, практикой и институтами. Малоимущим приходится думать над решением проблем проживания в трущобных районах или взяток, которые им приходится давать для получения даже элементарных государственных услуг, которыми по закону они должны пользоваться бесплатно. В условиях системы, работающей против них, малоимущие стремятся к выживанию, используя традиционные методы и изобретательность, создавая неформальные структуры, которые иногда могут быть более эффективными, чем формальные. Вместе с тем во многих местах традиционные законы и практика также носят дискриминационный характер в отношении женщин и молодежи, которые в силу многообразных и взаимопереплетающихся причин часто оказываются в социальной изоляции.

3. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения может пониматься как процесс системных изменений, посредством которого обеспечивается защита малоимущих и им предоставляется возможность пользоваться юридическими средствами для реализации своих прав и своих интересов в качестве граждан и участников экономической деятельности. В этом одновременно состоит и средство достижения поставленной цели, и сама цель. Укрепление примата права представляет собой важный элемент расширения юридических прав малоимущих слоев населения. Не являясь подменой для других важных инициатив в области развития, меры по расширению юридических прав малоимущих слоев могут быть одним из необходимых условий для создания благоприятных возможностей в интересах обеспечения устойчивых источников средств к существованию и искоренения нищеты.

4. Основу деятельности по расширению юридических прав составляет правозащитный подход в отношении развития, признающий, что причиной нищеты являются бесправие, изолированность и дискриминация. Таким образом

¹ http://www.undp.org/legalempowerment/report/Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf.

расширение юридических прав способствует активизации развития, повышая значимость и усиливая голоса отдельных людей и общин — начиная с низовых уровней и изнутри. При этом также признается, что каждый человек должен иметь доступ к правосудию, включая право на соблюдение процессуальных гарантий и судебную защиту, и что следует проводить активную работу для искоренения дискриминации. Расширение юридических прав способствует укреплению принципа участия применительно к развитию и пониманию важности вовлечения в этот процесс гражданского общества и общественных организаций, с тем чтобы малоимущие и маргинальные группы населения имели собственное лицо и чтобы к их голосу прислушивались. Такой подход может способствовать укреплению демократических принципов управления и подотчетности, а это, в свою очередь, может играть исключительно важную роль в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития, включая Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия.

5. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения призвано содействовать установлению примата права, обеспечивать равный и справедливый доступ к средствам судебной защиты и способствовать ликвидации коренных причин социальной изоляции, уязвимости и нищеты. Гарантия средств к существованию, крыши над головой, прав собственности и возможности вступать в договорные отношения может помочь малоимущим реализовать свои права и защитить себя от возможных нарушений своих прав. В этом смысле расширение юридических прав носит одновременно превентивный и исправительный характер. Оно не ограничивается только оказанием юридической помощи, но способствует расширению имеющихся у малоимущих слоев населения экономических возможностей.

6. В том что касается гарантированности источников средств к существованию, расширение юридических прав может реально обеспечить «свободу от нужды» и «свободу от страха». Когда граждане и общество с уважением относятся к закону и традициям, это может обеспечить защиту всех людей и способствовать недопущению и пресечению злоупотребления властью, возникновения предвзятых отношений и дискриминации, которые нередко являются подлинными причинами социальных волнений, насилия и конфликтов. Справедливая и эффективная правовая система также является одним из обязательных предварительных условий для построения хорошо функционирующей представительной демократии, в которой малоимущие наделены всеми правами и в которой имеются правовые механизмы мирного урегулирования конфликтов.

I. Международные механизмы защиты прав человека и расширение юридических прав малоимущих слоев населения

7. Нищета относится к числу острейших проблем в области прав человека в мире. Нищета включает широкий диапазон взаимосвязанных и взаимоподпитывающих форм лишений и ассоциируется с общественным порицанием, дискриминацией, отсутствием безопасности и социальной изоляцией. Нищета не сводится лишь к отсутствию материальных благ и возможностей, таких как ра-

бота, владение продуктивными активами и сбережения. Нищета также предполагает и отсутствие нематериальных активов и социальных благ, таких как правосубъектность, хорошее здоровье, физическая неприкосновенность, свобода от страха и насилия, организационные способности, способность оказывать политическое влияние, а также возможности пользоваться правами и жить в условиях уважения личности и человеческого достоинства. Малоимущие слои населения не являются однородной группой, людям, живущим в нищете, приходится сталкиваться с различными трудностями и проблемами. Правозащитный подход к развитию в первую очередь имеет целью наделение людей всеми правами, исходя из того, что нищета есть порождение бесправия и множественных форм социальной изоляции.

8. Характерной особенностью практически всех сообществ людей, живущих в нищете, является отсутствие у них равного доступа к государственным институтам и службам, которые защищают и отстаивают права человека — разумеется, если такие институты вообще существуют. Зачастую они также не имеют возможности в полный голос заявить о своих потребностях, добиваться защиты от несправедливости, участвовать в жизни общества и влиять на выработку политики, которая в конечном итоге будет определять их жизнь. Исключенные из жизни общества таким образом люди не только не пользуются защитой и правами, гарантируемыми законом, но и не имеют возможности ни защитить себя, ни использовать должным образом имеющиеся у них ресурсы, из-за воздействия подпитывающих друг друга социальной изоляции и дискриминации. Препятствия, перекрывающие доступ к средствам судебной защиты, безусловно, обостряют проблемы нищеты и изолированности. В силу вышеизложенного проблема нищеты может рассматриваться одновременно и как причина, и как следствие исключения людей из сферы действия закона.

9. Расширение юридических прав поможет малоимущим группам населения и общинам получить правовые средства для активной самозащиты от последствий изменения климата, таких как засухи, обезлесение, опустынивание, повышение уровня моря и наводнения. В то же время расширение юридических прав может открыть малоимущим доступ к новым возможностям финансирования охраны климата, таким как рынки углерода. Например, гарантированные права на землю будут иметь кардинальное значение с точки зрения получения малоимущими фермерскими хозяйствами углеродного финансирования для целей восстановления лесов, пастбищ и сельскохозяйственных земель. Наделение малоимущих правами землевладения и открытие для них равноправного доступа к земле принесло бы тройную выгоду: повышение надежности источников средств к существованию, стимулирование экономического развития и снижение концентрации парниковых газов. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения могло бы, таким образом, способствовать планомерному сокращению масштабов нищеты и климатоустойчивому развитию.

10. С правозащитной точки зрения расширение юридических прав имеет принципиальное значение и как цель, и как результат развития, позволяя всем людям — как и правообладателям — иметь возможность пользоваться своими правами и требовать их соблюдения. Поскольку пользование правами человека подразумевает сочетание прав и связанных с ними обязанностей, правозащитная концепция развития предполагает также повышение способности государственных и негосударственных действующих лиц как ответственных сторон выполнять свои обязательства по социальному договору.

11. Основу подхода к расширению юридических прав малоимущих слоев населения, который формируется в международном сообществе, составляет имеющая фундаментальное значение взаимосвязь между правами человека и развитием, закрепленная в Уставе Организации Объединенных Наций и подтвержденная государствами-членами в Декларации тысячелетия 2000 года, в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года и в заключительных документах других международных конференций.

12. В заключительном докладе Комиссии по расширению юридических прав малоимущих слоев населения¹ в полной мере признается, что концепция расширения юридических прав проистекает из основополагающих принципов прав человека, сформулированных во Всеобщей декларации прав человека 1948 года и в последующих универсальных и региональных международных конвенциях о правах человека, начиная со статьи 1 Всеобщей декларации, в которой говорится, что «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Эти международные нормы в области прав человека требуют эффективной поддержки и защиты законом базовых прав, имущества и средств к существованию каждого человека. В Декларации прямо указано, что все права человека являются неделимыми и взаимосвязанными и что каждому из прав человека должно придаваться равное значение.

Правозащитные механизмы поддержки расширения юридических прав малоимущих слоев населения

13. Международные механизмы защиты прав человека образуют всеобъемлющую основу для расширения юридических прав малоимущих слоев населения. Соответствующие международные нормы и стандарты, поддерживающие расширение юридических прав малоимущих слоев населения, постоянно укрепляются и дорабатываются. В рамках деятельности договорных органов по правам человека и специальных процедур Совета по правам человека, а также на Специальном форуме Совета по правам человека проводится важная работа, связанная с вопросами, которые имеют особое значение для расширения юридических прав неимущих слоев населения и искоренения нищеты, включая право на равный доступ к органам правосудия.

14. В своем докладе Совету по правам человека за 2008 год Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов подчеркнул важность программ бесплатной правовой помощи, обычно являющейся единственным средством правовой защиты, которым могут воспользоваться многочисленные группы населения, и подчеркнул необходимость оказания содействия в работе неправительственных организаций и коллегий адвокатов, а также содействия их инициативам, направленным на обеспечение доступа к правосудию в традиционно отсталых регионах и среди традиционно отсталых социальных групп. Специальный докладчик отметил, что имеются «веские обстоятельства, в силу которых самые бедные лица сталкиваются с препятствиями в доступе к правосудию» и признал, что «ничто не свидетельствует о неделимости и взаимозависимости прав человека больше, чем крайняя нищета, т.к. лица,

живущие в условиях крайней нищеты, подвергаются лишениям в каждом из аспектов самого своего существования»².

Расширение юридических прав малоимущих слоев населения с уделением особого внимания женщинам и детям

15. Несмотря на признание и поддержку во всем мире принципа равенства, женщины и девочки по-прежнему сталкиваются с проблемами, препятствующими полному осуществлению ими своих прав человека. Продолжает сохраняться дискриминация и неравенство в сфере доступа женщин к земле, имущественных прав, на рынке труда и в сфере наследования, что часто есть результат законодательного и обычного регулирования имущественных отношений, ущемляющих права женщин.

16. Связь между расширением юридических прав женщин и искоренением нищеты охватывает, в частности, следующие аспекты: а) равенство женщин *de jure* и ликвидация дискриминации в отношении женщин, включая проблему сохранения явно дискриминационных законоположений в системах статутного и обычного права; б) осознание женщинами своих прав и возможностей требовать их соблюдения, включая юридическую грамотность; и с) средства правовой защиты и доступ к правосудию и механизмам судебной помощи, включая международные средства правовой защиты. Эти аспекты детально проработаны в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и материалах Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

17. Конвенция (статья 2) требует, чтобы государства-участники соглашались безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и чтобы государства обеспечили с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление принципа равноправия мужчин и женщин (статья 2(a)). К вопросу о расширении юридических прав малоимущих слоев населения относятся статьи, посвященные занятости (статья 11), экономической и социальной жизни, включая семейные пособия, займы, ссуды под недвижимость и другие формы финансового кредита (статья 13), положению женщин, проживающих в сельской местности, включая доступ к сельскохозяйственным кредитам и займам и равный статус в земельных и аграрных реформах, а также в планах перенаселения земель (статья 14); равенству с мужчинами перед законом и одинаковой с мужчинами гражданской правоспособности, включая равные права при заключении договоров и управлении имуществом (статья 15), а также равенству в браке и в семейных отношениях (статья 16).

18. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин признает право на владение, управление, использование и реализацию имущества в качестве центрального элемента права женщин на финансовую независимость, которая во многих странах является обязательным условием для того, чтобы женщина могла зарабатывать себе на жизнь. По мнению Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин любые законы, которые наделяют мужчин правом на большую долю имущества или наследство, значительно ог-

² A/HRC/8/4, пункт 26. Специальный докладчик в своем прежнем качестве Специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств проанализировал эту проблему в своем докладе (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

раничивают имеющиеся у женщин в распоряжении возможности обеспечивать себя или своих иждивенцев³.

19. В Пекинской платформе действий (пункт 51) и в Итоговом документе двадцать третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи (пункт 8), 2000 год, также отмечалось, что нищета среди женщин непосредственно связана с отсутствием доступа к экономическим ресурсам, включая кредит, земле-владение и права наследования. Особое внимание в Платформе уделяется равным правам женщин, необходимости пересмотра законов и административной практики, с тем чтобы женщины получили равные с мужчинами права и доступ к экономическим ресурсам. В этой связи Платформа (пункты 58(р) и 61) призывает обеспечивать доступ к бесплатным или недорогостоящим юридическим услугам, включая правовую грамотность, рассчитанным в первую очередь на женщин, живущих в нищете.

20. Отдел по улучшению положения женщин Секретариата Организации Объединенных Наций в своей аналитической деятельности и в принимаемых мерах в поддержку нормотворческой и регулирующей деятельности государств-членов всегда подчеркивает роль расширения юридических прав женщин в усилиях по искоренению нищеты, включая ликвидацию дискриминационных законов, повышение уровня правовой грамотности женщин и расширение для женщин доступности средств правовой защиты. Отдел по улучшению положения женщин особо выделил связи между расширением юридических прав женщин и искоренением нищеты в докладе по вопросу о женщинах в процессе развития (A/62/187, пункт 5). В докладе отмечается, что уязвимость женщин по отношению к нищете обусловлена рядом факторов, включая следующие: неравенство в доступе к производственным ресурсам; и неравное распределение ресурсов в семье, а также подчеркивается необходимость обеспечения равноправного положения женщин на рынке труда и их доступа к экономическим ресурсам и контролю над такими ресурсами. В ходе Всемирного обзора 2009 года по вопросу о роли женщин в развитии будет проанализирован вопрос о контроле женщин над экономическими ресурсами и о доступе к финансовым ресурсам, включая микрофинансирование, в рамках более широкой кампании за расширение экономических возможностей женщин.

21. Отдел по улучшению положения женщин также отметил, что неравноправное положение женщин, закрепленное в нормах обычного права и законодательстве, может, например, приводить к несправедливому распределению обязанностей между женщинами и мужчинами. Законы, не предоставляющие женщинам равных с мужчинами прав в браке, семейных отношениях, при разводе и в плане доступа к имуществу, усиливают экономическую зависимость женщин от мужчин и ограничивают для них доступность ресурсов. Отдел по улучшению положения женщин также установил, что, поскольку женщины заняты преимущественно в неформальном секторе, многие из них лишены элементарных прав и не могут претендовать на пособия фонда социального страхования, которые являются неременным элементом достойных условий труда⁴. Качество трудоустройства женщин влияет и на размер причитающихся им льгот. Доступ к достаточной пенсии может оказаться под угрозой из-за низкого

³ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Общая рекомендация № 21 о равенстве в браке и в семейных отношениях, пункты 26 и 35).

⁴ E/CN.6/2009/2, пункт 36.

размера заработка и короткого трудового стажа, который, в свою очередь, вызван перерывами, связанными с уходом за членами семьи.

22. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) во исполнение своего специального мандата по поддержке Конвенции о правах ребенка приступил к реализации Инициативы проведения реформы в законодательной области, направленной на содействие созданию таких правовых рамок, которые обеспечивали бы равенство полов и позитивные перемены в интересах детей на национальном уровне. Правовая реформа, касающаяся прав детей, крайне необходима, поскольку она может помочь в укреплении прав, которые могут обеспечить снижение детской нищеты и уменьшение экономической дискриминации в отношении женщин, улучшая условия жизни детей, защищая детей от коммерческой эксплуатации и повышая действенность использования сетей социального обеспечения и защиты малоимущих слоев населения.

II. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения: оперативные рамки

23. Согласованные на международном уровне документы в области прав человека и текущая работа и рекомендации договорных органов в области прав человека образуют нормативную основу деятельности по расширению юридических прав малоимущих слоев населения, как об этом говорится в разделе I, а также базу для разработки практических и оперативных рамок, необходимых для ликвидации различных факторов уязвимости и расширения юридических прав малоимущих слоев населения. Комиссия по расширению юридических прав малоимущих слоев населения внесла вклад в создание таких рамок путем определения трех сфер повышения юридического статуса и смежных прав, имеющих особое значение для обеспечения средств существования малоимущим слоям населения: права собственности, трудовые права и права на оплачиваемый индивидуальный труд и занятие предпринимательской деятельностью⁵. Эти права подкрепляются обеспечением доступа к правосудию в качестве одного из компонентов верховенства права, имеющего основополагающее значение и создающего благоприятные условия, без которых никакие из этих прав реализованы быть не могут. Четырьмя основными условиями расширения юридических прав малоимущих слоев населения являются правосубъектность, информированность, возможность иметь собственный голос и организация.

Доступ к правосудию

24. Важную роль в содействии искоренению нищеты может играть правовая система, открывающая для малоимущих слоев населения доступ к необходимому сочетанию прав и средств правовой защиты. В то же время серьезным препятствием для усилий по искоренению нищеты могут быть законы, дискриминирующие или игнорирующие права и источники средств к существованию малоимущих слоев населения. В таких случаях реформы правовой системы и сектора правосудия могут стать основой для деятельности по защите и стимулировать расширение имеющихся у малоимущих слоев населения воз-

⁵ В статье 23.1 Всеобщей декларации прав человека предусмотрено право на труд, но также и на свободный выбор работы, что в широком смысле включает право на индивидуальный труд, в том числе право на занятие предпринимательской деятельностью.

возможностей для полной реализации их человеческого и физического капитала. Однако пересмотра того или иного закона на бумаге зачастую оказывается недостаточно для изменения реалий на практике. Малоимущие также нуждаются в системе правовой защиты и правосудия, которая является для них доступной и которая может обеспечить практическое осуществление, соблюдение и защиту их юридических прав. С учетом основополагающего значения доступа к правосудию в оперативных рамках расширения юридических прав малоимущих слоев населения также большое внимание уделяется базовым структурам стимулирования и возможностям судебных и государственных институтов, которые являются необходимыми для того, чтобы принимаемые законы приносили малоимущим слоям населения ощутимую пользу. Меры, направленные на повышение доступности правосудия, должны быть ориентированы на разработку эффективных с точки зрения затрат моделей обеспечения правосудия с учетом стоимости юридических услуг и средств правовой защиты, способности и готовности малоимущих слоев населения оплачивать такие услуги, загруженности судебной системы, стимулов для судебных и правоприменительных органов, а также эффективности неформальных и альтернативных механизмов урегулирования споров.

Собственность, труд и предпринимательство

25. В статье 17 Всеобщей декларации право владеть имуществом признается как одно из основных прав человека⁶. Тем не менее отсутствие гарантий имущественных прав остается одной из основных причин нищеты, особенно в беднейших странах⁷. Концентрация внимания на имущественных правах, как это предусмотрено в докладе Комиссии о расширении юридических прав малоимущих слоев населения, с одной стороны, призвана способствовать укреплению правовой защиты имущества бедных, а с другой — расширять для таких людей возможности владения имуществом⁸.

26. Бытие многих малоимущих групп населения определяется фактором доступа к земле. Отсутствие доступа к земле и другим природным ресурсам часто является одной из основных причин утраты гражданских прав, особенно среди женщин и других уязвимых групп. Например, показатель владения женщинами собственностью ничтожно мал по сравнению с аналогичным показателем у мужчин. Во многих случаях положение еще более усугубляется явно благоприятствующими мужчинам законами и обычаями. Многие коренные народы в разных частях мира также сталкиваются с угрозой утраты своих прав из-за расплывчатости положений о правах собственности, которые нередко не находят адекватного закрепления в законе.

27. Имущественные права помогают устанавливать надежные связи между правами и обязательствами среди членов общины, а также создавать систему взаимного признания прав и обязанностей во взаимоотношениях с другими общинами. Это нередко служит основой для правосубъектности, позволяющей

⁶ Следует отметить, что ни в одном из последующих договоров это право дальнейшего развития не получило.

⁷ Лиз Алден Уили, Реформа земельных прав и государственное управление в Африке: как добиться их эффективной реализации в XXI веке; дискуссионный документ (ПРООН, октябрь 2006 года).

⁸ Комиссия по расширению юридических прав малоимущих слоев населения, *Чтобы закон служил всем*, том II, доклады Рабочей группы, стр. 73.

обрести голос, пользоваться избирательными правами, получать доступ к основным услугам и льготам, а также стать полноправным членом общества. Обладание имущественными правами часто является обязательным условием получения доступа к коммунальным услугам, например электроснабжению, и может стать эффективным средством, которое позволит выбраться из нищеты.

28. В полной мере функциональная и равноправная система имущественных прав также может обеспечивать преимущество прав на владение активами. Это, однако, требует эффективного регулирования и контроля со стороны государственных органов, которые должны обеспечивать, чтобы асимметричность в вопросах владения собственностью не шла вразрез с интересами малоимущих слоев населения и не создавала возможности для их эксплуатации и маргинализации. Реальное признание имущественных прав также может облегчить доступ к кредитам, например, в виде ссуды для организации малого бизнеса или в форме ипотечного кредита. Однако для этого малоимущие слои населения должны находиться под соответствующей защитой закона, чтобы иметь возможность владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом, не рассчитывая при этом, что их право на использование имущества в качестве залога и их доступ к кредиту автоматически избавит их от нищеты.

29. Важнейшим активом малоимущих является их трудоспособность. В этом отношении расширение юридических прав малоимущих слоев населения направлено на расширение сферы применения международных и национальных систем трудовых стандартов и трудовых прав и на содействие созданию условий для более продуктивного и достойного труда с целью искоренения нищеты. Свобода ассоциации и защита права на создание профсоюзов и вступление в них, ликвидация насильственного или принудительного труда во всех его формах, обеспечение справедливых и благоприятных условий труда, искоренение дискриминации в сфере занятости, повышение квалификации и условий труда, равная оплата труда мужчин и женщин за равный труд и искоренение детского труда образуют важную часть согласованных на международном уровне трудовых стандартов и являются важным предметом в формирующемся дискурсе расширения юридических прав малоимущих слоев населения. Несмотря на давнюю приверженность всех стран делу защиты этих трудовых прав и стандартов, подавляющее большинство трудящихся по-прежнему не пользуются основополагающими правами на достойный труд и социальную защиту, которые должны гарантироваться трудовыми правами. Достойный труд — это безопасность на рабочем месте и социальная защита семей, лучшие перспективы для развития личности и социальной интеграции, свобода людей озвучивать свои проблемы, создавать организации и участвовать в принятии решений, которые затрагивают их жизнь, а также равенство возможностей всех женщин и мужчин и одинаковое к ним отношение.

30. Большая часть малоимущего населения в мире занята в неформальной экономике, не имея возможности заработать себе на достойную жизнь на низкооплачиваемой работе. Международная организация труда (МОТ) считает⁹, что более 600 миллионов малоимущих работников, зарабатывающих менее 1,25 долл. США в день, трудятся в неформальной экономике, не имея возможности избавиться от нищеты себя и свои семьи. Важно признать, что часто причиной их нищеты является не неформальная экономика, а характер их труда.

⁹ МОТ, *Глобальные тенденции в области занятости*, январь 2009 года, таблица А7.

Проще говоря, взаимосвязь между низкой производительностью труда и нищетой заключается в том, что если бы люди могли получать более высокую оплату за свой труд, то это позволило бы сократить масштабы нищеты¹⁰. Хотя большая часть международных трудовых стандартов применима к работникам неформального экономического сектора, их практическое соблюдение в не имеющих для этого средств странах зачастую является слабым или отсутствует вообще.

31. Во многих странах значительный вклад в экономику вносят микропредприятия, владельцы небольших предприятий, торговцы и другие индивидуальные предприниматели, которые в той или иной степени работают в условиях неформальной экономики вне формального юридического регулирования и защиты и не имеют адекватного доступа, чтобы пользоваться преимуществами формальных систем поддержки бизнеса и финансирования. А ведь нередко такой неформальный статус делает их уязвимыми в правовом и политическом отношении, что в свою очередь может ограничивать возможности для экономического и социального развития как для отдельных людей, так и для целых общин. Права и защита, требуемые для поддержки индивидуальной занятости, организации бизнеса и начала микропредпринимательской деятельности — которые вытекают из существующих прав, включая политические, гражданские, экономические и социальные, — имеют исключительно важное значение для обеспечения средств к существованию малоимущих слоев населения. Ключевое значение для построения более равноправного общества и расширения юридических прав малоимущих слоев населения имеет эффективная правовая система, институты и службы местного самоуправления, которые являются более открытыми, доступными, подотчетными и легитимными.

32. Однако не следует думать, что малоимущие хотят быть только предпринимателями и что они не чужды риска. Создание микропредприятий и индивидуальная трудовая деятельность зачастую обуславливаются не выбором, а необходимостью в силу отсутствия других возможностей.

III. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения и Организация Объединенных Наций: национальный и региональный опыт

33. Искоренение нищеты является главной целью в контексте развития Организации Объединенных Наций. Накопленный на страновом уровне опыт свидетельствует о том, что подход к развитию, предусматривающий расширение юридических прав, полностью сочетается с уже проводимой системой Организации Объединенных Наций деятельностью на оперативном уровне. Будучи основанным на нормативных рамках и системе ценностей Организации Объединенных Наций, расширение юридических прав малоимущих слоев населения эффективно дополняет проводимую в системе Организации Объединенных Наций работу по искоренению нищеты.

¹⁰ Доклад Комитета по расширению юридических прав малоимущих слоев населения, том II, доклады Рабочей группы, стр. 157.

34. Для обеспечения более широкого понимания смысла процесса расширения юридических прав, а также с тем чтобы представить некоторые примеры опыта по обеспечению расширения юридических прав на национальном и региональном уровнях Секретариат Организации Объединенных Наций запросил соответствующую информацию у различных фондов, программ и учреждений системы Организации Объединенных Наций. Ответы поступили от Отдела по улучшению положения женщин, Департамента по экономическим и социальным вопросам, Международной организации труда (МОТ), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК). Представленная информация затрагивала широкий круг вопросов, включая достойную работу, права человека коренных групп населения, владение землей, доступ к образованию, права детей, доступ к правосудию, права землевладения, охрану окружающей среды, право на жилье и убежище, а также благотворное управление.

35. МОТ содействует расширению юридических прав малоимущих слоев населения путем проведения широкого круга связанных с выработкой стандартов мероприятий, таких, как анализ пробелов в законодательстве, информационно-пропагандистская работа, рекомендации в отношении проведения законодательной реформы и укрепление потенциала с ориентацией на правительства, организации работодателей и трудящихся, а также судей и парламентариев. Такая деятельность направлена на содействие ратификации и эффективному осуществлению конвенций, связанных с вопросом расширения юридических прав.

36. МОТ играет активную роль в осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в частности цели 1 — искоренение нищеты. Основным используемым для выполнения поставленной задачи средством при этом являются международные трудовые стандарты, то есть конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Стремясь ликвидировать проблему нищеты и социальной изоляции, МОТ в первую очередь ориентируется на свою Повестку дня в области обеспечения достойной работы, призванную содействовать созданию рабочих мест, развивать и укреплять социальную защиту (социальное обеспечение и защита труда) и поощрять социальный диалог, а также поддерживать и воплощать в жизнь основополагающие принципы и права на рабочем месте. В сфере социального диалога МОТ выступает за укрепление комплексного подхода к развитию благотворного управления и обеспечения в обществе мира и стабильности на основе расширения юридических прав национальных участников. Главная задача социального диалога состоит в том, чтобы содействовать принятию консенсусных решений и демократическому участию главных заинтересованных сторон в трудовой сфере.

37. В 2008 году МОТ опубликовала брошюру, озаглавленную «Охват коренных народов стратегиями по ликвидации нищеты: практическое пособие по

использованию опыта Камбоджи, Камеруна и Непала», с указанием передовых методов и оперативных рекомендаций в отношении применения правозащитного подхода в деле искоренения множественных форм нищеты с учетом их восприятия самими коренными народами. В рамках своего Проекта по урегулированию трудовых споров МОТ оказывает помощь правительству Камбоджи, работодателям и профсоюзам в предупреждении и урегулировании споров путем создания новых институтов урегулирования споров; развития правовой, политической и нормативной базы; и расширения потенциала в вопросах примирения интересов и ведения коллективных переговоров. Проект призван оказать помощь Арбитражному совету и министерству труда, с тем чтобы повысить качество оказываемых ими услуг для предупреждения и урегулирования споров путем примирения и арбитража. Проект также предусматривает работу с трудящимися и работодателями в целях изменения существующих между ними трудовых отношений, культуры и практики на рабочем месте. Крупным достижением в рамках проекта стало создание Арбитражного совета — единственного национального статутного органа Камбоджи по альтернативному урегулированию споров.

38. Деятельность ФАО в вопросах землевладения, лесоводства и рыболовства на протяжении длительного времени направлена на выработку конструктивного, массового и общинного подхода к развитию. В последнее время ФАО принимает весьма активное участие в обсуждениях в рамках Комиссии по расширению юридических прав малоимущих слоев населения, в частности по вопросу о правах собственности. В план работы ФАО на 2009 год включены мероприятия национального уровня, разработка общих руководящих принципов и проведение исследований, касающихся рыболовства, лесовладения, землевладения, законов о защите живой природы, ассоциаций фермеров и социальных трансфертов, что имеет прямое отношение к проблеме расширения юридических прав малоимущих слоев населения применительно к обеспечению реализации права на продовольствие.

39. В области землевладения ФАО поддерживает основанный на принципе участия подход к делимитации земельных угодий в качестве новаторского метода закрепления прав, сформировавшихся в результате традиционных и прочих форм землепользования. Такой подход представляет собой быструю и эффективную форму официальной регистрации ранее приобретенных прав. Данный подход успешно использовался в Мозамбике, где ФАО оказывала помощь в разработке и осуществлении прогрессивного Закона о земле и помогала в организации подготовки судей, районных руководителей и неправительственных организаций по вопросам расширения для малоимущих слоев населения доступа к земле.

40. ЮНЕСКО осуществляет серию инициатив на национальном и региональном уровнях в поддержку деятельности по расширению юридических прав малоимущих слоев населения и искоренению нищеты. ЮНЕСКО призывает местные информационные средства поощрять подавать и усиливать «голос» общественности и содействовать широкому участию населения в ориентированном на человека развитии. Местные средства массовой информации имеют большое значение для расширения юридических прав малоимущих слоев населения, поскольку они обслуживают меньшинства и маргинальные группы.

41. ЮНЕСКО признает, что дети из малоимущих семей в наибольшей степени ущемляются в своих правах на получение образования. Обеспечение образования для малоимущих, оказавшихся в социальной изоляции и обездоленных детей является одной из основных задач, поскольку нищета — самое серьезное препятствие для реализации права на образование. Одним из двух глобальных приоритетов ЮНЕСКО на период 2008–2013 годов является обеспечение равенства полов и расширение прав и возможностей женщин. ЮНЕСКО стремится добиваться расширения прав малоимущих, особенно женщин, предпринимая действия в поддержку осуществления Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин на страновом уровне.

42. В поддержку законодательных реформ на национальном уровне ЮНИСЕФ оказывает помощь по линии осуществления Конвенции о правах ребенка и Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин, стремясь добиться полного согласования национальных законов с положениями этих конвенций и других международных документов, касающихся детей. Например, ЮНИСЕФ принимал и принимает активное участие в пересмотре конституций Тимора-Лешти, Ирака, Бразилии и Южной Африки. Во многих странах ЮНИСЕФ помогает разрабатывать кодексы деятельности в интересах детей и проводить основательные обзоры всех национальных законов, которые касаются детей. В Нигерии совместно с Национальным комитетом по делам женщин и детей ЮНИСЕФ осуществлял подготовку и обеспечивал принятие Закона о правах ребенка — национального варианта Конвенции о правах ребенка в Нигерии. В Южной Африке ЮНИСЕФ участвовал в организации принятия двух законопроектов, защищающих права детей. В своих усилиях по расширению юридических прав малоимущих слоев населения и маргинальных групп ЮНИСЕФ также активно содействует внедрению практики регистрации рождения детей и ликвидации детского труда путем проведения законодательной реформы во многих странах.

43. Концепция расширения юридических прав малоимущих слоев населения включена в нынешний Стратегический план ПРООН (2008–2011 годы), в котором говорится, что «реальное сокращение масштабов нищеты, широкий охват и обеспечение справедливости — все это зависит от способности учреждений предоставлять общественные блага и социальные услуги, эффективно регулировать рынки в интересах общества и предоставлять законный доступ к экономическим активам и перспективам на основе равенства и справедливости»¹¹. Инициатива ПРООН в области расширения юридических прав малоимущих слоев населения призвана а) обеспечить твердую политическую поддержку, приверженность делу, наличие требуемых знаний и понимание задач расширения юридических прав с принятием для этого требуемых резолюций и решений и распространением информации по этому вопросу; б) укреплять потенциал государственных органов на национальном, провинциальном и местном уровнях, проводить необходимые правовые и институциональные реформы и предпринимать конкретные шаги по расширению юридических прав малоимущих слоев населения; и с) задействовать организации низового уровня для внедрения подхода, предусматривающего развитие инициативы снизу в вопросах расширения юридических прав, содействия социальному движению и поощрения подотчетности и преемственности реформ в интересах малоимущих.

¹¹ DP/2007/43, пункт 73.

44. В ходе недавно проводившегося обзора проектов, осуществляемых странами представителями ПРООН, было выявлено 55 текущих проектов по связанным с расширением юридических прав вопросам, которые тем или иным образом затрагивали проблемы доступа к правосудию, имущественных прав, трудовых прав и прав, связанных с ведением бизнеса. В Индонезии ПРООН занимается осуществлением совместной инициативы с Национальным агентством по планированию развития, которая предусматривает реализацию проекта по расширению юридических прав и оказанию помощи экономически ущемленным группам населения, который призван повысить доступность инструментов правосудия для малоимущих слоев населения и маргинальных групп путем оказания юридической помощи, обеспечения юридической и общеправовой осведомленности и развития правового потенциала. В результате оценки степени доступности правосудия для наиболее обездоленных групп населения, которая проводилась Национальным агентством по планированию развития и ПРООН в переживших конфликт провинциях Западный Калимантан, Малуку, Северный Малуку, Центральный Сулавеси и Юго-Восточный Сулавеси, а также в Нанггрое Асах Дарессалам, было установлено, что экономический аспект доступности правосудия для большинства из нескольких тысяч опрошенных был главным препятствием.

45. ПРООН совместно с Национальным агентством по планированию развития и другими учреждениями Организации Объединенных Наций, Всемирным банком и организациями гражданского общества осуществляла тесное сотрудничество по линии разработки Национальной стратегии этой страны в вопросах обеспечения доступа к правосудию. В национальной стратегии признается, что доступ к правосудию для малоимущих слоев населения является одним из важнейших средств искоренения нищеты, и здесь основное внимание уделяется наиболее обездоленным и маргинальным группам общества, а также рекомендуется, чтобы осуществляемые правительством стратегии во всех секторах были прямо направлены на обеспечение охвата наиболее уязвимых лиц и общин.

46. Осуществляемая силами ПРООН, Института свободы и демократии и правительства Албании Программа перехода к верховенству права и открытой рыночной экономике в Албании призвана помочь получить более полные знания о препятствиях и издержках предпринимательской деятельности в Албании. В аналитическом докладе отмечалось, что основные препятствия заключаются в существующих в настоящее время в стране правовых рамках с присущими им несовершенными формами регулирования, непредсказуемыми нормами и неподходящими законами, которые вынуждают малоимущих трудиться в неформальной экономике. В результате этой инициативы должны быть выработаны рекомендации политического характера, ориентированные на проведение институциональной реформы, которая обеспечит большую правовую защищенность малоимущим и повысит для них доступность жилья и других форм активов.

47. В Либерии, Уганде и Мозамбике ПРООН в сотрудничестве с Международной организацией по развитию права поддерживает инициативы по оформлению титулов на землю в общинах. Процессы выдачи титулов на землю в общинах также будут тщательно расследоваться для выявления случаев внутриобщинной дискриминации, чтобы определить, как лучше всего защитить права претендующих на землю наиболее уязвимых групп населения.

48. Для Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) главной целью является обеспечение экологической устойчивости. Задача развития и применения норм экологического права в качестве одного из средств обеспечения экологической устойчивости была особо подчеркнута в Повестке дня на XXI век в ходе состоявшейся в 1992 году Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию и в Декларации Рио, а также в Плане выполнения решений, принятом на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в 2002 году. Для достижения цели 7 Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, — «Обеспечение экологической устойчивости» — требуется добиться соблюдения примата права и создать прочную правовую и институциональную основу. Поэтому ЮНЕП проводит работу в поддержку верховенства права в той мере, в какой это касается охраны окружающей среды, путем содействия, в частности в развивающихся странах, укреплению правовых и институциональных структур стран в интересах обеспечения эффективного природопользования.

49. В рамках программы ЮНЕП по вопросам экологического права развивающимся странам и странам с переходной экономикой необходимая помощь оказывается путем предоставления консультационных услуг и технического содействия по линии развития и укрепления существующих в этих странах норм и институтов права по охране окружающей среды. ЮНЕП поддерживает деятельность групп юридической помощи, включая правовые неправительственные организации, в форме распространения связанной с законами об охране окружающей среды информации, приглашая их к участию в осуществлении программ в области права окружающей среды. Группы юридической помощи выступают в судах в защиту общенародных интересов от имени малоимущих и маргинальных групп общества, не получая за это никакого вознаграждения, и помогают лицам, не имеющим возможности обращаться в суды из-за отсутствия средств на оплату судебных сборов, из-за неспособности оплачивать услуги адвоката и из-за невозможности квалифицированно излагать суть дела.

50. ЮНЕП совместно с другими партнерами проводит деятельность по содействию воплощению в жизнь Рио-де-Жанейрского принципа 10 Декларации Рио об охране окружающей среды и развитии, в которой в адрес правительств содержится призыв активизировать работу с широкой общественностью, включая малоимущие группы населения, путем повышения доступности информации об охране окружающей среды и расширения участия представителей населения в принятии решений и облегчения доступа к правосудию в вопросах охраны окружающей среды. Активизация применения Рио-де-Жанейрского принципа 10 включает предоставление правительствам рекомендаций в отношении создания законодательными средствами возможностей широкой общественности, включая малоимущих, для доступа к информации об охране окружающей среды, в частности о ядовитых веществах, которые могут причинять ущерб малоимущим и их среде обитания. «Общественное участие населения» предполагает предоставление членам общества возможностей влиять на принимаемые решения, которые будут или могут сказываться на состоянии окружающей среды, включая принятие законов, политики и директив.

51. В настоящее время в рамках осуществляемой ЮНЕП/ПРООН программы «Фонд борьбы с нищетой — охрана окружающей среды/Инициатива по борьбе с нищетой/охране окружающей среды» осуществляется разработка метода для

выявления в законах ключевых компонентов, которые могут содействовать обеспечению экологической устойчивости. Проводя деятельность по расширению юридических прав малоимущих слоев населения, ЮНЕП поддерживает общенародное участие в процессах принятия решений по вопросам охраны окружающей среды и в организации природопользования в различных областях, как, например, в рамках программ природоохраны в общинах при массовом участии их членов. Реализуемые на общинном уровне программы по охране окружающей среды в таких областях, как землепользование, водные ресурсы, лесоводство, удаление отходов и т.д., когда их основу образуют принимаемые на национальном уровне законы, помогают в расширении юридических прав малоимущих слоев населения и создают возможности для их участия в программах охраны природной среды и для получения ими выгод от таких программ.

52. В основе подхода, которого придерживается ООН-Хабитат в отношении расширения юридических прав малоимущих слоев населения, лежит понимание того факта, что подавляющее большинство городской бедноты — 900 миллионов человек — проживают в нелегальных поселениях в условиях отсутствия гарантий прав владения. Если не принимать никаких мер, то к 2020 году эта цифра возрастет до 1,4 миллиарда, а к 2030 году — до 2 миллиардов человек. Улучшение условий жизни к 2020 году по крайней мере 100 миллионов обитателей трущоб, что предусмотрено задачей 11 цели 7 Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, является одной из важнейших задач, стоящих перед ООН-Хабитат.

53. Для ООН-Хабитат расширение юридических прав начинается с признания того факта, что многие законы работают против неимущих. Стремясь наделять малоимущие слои населения правами на жилье и обеспечивать людей крышей над головой, ООН-Хабитат пытается: а) понять суть работы местных институтов (существующие правила и организации), которые создают социально-легитимные механизмы регулирования социального поведения; б) укреплять существующие институты с целью придания им определенной легитимности; и с) расширять имеющиеся у институтов возможности, когда это необходимо, для ликвидации социальных, экономических и экологических рисков; например, внедряя аварийно-устойчивые строительные методы, более тщательно продумывая расположение населенных пунктов, гарантируя женщинам земельные и имущественные права.

54. ООН-Хабитат оказывает техническую помощь в связи с осуществлением инициативы в вопросах земельной политики Африканского союза/Экономической комиссии для Африки/Африканского банка развития, включая разработку политических рамок и руководящих положений земельной реформы. Во многих африканских странах разрабатываются национальные стратегии в области землепользования, призванные, в частности, пересматривать и изменять устаревшие или колониальные законы и обеспечивать более справедливый доступ к земле. ООН-Хабитат организует обсуждения, связанные с последствиями для континента стремительно происходящей урбанизации. Через Глобальную сеть разработчиков средств землеустройства будут выделяться финансовые средства для разработки показателей земельных ресурсов и подборок учебных материалов, необходимых для укрепления потенциала в вопросах рационального землепользования. ООН-Хабитат инициировал осуществление региональной африканской программы в области укрепления потенциала,

призванной повысить уровень транспарентности и решить проблему коррупции в землеустроительных органах.

55. В Дар-эс-Саламе, Объединенная Республика Танзания, Фонд благоустройства трущоб ООН-Хабитат заключил с местными властями соглашение, в соответствии с которым были уменьшены минимальные размеры участков под жилищную застройку, с тем чтобы сделать их более доступными для малоимущих семей. Община имеет возможность приобретать участок земли на условиях групповой аренды и строить на нем отдельные дома более подходящих и доступных по цене размеров. Объединяя свои ресурсы для целей аренды в групповой пул, семьи могут коллективно обеспечивать соблюдение стандартов *de jure*, установленных правительством для строительства зданий в этом районе.

56. В Сурабая, Индонезия, Фонд благоустройства трущоб достиг с местными властями договоренности о том, чтобы помочь обитателям трущобных районов в соблюдении требований местных строительных кодексов при строительстве многоэтажных жилых домов. Закладывая фундамент второго этажа дома и разъясняя властям, что здание будет строиться постепенно и его вторая часть будет завершена позднее, городской бедноте предоставляется возможность жить в своих районах, но при этом в значительно лучших условиях.

57. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), помимо поддержки деятельности и мероприятий договорных органов и специальных процедур Совета по правам человека, осуществляет программу и проводит мероприятия — в Центральных учреждениях и на местах — по расширению юридических прав малоимущих слоев населения, особенно в областях, связанных с доступом к правосудию и укреплением примата права, с правозащитным подходом к стратегиям сокращения нищеты, а также благотворным управлением и демократизацией.

58. В Гватемале в апреле 2008 года УВКПЧ организовало международный семинар по теме «Стратегические судебные процессы и школы правовой грамотности в вопросах прав человека» для адвокатов и юридических работников из числа коренных народов, специализирующихся на вопросах прав человека, с тем чтобы обеспечить среди организаций гражданского общества и в академических кругах лучшее понимание основ стратегических процессов и рассмотреть потенциал стратегических процессов в качестве метода обеспечения социальных перемен в интересах соблюдения прав человека. По итогам проведения семинара в 2009 году Отделение УВКПЧ в Гватемале совместно с ЮНИСЕФ и ПРООН подготовило проект под названием «Программа майя: за всестороннее осуществление прав коренных народов в Гватемале».

59. В Анголе¹² УВКПЧ помогало в проведении деятельности по повышению доступности правосудия, в частности для женщин и жителей малоимущих и отдаленных районов. Центры юридической помощи были созданы в трех главных провинциях, а использование альтернативных механизмов урегулирования конфликтов, таких как посредничество и арбитраж, было включено в судебную систему Анголы. В Бурунди программа УВКПЧ на 2008–2009 годы была ориентирована, помимо прочего, на укрепление примата права путем расширения доступа к правосудию для всех, в частности для наиболее уязвимых групп на-

¹² Отделение УВКПЧ в Анголе было закрыто в 2008 году.

селения, а также повышения уровня профессионализма работников судебной системы и пенитенциарных учреждений. Таким образом УВКПЧ совместно с Отделом по вопросам прав человека и правосудия Объединенного представительства Организации Объединенных Наций в Бурунди способствует восстановлению доверия к судебной системе.

60. В Секции прав человека Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) осуществляется проект предоставления в Гаити бесплатной юридической помощи. Для этого Секция по правам человека установила отношения сотрудничества с коллегией адвокатов Миребале и Жакмеле; Секция правосудия МООНСГ осуществляет аналогичный проект («Кей Джастис») в Порт-о-Пренсе. В настоящее время проект оказания бесплатной юридической помощи осуществляется в трех гаитянских городах и ожидается, что благодаря этому проекту будет повышена доступность правосудия для тех, кто не располагает необходимыми средствами для оплаты услуг адвоката.

61. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) в качестве хранителя стандартов и норм Организации Объединенных Наций, связанных с предупреждением преступности и уголовным правосудием, все более широко осуществляет программу обеспечения доступа к правосудию и расширения юридических прав малоимущих слоев населения. Сюда входит разработка инструментария, ориентированного в первую очередь на детей, женщин и другие уязвимые группы в системе уголовного правосудия, как например, тематическая подборка для оценки состояния дел в сфере уголовного правосудия и несколько пособий по реформе системы уголовного наказания, особое внимание в которых уделялось обеспечению доступности для всех правонарушителей и заключенных средств юридической помощи. Эта программа осуществляется во многих частях мира, включая Африку, Ближний Восток и Латинскую Америку.

62. В Африке ЮНОДК оказывает помощь в осуществлении Пересмотренного плана действий Африканского союза в области борьбы с наркотиками и уголовного правосудия (2007–2012 годы), который в числе приоритетных областей предусматривает повышение эффективности систем уголовного правосудия с уделением особого внимания помощи жертвам и защите свидетелей.

63. Обеспечение доступа к правосудию и к средствам юридической помощи является одним из важных компонентов ряда проектов, которые разрабатывались ЮНОДК совместно с учреждениями Организации Объединенных Наций в рамках Фонда для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Проекты, содержащие компонент юридической помощи, которым должны быть выделены финансовые средства, осуществляются в Гвинее-Бисау, Мексике (в штате Чьяпас), в Многонациональном Государстве Боливия, Бразилии и Афганистане.

64. В подготовленной ЮНОДК информационной подборке по вопросам борьбы с торговлей людьми содержится общий обзор средств и методов обеспечения надлежащей юридической защиты жертв торговли людьми для содействия их участию в уголовном преследовании занимающихся такой торговлей преступников. В вышеупомянутой подборке также содержится рекомендация о предоставлении жертвам торговли людьми оплачиваемых государством консультантов по юридическим вопросам, с тем чтобы представлять их в ходе различных судебных разбирательств, будь то привлечение к судебной ответствен-

ности торговца людьми или требование о компенсации или возмещении ущерба, выдвигаемое жертвой такой торговли.

IV. Стоящие задачи, извлеченные уроки и пути продвижения вперед

65. Расширение юридических прав должно самым непосредственным образом учитывать реальности нищеты и социальной изоляции. Необходимо добиться изменений во взаимоотношениях между государством и малоимущими слоями населения, а также в соотношении их властных полномочий. По своей сути расширение юридических прав малоимущих слоев населения может затронуть и личные интересы некоторых групп. При этом кто-то выиграет, а кто-то проиграет, особенно поскольку взаимная выгода в результате расширения юридических прав не всегда бывает очевидна. В некоторых случаях влиятельные экономические круги могут эффективно организовать сопротивление, с тем чтобы блокировать реформы, которые могут привести к расширению юридических прав малоимущих и обездоленных слоев населения. В других ситуациях элита может попытаться оказывать влияние на реформы, с тем чтобы извлечь из них пользу в первую очередь для себя. Убеждение тех, кто опасается расширения юридических прав малоимущих, в том, что этот процесс принесет благоприятные результаты, является одной из задач, которую следует решать путем, например, установления отношений сотрудничества с заинтересованными участниками и поиска путей преодоления препятствий культурного характера, сдерживающих расширение юридических прав малоимущих слоев населения.

66. Успех инициатив в области расширения юридических прав и проведения реформ на местах будет зависеть от многих факторов, включая политическое руководство и подлинное стремление к этому правительств и других влиятельных заинтересованных сторон. С самого начала процессы расширения юридических прав должны основываться на информации, являющейся результатом глубокого понимания условий, в которых они будут протекать. Контекстуальный анализ должен выявить, какие реформы требуются в первую очередь, какой им сопутствует риск и какие препятствия должны преодолеваться при их проведении. Анализ основных факторов, таких, как имеющаяся в стране социальная и культурная структура, экономические условия и особенности соответствующего государства, а также степень распространения неформальной правовой, политической и экономической деятельности, имеет исключительно важное значение для углубленного понимания многообразного характера решаемых вопросов и для избежания многочисленных ошибок, которые могут быть совершены в ходе реформы.

67. Хотя масштабы необходимых изменений могут казаться огромными, это вовсе не означает бесполезность даже и маленьких шагов. Если начать с изменений в некоторых политических областях, это может способствовать созданию условий, позволяющих укрепить голос малоимущих слоев населения, что усиливает их возможности требовать дальнейшей институциональной реформы. Это также может продемонстрировать другим заинтересованным участникам, включая, например, государственные институты, владельцев бизнеса и работодателей, что расширение юридических прав малоимущих слоев населения принесет пользу и другим членам общества.

68. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения является одновременно и стратегией и целью развития. Хотя приоритеты этого процесса должны определяться самими малоимущими и с учетом их интересов, они также должны руководствоваться принципами прав человека, предусматривающими равенство и недопущение дискриминации, широкое участие и подотчетность. Деятельность в области развития должна быть направлена на расширение существующих у обладающих правами лиц возможностей для осознания и требования соблюдения своих прав. Принимаемые решения должны учитывать интересы всех социальных групп, живущих в условиях нищеты, а также особые трудности, с которыми они сталкиваются. Обеспечивая расширение юридических прав наиболее ущемленных и социально изолированных групп, национальные стратегии развития могут в качестве ориентира воспользоваться основными принципами в области прав человека на всех этапах процесса.

69. Основные права человека, понимаемые как фундаментальные и присущие человеку права, являются вопросом не помощи бедным, а вопросом правосудия, и поэтому они должны быть закреплены в четких и имеющих обязательную юридическую силу нормах. Благодаря этому на государственных служащих будет возложена официальная обязанность осуществлять требуемую деятельность, а лица, добивающиеся соблюдения своих прав, смогут требовать от должностных лиц отчета. Поэтому странам следует обеспечивать создание эффективных правовых рамок, признающих права человека и предусматривающих механизмы их осуществления.

70. Нормы в области прав человека требуют создания судебных или квазисудебных механизмов правовой защиты. Эти механизмы должны быть доступными и эффективными, а процедуры — транспарентными и способствующими активному и информированному участию малоимущих слоев населения. Вне-судебные средства обеспечения подотчетности, включая квазисудебные (например, омбудсмен, договорные органы), политические (например, парламентарный процесс) и административные (например, оценка последствий, затрагивающих права человека) механизмы, также имеют исключительно важное значение.

71. Важно обеспечить наличие достаточного количества адекватных и справедливых механизмов обеспечения правосудия и чтобы они были доступны и приемлемы по стоимости для малоимущих слоев населения, но при этом достаточно эффективными. С учетом этой задачи правительства могут создавать новаторские неформальные механизмы урегулирования споров, которые будут достаточно эффективными, доступными для малоимущих слоев населения и отвечающими всем соответствующим нормам и принципам в области прав человека. Дополнительные направления деятельности в области обеспечения примата права включают повышение доступности органов правосудия, меры по выдаче людям имеющих законную силу удостоверений личности и свидетельств о рождении, отмену или видоизменение законов, которые носят предвзятый характер в отношении малоимущих слоев населения, содействие созданию организаций гражданского общества и установление эффективного и беспристрастного контроля. Дополнительные меры включают повышение доступности судебных и осуществляющих управление земельными ресурсами систем и государственных учреждений путем признания и узаконивания традиционных неформальных процедур, которые уже эффективно используются в интересах малоимущих. Кроме того, необходимо укреплять и делать доступными

механизмы обеспечения подотчетности, обжалования и надзора в системах правосудия, с тем чтобы малоимущие могли жаловаться на злоупотребление властью и полномочиями, коррупцию и дискриминацию.

72. В связи с вопросом об имущественных правах программа действий по расширению юридических прав малоимущих слоев населения должна быть сосредоточена на содействии созданию открытой системы имущественных прав, ориентированной на интересы бедноты, обеспечивая справедливый и устойчивый доступ к земле и другим природным ресурсам с учетом важности задач продовольственной безопасности и устойчивых средств к существованию. Крайне важно обеспечить для малоимущих слоев населения гарантированные и стабильные права владения, с тем чтобы этим людям не приходилось жить в постоянном страхе переезда, вынужденного перемещения или выселения. Обеспечение доступа к земельным ресурсам и владения ими, а также эффективное землепользование как в сельских, так и в городских районах могут способствовать смягчению рисков, связанных с отсутствием гарантированного землевладения, и искоренению нищеты.

73. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения может поощрять искоренение нищеты благодаря защите и поощрению трудовых прав и прав, связанных с индивидуальной трудовой деятельностью и ведением бизнеса, путем поддержки инициатив, направленных на укрепление правоспособности, права голоса, представительства и безопасности контрактов, а также снижение операционных издержек и уменьшение неопределенности в жизни малоимущих, особенно тех, которые трудятся в неформальной экономике. Это потребует пересмотра и повышения качества существующих положений и может дополняться минимальным набором гарантированных трудовых прав для работников в неформальной экономике. Расширение доступности возможностей, содействие всеобщей социальной защите и поощрение гендерного равенства — все это относится к числу мер, которые приносят большую пользу малоимущим слоям населения. Эффективное взаимодействие с заинтересованными участниками на низовом уровне, с бизнес-ассоциациями и соответствующими правительственными учреждениями для успешного осуществления таких инициатив имеет центральное значение.

74. Деятельность по расширению юридических прав малоимущих слоев населения должна также быть направлена на устранение не являющихся неизбежными препятствий в доступе к формальным рынкам и институтам, на расширение возможностей для установления бизнес-связей и для доступа к рынку, увеличение льгот и защиты для всех трудящихся в неформальной экономике, укрепление организации и представленности неформальных предпринимателей, а также на предоставление микропредпринимателям равного с другими доступа к средствам защиты, услугам и коммунально-бытовому обслуживанию.

75. Для повышения устойчивости, эффективности и массовости своей деятельности по искоренению нищеты системе Организации Объединенных Наций следует, принимая во внимание существующие и новые механизмы прав человека, уделять больше внимания задаче обеспечения оценки развития с точки зрения конечного пользователя и для этого более подробно изучать вопросы прав, в частности трудовых, имущественных и других прав, имеющих основное значение для выживания малоимущих.

76. Расширение юридических прав малоимущих слоев населения требует повышения уровня осведомленности среди общин и обеспечения доступа к юридическим услугам, включая услуги параюридического характера. Для этого следует призывать международное сообщество оказывать поддержку инициативам общинного уровня и деятельности организаций гражданского общества в этих областях. Для дальнейшего расширения юридических прав малоимущих слоев населения необходимо включать в национальные и субнациональные стратегии сокращения масштабов нищеты специальные программы, открывающие малоимущим бесплатный и равноправный доступ к судам, трибуналам и другим механизмам регулирования споров, и поощрять их право на справедливое судебное разбирательство в гражданских и уголовных делах. Инициативы по обеспечению расширения юридических прав малоимущих слоев населения должны поддерживать социальные движения, чтобы более громко и уверенно зазвучал голос малоимущих и маргинальных групп и было обеспечено их право на защиту.

77. Поскольку подавляющее большинство малоимущих взрослого возраста составляют женщины, меры по расширению юридических прав должны также способствовать повышению уровня осведомленности и проведению кампаний ликвидации юридической неграмотности для женщин, включая женщин, проживающих в сельской местности, с рассмотрением вопросов гендерного равенства, побуждая их, таким образом, требовать справедливости и наделять их для этого всеми возможностями. Меры по предоставлению юридической помощи женщинам и по ликвидации всех препятствий, с которыми женщины могут сталкиваться в доступе к правосудию, должны включаться в качестве центральных элементов во все мероприятия по линии развития. Необходимо прилагать целенаправленные усилия для пересмотра и отмены дискриминационных законов и связанной с ними дискриминационной практики, с тем чтобы обеспечить для женщин неограниченный и равноправный доступ к экономическим ресурсам, включая право на их наследование, и равное право на владение имуществом. Необходимо также принимать дополнительные меры по обеспечению правосудия и для детей.
