



УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

**ЧАСТО ЗАДАВАЕМЫЕ
ВОПРОСЫ О ПРАВООЩИТНОМ
ПОДХОДЕ К СОТРУДНИЧЕСТВУ
В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

ЧАСТО ЗАДАВАЕМЫЕ ВОПРОСЫ О ПРАВООЩИТНОМ ПОДХОДЕ К СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2006 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

*

**

Материал, содержащийся в настоящей публикации, можно беспрепятственно цитировать или перепечатывать при условии указания источника и направления копии публикаций, содержащей воспроизведенный материал, в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Организация Объединенных Наций, 1211, Женева, 10, Швейцария (Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland).

HR/PUB/06/8

Принадлежность фотографий

Обложка: © Международная организация труда/М. Крозе; Организация Объединенных Наций/Дж.К. Айзек; Энрико Бартолуччи/Стилл Пикчерз; ЮНЕСКО/Мария Муйнос; стр. 4: Хартмунд Шварцбах/Стилл Пикчерз; стр. 5: фото ООН/Эскиндер Дебебе; стр. 7: ЮНЕСКО/Мария Муйнос; стр. 9: © Международная организация труда/Дж. Мейлард; стр. 11: Аргус/Стилл Пикчерз; Энрико Бартолуччи/Стилл Пикчерз; стр. 13: Отто Штадлер/Стилл Пикчерз; стр. 16: фото ООН/Иван Шнайдер; стр. 17: Рон Джилинг/Стилл Пикчерз; фото ООН/Себастьян Барбосу; стр. 19: Фридрих Штарк/Стилл Пикчерз; стр. 20: ЮНЕСКО/Алексис Н. Воронцов; стр. 24: © Международная организация труда/Дж. Мейлард; стр. 26: Рон Джилинг/Стилл Пикчерз; Манфред Фольмер/Стилл Пикчерз; стр. 30: Организация Объединенных Наций/Международный год добровольцев ООН; стр. 31: Организация Объединенных Наций/ДОИ/Эскиндер Дебебе.

ПРЕДИСЛОВИЕ

На заре нового тысячелетия права человека и развитие находятся на перепутье. С одной стороны, совпадение между проблематикой прав человека и теорией развития никогда не было столь разительным. Бедность и неравенство между странами и внутри стран являются в настоящее время острейшими проблемами прав человека, с которыми мы сегодня сталкиваемся. Как подчеркнул Генеральный секретарь в своем докладе 2005 года о реформе “При большей свободе”, вызовы в области прав человека, развития и обеспечения безопасности так тесно переплетаются, что ни один из них не может эффективно рассматриваться в отрыве от другого.

Учреждения Организации Объединенных Наций прошли долгий путь, прежде чем эти реальности стали отражаться в их практической деятельности, в том числе в результате выработки общего понимания необходимости правозащитного подхода к сотрудничеству в целях развития, воплощенного в общих программных установках Организации Объединенных Наций. На Всемирной встрече на высшем уровне в сентябре 2005 года государства - члены Организации Объединенных Наций дали беспрецедентную политическую санкцию и мощный стимул усилиям Организации по переносу проблематики прав человека на первый план и в центр всей своей деятельности, проявив единодушное стремление, которое я полна решимости поддерживать посредством своего “Плана действий” 2005 года.

Тем не менее между теорией и практикой сохраняются глубокие расхождения, ведущие к тому, что задачи, стратегии и процессы, связанные с развитием, естественнее и быстрее переключаются на цели в области прав человека, что, разумеется, обусловлено целым рядом причин, включая сохраняющиеся разрывы в знаниях и навыках, а также трудности в воплощении правозащитных норм в конкретные программные установки, применимые в различных политических и национальных контекстах. Это представляется главным пробелом, который должна восполнить данная публикация, рассчитанная в первую очередь на сотрудников Организации Объединенных Наций, вовлеченных в практику процесса развития.

Сегодня, более чем когда-либо в прошлом, от практиков в области прав человека и развития требуются коллективные и многоплановые усилия. Восполнение пробелов в знаниях, навыках и способностях немыслимо без обновления стиля руководства, без приверженности принятым обязательствам и без надлежащего учета наших собственных механизмов внутреннего контроля и методов мотивации. Ценный вклад, внесенный в подготовку этой публикации нашими партнерами по сектору развития Организации Объединенных Наций, является свидетельством сотрудничества, которое надлежит поощрять и в дальнейшем.

Рассматривая настоящую публикацию всего лишь в качестве скромного вклада, я, вместе с тем, надеюсь, что ей удастся продвинуть вперед наше общее понимание того, каким образом можно обеспечить решение различных задач в области прав человека и развития путем укрепления сотрудничества в интересах развития в рамках более широких стратегий и коалиций, выступающих за перемены.



Луиза Арбур,
Верховный комиссар
Организации Объединенных Наций по правам человека

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Предварительные наброски настоящей публикации были подготовлены в немалой степени благодаря материалам, предоставленным партнерскими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. При том, что окончательная ответственность за подготовку публикации лежит, разумеется, на УВКПЧ, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) хотело бы выразить особую признательность представителям следующих партнерских структур: Кармен Артигас (руководитель сектора по правам человека, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна), Марк Дэрвеюв (Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Группа страновой поддержки, Хараре), Эмили Филмер-Уилсон (Центр государственного устройства, Программа развития ООН (ПРООН), Осло), Саша Грауман (заместитель начальника, Субрегиональный фонд ресурсов ПРООН, Братислава), Надия Хиджаб (консультант совместной программы УВКПЧ/ПРООН ХУРИСТ, Нью-Йорк), Занофер Исмалиббе (Координационный центр по правам человека и сотрудник программы ХУРИСТ, ПРООН, Женева), Марша Кран (координатор по вопросам демократического государственного устройства, Субрегиональный фонд ПРООН, Братислава), Кэрол Лэндон (страновой департамент, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Женева), Ильзе Леона Макклайманс (Центр по вопросам государственного устройства, ПРООН, Осло), Хелена Нигрен-Круг (советник по вопросам здравоохранения и прав человека, ВОЗ, Женева), Торд Пальмлунд (консультант совместной программы УВКПЧ/ПРООН ХУРИСТ, Нью-Йорк), Барбара Пеше-Монтейру (директор, ПРООН, Гватемала), Патрик ван Верельт (советник по правам человека, ПРООН, Нью-Йорк), Ли Уолдорф (советник по правам человека, Фонд ООН для развития в интересах женщин) и Ричард Янг (Представительство Детского фонда Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Кыргызстан).

Особого упоминания заслуживают редакционные замечания и существенный вклад в подготовку публикации со стороны Урбана Джонссона (ЮНИСЕФ), Детлефа Пальма (руководитель Глобальной группы по проверке качества и страхованию, ОАС/РПООНПР, ЮНИСЕФ, Нью-Йорк), Фабио Сабатини (сотрудник по региональным программам, ЮНИСЕФ, Женева), Кристиана Салазар-Фолькмана (представитель ЮНИСЕФ, Исламская Республика Иран) и Йоахима Тейса (сотрудник по делам молодежи и партнерства, Региональное бюро ЮНИСЕФ, Бангкок).

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

Предисловие.....	III
------------------	-----

I. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

1. Что такое права человека?.....	1
2. Существует ли какая-либо иерархия прав человека?.....	2
3. Какие обязательства существуют в области прав человека?.....	2
4. Распространяются ли обязательства, помимо государств, и на частных лиц?.....	3
5. Возможно ли осуществлять права человека при ограниченных ресурсах?.....	4
6. Существует ли различие между индивидуальными и коллективными правами?.....	4
7. Зависят ли права человека от культуры?.....	5

II. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И РАЗВИТИЕ

8. Какова взаимосвязь между правами человека и развитием человеческого потенциала?.....	7
9. Какова взаимосвязь между Декларацией тысячелетия и Целями тысячелетия в области развития?.....	8
10. Какова взаимосвязь между правами человека и сокращением масштабов нищеты?.....	9
11. Какова взаимосвязь между правами человека и благим правлением?.....	10
12. Какова взаимосвязь между правами человека и экономическим ростом?.....	10
13. Нужно ли для осуществления прав человека большое правительство?.....	11
14. Как права человека могут способствовать достижению компромиссов в политике?.....	11
15. Как права человека могут влиять на национальные бюджеты?.....	12

III. ПРАВООЩИТНЫЙ ПОДХОД - ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

16. Что такое правозащитный подход?.....	15
17. Какую дополнительную ценность правозащитный подход привносит в развитие?.....	16
18. Какова взаимосвязь между правозащитным и гендерным подходами?.....	18
19. Может ли правозащитный подход содействовать урегулированию конфликтов между различными участниками процесса развития?.....	19

20. Требуется ли правозащитный подход от учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся развитием, участия в пристрастных политических действиях?20
21. Согласуется ли правозащитный подход с требованиями повышения роли национальных органов?21

IV. ВЛИЯНИЕ ПРАВОЗАЩИТНОГО ПОДХОДА НА РАЗРАБОТКУ ПРОГРАММ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

22. Какая связь существует между правозащитными стандартами и процессом разработки программ в целях развития?23
23. Что означает принцип равенства и недискриминации для разработки программ?23
24. Что означает принцип подотчетности для разработки программ?24
25. Что означает принцип широкого участия для разработки программ?26
26. Как права человека способствуют ситуационному анализу?27
27. Как права человека регулируют разработку программ?28
28. Привносит ли правозащитный подход что-либо новое в развитие потенциала?29
29. Каким образом права человека содействуют выбору показателей для контроля за программами в целях развития?30
30. Существует ли какое-либо противоречие между правозащитным подходом к разработке программ и управлением, ориентированным на результаты?31

- Приложение I Семь “ключевых” международных договоров по правам человека Организации Объединенных Наций33**

- Приложение II Правозащитный подход к сотрудничеству в целях развития: к взаимному пониманию между учреждениями Организации Объединенных Наций35**

- Приложение III Некоторые справочные материалы по вопросам правозащитного подхода, размещенные на различных вебсайтах39**

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

1 Что такое права человека?

Права человека являются универсальными правовыми гарантиями защиты отдельных лиц и групп людей от действий и бездействия, затрагивающих их основные свободы, права и человеческое достоинство. Правовая система прав человека обязывает правительства (главным образом) и других носителей обязанностей совершать определенные действия и не допускать совершения некоторых других действий.

Некоторые важнейшие свойства прав человека заключаются в том, что они:

- являются универсальными – с момента рождения любого человека
- исходят из изначально присущего человеку достоинства и равной ценности каждой человеческой личности
- являются равными, неделимыми и взаимозависимыми
- не могут быть отменены и отобраны
- накладывают, в первую очередь на государства и их представителей, обязательства в отношении действий или бездействия
- гарантируются на международном уровне
- защищаются законом
- защищают отдельных лиц и, в определенной степени, группы людей.

В последние годы нормы прав человека получали все более четкое определение. Будучи кодифицированными в рамках международных, региональных и национальных правовых систем, они представляют собой набор показателей эффективности, по которым должны отчитываться носители обязанностей на всех уровнях общества, но в первую очередь государственные органы. За выполнением обязательств, взятых в соответствии с международными договорами по правам человека (см. приложение I), наблюдают комитеты независимых экспертов, именуемые “договорными органами”, которые также помогают разъяснять значение тех или иных прав человека¹. Их содержание разрабатывается также отдельными лицами и эк-

¹ Договорные органы делают это путем рекомендаций, направляемых конкретным государствам при рассмотрении вопроса о соблюдении ими их договорных обязательств, а также в форме “замечаний общего порядка” (или “общих рекомендаций”) о значении тех или иных прав. См. базу данных по договорным органам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) <http://www.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm> и брошюру Изложение фактов № 30 УВКПЧ “Система договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека”, <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs30.pdf>

спертными органами, назначаемыми Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека (расположенный в Женеве орган, состоящий из 53 государств - членов Организации Объединенных Наций), которые называются “специальными процедурами”², и, разумеется, в процессе работы региональных и национальных судов и трибуналов. Существуют также другие правовые системы прав человека. Например, конвенции и стандарты Международной организации труда (МОТ) защищают конкретные права в области трудовых отношений, а нормы международного гуманитарного права применяются во время вооруженных конфликтов, в значительной степени перекликаясь с нормами прав человека.

В число прав, гарантированных всем людям в соответствии с международными договорами, без какой-либо дискриминации по таким признакам, как раса, цвет кожи, пол, язык, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или другие признаки, входят:

- Право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность
- Свобода ассоциаций, выражения мнений, свобода мирных собраний и передвижения
- Право на наивысший достижимый уровень здоровья
- Свобода от произвольного ареста или содержания под стражей
- Право на справедливый суд
- Право на справедливые и благоприятные условия труда
- Право на достаточное питание, жилище и социальное обеспечение
- Право на образование
- Право на равную защиту закона
- Свобода от произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь, от посягательства на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции
- Свобода от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания
- Свобода от рабства
- Право на гражданство
- Свобода мысли, совести и вероисповедания

² Например, Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Рабочая группа по праву на развитие. См. брошюру УВКПЧ: Изложение фактов № 27 “Деятельность Специальных докладчиков Организации Объединенных Наций: 17 вопросов и ответов”, <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/factsheet27.pdf>

- Право на голосование и участие в ведении государственных дел
- Право на участие в культурной жизни.

Дополнительные материалы для изучения:

- База данных УВКПЧ по договорным органам, <http://www.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm>, и изложения фактов, <http://www.ohchr.org/english/about/publications/sheets.htm>.

2 Существует ли какая-либо иерархия прав человека?

Нет, все права человека одинаково важны. Всеобщая декларация прав человека 1948 года ясно показывает, что любые права человека - экономические, политические, гражданские, культурные и социальные - имеют одинаковую силу и одинаковое значение. Этот факт неоднократно подтверждался международным сообществом, например, в Декларации о праве на развитие 1986 года, в Венской декларации и Программе действий³, а также в Конвенции о правах ребенка, ратифицированной почти всеми государствами мира.

Кроме того, права человека неделимы и взаимозависимы. Принцип их *неделимости* означает, что любое право человека по своей природе не менее значимо, чем любое другое право. Экономические, социальные и культурные права должны соблюдаться, защищаться и осуществляться наравне с гражданскими и политическими правами. Принцип их *взаимозависимости* указывает на сложность (а во многих случаях и невозможность) осуществления какого-либо одного права человека в отрыве от другого. Так, например, нет смысла говорить о праве на труд без осуществления хотя бы в минимальной степени права на образование. Аналогичным образом право на голосование может показаться малозначимым тому, кто голодает или поставлен в униженное положение из-за цвета его кожи, пола, языка или религии. Взятые вместе, принципы неделимости и взаимозависимости означают, что следует прилагать усилия для осуществления *всех прав человека*, допуская по мере необходимости установление приоритетов в соответствии с принципами прав человека (см. вопрос 14).

³ A/CONF.157/24 (Part I), chap. III, preamble, <http://www.ohchr.org/english/law/vienna.htm>.

3 Какие обязательства существуют в области прав человека?

Обязательства, как правило, бывают трех видов: соблюдать, защищать и осуществлять права человека:

- *Соблюдать* права человека означает попросту не препятствовать их осуществлению. Например, государства должны *воздерживаться* от принудительного выселения и *не ограничивать произвольно* право на голосование или свободу ассоциаций.
- *Защищать* права человека означает предпринимать шаги к тому, чтобы третьи стороны не препятствовали их осуществлению. Например, государство должно защищать право на доступ к образованию, следя за тем, чтобы родители и работодатели не мешали девочкам посещать школу.
- *Осуществлять* права человека означает предпринимать шаги к постепенному претворению в жизнь соответствующих прав. Это обязательство иногда подразделяется на обязательство *способствовать* их осуществлению и обязательство *обеспечивать* таковое. Первое относится к обязательству государства активно участвовать в деятельности, укрепляющей способность людей удовлетворять свои потребности, например путем создания условий, при которых рынок может предоставлять требуемые медицинские услуги. Обязательство “обеспечивать” идет на шаг дальше, предполагая непосредственное предоставление услуг в случае, если соответствующее право (права) не может быть осуществлено иным образом, например компенсировать сбои рыночного механизма или помогать группам, неспособным самостоятельно себя обеспечивать.

Правовая система прав человека признает, что отсутствие ресурсов может помешать осуществлению прав человека. Соответственно некоторые обязательства в области прав человека носят *постепенный* характер, а другие – *сиюминутный*⁴. В области экономических, социальных и культурных прав на государствах лежит основное обязательство обеспечивать осуществление каждого из прав хотя бы на *минимально возможном уровне*. Этот уровень не может быть определен абстрактно; он является национальной задачей, которая должна решаться в соответствии с принципами прав человека (см. вопрос 14). Вместе с тем в любой ситуации, когда значительное число людей лишено своего права на здоровье, жилище, питание и т.д., государство обязано показать, что все имеющиеся у него ресурсы – в том числе полученные, если это необходимо, в результате обращения к международной помощи - мобилизованы для осуществления этих прав.

⁴ A/CONF.157/24 (Part I), chap. III, preamble, <http://www.ohchr.org/english/law/vienna.htm>.

В области социально-экономических прав следующие обязательства носят *сиюминутный характер*:

- обязательство *не допускать дискриминацию* между различными группами населения при осуществлении соответствующих прав;
- обязательство *предпринимать шаги* (включая разработку конкретных стратегий и программ), сознательно направленных на полное осуществление соответствующих прав; и
- обязательство *контролировать* прогресс, достигнутый в осуществлении прав человека. На случай нарушения прав должны существовать доступные механизмы возмещения ущерба.

Если взять в качестве примера право на здоровье, то недопустимо, чтобы имеющиеся ресурсы направлялись исключительно на оказание первоклассных услуг лишь части населения или только жителям городских районов. Имеющиеся ресурсы должны направляться на постепенное повышение стандартов здоровья всего населения, при этом необходимо осуществлять соответствующие мероприятия по планированию и созданию эффективных механизмов для контроля за достигнутым прогрессом и, при необходимости, для исправления положения.

Договоры по правам человека также устанавливают некоторые ограничения в отношении обязательств в этой области:

- Осуществление некоторых международно признанных прав человека может быть ограничено в соответствии с законными требованиями, касающимися обеспечения национальной безопасности, "общественного порядка" (следует иметь в виду, что это не означает, что кто-либо получает карт-бланш для отмены прав человека) или здоровья населения. Примерами могут служить право на мирные собрания и свободу передвижения, закрепленное в Международном пакте о гражданских и политических правах.
- От целого ряда прав человека могут по закону допускаться отступления или их действие может приостанавливаться, в частности, на период объявления в стране чрезвычайного положения, связанного с угрозой безопасности государства. Примерами могут служить свобода выражения мнений и свобода ассоциаций, хотя эти права не имеют кардинального значения для непосредственного выживания людей. Чтобы считаться законной, частичная отмена прав должна производиться в соответствии с заранее установленными конституционными процедурами, публично оглашаться и носить строго необходимый характер, и быть соразмерной остроте кризиса.
- В момент ратификации договора о правах человека или присоединения к нему государства могут также делать так называемые *оговорки*, ограничивающие или видоизменяющие действие договора, при условии, что эти оговорки соответствуют общим задачам и целям договора.

Субстантивное содержание обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав

Нормы в области прав человека (включая экономические и социальные права) получают все более четкое определение как на международном, так и на национальном уровне. Суды и правовые системы в целом ряде стран - таких, как Аргентина, Доминиканская Республика, Финляндия, Индия, Латвия, Нигерия и Южная Африка - придают большое значение обязательствам, касающимся осуществления экономических, социальных и культурных прав, в том числе в связи с правами трудящихся и правами на достаточное питание, социальное обеспечение, достаточное жилище, здоровье и образование.

Так, например, в 2002 году Конституционный суд Южной Африки заявил, что правительство нарушило свои обязательства в области прав человека, не приняв разумных мер для более широкого обеспечения населения антиретровирусными медицинскими препаратами (по доступной цене) в целях предотвращения передачи вируса ВИЧ от матери к ребенку. Это решение и сопровождавшая его пропагандистская кампания на местах помогли спасти многие человеческие жизни. Точно так же решения Верховного суда Индии, в том числе решение, принятое в 2002 году в связи с правом на достаточное питание в контексте *предотвращаемого голода* в Раджастане, оказали существенное благотворное воздействие на положение в ряде штатов в этой стране. Успешные результаты в данных случаях в значительной степени были обусловлены тем, что судебные решения сопровождалась широкой мобилизацией общественных сил.

4 Распространяются ли обязательства, помимо государств, и на частных лиц?

Да. Обязательства в области прав человека могут касаться также отдельных частных лиц, международных организаций и других негосударственных субъектов⁵. Например, родители несут конкретные обязанности в соответствии с Конвенцией о правах ребенка, а государства обязаны сотрудничать друг с другом в целях устранения препятствий на пути развития⁶. Более того, отдельные лица

⁵ См. Международный совет по политике в области прав человека. Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law (1999), на сайте www.ichrp.org.

⁶ Статья 28 Всеобщей декларации прав человека гласит: "Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены". Декларация о праве на развитие 1986 года содержит еще более конкретное положение на этот счет: "Государства должны сотрудничать друг с другом по обеспечению развития и устранению препятствий на его пути" (пункт 3 статьи 3). Декларация Тысячелетия (2000) многократно закрепляет двоякий принцип глобального равенства и совместной ответственности, направленной "на создание как на национальном, так и глобальном уровне условий, благоприятствующих развитию и ликвидации нищеты" (пункт 12). См. Международный совет по политике в области прав человека, Duties sans frontières: Human rights and global social justice (2003), на сайте <http://www.ichrp.org>.

имеют общие обязанности по отношению к обществу в целом и, как минимум, должны соблюдать права человека других людей.

Однако основную ответственность в соответствии с международным правом продолжает нести государство, и оно не вправе отменить свою обязанность создавать и обеспечивать соблюдение соответствующих нормативных условий для деятельности и обязанностей частного сектора. Национальные законы и программные документы должны содержать конкретные положения относительно того, как государство будет выполнять свои обязательства в области прав человека на национальном, периферийном и местном уровнях и в какой степени отдельные лица, компании, органы местной власти, НПО или другие элементы общества будут нести непосредственную ответственность за осуществление соответствующих законов и программ.

5 Возможно ли осуществлять права человека при ограниченных ресурсах?



Да. Во многих случаях выполнение обязательств соблюдать какое-либо право (не препятствовать его осуществлению) может зависеть в большей мере от наличия политической воли, нежели от наличия финансовых ресурсов. Даже в тех случаях, когда соответствующие обязательства требуют активных действий со стороны государства, возможен быстрый прогресс за счет более эффективного использования имеющихся ресурсов, например за счет снижения расходов на непродуктивную деятельность и сокращения затрат на деятельность, плодами которой пользуются в основном привилегированные группы общества. Некоторые действия, имеющие важное значение для прав человека, например борьба с коррупцией, в сущности *экономят* государственные средства.

В других случаях оказывается невозможным осуществлять права человека без привлечения дополнительных средств. Это относится ко всем правам человека - будь то экономические, гражданские, социальные или политические права. В зависимости от исходного положения работа над созданием доступной и эффективной системы правосудия может оказаться столь же дорогостоящей, сколь и осуществление некоторых социально-экономических

прав, как, например, защита от принудительного выселения или гарантия права на создание профсоюзов. Создание систем, необходимых для проведения свободных и честных выборов, может стать серьезным испытанием для государственной казны.

6 Существует ли различие между индивидуальными и коллективными правами?

Да. В некоторых случаях равная ценность и достоинство всех могут быть обеспечены только путем признания и защиты прав отдельных лиц *как членов какой-либо группы*. Термин *коллективные или групповые права* относится к правам таких категорий людей и групп, включая этнические и религиозные меньшинства, а также коренные народы, в которых характер отдельной личности определяется ее принадлежностью к этнической, культурной или религиозной общине.

Требования в области прав человека, как правило, наиболее эффективно продвигаются людьми, действующими в качестве группы. Например, хотя все мы, как отдельные лица, имеем право на свободу ассоциации, это право может быть полноценно реализовано лишь тогда, когда оно отстаивается коллективно. Однако в некоторых конкретных случаях данное право защищает общий интерес, который правомочна отстаивать группа, а не какое-либо конкретное отдельное лицо. Так, права коренных народов на традиционные земли признаны Конвенцией МОТ № 169, права меньшинств признаны в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, а право на самоопределение предоставляется всем народам согласно статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Коллективные права широко отражены в некоторых региональных системах прав человека. В частности, Африканская хартия прав человека и народов включает в определение "прав народов" право на существование и самоопределение, право на экономическое, социальное и культурное развитие, а также право на общую удовлетворительную среду, благоприятную для их развития.

Однако на пути людей, отстаивающих коллективные права, нередко могут возникать препятствия. Такие проблемы отчасти имеют правовой характер, обусловленный необходимостью решения вопроса о том, *кто именно и что именно* правомочен требовать, а также политический характер – поскольку коллективные права во многих случаях воспринимаются как угроза интересам большинства или отдельных лиц со стороны какой-либо группы. Например, право на самоопределение способно порождать сложные проблемы, связанные с контролем над ресурсами и их использованием, следовательно, зачастую становится предметом острых дебатов. При выдвижении требований в отношении коллективных прав необходимо учитывать такие ограничения и настроения.

Зависят ли права человека от культуры?

Хотя международные нормы в области прав человека носят универсальный характер независимо от культурных различий, их практическое *воплощение* требует учета соответствующих культурных особенностей.

Международные нормы в области прав человека имеют ярко выраженную тенденцию к универсальности и способны с легкостью встраиваться в различные культурные контексты. Статья 1 Всеобщей декларации прав человека гласит: “Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах”. Права человека присущи людям с рождения и неотъемлемы у них просто в силу того факта, что они люди. Человеческая личность, которой эти права присущи с рождения, не может добровольно от них отказать. Кроме того, она не может позволить, чтобы другие люди отнимали у нее присущие ей права. Все страны ратифицировали хотя бы один из семи ключевых договоров Организации Объединенных Наций по правам человека (см. приложение I), причем 80% государств ратифицировали четыре или более договоров, придав конкретное выражение факту их универсального признания.

Международная система прав человека сама по себе признает фактор культурного многообразия, ограничивая пределы международно признанных прав человека кругом норм, по кото-



рым возможно достижение международного консенсуса. Однако “культура” – не есть статичное или неприкосновенное понятие, она эволюционирует под воздействием внешних и внутренних стимулов. В каждой культуре, естественно, имеются элементы, которые со временем утрачивают былую ценность и отбрасываются обществом. В любом случае культура не освобождает общество от обязанности обеспечивать осуществление прав человека. Так, например, пагубные обычаи, такие, как калечащие операции на женских половых органах, невзирая на их характер давних культурных традиций, подлежат отмене, если они вступают в конфликт с международными нормами по правам человека. Поддерживаемые Организацией Объединенных Наций усилия в области развития должны содействовать полному осуществлению международных норм в области прав человека, какой бы страны это ни касалось.

Устранение коллизий между культурными ценностями и универсальными правами человека: практическая иллюстрация

Группа активистов, выступающих за права человека женщин различного исламского происхождения, разработала учебное пособие для преподавания прав человека женщин в мусульманских странах (M. Afkhami and H. Vaziri, *Claiming our Rights: A Manual for Women’s Human Rights Education in Muslim Societies* (Bethesda, Sisterhood is Global Institute, 1996)). Учебник охватывает широкий круг “правовых ситуаций”, таких, как права в рамках семьи, независимое принятие решений по вопросам планирования семьи, право на образование и трудоустройство, а также право на участие в политической жизни. В содержащихся в пособии интерактивных и поясняющих упражнениях выдержки из международных соглашений о правах человека перемежаются со строками из Корана, правилами шариата, житейскими историями, идиомами и примерами из жизни конкретных людей.

Источник: С. Nyamu-Musembi, “Towards an actor-oriented perspective on human rights”, IDS working paper 169 (Brighton, Institute of Development Studies, October 2002), p. 9, <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp169.pdf>.

Дополнительные материалы для изучения:

- Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Culture Matters – Working with Communities and Faith-based Organizations: Case Studies from Country Programmes (2004), http://www.ufpa.org/upload/lib_pub_file/426_filename_CultureMatters_2004.pdf.



ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И РАЗВИТИЕ

8

Какова взаимосвязь между правами человека и развитием человеческого потенциала?

Согласно Докладу о развитии человеческого потенциала за 2000 год⁷, “развитие человеческого потенциала и права человека стоят довольно близко по своей мотивации и проблемам, чтобы говорить об их подобии и совместимости, и достаточно различны в плане стратегии и конфигурации для того, чтобы успешно дополнять друг друга”. И права человека, и развитие нацелены на повышение уровня благосостояния и свободы, основаны на присутствии человеку достоинстве и равенстве между всеми людьми. Целью развития человеческого потенциала является осуществление всех основных свобод, включая наличие выбора при удовлетворении материальных потребностей или право избегать предотвращаемых болезней. Сюда входит также создание ряда возможностей, таких, например, которые обеспечивают учебу, равенство гарантий и функционирование системы правосудия. Доктрина прав человека уделяет внимание аналогичным проблемам (см. глава I выше).

Права человека и развитие человеческого потенциала предполагают равную озабоченность не только в контексте создания необходимых условий для улучшения жизни людей, но и в контексте внедрения более совершенных *процедур*. Будучи ориентированными на запросы людей, они отражают фундаментальную заинтересованность в том, чтобы институты, политические программы и процедуры обеспечивали широкое участие и были, по возможности, всеобъемлющими по охвату, при условии уважения воли каждого отдельного человека. В частности, в рамках системы прав человека и развития человеческого потенциала разработка новых технологий по эффективному предупреждению малярии является законной и даже желаемой деятельностью. Вместе с тем при проведении этих технологий участники процесса развития должны четко оценивать и разъяснять возможные негативные последствия такого внедрения, а также обеспечивать, чтобы эти технологии были доступными и недорогими и чтобы при этом не исключались уязвимые группы населения.

Вклад прав человека в развитие человеческого потенциала состоит в создании гарантированного защищенного пространства, в рамках которого элита не может монополизировать процессы, политику и программы в целях развития. Доктрина прав человека



продвигает также важную идею о том, что некоторые субъекты обязаны всемерно способствовать развитию. Обладание правом выдвигать законные требования о том, чтобы конкретные носители обязанностей обеспечивали бесплатное и обязательное начальное образование (статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) имеет для людей более важное значение, чем упование лишь на удовлетворение “потребностей” или, например, обладание информацией о высокой экономической отдаче капиталовложений в образование.

Несоблюдение прав человека должно влечь за собой анализ обязанностей различных субъектов. Такой акцент на адресате, ответственном за сбой в рамках какой-либо общественной системы, значительно расширяет сферу действия требований, как правило, сопряженных с анализом развития человеческого потенциала. С другой стороны, анализ развития человеческого потенциала помогает при выборе надлежащей стратегии для целей осуществления прав человека в конкретных ситуациях.

⁷ ПРООН, Доклад о развитии человека за 2000 год: Права человека и развитие человеческого потенциала (Нью-Йорк, 2000 год), пункт 19, см. на сайте http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?year=2000&country=0®ion=0&type=0&theme=0.

Какова взаимосвязь между правами человека, Декларацией тысячелетия и Целями тысячелетия в области развития?

Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций⁸ четко ставит обязательства в области прав человека и цели в области развития в центр международной повестки дня нового тысячелетия. Подтвердив свою приверженность делу поощрения и защиты прав человека, государства-члены согласовали также восемь выраженных количественно и с указанием сроков целей развития – Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия⁹. Они обозначают центр приложения усилий по сокращению масштабов нищеты и служат общей основой для оценки достигнутых результатов.

Права человека и Цели тысячелетия в области развития являются взаимозависимыми и взаимоукрепляющими. Эти цели опираются на международное право¹⁰ и должны рассматриваться как часть более широкого единого свода прав и обязательств в области международно признанных прав человека. И Цели тысячелетия в области развития, и права человека предусматривают контроль за постепенным осуществлением некоторых прав человека. Для тех и для других существуют процедуры периодического представления докладов на национальном и международном уровнях, хотя обеспечение контроля за соблюдением прав человека требует более широкого набора законов и институтов.

Цели тысячелетия в области развития являются важными контрольными элементами для осуществления экономических и социальных прав, которыми зачастую пренебрегают. Права человека помогают совершенствовать стратегии по достижению Целей, поскольку предполагают анализ вопросов дискриминации, социальной отверженности, бесправия и неподотчетности, которые лежат в основе нищеты и других проблем развития¹¹. Например, Цель 2 тысячелетия в области развития предусматривает обеспе-

чение к 2015 году всеобщего начального образования. Опыт показывает, что стоимость обучения в большей степени мешает посещать школу девочкам, нежели мальчикам, что снижает вероятность достижения Цели 2 и Цели 3 о равенстве между мужчинами и женщинами. Права человека усиливают механизмы по достижению Цели 2 путем установления права на всеобщее, *бесплатное* начальное образование, требуя, чтобы стратегии роста отвечали потребностям девочек и других конкретных маргинализированных групп. Глобальные цели и задачи также должны быть приведены в соответствие с национальными условиями. Так, например, если показатель охвата начальным образованием в какой-либо стране в 2004 году составлял 95%, то обязательство государства выделять максимальное количество имеющихся ресурсов на полное осуществление права на образование может - при более широком анализе национальных приоритетов - означать, что цель обеспечения всеобщего начального образования может быть достигнута ранее 2015 года.

Ниже перечисляются другие методы, позволяющие правам человека подкреплять усилия по достижению Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия:

- усиление легитимности стратегий по осуществлению Целей с опорой на обязательства, добровольно взятые на себя правительствами в соответствии с договорами по правам человека;
- использование мобилизующего потенциала правозащитной риторики;
- повышение устойчивости стратегий по достижению Целей путем приложения усилий, призванных обеспечить превышение глобальных “средних” показателей в рамках подхода к коренным причинам нищеты и слаборазвитости, включая проявления дискриминации в отношении тех или иных групп населения;
- разработка на основе гражданских и политических прав стратегий по обеспечению широкого участия и расширению прав населения; и
- использование правозащитных процедур и институтов – например, судов, национальных учреждений по правам человека, неофициальных систем и механизмов правосудия на международном уровне, включая договорные органы – для усиления транспарентности и подотчетности в достижении Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия¹².

⁸ Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 8 сентября 2000 года. См. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

⁹ Эти восемь целей являются следующими: 1) ликвидация крайней нищеты и голода; 2) обеспечение всеобщего начального образования; 3) поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин; 4) сокращение детской смертности; 5) улучшение охраны материнства; 6) борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями; 7) обеспечение экологической устойчивости; 8) формирование глобального партнерства в целях развития. Полное описание этих целей, а также соответствующих задач и показателей см. на сайте: http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp.

¹⁰ См. Philip Alston, “Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals”, *Human Rights Quarterly*, vol. 27, No. 3 (August 2005), pp. 755-829. По меньшей мере, большинство Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, можно рассматривать в качестве норм, имеющих силу согласно международному обычному праву.

¹¹ ПРООН, Доклад о развитии человека за 2003 год: Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договоренность об избавлении человечества от нищеты (Нью-Йорк, 2003 год), пункты 1 и 30 и далее.

¹² См., в частности, United Nations Millennium Project Report, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* (2005), pp. 108 and 118-120, на сайте <http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm>.

Какова взаимосвязь между правами человека и сокращением масштабов нищеты?

В настоящее время существует общее понимание того, что нищета является результатом *неправомерности и социальной отверженности*. Нищета - это не только отсутствие таких материальных благ и возможностей, как работа, владение средствами производства и наличие накоплений, но и отсутствие физических и социальных благ, таких, как здоровье, физическая неприкосновенность, свобода от страха и насилия, социальный статус, культурное своеобразие, возможность объединяться в организации, осуществлять политическое влияние и вести добропорядочный и достойный образ жизни¹³. Нарушения прав человека являются одновременно причиной и следствием нищеты.



Права человека подкрепляют требование о том, чтобы сокращение масштабов нищеты рассматривалось в качестве первоочередной цели при разработке политики в интересах развития. Правозащитный подход требует, чтобы процесс разработки стратегий по сокращению масштабов нищеты включал следующие элементы и принципы:

- выявление и установление приоритетности действий по улучшению положения беднейших слоев;
- анализ соотношения сил и коренных причин, лежащих в основе дискриминации;
- обеспечение соответствия процесса и конкретных задач по сокращению масштабов нищеты международным стандартам в области прав человека;
- обеспечение тесной связи между макроэкономической концепцией, инициативами по секторам и "методами управления" и такими принципами как транспарентность и подотчетность;
- соблюдение базового стандарта гарантий гражданских и политических прав в целях обеспечения активного, свободного и широкого участия населения, включая свободу получения информации и свободу ассоциаций;
- установление показателей и ориентиров, позволяющих более четко контролировать процесс постепенного осуществления экономических и социальных прав.

Дополнительные материалы для изучения:

- OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework* (New York and Geneva, United Nations, 2004), <http://www.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyE.pdf>.
- OHCHR, *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, <http://www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>.
- World Health Organization (WHO), "Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies", *Health and Human Rights Publications Series*, No. 5 (April 2005), http://www.who.int/hhr/news/HHR_PRS_19_12_05.pdf.

¹³ Аналитический доклад Всемирного банка («голоса бедных») был основан на широких исследованиях и интервью, проведенных на местах с участием 60 000 человек в различных районах мира. D. Narayan and others, eds., *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (2000); D. Narayan and others, eds., *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (2000); and D. Narayan and P. Petesch, eds., *Voices of the Poor: From Many Lands* (2002).

Какова взаимосвязь между правами человека и благим правлением?

Под правлением понимаются механизмы, институты и процедуры, с помощью которых органы власти ведут государственные дела. Концепция *благого правления* появилась в конце 1980-х годов в связи с необходимостью рассмотреть причины неудач политики в целях развития, вызванных проблемами в методах правления, включая несоблюдение прав человека. Концепции *благого правления* и прав человека взаимно усиливают друг друга, поскольку обе основаны на ключевых принципах широкого участия, подотчетности, транспарентности и государственной ответственности.

Осуществление прав человека требует создания соответствующей благоприятной среды, в частности принятия соответствующих нормативных актов, наличия институтов и процедур, ограничивающих действия государства. Права человека предоставляют набор критериев эффективности, на основе которых можно требовать отчета у правительств и других субъектов. В то же время программные установки благого правления должны позволять отдельным лицам жить в условиях уважения их достоинства и свободы. Хотя права человека расширяют полномочия людей, они не могут стабильно соблюдаться и защищаться в отсутствие системы благого правления. В дополнение к соответствующим законам политические, управленческие и административные процедуры и институты должны учитывать права и потребности населения. Какой-либо единой модели благого правления не существует. Институты и процедуры эволюционируют с течением времени.

Права человека позволяют укреплять основы благого правления. Они требуют идти дальше ратификации договоров по правам человека, активно инкорпорируя правозащитные нормы в законодательство, политику и практику государства; содействуя укреплению правосудия как цели верховенства закона; предусматривая, что надежность демократических институтов зависит от того, насколько эффективно они удовлетворяют политические, социальные и экономические запросы людей; развивая систему “сдержек и противовесов” между официальными и неофициальными институтами правления; способствуя осуществлению необходимых социальных преобразований, особенно в том, что касается обеспечения равенства между мужчинами и женщинами и культурного многообразия; стимулируя политическую волю, широкое участие и осведомленность общественности; и позволяя решать наиболее острые проблемы в области прав человека и благого правления, такие, как коррупция и конфликты с применением силы.

Какова взаимосвязь между правами человека и экономическим ростом?

Экономический рост решает не все

Сам по себе экономический рост решает не все. Рост без обеспечения равенства, социальной интеграции не приведет к сокращению нищеты. “У равенства есть своя конструктивная логика (перераспределение благ может способствовать экономическому росту и ускорить сокращение масштабов нищеты), а также присущая ему ценность в справедливо устроенном мировом сообществе”.

Источник: Simon Maxwell, “The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative!”, ODI working paper 243 (London, Overseas Development Institute, January 2005), p. 6, http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp243.pdf

Экономический рост является средством, а не целью развития. Он может также служить осуществлению прав человека. Вместе с тем методы достижения экономического роста должны соответствовать принципам прав человека.

Некоторые экономические, социальные и культурные права могут быть осуществлены только постепенно, со временем, в силу естественной ограниченности средств (см. вопрос 3). Государства обязаны принимать меры для как можно более быстрого осуществления этих прав. Поскольку для осуществления этих особых прав требуются ресурсы, их быстрое осуществление зависит от преодоления дефицита средств, что в свою очередь требует экономического роста. Более быстрые темпы роста могут также способствовать ослаблению болезненного характера неизбежных компромиссных решений за счет увеличения имеющихся в распоряжении ресурсов.

Вместе с тем следует понимать, что обеспечение более быстрого роста - это одно, а переключение его потенциала на решение проблем прав человека - это совсем другое. Для того чтобы экономический рост вел к осуществлению прав человека, любая стратегия роста должна быть частью обширного набора программных мер и институтов, специально предназначенных для конвертирования ресурсов в права. У этой обширной основы есть как международные, так и национальные параметры, особенности которых варьируются в каждом отдельном случае, представляя собой процесс, определяемый условиями, изложенными в вопросе 14 ниже. Ключевая роль учреждений Организации Объединенных Наций состоит в содействии тому, чтобы следствием экономического роста являлось обретение всеми более широких прав человека¹⁴.

¹⁴ “Исследование по вопросу о политике в целях развития в мире, характеризующимся процессом глобализации: какой вклад может внести правозащитный подход?” Проф. С.П. Османи (E/CN.4/Sub.2/2004/18), пункты 21-28.

Нужно ли для осуществления прав человека большое правительство?

Нет. Международные договоры по правам человека не требуют, но и не исключают какую-либо особую форму правительства или экономической системы, как бы она ни именовалась - социалистической, капиталистической, смешанной, централизованного планирования или бесплановой. Права человека могут осуществляться в рамках широкого многообразия экономических и политических систем, при условии что соответствующая система является демократической по своему характеру, а также должным образом учитывает и отражает взаимозависимость и неделимость всех прав человека.

В правозащитной доктрине нет ничего, что препятствовало бы учреждениям государственного сектора играть активную роль в предоставлении основных услуг и общественных благ¹⁵. В принципе, права человека подкрепляют экономическую аргументацию в пользу *эффективного* правительства¹⁶. С точки зрения прав человека правительство несет минимальное обязательство по разработке нормативных и политических рамок, которые обеспечивают доступ к основным услугам приемлемого качества на недискриминационной основе, и обеспечению контроля за тем, чтобы никто не был лишен доступа к таким услугам только из-за своей неспособности заплатить за них¹⁷. Принципы прав человека должны служить ориентиром при принятии трудных политических решений и компромиссов в этом контексте.



¹⁵ Определение и обсуждение концепции глобальных общественных благ см. на сайте <http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/index.html>.

¹⁶ Об экономических аргументах см. документ Всемирного банка *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* (World Bank and Oxford University Press, 2003), <http://www.worldbank.org>; J. Vandemoortele, "Access to basic social services: Human rights that make excellent economic sense" (Совет Карнеги по этике и международным делам, рабочее совещание по принципам социальной политики и по повестке дня в области социального развития, Нью-Йорк, 3-5 декабря 1999 года), http://www.carnegiecouncil.org/media/693_vandemoortele.pdf?PHPSESSID=c18fa4212c70a8ed30c131e2e03b6485.

¹⁷ См. замечания общего порядка № 14 и 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам на сайте <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) Добровольные руководящие принципы по праву на достаточное питание

4.9 Государства должны учитывать, что рыночная экономика не ведет автоматически к тому, что каждый в любое время получает достаточный доход, необходимый для удовлетворения основных потребностей, и поэтому должны стремиться создать адекватные системы социальной защиты и, когда это целесообразно, обращаться в этой связи за помощью к международному сообществу.

4.10 Государства должны учитывать недостатки рыночных механизмов в деле защиты окружающей среды и общественного достояния.

Источник: Добровольные руководящие принципы, направленные на поддержку последовательной реализации права на достаточное питание <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J3345e/j3345e01.htm>.

Как права человека могут способствовать достижению компромиссов в политике?

Сами по себе правозащитные стандарты редко могут регулировать сложные политические решения и компромиссы. Однако они устанавливают пять обязательных основных условий в области разработки политики.

Первое условие является результатом их *неделимости*, краеугольного камня правовой системы прав человека. Никакое право человека по своей природе не ниже любого другого права. Конечно, какому-либо определенному праву может быть отдан приоритет, но только на конкретном основании - например, если оно исторически игнорировалось или если существует высокая вероятность того, что его можно задействовать в качестве катализатора. Например, некоторые страны могут предпочесть уде-



лить первоочередное внимание праву на образование, которое является широко известным катализатором осуществления многих других прав, таких, как право на достаточное питание, право на здоровье, право на труд, а также права детей и женщин.

Во-вторых, решения о компромиссах должны приниматься в полном соответствии с обязанностью государств безотлагательно обеспечивать *основной минимум* экономических, социальных и культурных прав. Принцип “постепенного осуществления” означает, что некоторым правам может уделяться приоритетное внимание по сравнению с другими правами, поскольку не все права могут осуществляться одновременно или в одном и том же месте. Государства же несут основную обязанность, вытекающую из права на жизнь, права на достаточное питание и права на здоровье, обеспечивать всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, свободу от голодной смерти. Основные обязанности должны рассматриваться как факторы принуждения, имеющие обязательную силу; они не могут быть предметом компромиссов. То же самое относится к правам, которые не подлежат отмене (см. вопрос 3 выше).

В-третьих, обязательство не подвергать дискриминации носит сиюминутный характер. При выработке политических мер должны незамедлительно приниматься шаги к выявлению групп, наиболее неблагоприятных или уязвимых в социальном плане, на основе данных в разбивке, насколько это возможно, на запрещенные мотивы дискриминации, закрепленные в международных договорах по правам человека, т.е. дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, национального или географического происхождения.

В-четвертых, в ходе анализа и затем на всех этапах принятия решений, их осуществления, мониторинга и оценки процедуры должны быть транспарентными и обеспечивать соблюдение принципа широкого участия.

Наконец, в соответствии с принципом *неотступления* от достигнутого уровня прав запрещается сознательно допускать абсолютное снижение уровня осуществления какого-либо права, *если только* соответствующий носитель (носители) обязанностей не может оправдать это ссылкой на *всю совокупность действующих прав* в данной ситуации и *в полной мере использует максимум имеющихся в его распоряжении ресурсов*¹⁸. То есть, даже в том случае, если осуществление прав, которым был отдан приоритет в какое-то определенное время, отвлекает на себя повышенный объем ресурсов, осуществление других прав должно поддерживаться, по крайней мере, на первоначально установленном уровне¹⁹.

¹⁸ См. замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

¹⁹ E/CN.4/Sub.2/2004/18, пункты 58-61.

Как права человека могут влиять на национальные бюджеты?

Осуществление всех прав имеет бюджетные последствия. В этой связи национальные бюджеты существенным образом и непосредственно влияют на то, *какие* права человека осуществляются и *для кого* это делается. Бюджетный анализ является важным инструментом для контроля за уровнем разрыва между программными установками и практическими действиями, для обеспечения постепенного осуществления прав человека, для пропаганды альтернативных политических решений и приоритетов и, в конечном счете, для повышения ответственности носителей обязанностей за осуществление принятых обязательств.

Бюджет можно понимать как итог взаимодействия систем и структур, в процессе которого учитываются, выделяются в приоритеты и финансируются меняющиеся запросы и чаяния какого-либо народа. Обсуждение правительствами вопросов о том, как собрать и распределить финансовые средства - и какие права при этом осуществить и для кого именно - не является досужим или аполитичным процессом.

Правозащитный подход к бюджету требует, чтобы соответствующие решения принимались на основе *транспарентности, подотчетности, недискриминации и широкого участия*. Эти принципы должны применяться на всех уровнях формирования бюджета, начиная с разработки его проекта, который должен быть увязан с планами национального развития, принятыми на основе широких консультаций, и утвержден парламентом, который, в свою очередь, должен обладать соответствующими полномочиями для внесения поправок и располагать временем для тщательной оценки предложений, исполнения решений и мониторинга.

Хотя обсуждение бюджета носит сугубо политический характер, субстантивное содержание самих правозащитных норм может служить ориентиром для разработчиков политики и законодателей при взвешивании встречных заявок на ограниченные ресурсы, помогая обеспечить, в частности, чтобы:

- начальное образование было бесплатным для всех;
- приоритеты бюджетных ассигнований устанавливались с учетом потребностей наиболее маргинализованных или дискриминированных групп населения;
- гарантировался основной минимальный уровень осуществления всех прав;
- постепенно улучшалась ситуация с осуществлением прав человека; и
- какие-либо отдельные права не осуществлялись за счет других (например, чтобы программы здравоохранения не ставились под угрозу ввиду уделения чрезмерного внимания вопросам безопасности или обслуживания внешнего долга).

Усиление транспарентности и увеличение расходов на социальные нужды в государственном бюджете Эквадора

В конце 1990-х годов Эквадор испытывал серьезный макроэкономический кризис, что привело к резкому снижению расходов на социальные программы. Показатели уровня нищеты в 1998-1999 годах удвоились, а расходы на здравоохранение и образование сократились почти на 25%. Обеспокоенные урезанием социальных расходов, что особенно болезненно сказалось на беднейших и наиболее уязвимых семьях Эквадора, организации гражданского общества при поддержке Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) учредили группу в составе видных экономистов, которая провела анализ национального бюджета на основе данных министерства финансов и экономики. Цель этого мероприятия заключалась в том, чтобы помочь законодателям и общественности понять, как функционирует бюджет и какие приоритеты были в нем отражены. Деятельность группы была направлена на выработку более справедливой государственной политики, основанной на консенсусе в отношении обязательств общества по соблюдению прав человека всех его членов, и на изменение приоритетов в контексте расходования средств.

Бюджетный анализ показал, что расходы на социальные программы были резко сокращены. Так, например, в 1999 году капиталовложения в сферу здравоохранения сократились с 198 до 96 млн. долл. США. Расходы на социальные нужды были непропорционально низкими в сравнении с ассигнованиями на выплату внешнего долга и другими несоциальными секторами. Кроме того, некоторые регионы - в первую очередь те, где большинство населения составляют коренные народы, - не получили справедливую долю социальных ассигнований.

Результаты

За последние четыре года самые различные социальные группы при поддержке ЮНИСЕФ, а также исполнительных и законодательных ветвей власти совместно работали над комплексом мер, позволяющих проводить углубленный бюджетный анализ и увеличить социальные расходы на поддержку неимущих и уязвимых групп населения. В результате ассигнования на социальные нужды в рамках государственного бюджета Эквадора выросли на 23,2%, а вопрос о государственных расходах стал предметом широкой общенациональной дискуссии. Он открыто обсуждался в средствах массовой информации и в парламенте, а также представителями частного сектора и общественных организаций, защищающих интересы коренного населения и трудящихся. Кроме того, в ходе общественной дискуссии уделялось самое пристальное внимание вопросу о том, как обеспечить устойчивый рост расходов на социальные нужды; при этом рассматривался вопрос о влиянии иностранной задолженности и сильной зависимости от доходов нефтяного экспорта, а также вопрос об устранении диспропорций в национальной налоговой системе.

Политическое руководство Эквадора работало вместе с гражданским обществом над укреплением системы национального мониторинга - Единой системы социальных показателей Эквадора (SIISE) с целью отслеживания прогресса, достигнутого в области ассигнований на социальные нужды на уровне всей страны и отдельных регионов. Эта программа способствовала повышению уров-

ня транспарентности и подотчетности в работе правительства, увеличению вложений в систему социальных услуг, расширению участия всех людей в принятии решений, затрагивающих их интересы, облегчению доступа к информации, а также повышению эффективности и результативности деятельности государственного сектора.

Практические выводы

Эффективность формулируемых рекомендаций значительно повышается, если они опираются на точные данные и подкрепляются практическими предложениями о методах проведения преобразований. Так, например, концентрация внимания на диспропорциях налоговой системы Эквадора позволила группе экономических экспертов указать на возможный источник средств, необходимых для финансирования социальных программ. И правительство, и общество осознали, что приоритетом должно быть удовлетворение интересов всего общества.

Источник: Семинар УВКПЧ/ПРООН по практике благого правления для целей поощрения прав человека, Сеул, Республика Корея, 15-16 сентября 2004 года, <http://www.ohchr.org/english/issues/development/governance/seminar.htm>.



Дополнительные материалы для изучения:

- A. Norton and D. Elsom, *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process* (London, Overseas Development Institute, 2002), <http://www.odi.org.uk/pppg/publications/books/budget.pdf>.
- M. Diokno, "A rights-based approach towards budget analysis" (1999), <http://www.iie.org/Website/CustomPages/ACFE8.pdf>.
- UNDP, "Public administration reform", practice note (April 2004), <http://www.undp.org/policy/docs/practicenotes/PAR-PN.doc>.
- The International Budget Project, <http://www.internationalbudget.org>.
- H. Hofbauer and G. Lara, "Health care: a question of human rights, not charity" (Fundar, April 2002), <http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/health.pdf>.
- J. Streak, "The South African Children's Budget Unit (CBU) of Idasa", Presentation for the Exploratory Dialogue on Applied Budget Analysis for the Advancement of Economic, Social and Cultural Rights (Mexico, 25 January 2001), <http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/casesa.pdf>.
- ISODEC, Save the Children Fund Ghana and ActionAid Ghana, "Basic rights, equity and the public budget", workshop report (Sunyani, Ghana, August 2000), p. 2, <http://www.isodec.org.gh/Papers/budgetworkshop-Ghana.PDF>.
- Save the Children (Sweden), "Child-focused budget study: assessing the rights to education of children with disabilities in Vietnam" (Hanoi, 2000), <http://www.internationalbudget.org/resources/library/VietnamChild-Budgets.pdf>.

ПРАВООЗАЩИТНЫЙ ПОДХОД - ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

16

Что такое правозащитный подход?

Правозащитный подход представляет собой концептуальную основу процесса развития человеческого потенциала, который в нормативном смысле основан на международных стандартах в области прав человека, а в оперативном смысле направлен на поощрение и защиту прав человека. Он позволяет проанализировать причины неравенства, составляющего суть проблемы развития, устранить дискриминационную практику и несправедливое соотношение сил, мешающие прогрессу в области развития.

В контексте доктрины прав человека фактор благотворительности не является самодостаточным решением. При правозащитном подходе планы, программные установки и процессы в целях развития опираются на систему прав и соответствующих обязательств, установленных международным правом. Это помогает придавать устойчивость усилиям, предпринимаемым в целях развития, путем расширения прав самих людей - в первую очередь из числа представителей маргинальных групп населения - на участие в разработке политики и обеспечения подотчетности тех, кто обязан действовать.

Несмотря на отсутствие универсального рецепта по внедрению правозащитного подхода, учреждения Организации Объединенных Наций сформулировали ряд его основных признаков (см. приложение II):

- При разработке политики и программ в целях развития главной целью должно быть осуществление прав человека.
- Правозащитный подход позволяет идентифицировать обладателей прав и соответствующие права, а также носителей обязанностей и их соответствующие обязательства и направлен на укрепление способности обладателей прав выдвигать свои требования и способности носителей обязанностей выполнять свои обязательства.
- *Принципы и стандарты*²⁰, закрепленные в международных договорах по правам человека, должны служить ориентиром для сотрудничества и разработки программ в целях развития во всех секторах и на всех стадиях этого процесса.

²⁰ В числе оперативных принципов, которые должны соблюдаться в процессе разработки программ, значатся: универсальность и неотъемлемость; неделимость; взаимозависимость и взаимосвязанность; равенство и недискриминация; широкое участие и социальная интеграция; подотчетность и верховенство закона (см. приложение II).

Практическая иллюстрация подхода, основанного на концепции прав человека: укрепление потенциала обладателей прав и носителей обязанностей

Недавний опыт Малави служит великолепной иллюстрацией надлежащего применения правозащитного подхода, в частности, потому, что он позволил увязать просветительские мероприятия по вопросам прав на уровне деревни с усилиями правительства по пропаганде юридических знаний. Таким образом, соответствующая кампания позволила охватить а) носителей обязанностей, - с тем чтобы обеспечить правовое закрепление необходимых прав на национальном и местном уровнях, и б) обладателей прав, - с тем чтобы проинформировать их о том, какими правами они обладают, как эти права соотносятся с уровнем их продовольственной безопасности и каким образом они могут добиваться осуществления этих прав.

В соответствии с Конституцией Малави 1998 года (статья 13) "государство должно активно содействовать благосостоянию и развитию народа Малави путем постепенного принятия и осуществления мер и законов, направленных на достижение следующих целей: ... б) питание: обеспечить надлежащее питание для всех с целью укрепления здоровья и самодостаточности". Малави также ратифицировала международно-правовые документы, необходимые для обеспечения права на достаточное питание, в том числе: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцию о правах ребенка.

Кампания в защиту права на достаточное питание в Малави началась на уровне деревень: сельским жителям разъясняли их права и подробно рассказывали о главных причинах нехватки продовольствия. В ходе кампании сочетались показ конкретного опыта сельских жителей, разъяснение прав человека, которыми они могут воспользоваться для решения проблемы голода, и анализ методов проведения пропагандистской кампании. Рабочие группы на уровне деревень объединили свои организационные усилия в целях выхода на региональный и затем национальный уровень, продвигая на каждом из них интересы своих общин. Эти группы увязывали решение своих повседневных проблем, вызванных голодом, с выдвижением предложений программного характера о принятии национальных законов и мер, обеспечивающих людям возможность требовать осуществления прав, необходимых им для удовлетворения своих потребностей.

Источник: http://www.escr-net.org/GeneralDocs/MDG_Comment_Hunger.doc.

Дополнительные материалы для изучения:

- См. приложение III; другие практические иллюстрации см. в публикации УВКПЧ и ПРООН, *Lessons Learned From Rights-Based Approaches in the Asia-Pacific Region*, 2005, http://www.un.or.th/ohchr/SR/Regional_Office/forums/llp_regional_consultation/LLP_Documentation_of_case_studies.pdf.

17

Какую дополнительную ценность правозащитный подход привносит в развитие?

Правозащитный подход имеет два основных рациональных обоснования: а) *имманентное*, означающее, что правозащитный подход - это действие, оправданное с точки зрения морали или права; и б) *практическое*, означающее, что правозащитный подход ведет к лучшим и более устойчивым результатам в области развития человеческого потенциала. На практике основанием для применения правозащитного подхода является, как правило, сочетание этих двух принципов.

Вопрос о дополнительной ценности относится главным образом к *практической* стороне правозащитного подхода. Важно, что правозащитный подход стремится объединить и усвоить - а не отбросить - практический опыт успешного развития и укрепить аргументы в пользу его более последовательного применения. Эмпирический опыт и практика показывают исключительную важность развития результатов осуществления многих прав человека, включая улучшение условий образования для девочек²¹,



²¹ См., например, S. Bhalla, S. Saigal and N. Basu, "Girls' education is it: nothing else matters (much)", World Bank working paper, 6 March 2003, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/01/000265513_20040301102825/Rendered/PDF/28016.pdf.

повышение надежности владения недвижимостью²² и обеспечение равного доступа женщин к пользованию землей, а также важность осуществления гражданских и политических прав в интересах благого правления²³.

Практическая ценность правозащитного подхода к развитию заключается в следующем:

1. *О чьих правах идет речь?* При правозащитном подходе внимание сосредоточено на осуществлении прав социально отверженных и маргинальных групп населения, а также лиц, чьи права находятся под угрозой нарушения, исходя из предположения, что соответствующая страна не может добиться устойчивого прогресса без признания принципов прав человека (особенно их универсальности) в качестве основных принципов правления. Универсальность означает, что все люди обладают правами человека, даже если ограниченность ресурсов вынуждает устанавливать приоритеты в их осуществлении. Это *не* означает, что все проблемы всех людей должны решаться в одночасье.
2. *Целостное видение.* Программа, основанная на правозащитном подходе, предполагает целостное видение совокупности внешних факторов, включая семью, общину, гражданское общество, местные и общенациональные власти. Она учитывает социальные, политические и правовые рамки, которые определяют взаимосвязь между этими институтами, а также вытекающие из этого требования, обязанности и механизмы отчетности. Правозащитный подход устанавливает секторальные "ориентиры" и способствует комплексному реагированию на многообразные проблемы развития.
3. *Международные договоры.* Универсальные договоры по правам человека, конвенции и другие согласованные на международном уровне цели, задачи, нормы или стандарты обуславливают конкретные результаты, качество предоставления услуг и нормы поведения. Правозащитный подход помогает странам претворить эти цели и стандарты в рассчитанные по срокам и реально достижимые результаты.

²² Всемирный банк, Отчет о мировом развитии за 2003 год: Обзор, пункты 9 и 16: "Устранение угрозы массового выселения открывает возможность экономического и социального преобразования незаконных трущобных поселений, предоставляя их жителям права и обязанности, меняющие характер их взаимоотношений с официальными учреждениями и друг с другом". Подтвержденное официальными программами упорядочения фавел (трущоб) в Бразилии, например, обеспечение надежности владения землей открыло "эффективные возможности равного доступа к преимуществам городской жизни, расширения участия в политической и экономической жизни, предоставляя жителям права и обязанности в качестве граждан, радеющих за будущее развитие города".

²³ Литература по этому вопросу весьма обширна; вместе с тем см., в частности, D. Kaufmann, A. Kraay and P. Zoido-Lobaton, "Governance matters: From measurement to action", *Finance and Development*, vol. 37, No. 2 (June 2000), pp. 10-13; J. Isham, D. Kaufmann and L. Pritchett, "Civil liberties, democracy, and the performance of Government projects", *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, No. 2 (May 1997), p. 219; and D. Dollar and L. Pritchett, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (New York, World Bank and Oxford University Press, 1998), p. 136: "[W]hen civil liberties allow it there is greater expression of all types of citizen voice and that ultimately this voice is a force for improving government performance".



4. *Участие населения в процессе развития.* Система отчетности за достижение этих результатов или показателей определяется путем непосредственного участия граждан в процессах, связанных с развитием (разработка программ, национальное планирование), а также отражает консенсус между теми, чьи права нарушены, и теми, кто обязан предпринимать соответствующие действия. Правозащитный подход предполагает сочетание помощи в разработке при всеобщем участии необходимых программных мер и законодательной основы с институционализацией процессов широкого, демократического участия граждан в управлении на местном и национальных уровнях (в том числе посредством мер по повышению способности семей, общин и гражданского общества конструктивно участвовать в соответствующих форумах).

5. *Транспарентность и подотчетность.* Правозащитный подход помогает при разработке политики, законодательства и нормативных актов и бюджетов, точно обозначающих, какие именно конкретные права человека, должны быть рассмотрены, - т.е., что должно быть сделано, согласно каким стандартам и кто за это отвечает, - и обеспечивает создание для этого необходимых условий (или ресурсов для создания таких условий). Такой подход помогает сделать процесс разработ-

ки политики более транспарентным и позволяет отдельным лицам и общинам требовать отчета от тех, кто обязан предпринимать какие-либо действия, обеспечивая эффективные средства правовой защиты в случаях, когда права нарушены.

6. *Мониторинг.* Правозащитный подход к развитию предполагает мониторинг за осуществлением обязательств государства с помощью рекомендаций договорных органов по правам человека, а также путем публичной и независимой оценки эффективности действий государства.

7. *Устойчивые результаты.* Правозащитный подход ведет к более устойчивым результатам усилий в целях развития и лучшей отдаче капиталовложений за счет:

- повышения способности главных субъектов вести диалог, выполнять свои собственные обязанности и контролировать действия государства;
- укрепления социальной сплоченности путем поиска консенсуса в рамках процесса широкого участия граждан в управлении, а также посредством концентрации усилий на оказании помощи социально отверженным и наиболее маргинальным группам;
- перевода социального и политического консенсуса по результатам отчетности в кодифицированные нормы закона, политические меры и программы, соответствующие международным конвенциям;
- закрепления норм в области прав человека в законодательстве и институтах;
- институционализации демократических процедур; и



- укрепления потенциала отдельных лиц и учреждений по выполнению их обязательств, закрепленных в местных, национальных и международных нормах, политических и программных документах.

Дополнительная ценность подхода, основанного на концепции прав человека: использование прав для воздействия на власть

Изменение существующего соотношения сил - краеугольный камень правозащитного подхода - сопряжено с определенными проблемами. Хотя не существует двух абсолютно одинаковых ситуаций, накопленный опыт дает возможность выявить целый ряд методов, позволяющих использовать правозащитный подход для изменения динамики действий властей в области развития, а также определить ряд стратегий, способствующих минимизации соответствующих рисков:

- Составление схемы соотношения сил, влияющих на конкретную ситуацию. Власть динамична, ее различные аспекты находятся в процессе постоянных изменений, имеющих относительный и не всегда зримый характер. Долговременный дефицит власти может быть обусловлен социальной структурой общества и скрыт в нем, подрывая потребность и способность народа признавать наличие у себя прав и добиваться их осуществления.
- Использование фразеологии в стратегических целях. Фразеология прав человека может иметь мощную силу как в позитивном, так и в негативном смысле. В некоторых случаях она может "вывести вас из игры", а в других - послужить вашему делу.
- Сбор веских свидетельств и использование знаний в стратегических целях. Фиксируйте документально успешные примеры правозащитного подхода и используйте в стратегических целях имеющиеся в вашем распоряжении веские и убедительные свидетельства, не прибегая к дисциплинарным или иным процедурам (например, выдвигая тезис о том, что большее количество больниц приведет к сокращению детской смертности), в противовес утверждению, согласно которому расширение и осуществление прав женщин не приведет к этому.
- Определение, оформление и изменение "правил игры". Одним из ключевых аспектов власти является способность использовать знания для введения ограничений установки правил и рамок на предмет определения того, что считать знанием и какие знания следует учитывать. Определение, оформление и изменение "правил игры" - относится к числу механизмов, позволяющих частным лицам добиваться перемен.
- Выявление и стратегическое использование опорных точек и возможных ловушек путем сопоставления ваших сравнительных преимуществ или преимуществ вашей организации с соответствующими характеристиками структур и субъектов, на которые вы стремитесь повлиять.
- Создание стратегических союзов, коалиций и систем взаимосвязей с другими субъектами, которые разделяют аналогичное видение.
- Нарращивание потенциала посредничества. Необходимо укреплять способность людей в установленных и заявленных пространственных рамках формулировать свои права.

- Подтверждение слова делом. Участники процесса развития должны демонстрировать ответственность и подотчетность в рамках своих собственных действий, если они действительно хотят добиться изменения действий какой-либо другой силы.

Источник: A. Hughes and J. Wheeler, "Rights and power workshop: report" (Brighton, Institute of Developments Studies, 17-20 December 2003), <http://www.2.ids.ac.uk/drcitizen/docs/r&pworkshopreportfinal.pdf>.

18

Какова взаимосвязь между правозащитным и гендерным подходами?

Правозащитный подход к развитию и выдвигание на первый план гендерных аспектов дополняют и взаимно усиливают друг друга и могут применяться без опасения коллизий или дублирования.

Гендерный подход требует включения гендерной перспективы в деятельность в целях развития с конечной целью достичь равенства между мужчинами и женщинами²⁴. Правозащитный подход распространяет международные стандарты и принципы в области прав человека на деятельность в целях развития, включая права человека женщин и запрещение дискриминации по признаку пола. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин всеобъемлюще и глубоко проанализировал влияние неравенства на жизнь женщин, что является ценным вкладом в разработку политики и программ в целях развития. В случаях, когда правозащитный подход опирается на национальные системы контроля, он способен в значительной степени ускорить прогресс на пути к достижению равенства между мужчинами и женщинами.

Выдвигание на первый план гендерных аспектов и правозащитный подход к развитию имеют много общих черт. Оба опираются на аналитическую основу, которая может применяться ко всем видам деятельности в целях развития (в первом случае - это различные жизненные ситуации и роль, которую мужчины и женщины играют в данном обществе; а во втором - нормативные рамки, состоящие из прав и обязанностей). Оба предусматривают уделение пристального внимания последствиям деятельности для благосостояния конкретных групп, а также придание важного значения мерам по расширению прав и участия в принятии решений. Оба могут использоваться на всех стадиях деятельности (разработка, осуществление, мониторинг и оценка итогов) и применяться

²⁴ В своих согласованных выводах 1997/2 Экономический и Социальный Совет определил гендерный подход как "процесс оценки последствий для женщин и мужчин любого планомерного действия, включая разработку законодательства, политических мер и программ во всех сферах и на всех уровнях. Такая стратегия позволяет учитывать потребности и опыт мужчин и женщин в процессе разработки, осуществления, мониторинга и оценки итогов политических мер и программ во всех политических, экономических и общественных сферах, с тем чтобы женщины и мужчины пользовались благами на равноправной основе и чтобы неравенство между ними окончательно ушло в прошлое. Конечной целью этого является достижение равенства между мужчинами и женщинами". Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 3 (A/52/3/Rev.1), глава IV, пункт 4.

ко всем видам действий (разработка законодательства, политических мер и программ). Наконец, оба требуют систематической выработки новых и различных подходов к текущей деятельности, что следует отличать от разработки новых и дополнительных мероприятий.

Большинству структур более близок гендерный подход, нежели правозащитный. Структуры и процедуры, созданные для обеспечения гендерного подхода могут быть опробованы или адаптированы для целей содействия широкому применению правозащитного подхода при разработке программ. Вместе с тем необходимо также извлекать уроки из ситуаций, когда гендерный подход себя не оправдывает. Если персонал воспринимает выдвигание на первый план гендерных аспектов (или прав человека) в качестве бюрократического или технического требования, лишённого реальных последствий для их трудовой деятельности, и если внутренние механизмы стимулирования являются недостаточно эффективными, а каналы подотчетности недостаточно четко оформленными, применение данного подхода может оказаться бесплодным.



Права человека: основа для урегулирования конфликтов в случае встречных претензий по поводу совместно используемых ресурсов

Всемирная комиссия по плотинам являлась независимым органом, созданным и финансируемым Всемирным банком в целях анализа эффективности использования крупных плотин и вынесения рекомендаций по вопросам перспективного планирования проектов, связанных с водными ресурсами и энергетикой. В 2000 году после двух лет изучения проектов развития плотин Комиссия представила свой заключительный доклад “Плотины и развитие: Новая основа для принятия решений”. В докладе отмечалось, что с учетом важного значения вопросов, затрагивающих права человека, а также характера и масштабов потенциальных рисков для всех участвующих сторон права человека должны служить точкой отсчета во всех инициативах, касающихся плотин.

Всемирная комиссия по плотинам пришла к выводу, что в дальнейшем обсуждение вопросов, связанных не только с плотинами, но и со всей проблематикой развития, потребует применения правозащитного подхода, при котором признание прав и оценка рисков будут служить основой для обсуждения предложений о возведении плотин или альтернативных вариантов. По мнению Всемирной комиссии по плотинам, такой правозащитный подход должен включать оценку размеров компенсации за причиненный ущерб и стоимости работ по нейтрализации негативного воздействия на окружающую среду, а также разработку планов по справедливому распределению соответствующих благ.

Дополнительную информацию о Всемирной комиссии по плотинам см. на сайте http://www.dams.org/docs/overview/wcd_overview.pdf.

прав. Просвещение по вопросам прав человека и механизмы возмещения ущерба могут являться частью проектов развития в целях повышения осведомленности о правах

19

Может ли правозащитный подход содействовать урегулированию конфликтов между различными участниками процесса развития?

Да. Поскольку процесс развития не предполагает ничейного результата, все права не могут быть осуществлены для всех людей одновременно. Столкновение интересов представляется неизбежным, и участники процесса развития могут оказать существенное влияние на формирование лагеря победителей и проигравших в масштабе всей страны. Маскируемые конфликты и игнорируемые претензии могут быть источником острой конфронтации; с другой стороны, конфликты, урегулируемые без применения насилия, способны содействовать созданию пространства для диалога и придать надлежащий импульс процессу социальных преобразований.

Базируясь на концепции прав человека, программы и участники процесса развития могут способствовать рассмотрению и улаживанию конфликта, в частности посредством оценки социальных последствий и анализа рисков до принятия какой-либо важной инициативы или программы в целях развития, обеспечивая при этом коллективный мониторинг сверху донизу в контексте следующих направлений деятельности.

- Укрепление компонентов, связанных с доступом к правосудию, в рамках мер и программ в целях развития, начиная с укрепления потенциала по сбору и анализу данных, мониторингу и обеспечению доступных средств (официальных и неофициальных) возмещения ущерба в случае нарушения

человека и предоставления доступных и действенных средств рассмотрения претензий и урегулирования споров.

- Поощрение альтернативных правовых групп, параюридических и других соответствующих организаций гражданского общества, с тем чтобы они оказывали посреднические услуги в урегулировании конфликтов, помогали людям строить взаимоотношения с законом и облегчали прохождение бюрократических процедур. Сотрудники параюридических организаций и посредники способствуют урегулированию встречных претензий на владение и пользование землей во многих странах, включая, в частности, взаимные претензии бенефициаров аграрной реформы и землевладельцев.
- Если поддержка нацелена на те или иные приоритетные группы в ущерб другим слоям населения, в частности в условиях постконфликтного развития общества, то следует изначально предвидеть угрозу возникновения острых конфликтов и по мере возможности учитывать интересы других групп населения.
- Принцип учета "наилучших интересов ребенка" (статья 3 Конвенции о правах ребенка) является арбитражным принципом, способствующим урегулированию конфликтов, затрагивающих права детей. Его применение представляется эффективным в случаях коллизии между правами детей и обязанностями родителей, касающимися, в частности, доступа к здравоохранению или школьному образованию.

направлена на оказание государствам содействия в выявлении и устранении глубинных причин несоблюдения прав человека, включая укоренившуюся в обществе практику дискриминации, фаворитизма и неэффективного управления. Это требует лучшего понимания системы власти, создания дополнительных стимулов и выделения необходимых ресурсов для осуществления социальных преобразований, предусматривающих повышение уровня осведомленности общества, активизацию пропагандистской деятельности, мобилизацию общественности и расширение прав с выходом далеко за пределы традиционных способов наращивания потенциала и оказания услуг. Для решения этих проблем могут потребоваться широкие союзы и новые формы партнерства, нахождение реального баланса между конструктивным сотрудничеством с национальными партнерами и при необходимости решительным отстаиванием соответствующих принципов.

20

Требует ли правозащитный подход от учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся развитием, участия в пристрастных политических действиях?

Нет. Мандат и роль системы сотрудничества Организации Объединенных Наций предусматривают предоставление беспристрастных консультативных услуг по вопросам стратегии и содействие в процессе разработки программ.

Вместе с тем развитие и политика неразрывно связаны. Участники процесса развития зачастую обвиняют в подходе к проблемам развития с искусственно технократических позиций, а также в принижении или игнорировании политических факторов. Сегодня широко признано, что устойчивого развития человеческого потенциала трудно добиться без решения проблемы неравновесия сил, ущемляющего интересы определенных групп населения, и без создания надлежащих условий для публичного диалога.

Правозащитный подход заставляет более полно оценивать политические параметры развития. Поэтому разработка программ



“Политические” проблемы в процессе развития

“Сокращение масштабов нищеты является главным образом политической задачей: соотношение сил, доступ к государственным ресурсам, приоритеты политики правительства, законодательная база и даже конституционные гарантии могут быть изменены, если соответствующие изменения призваны способствовать наращиванию потенциала неимущих слоев в плане обеспечения средствами к существованию, получения доступа к государственным услугам и снижения уровня уязвимости. Даже с учетом того, что меры по сокращению масштабов нищеты нацелены на достижение общих позитивных результатов, в процессе изменений неизбежно будут победители и проигравшие, но поскольку корыстные интересы не будут больше пользоваться поддержкой, то дискриминационная практика прекратится, а соответствующие стратегии получат более широкую социальную базу и будут осуществляться в интересах более широких групп населения”.

Источник: L.-H. Piron and A. Evans, “Politics and the PRSP approach: synthesis paper”, ODI working paper 237 (London, Overseas Development Institute, March 2004), p. 4, http://www.prspsynthesis.org/wp237_politics_synthesis.pdf

тую высказываются совершенно искренне, хотя иногда они маскируют желание избежать выполнения обязательств в области прав человека. Различия в сути правозащитного подхода и в требованиях относительно его применения в разных ситуациях должны детально обсуждаться в рамках подлинного партнерства в целях развития. Организация Объединенных Наций и все остальные структуры, вовлеченные в процесс внедрения правозащитного подхода, должны подкреплять эту концепцию собственными делами, с тем чтобы заручиться доверием соответствующих сторон в стратегических диалогах по этим вопросам.

21

Согласуется ли правозащитный подход с требованиями повышения роли национальных органов?

Да. Правозащитный подход опирается на международные стандарты в области прав человека, под которыми добровольно подписалась соответствующая страна. Учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся развитием, и другие “субъекты международного права” юридически обязаны соблюдать рамки, установленные в результате международно-правовых обязательств, добровольно взятых на себя государствами, и действовать в пределах этих рамок, в том числе касающихся прав человека. Государства-участники международных договоров по правам человека должны приводить свое национальное законодательство в соответствие с международными стандартами. Соответственно, в национальных конституциях, действующих в рамках различных правовых систем, все чаще отражаются не только гражданские и политические права, но и экономические, социальные и культурные права. В этой связи основные задачи в области прав человека, закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций, - базисе всех поддерживаемых Организацией Объединенных Наций действий в целях развития - согласуются с принципом повышения роли национальных органов и формируются на основе этого принципа.

Тем не менее на правозащитный подход иногда взирают с опаской как на некое привнесенное извне условие, очередное поветрие в сфере развития или прихоть доноров. Эти озабоченности зачас-



ВЛИЯНИЯ ПРАВОЗАЩИТНОГО ПОДХОДА НА РАЗРАБОТКУ ПРОГРАММ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

22

Какая связь существует между правозащитными стандартами и процессом разработки программ в целях развития?

Стандарты в области прав человека, закрепленные в международных договорах, а также такие *принципы*, как широкое участие, недискриминация и подотчетность, должны служить ориентиром на всех стадиях разработки программ.

Договорные правозащитные стандарты носят обязательный характер для ратифицировавших их стран и помогают при определении программных задач в интересах развития. Так, например, задачи той или иной программы по обеспечению продовольственной безопасности могут быть переформулированы с прицелом на осуществление *права на достаточное питание* в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и Конвенцией о правах ребенка²⁵. Руководствуясь стандартами в области прав человека, правительственные программы могут более конкретно содействовать осуществлению прав на свободу и неприкосновенность личности, а также прав человека, связанных с участием в политической жизни и отправлением правосудия в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах. Право на регистрацию рождения (статья 7 Конвенции о правах ребенка) является важным элементом в контексте разработки программ ЮНИСЕФ для некоторых районов, учитывая важность этого права для пользования любыми другими правами. Право на неприкосновенность частной жизни (статья 17 Международного пакта о гражданских и политических правах) может быть полезным в борьбе против дискриминации и стигмы в условиях пандемии ВИЧ/СПИДа.

Стандарты в области прав человека помогают усилить и углубить ситуационный анализ (см. вопрос 26). Они также устанавливают определенные условия для обеспечения и мониторинга прогресса в осуществлении программ в целях развития (вопросы 27-30). Замечания общего порядка договорных органов по правам человека, а также их рекомендации по конкретным странам могут давать более подробные ориентиры по вопросу о том, что именно означают международные стандарты в области прав человека на каждой стадии разработки программ.

²⁵ Для целей обсуждения вопроса о дополнительной ценности, которую правозащитный подход привносит в обеспечение продовольственной безопасности в соответствии с Целью 1 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, см. сайт http://www.escr-net.org/GeneralDocs/MDG_Comment_Hunger.doc.

Права человека, используемые в качестве руководящих принципов при разработке программ по сектору правосудия Межамериканского банка развития (МАБР)

Признавая, что демократия и соблюдение прав человека могут содействовать созданию надлежащих условий для развития, сектор правосудия МАБР в своей работе начал специально учитывать международные стандарты в области прав человека. Наиболее конкретное отражение эти стандарты получили в следующих областях: 1) формулировка базового подхода в контексте таких сложных тем, как вопрос о независимости судей; 2) обоснование и создание нормативных рамок для проектов гражданского судопроизводства, касающихся прав коренных народов; 3) определение целей в рамках проекта реформы уголовного правосудия, включая руководящие принципы, касающиеся справедливого судебного разбирательства, правосудия в отношении несовершеннолетних и т.д.; 4) разработка показателей в контексте наблюдения за ходом осуществления проектов; и 5) оказание содействия МАБР в определении ситуаций, при которых ему следует воздерживаться от поддержки программ в некоторых проблемных областях, касающихся, в частности, реформы органов полиции и пенитенциарной системы. Такие учреждения по правам человека, как Межамериканский суд по правам человека и Межамериканский институт прав человека, играют все более важную роль в качестве партнеров по осуществлению соответствующих проектов. Правозащитные организации и НПО также выполняют важную надзорную роль, призванную способствовать сведению к минимуму вероятности нарушения прав человека в ходе осуществления проектов при содействии МАБР.

Источник: Christina Biebesheimer, "The impact of human right principles on justice reform in the Inter-American Development Bank", in Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement, P. Alston and M. Robinson, eds. (Oxford University Press, 2005), pp. 269-296.

23

Что означает принцип равенства и недискриминации для разработки программ?

Все люди равны в силу своей принадлежности к человеческой расе и в силу изначально присущего им достоинства. Все люди имеют право на осуществление их прав человека без какой-либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, этнического

происхождения, возраста, языка, вероисповедания, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, инвалидности, имущественного положения, рождения или других оснований. Поскольку программы в целях развития не могут одновременно охватить всех людей, приоритет должен быть отдан наиболее маргинальным группам.

Процессы развития очень часто подчиняются интересам национальных и местных элит, которым и достаются основные плоды развития. Разработка программ не может быть ориентирована только на тех, кого в настоящий момент можно легко охватить, например городских жителей в ущерб сельскому населению или мальчиков в ущерб девочкам в процессе их охвата школьным образованием. В противном случае существующие социальные диспропорции только усилятся. Следует также избегать неумышленной или косвенной дискриминации. Такая дискриминация может иметь место, в частности, в тех случаях, когда из участия в процессе разработки программ исключаются определенные группы населения по причине их проживания в отдаленных районах. Разработка программ должна способствовать устранению коренных и системных причин дискриминации, с тем чтобы обеспечить подлинное и прочное равенство. В более конкретном плане при разработке программ необходимо:

- уделять приоритетное внимание лицам, подвергающимся дискриминации и находящимся в неблагоприятном положении в любом конкретном контексте, особенно беднейшим слоям и лицам, подверженным множественной дискриминации, включая проживающих в сельской местности женщин, принадлежащих к какому-либо этническому меньшинству;
- укреплять потенциал по сбору и анализу данных, стремясь к тому, чтобы эти данные были разбиты, по возможности, на категории, по которым осуществляется дискриминация, а именно: раса, цвет кожи, пол, географическое положение и т.д.;
- предлагать принятие временных специальных мер для определения базовых критериев деятельности и ликвидации дискриминации структурного характера, включая активные действия в интересах женщин и проведение специальных форумов по вопросам широкого участия граждан в управлении;



- распространять информацию о проектах в доступной форме и на языках меньшинств;
- содействовать просвещению населения по вопросам гражданского общества, проведению информационно-пропагандистских кампаний, осуществлению законодательных реформ и укреплению институционального потенциала (включая создание национальных учреждений по правам человека) в целях выработки у граждан нетерпимого отношения к проявлениям дискриминации.

24

Что означает принцип подотчетности для разработки программ?

Правильная разработка программ в целях развития требует от ее участников (включая доноров и учреждения, занимающиеся развитием) отчета о конкретных результатах своей деятельности. Правозащитный подход идет дальше, ставя эту подотчетность в рамки осуществления конкретных прав человека и соответствующих обязательств, установленных в соответствии с международным правом.

Для целей обеспечения подотчетности применение правозащитного подхода при разработке программы следует начинать с выявления конкретных препятствий, затрудняющих выполнение соответствующих обязательств. Такой анализ служит исходным пунктом для разработки стратегий в целях развития, направленных на устранение этих препятствий. Однако для того, чтобы подотчетность была эффективной, необходимо, чтобы ее востребовали. Поэтому правозащитный подход предполагает также анализ условий, необходимых обладателям прав, особенно из числа самых бедных и уязвимых групп населения, для выдвижения требований об эффективном осуществлении их прав. Для этого на центральном и местном уровнях необходимо наличие доступных, транспарентных и эффективных механизмов отчетности.

Добиться подотчетности на практике может оказаться нелегким делом, особенно в тех случаях, когда национальные механизмы ослаблены или когда носители обязанностей не желают действовать надлежащим образом. Готовых рецептов для всех ситуаций не существует. Стратегии могут носить конструктивный или конфронтационный характер и могут предусматривать:

- Повышение осведомленности о правах и обязанностях, а также наращивание потенциала носителей обязанностей на центральном и местном уровнях для целей выполнения обязательств. Понимание и участие носителей обязанностей может быть достигнуто путем вовлечения основных заинтересованных сторон в анализ, планирование, осуществление и пересмотр программ.
- Налаживание взаимоотношений между обладателями прав и носителями обязанностей в процессе совместной работы.

- Увеличение числа стимулов к повышению эффективности носителей обязанностей посредством просвещения людей об их правах, создания более широких союзов для осуществления в обществе социальных преобразований, повышения прозрачности при формировании бюджета и укрепления потенциала для бюджетного анализа, поддержки требований о предоставлении информации и статистических данных, необходимых для контроля за осуществлением прав человека, наращивания потенциала для анализа программных установок и оценки социальных последствий, поощрения свободы средств массовой информации, а также предоставления гражданам дополнительных средств для отстаивания своих прав.
- Укрепление центральных и местных механизмов отчетности судебного, квазисудебного и административного характера. Неофициальные механизмы правосудия, включая традиционные системы правосудия коренных народов, должны взаимодействовать с официальными органами правосудия, стремясь обеспечивать соблюдение международных стандартов в области отправления правосудия.
- Укрепление потенциала национальных учреждений по правам человека, включая повышение их способности контролировать осуществление экономических и социальных прав.
- Принятие мер по приведению национальных законов в соответствие со стандартами, закрепленными в международных договорах по правам человека, с менее или более четким определением обязанностей на национальном, периферийном, окружном и местном уровнях.
- Если носителями обязанностей являются частные корпорации или неправительственные субъекты (например, в случае приватизации государственных функций), то необходимо применять международные нормы в области прав человека и добровольные кодексы поведения, осуществлять контроль за эффективностью действий и делать достоянием гласности результаты, обеспечивать четкое формулирование обязанностей в национальных законах и программных документах, а также включать в нормативную основу положения, предусматривающие возможность обращения в суд с целью возмещения ущерба в случае нарушений прав.
- В случае осуществления мероприятий по укреплению ослабленных институтов, как это, в частности, происходит в государствах, только что вышедших из конфликта, участники процесса развития должны укреплять не только государственные институты, но и учреждения вспомогательного и наблюдательного характера.
- Распространение знаний о действующих в стране процедурах представления национальных докладов в соответствии с международными договорами по правам человека, участие в таких договорах, а также широкое распространение рекомендаций договорных органов.
- Содействие более активному использованию "специальных процедур" по правам человека и международных процедур направления петиций, предусмотренных международными договорами по правам человека.

Принцип подотчетности предъявляет также ряд требований к процессу разработки программ, в связи с чем, в частности, предлагается:

- использовать качественные данные (в частности, данные социологических опросов или заключения экспертных органов) в дополнение к количественным данным (включая глобальные показатели достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия) для выяснения того, помогают ли те или иные программные меры добиться желаемых изменений;
- обеспечивать постоянный и всесторонний мониторинг программ в целях развития. Этот мониторинг должен носить коллективный характер и предусматривать участие в нем, по возможности, всех заинтересованных сторон, позволяя им производить оценку как достигнутого прогресса, так и любых изменений. Этот подход должен быть включен в процедуры отчетности учреждений и системы оценки эффективности работы персонала;
- внедрять системы мониторинга на уровне страновых групп и учреждений Организации Объединенных Наций. Тематические страновые группы Организации Объединенных Наций должны обеспечивать, чтобы права человека надлежащим образом учитывались во всех направлениях их деятельности. Содействие в осуществлении соответствующего контроля могут оказать автономные тематические группы по правам человека. Возможно, понадобятся и другие механизмы мониторинга, как, например, наблюдательные группы организаций гражданского общества, консультативные советы и регулярные форумы основных

Использование рекомендаций договорных органов для усиления контроля за осуществлением прав человека на Филиппинах Общий анализ по странам (ОАС)

В ОАС по Филиппинам (2003 год) выделено ключевое замечание Комитета по правам ребенка по докладу этой страны в связи с несоблюдением ее правительством международных стандартов, касающихся правосудия по делам несовершеннолетних, включая, в частности, использование такой меры наказания, как лишение свободы вместо реабилитации. ОАС по Филиппинам выявил также некоторые традиционные представления и проявления, допускающие насилие и эксплуатацию в отношении детей, и ссылается на Конвенцию МОТ № 182 о запрещении и немедленном искоренении наихудших форм детского труда как важный инструмент для правительства и частного сектора в борьбе с этим злом. Использование Конвенции МОТ при проведении анализа позволило выявить широкий круг носителей обязанностей.

Источник: OHCHR, "Human rights-based approach to development: good practices and lessons learned from the 2003 CCAs and UNDAFs" (December 2004), p. 6 http://www.undg.org/documents/5683-Review_of_2003_CCAs_and_UNDAFs_from_Human_Rights_Perspectives.doc

заинтересованных сторон (правительство, организации гражданского общества, доноры и представители наиболее уязвимых слоев населения), для целей оценки прогресса и результатов;

- обеспечивать координацию процедур разработки программ с соответствующими процедурами других учреждений и действиями доноров, при этом приоритетные направления деятельности должны увязываться с национальными приоритетами, а сами программы должны осуществляться национальными механизмами, а не группами по реализации проектов;
- проводить в процессе осуществления программ анализ их социальных последствий, включая гендерный анализ;
- представлять основным заинтересованным сторонам информацию об их правах в контексте тех или иных проектов или программ, включая задействование механизмов рассмотрения претензий.

Дополнительные материалы для изучения:

- UNDP, *Programming for Justice: Access for All. A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice* (2005), <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf>.

25

Что означает принцип широкого участия для разработки программ?

Широкое участие означает, что основные национальные заинтересованные стороны могут реально участвовать в процессах развития и контролировать их на всех стадиях разработки программ: оценки, анализа, планирования, осуществления, мониторинга и подведения итогов.



Правозащитные стандарты определяют условия, а также разумные ограничения такого участия. Для того чтобы участие в этих процессах было действительно широким, они должны соответствовать требованию в отношении “активного, свободного и конструктивного участия в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о праве на развитие”. Женщины, проживающие в сельской местности, имеют право участвовать в разработке и осуществлении планов развития на всех уровнях (статья 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин), и точно так же должное внимание следует уделять мнению ребенка (статья 12 Конвенции о правах ребенка). Вместе с тем право принимать участие в ведении государственных дел (статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах) необязательно дает тем или иным группам людей неограниченное право выбирать способы такого участия.



Широкое участие населения является не только задачей, но и инструментом развития. С точки зрения прав человека широкое участие идет дальше простых консультаций или технической помощи при разработке проекта. Участие следует скорее рассматривать как выработку критического сознания и процесс принятия решений в качестве основы для проявления активной гражданской позиции. Стратегии развития должны наделять граждан, особенно из числа наиболее маргинальных групп, правом выражать свои чаяния в отношении государства и других носителей обязанностей, а также заниматься собственным развитием. Это может потребовать:

- финансирования и наращивания потенциала организаций гражданского общества и их реального участия в осуществлении программ в целях развития;
- усиления прозрачности, распространения в доступной форме и, при необходимости, на языках меньшинств программных документов и проектной информации;
- создания специальных каналов для обеспечения участия самых бедных и маргинальных групп при тщательном учете социального и культурного контекста. Эти механизмы должны быть составной частью всего процесса разработки программ (а не только начальной стадии, на которой участие нередко заканчивается);
- проведения мер по просвещению граждан и повышению осведомленности о правах человека в качестве ключевых, а не вспомогательных компонентов программ в целях развития;

- оказания поддержки средствам массовой информации и проведения информационных кампаний;
- популяризации и наращивания потенциала сети местных социальных работников-активистов;
- расширения взаимодействия с организациями гражданского общества и группами, имеющими аналогичные интересы, а также укрепления каналов для выражения их чаяний в отношении государства и других носителей обязанностей.

Как права человека способствуют ситуационному анализу?

Анализ, проведенный под углом зрения прав человека, позволяет раскрыть соотношение сил. Выявив группы, лишенные реальных прав, - а также группы, которые могут отказывать в предоставлении прав другим людям, - он высвечивает коренные причины нищеты и уязвимости. В этом смысле правозащитный подход представляет собой инструмент изучения функционирования институтов, а также политических и социальных процессов, которые влияют на положение неимущих и наиболее уязвимых слоев.

Согласуясь с руководящими указаниями, касающимися ОАС и РПООНПР, стандарты в области прав человека помогают углубить ситуационный анализ на трех уровнях:

- анализ причинной связи: привлекая внимание к коренным причинам проблем в области развития и характерным проявлениям дискриминации;
- анализ ролей/обязательств: помогая определить, кто, в отношении кого и какие обязательства несет, особенно в контексте выявленных коренных причин;
- определение характера действий, необходимых для наращивания потенциала обладателей прав и улучшения результатов деятельности носителей обязанностей.

В конечном счете правозащитный подход призван углубить понимание взаимоотношений между обладателями прав и носителями обязанностей, с тем чтобы помочь преодолеть расхождения между ними.

Анализ, основанный на концепции прав человека, помогает выявить пробелы в *законодательстве, институтах, программных документах и заявлениях*. Возможно, в укреплении нуждается и законодательный потенциал для целей приведения национальных законов в соответствие с договорными обязательствами. Возможно, необходимы институциональные реформы для улучшения методов управления, укрепления потенциала в области бюджетного анализа и обеспечения граждан более эффективными средствами правовой защиты в случае нарушения прав человека. Возможно, необходимы политические реформы для борьбы с дискриминацией и обеспечения согласованности макроэкономических и социальных программ или же повышение государственных затрат на достижение Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Необходимым и авторитетным ориентиром в том, что касается характера и наполнения многих из этих обязательств, могут служить рекомендации договорных органов по правам человека. Учреждениям, занимающимся развитием, возможно, следует выйти за пределы своих традиционных секторов или "бункеров" в поиске стратегий, позволяющих охватить группы, наиболее неблагополучные в социальном отношении, с тем чтобы более глубоко и согласованно вести работу над устранением коренных причин проблем по всем секторам.

Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития Албании (2006-2010 годы): Пример подхода, предусматривающего широкое участие граждан

Страновая группа Организации Объединенных Наций по Албании применила новый подход под названием "Интерактивный опрос" (ИО) в целях поиска идей, способных продвинуть вперед развитие Албании. ИО представляет собой концепцию внесения организационных изменений в управление и подход с позиции развития человеческого потенциала, основанный на коллективном видении желаемого будущего ("чего бы мы хотели достичь через пять лет?"). В противоположность многим ретроспективным или статичным подходам "проблемного анализа" ИО является достаточно динамичным, комплексным и проактивным методом, позволяющим трансформировать общее видение в перспективную программу преобразований.

Страновая группа создала специальную целевую группу для конкретизации задач рабочего совещания РПООНПР по вопросам приоритетов. В различных частях страны были проведены интервью, в том числе в регионах и общинах, находящихся в неблагоприятном положении. Представители правительства, гражданского общества, доноров и Организации Объединенных Наций выступали в качестве интервьюеров и интервьюируемых. С целью вовлечения молодежи и женщин в работу совещания РПООНПР по вопросам приоритетов было принято беспрецедентное решение - допустить к участию в нем представителей социально неблагополучных групп (например, инвалидов, общины рома и малоимущих семей).

В ходе осуществления РПООНПР использовались сообщения различных ключевых участников процесса, подготовленные для проведения ОАС и поиска консенсуса в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Тематические группы ОАС и РПООНПР были расширены за счет других заинтересованных сторон. РПООНПР, осуществление которой началось в 2006 году, будет твердо опираться на созданные каналы связи и партнерства, а применение подхода ИО будет продолжено в рамках процедур по совместной разработке программ.

См. www.undg.org. Дополнительную информацию о интерактивном опросе см. на сайтах <http://www.appreciative-inquiry.org/> и <http://appreciativeinquiry.cwru.edu/intro/whatsai.cfm>

Ситуационный анализ ОАС, основанный на правозащитном подходе: Сербия и Черногория

Концептуальная основа этого ОАС дает основанное на концепции прав человека определение уязвимости и нищеты и, в частности, объясняет, каким образом гендерное неравенство способствует распространению нищеты среди женщин.

Анализ ролей/обязательств: Был установлен круг *обладателей прав*, в частности уязвимых групп (например, пожилые люди, семьи, состоящие из одного или двух человек в сельской местности, дети рома, беженцы и другие лица), и *носителей обязанностей* (включая не только органы государственной власти на различных уровнях, но и частные компании и донорские структуры) с указанием ролей, которые каждый субъект должен играть при рассмотрении выявленных коренных причин проблем в области развития. Были приложены усилия для того, чтобы, по мере возможности, получить данные *в разбивке* по полу, возрасту, принадлежности к этнической группе, региону и другим признакам (например, внутренне перемещенные лица и беженцы), с тем чтобы избежать рассмотрения положения неимущих, уязвимых или маргинальных лиц в качестве одной однородной группы. Так, например, в области образования (пункты 38-39) отмечено различное воздействие существующих проблем на детей рома. В определенной степени международные, региональные и национальные стандарты в области прав человека использовались при определении сферы действия этих требований и обязательств, например в подразделах, посвященных проблемам, затрагивающим интересы детей и женщин.

“Анализ дефицита возможностей”: Серьезное внимание было уделено наличию *возможностей обладателей прав* получать информацию, объединяться, выступать за изменение политики и добиваться в суде возмещения ущерба. В этой связи авторы аналитического документа справедливо признали важную роль организаций гражданского общества (например, пункт 51) и рассмотрели их возможности (пункт 73). Аналитический документ предлагает искать решения проблем, связанных с нехваткой данных и несовершенством статистических методов, рассматривая потенциал статистических служб в качестве необходимого инструмента для контроля за *постепенным осуществлением* экономических и социальных прав, а также для проведения более глубокого гендерного анализа. Соответствующим образом в аналитическом документе рекомендуется, чтобы правительство использовало процедуру представления докладов договорным органам как удобную возможность для пересмотра своего законодательства, преобразования институтов и изменения практики. Глава документа, посвященная методам управления и верховенства закона, также прочно опирается на принципы и обязательства в области прав человека, анализируя не только принципиально важную роль судебных органов, но и таких независимых институтов, как омбудсмен.

Источник: http://www.undg.org/documents/3648-CCA_Prepared_with_Human_Rights_Approach_-_CCA_Human_Rights_Approach.doc

Правозащитный подход существенно влияет на то, как определяются приоритеты и задачи в области развития и формулируются ожидаемые результаты страновых программ в целях развития.

Стремясь помочь Организации Объединенных Наций определить свои приоритеты, руководящие указания ОАС/РПООНПР обращают внимание на Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, саму Декларацию, национальные приоритеты, отраженные в договорах по правам человека, ратифицированных данной страной, а также рекомендации договорных органов. Правозащитный подход помогает очертить границы, например, требуя установить основной минимальный порог осуществления прав для всех и выделяя ключевые проблемы, которые следует решать в ходе разработки программ, например, уделять первоочередное внимание самым бедным слоям и группам, подвергающимся дискриминации. Даже если невозможно охватить всех одновременно, следует с самого начала прилагать усилия для выявления таких групп и сразу же включать их в разрабатываемые планы. Анализ и инструменты развития человеческого потенциала, в свою очередь, помогают выделить приоритетные направления усилий по осуществлению прав неимущих групп, подсказывая, какие права наиболее важны для той или иной группы и в какое время или с каких позиций и к какому праву следует подходить применительно к той или иной группе. В соответствии с правозащитным подходом усилия в целях развития должны содействовать осуществлению прав человека. Соответственно, национальные цели и долгосрочные задачи развития должны быть ориентированы и сформулированы таким образом, чтобы добиться позитивных и устойчивых перемен в жизни людей, необходимых для полного осуществления какого-либо права или прав. Основой такого определения служат международные обязательства, взятые на себя соответствующими правительствами, в том числе Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и обязательства по договорам в области прав человека. Достижение таких целей предполагает видение на длительную перспективу.

Конкретными задачами (наподобие тех, которые определены в ожидаемых результатах осуществления РПООНПР) может быть изменение отношения носителя обязанностей к соблюдению, защите и осуществлению какого-либо права или прав, а также действий обладателей прав по осуществлению и выдвижению требований относительно осуществления какого-либо права или прав. Анализ роли/параметров ОАС (определяющий, кто и что должен делать), опирающийся на национальное законодательство, планы и программные установки, а также на соответствующие рекомендации договорных органов, должен показать, какие преобразования представляются необходимыми. Осуществление конкретных задач или достижение ожидаемых результатов РПООНПР требует мероприятий среднесрочного характера.

Наконец, ожидаемые результаты страновой программы должны быть нацелены на преобразования институционального, правового или политического характера, необходимые для достижения желаемых изменений в поведении соответствующих субъектов. Анализ дефицита возможностей ОАС, проведенный на основе соответствующих рекомендаций договорных органов, призван показать, какими возможностями должны располагать, с одной стороны, носители обязанностей для того, чтобы удовлетворить соответствующие требования, а с другой - обладатели прав (особенно находящиеся в наиболее неблагоприятном положении), для того чтобы требовать и добиваться осуществления своих прав. Ожидаемые результаты страновых программ планируются на кратковременную перспективу.

Пример результатов РПООНПР, отражающий принципы правозащитного подхода

ГАЙАНА (РПООНПР, 2006-2010 годы)

В Гайане результаты РПООНПР и страновой программы отражают принцип равноправного доступа в виде четких, определенных по срокам целей, имеющих принципиальное значение для контроля за осуществлением прав человека и подотчетности. См. конечный результат 1: "К 2010 году должно быть достигнуто по меньшей мере 10-процентное увеличение числа жителей Гайаны, имеющих доступ к качественным услугам в области образования, здравоохранения, водоснабжения и санитарии, а также обеспечения жильем. При этом для максимального расширения имеющихся возможностей должны быть увеличены соответствующие мощности".

Эти ожидаемые результаты РПООНПР нацелены на расширение, а не просто на предоставление качественных услуг в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Хотя они могли бы быть и в большей степени сосредоточены на наиболее неблагополучных группах населения, немаловажно уже то, что они признают необходимость укрепления потенциала и важность предоставления людям возможности требовать осуществления своих прав.

Более подробное обсуждение оценки Группой Организации Объединенных Наций по развитию этой и других РПООНПР под углом зрения прав человека см. на сайте <http://www.undg.org>.

Бюро ЮНИСЕФ в Коста-Рике - Выход за пределы традиционной "секторной" сферы внимания

Страновая программа ЮНИСЕФ в Коста-Рике на 1992-1996 годы отражала классический секторальный подход, сосредоточив внимание на: 1) социальной политике, 2) образовании, 3) водоснабжении и экологически чистых средствах санитарии, 4) здравоохранении, и 5) детях, находящихся в особо трудных условиях.

В соответствии с требованиями правозащитного подхода структура программы претерпела значительные изменения, выйдя за пределы сугубо секторального подхода. Приоритетами в разработке программы на 2002-2006 годы являются:

- | | |
|---|--|
| 1. Правозащитный подход к социальным аспектам управления и правосудию | 2. Активная гражданская позиция в защиту прав ребенка и подростков |
| <ul style="list-style-type: none">• наращивание потенциала Национального совета по делам детей;• наращивание потенциала Национальной комиссии по вопросам благосостояния детей;• оказание помощи организациям гражданского общества и организациям, занимающимся подростками;• партнерство с государственным и частным секторами в поиске средств. | <ul style="list-style-type: none">• местные комиссии по правам ребенка;• специальные законы, регулирующие деятельность Верховного суда. |

Источник: Mahesh Patel, "Lessons Learned and the Way Forward, based on Human Rights Approaches Case Studies and Discussions", presentation at UNDP/OHCHR Regional Consultation, http://www.un.or.th/ohchr/SR/Regional_Office/forums/llp_regional_consultation/DAY%202/mahesh%20patel/Human%20Rights%20Lessons%20Learned%20Presentation5.ppt

28

Привносит ли правозащитный подход что-либо новое в развитие потенциала?

Да. Повышение способности людей требовать свои права, а носителей обязанностей - выполнять свои обязательства требует наряду с другими, новыми методами применение некоторых механизмов, уже хорошо известных в практике развития.

Наращивание потенциала стало доминирующей стратегией в области сотрудничества в целях развития. В данном контексте потенциал следует понимать как способность отдельных лиц, ор-

Каким образом права человека содействуют выбору показателей для контроля за программами в целях развития?

ганизаций и обществ осуществлять функции, решать проблемы, а также ставить цели и достигать их. Нарращивание потенциала предполагает его постоянное развитие, использование и поддержание в целях сокращения масштабов нищеты, повышения самодостаточности и улучшения жизни людей. Он создается заново и осваивается, а не просто заменяет местный потенциал. Речь идет о повышении уровня знаний, расширении прав, накоплении общественного капитала, создании благоприятной обстановки, взаимодействии культур и придании надлежащей направленности поведенческим моделям отдельных лиц и всего общества²⁶.

При правозащитном подходе к разработке программ наращивание потенциала включает следующие компоненты²⁷:

- **Ответственность/мотивация/готовность к действию/лидерство.** Это относится к действиям, которые обладатели прав и носители обязанностей *должны* совершить применительно к четко обозначенным проблемам. Повысить чувство ответственности за осуществление прав человека помогают программы в области распространения информации, образования и коммуникаций. Крайне важными факторами являются также плюрализм и свобода средств массовой информации, активность гражданского общества, наличие эффективных контрольных механизмов и средств правовой защиты (судебных, административных и политических) в случаях нарушения прав;
- **Правомочность.** Это предполагает легитимность какого-либо действия, когда отдельные лица или группы чувствуют или знают, что они *могут* действовать. Законы, формальные и неформальные нормы и правила, традиции и культура в значительной степени определяют, что дозволено, а что - нет. Национальные законы должны быть приведены в соответствие с обязательствами и обязанностями, четко сформулированными в международных договорах по правам человека;
- **Доступ к ресурсам и контроль над ними.** Зачастую оказывается недостаточно простого знания того, что должно и может быть сделано. Кроме того, самые бедные люди нередко способны требовать осуществления своих прав в качестве отдельных лиц, но им еще надо уметь действовать совместно. Поэтому понятие "потенциал" должно также охватывать людские ресурсы (навыки, знания, время, готовность к действию и т.п.), экономические ресурсы и организационные ресурсы, влияющие на *способность* обладателей прав или носителей обязанностей предпринимать какие-либо действия.

При правозащитном подходе существенное значение имеет наличие возможностей для конструктивного участия граждан в управлении, а для целей наблюдения за постепенным осуществлением прав человека зачастую может понадобиться более мощный потенциал по проведению статистического и бюджетного анализа.

Для контроля за осуществлением прав человека через программы в целях развития должны быть установлены как количественные, так и качественные показатели. Выбор показателей и мониторинг должны осуществляться при широком участии, позволяющем основным заинтересованным сторонам оценить достигнутый прогресс.

Ориентиром при выборе показателей должны служить стандарты в области прав человека. Например, какой-либо проект водоснабжения и оздоровления санитарных условий должен предусматривать контроль за осуществлением различных элементов права на воду, включая наличие и обеспечение качества воды, ее физическую доступность и доступность по цене, а также доступность в плане информации и недискриминации²⁸. Социально-экономические показатели, содержащиеся в Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, могут содействовать контролю за постепенным осуществлением многих экономических и социальных прав.



При разработке показателей по контролю за результатами правозащитного подхода на национальном уровне можно использовать три группы показателей, а именно: показатели, относящиеся к *структуре, процессу и конечным результатам*. Показатели, относящиеся к *конечным результатам*, отражают в сжатом виде информацию об уровне осуществления какого-либо права человека. Показатели, относящиеся к *процессу*, позволяют получить информацию о связи между конкретными инструментами политики

²⁶ См. <http://www.undp.org/capacity/>.

²⁷ Взято из книги Urban Jonsson, *Human Rights Approach to Development Programming* (Nairobi, UNICEF, 2003), pp. 52-53.

²⁸ См. замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

и “контрольными результатами”, способствующими защите и постепенному осуществлению прав человека. И наконец, показатели, относящиеся к *структуре*, содержат информацию о правовой и институциональной основе осуществления прав человека.

Если взять в качестве примера право на здоровье, то ожидаемая продолжительность жизни при рождении может быть полезным показателем *конечного результата*, достигнутого на определенный момент в осуществлении этого права при определенных условиях. Показатели применительно к *процессу*, отражающие прогресс, достигнутый в областях, которые могут оказать позитивное воздействие на продолжительность жизни, будут касаться иммунизации детей, доступа населения к питьевой воде или к средствам, обеспечивающим надлежащую санитарную, достаточное питание и широкое участие населения. К числу *структурных* показателей относится показатель, демонстрирующий, ратифицировала ли соответствующая страна Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и включила ли она его положения в свою правовую систему.

Дополнительные материалы для изучения:

- Доклад совещания Группы экспертов по наблюдению за осуществлением жилищных прав (2003 год): <http://www.unhcr.org/programmes/housingrights/documents/EGMHousingRightsMonitoring-FINAL-REPORT.pdf>
- Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на здоровье (A/58/427): <http://www.ohchr.org/english/issues/health/right/annual.htm>.

*ных мощностей, выход конечной продукции и воздействие всей совокупности соответствующих мероприятий*²⁹. Управление, ориентированное на результаты, основано на четко установленном порядке отчетности о результатах и требует проведения мониторинга и самооценки достигнутого прогресса, а также отчета о конечных результатах деятельности. Осуществление прав человека также предполагает достижение определенных результатов; например, право на образование, как цель, может реализовываться в виде результатов, достигнутых в плане посещаемости и окончания школы в системе всеобщего начального образования. Управление, ориентированное на результаты, является двигателем управления программами, а из самих программ следует, что достижение намеченных результатов должно планироваться и осуществляться при соблюдении принципов правозащитного подхода.



30

Существует ли какое-либо противоречие между правозащитным подходом к разработке программ и управлением, ориентированным на результаты?

Нет. При управлении, ориентированном на результаты, ожидаемые результаты определяются с самого начала. Правозащитный подход также означает достижение результатов, хотя в процессе совместной разработки программ в прогнозируемые результаты могут вноситься изменения.

Управление, ориентированное на результаты, призвано сосредоточить внимание какой-либо организации на планировании и достижении результатов. Это такой управленческий подход, при котором какая-либо организация добивается, чтобы ее деятельность, продукция и службы способствовали достижению желаемых результатов, о которых позволяют судить объем *производствен-*

Повышенное внимание правозащитного подхода к процессам, обеспечивающим широкое участие, порой воспринимается как фактор, противоречащий принципам управления, ориентированного на результаты. Если какая-либо программа в целях развития действительно обеспечивает широкое участие и привязана к местным условиям, то это скорее всего потребует внесения изменений в планируемые результаты в процессе разработки программы. Но это не означает, что существует какое-либо радикальное противоречие между двумя подходами, поскольку без обеспечения широкого участия вряд ли удастся добиться устойчивых результатов.

²⁹ Определения этих терминов см. в Глоссарии ключевых терминов в области оценки управления, основанного на результатах, 2002 год, http://www.undg.org/documents/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc

ПРИЛОЖЕНИЕ I

СЕМЬ “КЛЮЧЕВЫХ” МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Договор	Год при- нятия	Количество государств- участников	Контрольный орган
Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)	1966	155	Комитет по правам человека
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)	1966	152	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД)	1965	170	Комитет по ликвидации расовой дискриминации
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)	1979	181	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП)	1984	141	Комитет против пыток
Конвенция о правах ребенка (КПР)	1989	192	Комитет по правам ребенка
Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ)	1990	34	Комитет по правам трудящихся-мигрантов

Источник: База данных по договорам Организации Объединенных Наций, <http://untreaty.un.org/English/access.asp> (по состоянию на 21 февраля 2006 года). Все страны ратифицировали по меньшей мере один из семи ключевых договоров Организации Объединенных Наций по правам человека, а 80% стран ратифицировали не менее четырех договоров.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДЕКЛАРАЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

- Всемирная декларация прав человека (10 декабря 1948 года), A/RES/217A(III), <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/eng.htm>.
- Декларация об искоренении насилия в отношении женщин (20 декабря 1993 года), A/RES/48/104, <http://www.ohchr.org/english/law/eliminationvaw.htm>.
- Декларация о праве на развитие (4 декабря 1986 года), A/RES/41/128, <http://www.ohchr.org/english/law/rtd.htm>.
- Декларация о праве и обязанностях отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (9 декабря 1998 года), A/RES/53/144, <http://www.ohchr.org/english/law/freedom.htm>.
- Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций (8 сентября 2000 года), A/RES/55/2, <http://www.ohchr.org/english/law/millennium.htm>.

Более полный список международных конвенций по правам человека и других соответствующих правовых актов, см. на сайте: <http://www2.unog.ch/intinstr/uninstr.exe?language=en>

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ПРАВООЗАЩИТНЫЙ ПОДХОД К СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ К ВЗАИМНОМУ ПОНИМАНИЮ МЕЖДУ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

(Второе межучрежденческое рабочее совещание, Стэмфорд, Соединенные Штаты Америки, май 2003 года)

Введение

Организация Объединенных Наций основана на принципах мира, справедливости, свободы и прав человека. Всеобщая декларация прав человека признает права человека основой свободы, справедливости и мира. Единодушно принятая Венская декларация и Программа действий гласит, что демократия, развитие и уважение к правам человека и основным свободам являются взаимозависимыми и взаимоукрепляющими понятиями.

В Программе реформы Организации Объединенных Наций, выдвинутой в 1997 году, Генеральный секретарь призвал все подразделения системы Организации Объединенных Наций включить права человека во все свои виды деятельности и программы, осуществляемые в рамках их соответствующих мандатов.

С этого момента многие учреждения Организации Объединенных Наций стали применять правозащитный подход в рамках предпринимаемых ими мер по развитию сотрудничества в целях развития и накопили определенный опыт в этой области. Однако каждое учреждение стремилось по-своему толковать этот подход и способы его применения. Тем не менее межучрежденческое сотрудничество в рамках Организации Объединенных Наций на глобальном и региональном уровнях, и особенно на уровне отдельных стран в связи с осуществлением ОАС и РПООНПР, требует выработки общего понимания этого подхода и его последствий для разработки программ в целях развития. Нижеследующие положения являются попыткой достичь такого понимания на основе тех аспектов правозащитного подхода, которые являются общими для политики и практики органов Организации Объединенных Наций, принимавших участие в состоявшемся 3-5 мая 2003 года межучрежденческом рабочем совещании по вопросам осуществления подхода, основанного на концепции прав человека, в контексте реформы Организации Объединенных Наций.

Заявление о взаимопонимании конкретно касается основанного на концепции прав человека подхода к сотрудничеству в целях развития и разработки программ в интересах развития учреждениями Организации Объединенных Наций.

Взаимопонимание

1. Все программы, политические установки и меры технического содействия по вопросам сотрудничества в целях развития должны вести к осуществлению прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и других международных актах по правам человека.
2. Стандарты в области прав человека, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека и других международных актах по правам человека, и вытекающие из них принципы, должны служить ориентиром для всех форм сотрудничества в целях развития и разработки программ во всех секторах и на всех стадиях этого процесса.
3. Сотрудничество в целях развития должно содействовать повышению способности "носителей обязанностей" выполнять свои обязательства и способности "обладателей прав" требовать осуществления своих прав.

1. Все программы, политические установки и меры технического содействия по вопросам сотрудничества в целях развития, должны вести к осуществлению прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и других международных актах по правам человека.

Наличие набора программных мероприятий, которые лишь косвенно содействуют осуществлению прав человека, необязательно является правозащитным подходом к разработке программ. При правозащитном подходе к разработке программ и сотрудничеству в целях развития целью всех усилий является непосредственное содействие осуществлению одного или нескольких прав человека.

2. Стандарты в области прав человека, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека и других международных актах по правам человека, и вытекающие из них принципы, должны служить ориентиром для всех видов сотрудничества в целях развития и разработки программ во всех секторах и на всех стадиях процесса разработки программ.

Правозащитные принципы должны служить ориентиром при разработке программ во всех секторах, включая здравоохранение, образование, систему государственного управления, питание, водоснабжение и санитарии, ВИЧ/СПИД, занятость и трудовые отношения, а также социальное обеспечение и экономическое благополучие. Сюда относятся все виды сотрудничества в целях развития, направленные на достижение Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия и в самой Декларации. Соответственно, правозащитные стандарты и принципы должны служить ориентиром и при проведении общего анализа по стране и при осуществлении Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития.

Правозащитные принципы должны служить ориентиром при разработке всех программ на всех стадиях процесса разработки программ, включая первичную экспертную оценку и анализ, планирование и концептуальное оформление программы (в том числе определение целей, задач и методов), осуществление проекта, мониторинг и оценку конечных результатов.

В числе этих правозащитных принципов значатся: универсальность и неотъемлемость; неделимость; взаимозависимость и взаимосвязанность; недискриминация и равенство; участие населения и социальная интеграция; подотчетность и верховенство закона. Эти принципы поясняются ниже.

- *Универсальность и неотъемлемость.* Права человека носят универсальный и неотъемлемый характер. Все люди в любой части мира наделены ими. Человеческая личность, которой они присущи с рождения, не может добровольно отказаться от них, но и другие люди не могут отнять их у того или иного лица. Как сказано в статье 1 Всеобщей декларации прав человека, “Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах”.

- *Неделимость.* Права человека неделимы. Будь то гражданские, культурные, политические или социальные права - все они присущи достоинству каждого человека. Соответственно, все они в качестве прав имеют одинаковый статус и, априори, не могут располагаться в каком-либо иерархическом порядке.
- *Взаимозависимость и взаимосвязанность.* Осуществление одного права зачастую зависит, полностью или частично, от осуществления других прав. Например, осуществление права на здоровье может, при определенных обстоятельствах, зависеть от осуществления права на образование или права на получение информации.
- *Равенство и недискриминация.* Все люди равны в силу своей принадлежности к человеческой расе и в силу присущего каждому человеку достоинства. Все люди пользуются своими правами человека без какой-либо дискриминации на основе, как-то: расы, цвета кожи, пола, этнической принадлежности, возраста, языка, вероисповедания, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, инвалидности, имущественного положения, рождения или других признаков, как это пояснено договорными органами по правам человека.
- *Широкое участие населения и социальная интеграция.* Любой человек и все люди имеют право на активное, свободное и конструктивное участие, внесение своего вклада и пользование результатами гражданского, экономического, социального, культурного и политического развития, при котором могут быть обеспечены их права человека и основные свободы.
- *Подотчетность и верховенство закона.* Ответственность за соблюдение прав человека несут государства и другие носители обязанностей. В этой связи они должны соблюдать правовые нормы и стандарты, закрепленные в договорах по правам человека. Если этого не происходит, то ущемленные обладатели прав вправе предъявлять иск с целью надлежащего возмещения ущерба в компетентном суде или в другом судебном органе в соответствии с процедурными правилами, предусмотренными законом.

3. Программы сотрудничества в целях развития должны содействовать повышению способности “носителей обязанностей” выполнять свои обязательства и способности “обладателей прав” требовать осуществления своих прав.

При правозащитном подходе права человека определяют взаимоотношения между отдельными лицами и группами, имеющими обоснованные претензии (обладатели прав), и государством и негосударственными субъектами, имеющими соответствующие обязательства (носители обязанностей). Он идентифицирует *обладателей прав* (и их права) и соответствующих *носителей обязанностей* (и их обязательства) и ведет к повышению способности обладателей прав выдвигать свои требования и способности носителей обязанностей выполнять свои обязательства.

Влияние правозащитного подхода на разработку учреждениями Организации Объединенных Наций программ в целях развития

Опыт показал, что применение правозащитного подхода требует использования передового опыта в разработке программ. Однако применение “передового опыта в разработке программ” само по себе не является правозащитным подходом и требует дополнительных элементов.

В дополнение к правозащитному подходу нужны следующие конкретные и специфические элементы:

- a) первоначальная оценка и анализ с целью выявления правозащитных требований обладателей прав и соответствующих обязательств носителей обязанностей, а также выяснения непосредственных, коренных и структурных причин несоблюдения прав;
- b) программная оценка способности обладателей прав требовать осуществления своих прав и способности носителей обязанностей выполнять свои обязательства. Уже после этого разрабатываются методы повышения соответствующих способностей;
- c) контроль и оценка как конечных результатов, так и процедур, заложенных в программах и основанных на стандартах и принципах концепции прав человека;
- d) учет при разработке программ рекомендаций международных органов и механизмов по правам человека.

Другими элементами передового опыта в разработке программ, которые также имеют важное значение при правозащитном подходе, являются:

1. Люди признаются ключевыми субъектами процесса собственного развития, а не пассивными потребителями благ и услуг.
2. Широкое участие населения является как средством, так и целью.
3. Используемые методы предполагают наделение правами, а не лишение прав.
4. Как конечные результаты, так и процедуры подлежат контролю и оценке.
5. В проведении анализа участвуют все заинтересованные стороны.
6. Внимание программ сосредоточено на маргинальных, социально неблагополучных и отверженных группах.
7. Процесс развития увязывается с местными условиями.
8. Программы направлены на сокращение неравенства.
9. Восходящий и нисходящий подходы используются в сочетании.
10. Ситуационный анализ применяется для выявления непосредственных, коренных и основных причин проблем в области развития.
11. При разработке программ важно, чтобы цели и задачи поддавались измерению.
12. Следует развивать и поддерживать партнерские отношения стратегического характера.
13. Всем основным заинтересованным участникам предоставляется отчет о мерах поддержки программ.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

НЕКОТОРЫЕ СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ВОПРОСАМ ПРАВООЩИТНОГО ПОДХОДА, РАЗМЕЩЕННЫЕ НА РАЗЛИЧНЫХ ВЕБСАЙТАХ

А. Справочные материалы общего характера

1. Информационная сеть по вопросам прав ребенка (ИСПР), "Rights based programming" resource page, <http://www.crin.org/hrbap/>.
2. УВКПЧ, "Проект усвоения уроков" из применения правозащитного подхода в целях развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе, http://www.un.or.th/ohchr/SR/Regional_Office/forums/llp_regional_consultation/index.htm.
3. УВКПЧ, Справочная база данных по вопросам правозащитного подхода к развитию для работников-практиков в регионе Азии и Тихого океана, <http://www.un.or.th/ohchr/SR/issues/rba/rbamain.html>.
4. Laure-Hélène Piron and Tammie O'Neil, "Integrating human rights into development: a synthesis of donor approaches and experiences" (Overseas Development Institute, September 2005), <http://www.odi.org.uk/rights/publications.html>.

В. Концептуальные документы

5. A. Hughes and J. Wheeler, with R. Eyben and P. Scott-Villiers, "Rights and Power Workshop: Report" (Brighton, Institute of Development Studies, 17-20 December 2003), <http://www2.ids.ac.uk/drcitizen/docs/r&pworkshopreportfinal.pdf>.
6. C. Moser and A. Norton, To Claim our Rights: Livelihood security, human rights and sustainable development (Overseas Development Institute, 2001), <http://www.odi.org.uk/pppg/publications/books/tcor.pdf>.
7. C. Nyamu-Musembi, "Towards an actor-oriented perspective on human rights", IDS working paper 169 (Institute of Development Studies, October 2002), <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp169.pdf>.
8. C. Nyamu-Musembi and A. Cornwall, "What is the 'rights-based approach' all about? Perspectives from the international development agencies", IDS working paper 234 (Institute of Development Studies, 2004), <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp234.pdf>.
9. L. VeneKlasen and others, "Rights-based approaches and beyond: challenges of linking rights and participation", IDS working paper 235 (Institute of Development Studies, 2004), <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp235.pdf>.

10. OHCHR, Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework (New York and Geneva, United Nations, 2004), <http://www.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyE.pdf>.

С. Технические и программные документы

11. CARE International, *Principles into practice: Learning from innovative rights-based programmes*, <http://www.careinternational.org.uk/Principles+into+practice%3A+Learning+from+innovative+rights-based+programmes+4268.twl>.
12. Department for International Development (United Kingdom), "Developing a human rights-based approach to addressing maternal mortality: desk review" (January 2005), <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/maternal-desk.pdf>.
13. Department for International Development (United Kingdom), "Realising human rights for poor people", strategy paper (2000), <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/tsphuman.pdf>.
14. Stamford Inter-Agency Workshop statement of "Common Understanding" of a human rights-based approach to development cooperation, http://www.undg.org/documents/3069-Common_understanding_of_a_rights-based_approach.doc.
15. OHCHR, "Draft guidelines: a human rights approach to poverty reduction strategies" (2002), <http://www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>.
16. L.-H. Piron and F. Watkins, "DFID Human Rights Review: A review of how DFID has integrated human rights into its work" (Overseas Development Institute, 2004), <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/humrightsrevfull.pdf>.
17. Save the Children UK (East and Central Africa), "Child rights programming: a resource for planning" (April 2004), http://careint.test.poptel.org.uk/pn726/modules/UpDownload/store_folder/Tools_and_Practical_Resources/Non-CARE_Save_The_Children/SCFUKCRP_Resource_for_planning_-_march04.doc.
18. J. Theis, *Promoting Rights-based Approaches: Experiences and Ideas from Asia and the Pacific* (2004), <http://www.seapa.net/external/resources/promoting.zip>.
19. UNAIDS, "HIV-related stigma, discrimination and human rights violations: case studies of successful programmes", UNAIDS best practice collection (2005), http://data.unaids.org/publications/irc-pub06/jc999-humrightsviol_en.pdf.

20. UNAIDS, *Monitoring the Declaration of Commitment on HIV/AIDS: guidelines on construction of core indicators* (2005), http://data.unaids.org/publications/irc-pub06/jc1126-constrcoreindic-ungass_en.pdf.
21. UNAIDS, "UNAIDS activities in HIV/AIDS, human rights and law" (2003), http://data.unaids.org/UNA-docs/UNAIDS-Activities-Human-Rights-Law_en.pdf?preview=true.
22. United Nations Development Group, "Guidelines for UN country teams preparing a CCA and UNDAF" (July 2004), http://www.undg.org/documents/4874-CCA___UNDAF_Guidelines-1.doc.
23. UNDP, "Poverty reduction and human rights: a practice note" (June 2003), <http://www.undp.org/poverty/practicenotes/povertyreduction-humanrights0603.pdf>.
24. UNDP, *Programming for Justice: Access for All. A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice* (2005), <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf>.
25. UNDP, "Human rights-based reviews of UNDP programmes: working guidelines" (2003), http://hdr.undp.org/docs/network/hdr/thematics/HRBA_Guidelines.pdf.
26. UNICEF, "A human rights approach to UNICEF programming for children and women: what it is, and some changes it will bring" (CF/EXD/1998-04, 21 April 1998), http://coe-dmha.org/Unicef/HPT_IntroReading01.htm.
27. UNIFEM, *Pathway to Gender Equality: CEDAW, Beijing and the MDGs*, http://www.mdgender.net/upload/monographs/PathwayToGenderEquality_screen.pdf.
28. WHO, "25 Questions and Answers on Health and Human Rights", *Health and Human Rights Publication Series*, No. 1 (July 2002), <http://www.who.int/hhr/NEW37871OMSOK.pdf>.
29. WHO, "Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies", *Health and Human Rights Publication Series*, No. 5 (April 2005), http://www.who.int/hhr/news/HHR_PRS_19_12_05.pdf.

D. Другие полезные адреса на вебсайтах

30. Institute for Development Studies, "Developing Rights?", *IDS Bulletin*, vol. 36, No. 1 (2005), <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/bulletin/bull361abs.htm#developing>.
31. OHCHR, "Human rights in development: what, why and how" (2000), http://www.undg.org/documents/125-Human_Rights_in_Development__What__Why_and_How_-_Human_Rights_in_Developme.doc.
32. Overseas Development Institute, Rights in action, <http://www.odi.org.uk/rights/index.html>.
33. UNDP, Human Rights Strengthening (HURIST) joint programme between UNDP and OHCHR, <http://www.undp.org/governance/programmes/hurist.htm>.
34. UNDP, Justice and human rights in the Asia-Pacific, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/>.
35. UNICEF, Rights and results, http://www.unicef.org/rightsresults/index_resources.html.
36. UNIFEM, Women's human rights, http://www.unifem.org/gender_issues/human_rights/at_a_glance.php.

