



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 August 2009
Russian
Original: English

Шестидесят четвертая сессия

Пункт 71(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад по вопросу о правах человека и крайней нищете, который представила независимый эксперт по вопросу о правах человека и крайней нищете Магдалена Сепульведа Кармона в соответствии с резолюцией 8/11 Совета по правам человека.

* A/64/150.



Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете

Резюме

Мандат независимого эксперта Организации Объединенных Наций по вопросу о правах человека и крайней нищете содержится в резолюции 8/11 Совета по правам человека. Основное место в работе эксперта занимают ее мероприятия, направленные на обеспечение учета фактора прав человека в контексте международных, региональных и национальных усилий, нацеленных на сокращение масштабов нищеты, и в настоящее время особое внимание она уделяет системам социальной защиты и социального обеспечения.

В настоящем докладе речь идет о воздействии нынешнего глобального финансового кризиса на людей, живущих в крайней нищете, и на реализацию ими своих прав человека. В нем подчеркивается, что кризис дает возможность выйти за рамки перестройки глобальной финансовой и валютной систем и в контексте политических мер поставить во главу угла интересы человека и приступить к расширению систем социальной защиты, применяя подход, основанный на правах человека. В докладе говорится о том, каким образом стандарты в области прав человека могут стать нормативной базой для принятия мер социальной защиты и являться ориентиром в процессе их разработки, реализации и оценки.

В докладе подтверждена политическая воля к спасению экономики охваченных кризисом стран, а также содержится обращенный к международному сообществу настоятельный призыв принять меры и оказать поддержку с целью обеспечить, чтобы те, кто в наибольшей степени продолжает страдать от последствий экономических кризисов, были защищены и получали поддержку благодаря созданию и укреплению систем социальной защиты.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Настоятельная необходимость выполнения взятых ранее обязательств	4
III. Системы социальной защиты	6
IV. Глобальный финансовый кризис и его последствия для прав человека людей, живущих в крайней нищете	7
A. Общие последствия кризиса	8
B. Право на питание	9
C. Право на здоровье	10
D. Право на жилище	10
E. Право на образование	11
F. Последствия для детей	11
G. Последствия для женщин и равенства полов	12
H. Последствия для мигрантов	13
I. Последствия для групп, являющихся жертвами многочисленных форм дискриминации	13
V. Нормы в области прав человека и социальная защита	14
A. Создание нормативной основы	14
B. Признание прав и принципов	15
C. Обязательства, налагаемые экономическими, социальными и культурными правами	16
D. Установление обязанности оказывать международную помощь и сотрудничать	16
VI. Применение основанного на правах человека подхода в отношении систем социальной защиты	17
A. Признание обязательства государства обеспечивать социальную защиту	17
B. Уважение принципов равенства и недискриминации	19
C. Обеспечение прогрессивной реализации экономических, социальных и культурных прав	20
D. Обеспечение участия, транспарентности и подотчетности	20
E. Решение конкретных проблем, обусловленных полом, возрастом и инвалидностью	21
VII. Оказание поддержки системам социальной защиты как мера реагирования на кризис	22
VIII. Необходимость международной помощи и сотрудничества	24
A. Фонд финансирования мер по борьбе с уязвимостью	24
B. Обязательства Группы 20 и другие меры стран-доноров	25
C. Минимальная социальная защита	26
IX. Выводы и рекомендации	28

I. Введение

1. В резолюции 8/11 Совет по правам человека призывает независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете вносить вклад в предпринимаемые на международном уровне усилия, направленные на искоренение нищеты.

2. В 2009 году независимый эксперт участвовала в десятой специальной сессии Совета по правам человека по теме «Воздействие глобальных экономических и финансовых кризисов на универсальную реализацию и эффективное осуществление прав человека». Она также направила письменный документ Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития. В ходе одиннадцатой сессии Совета по правам человека независимый эксперт представила доклад, в котором программы денежных трансфертов были проанализированы с точки зрения прав человека.

3. В настоящем докладе проводится анализ причин, в силу которых в последние месяцы вновь возрос интерес к проблеме социальной защиты, и говорится о том, каким образом это находит свое отражение в практической деятельности. В нем утверждается, что принципы и стандарты в области прав человека необходимо рассматривать в качестве одного из приоритетов в этом отношении.

4. В начале доклада проводится обзор последствий глобального финансового кризиса для реализации прав человека. Затем в нем описываются нынешние нормы в области прав человека, применимые в отношении систем социальной защиты, и указывается, какие требования должны быть выполнены для перехода к применению основанного на правах человека подхода, с тем чтобы оказать содействие в реализации этих инициатив. В нем также говорится о недавних инициативах, выдвинутых на международном уровне в целях повышения эффективности социальной защиты. В конце доклада приводятся рекомендации в отношении расширения и повышения действенности систем социальной защиты путем применения основанного на правах человека подхода.

II. Настоятельная необходимость выполнения взятых ранее обязательств

5. В последние месяцы миллионы людей на всех континентах быстро скатывались в пропасть нищеты и крайней нищеты из-за обвала на финансовых рынках в развитых странах и вызванного им замедления развития глобальной экономики¹.

6. Беспрецедентные негативные последствия нынешнего глобального финансово-экономического кризиса для малоимущих вызывают огромную тревогу. Этот кризис свидетельствует о настоятельной необходимости создания и расширения во всем мире систем социальной защиты, с тем чтобы защитить тех, кто уже живет в нищете, и помочь еще большему числу людей, которые

¹ См., например, World Bank, *Global Monitoring Report 2009: a development emergency* (Washington, D.C., 2009), pp. 1 and 2.

вскоре могут также оказаться в оковах нищеты. Стандарты в области прав человека являются нормативной основой для принятия мер социальной защиты и должны использоваться в целях их разработки, реализации и оценки.

7. Губительные последствия кризиса сказались на реализации прав человека, особенно представителей наиболее уязвимых групп, и на эту ситуацию необходимо незамедлительно обратить внимание и принять меры в связи с ней. Быстрое повышение уровней нищеты не является какой-то непредсказуемой случайностью. Неспособность государств защитить людей от экономических катаклизмов и тот факт, что 80 процентов всех людей на нашей планете имеют крайне ограниченный доступ к адекватной социальной защите или не имеют такого доступа вообще², в огромной мере способствовали созданию ситуации, которую нельзя назвать иначе, чем катастрофа в области прав человека.

8. Нынешний кризис, как и предыдущие, свидетельствует о том, что отсутствие должного внимания к социальной защите и оказанию социальных услуг обходится нынешнему и будущим поколениям чрезвычайно дорого. Хотя фактическое замедление развития экономики может быть ограниченным по продолжительности, его последствия для многих людей могут давать о себе знать на протяжении жизни нескольких поколений. Кризис может чрезвычайно больно ударить по тем, кто не способен обеспечить удовлетворение своих основных потребностей в течение длительного периода безработицы и практически полного отсутствия дохода, и этим людям придется жить в крайней нищете на протяжении всей своей жизни, а их дети также могут прожить всю свою жизнь, находясь в оковах нищеты.

9. Обеспечение доступа к социальной защите не является всего лишь одним из возможных вариантов политики или актом благотворительности, оно является обязательством, закрепленным в международных нормах в области прав человека. Более того, опыт, накопленный в периоды предыдущих кризисов, свидетельствует о том, что обеспечение всеобщего доступа к социальной защите является и рациональным экономическим решением³.

10. В последние месяцы лидеры ведущих стран мира неоднократно заявляли о своей решимости принять меры в связи с коллапсом финансовых рынков. Выделение государственных ресурсов на сумму порядка 18 трлн. долл. США (или почти 30 процентов от валового мирового продукта)⁴ в целях рекапитализации банков, национализации финансовых учреждений и предоставления гарантий на финансовые активы, а также разработка планов налогово-бюджетного стимулирования на сумму почти в 2,7 трлн. долл. США свидетельствуют о беспрецедентной политической воле к принятию мер реагирования на кризис. Мы обязаны проявить аналогичную политическую волю с целью обеспечить, чтобы давно взятые обязательства в отношении сокращения масштабов нищеты и ее искоренения нашли свое воплощение в конкретных действиях и принесли результаты.

² UNDP, *Cash Transfers and Social Protection*, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2008.

³ Martin Ravallion, "Bailing out the world's poorest", *Policy Research Working Paper 4763* (World Bank, Washington, D.C., October 2008).

⁴ A/CONF.214/4, p. 3.

11. Имеющаяся информация дает основание говорить о повсеместном наличии на политическом уровне стремления к инвестированию ресурсов в системы национальной защиты в контексте мер реагирования на кризис. Однако чрезвычайно важно, чтобы все принимаемые меры не оказались краткосрочными и чтобы в контексте этих мер не игнорировались обязательства, касающиеся прав человека. Государства не должны уделять внимание только решению очевидных проблем в архитектуре международной финансово-валютной системы, которые проявились в результате кризиса. Такие меры окажутся недостаточно эффективными, если интересы людей, страдающих из-за кризиса, не займут центральное место в повестке дня и если не будут предприняты шаги в целях защиты их прав.

12. Генеральная Ассамблея должна не только вновь подтвердить политическую волю к спасению экономики государств, но и обеспечить принятие мер в целях выполнения ранее взятых обязательств в отношении искоренения нищеты и уважения прав человека. Даже если кризисов бы и не было, настало время согласиться и признать, что системы социальной защиты необходимы для эффективного выполнения этих обязательств путем обеспечения защиты тех людей, которые продолжают страдать, испытывая на себе чрезвычайно негативные последствия экономических потрясений.

13. Следует признать, что создание систем социальной защиты является непростой задачей. Отсутствие достаточных бюджетных ассигнований еще больше осложняет эту задачу, особенно в периоды экономических катаклизмов, однако имеющие обязательную юридическую силу стандарты в области прав человека обуславливают необходимость создания систем социальной защиты всегда и при любых условиях. Необходимо подчеркнуть, что стратегии и системы социальной защиты способствуют реализации прав человека.

14. Применение основанного на правах человека подхода к инвестированию в системы социальной защиты не только придает «легитимность» таким инвестициям, но и играет важную роль в плане защиты их от последствий коррупции, кумовства и политической нестабильности, к которым могут приводить изменения в составе правительства.

III. Системы социальной защиты

15. Для целей настоящего доклада социальная защита определяется как понятие, охватывающее широкий круг стратегий, призванных обеспечить противостояние рискам и уязвимости отдельных лиц и групп, как тех, которые могут работать, так и тех, которые не могут работать, с тем чтобы помочь им бороться с нищетой и избавляться от ее оков, особенно если она является результатом событий, которые они не в состоянии контролировать. Социальная защита охватывает широкий круг инструментов: от систем программ социальной защиты, систем социальной помощи и социального страхования до механизмов взаимного и неформального управления рисками.

16. Системы социальной защиты являются важным фактором в деле сокращения масштабов нищеты. Они призваны защищать наиболее уязвимых от дальнейшего обнищания и обеспечивать доступ к медицинскому обслуживанию и образованию. Системы социальной защиты выполняют роль экономических стабилизаторов, ограничивая сокращение совокупного спроса и, в то же

время, уменьшая глубину возможного кризиса. Они также помогают обеспечивать социальную сплоченность, которая может уменьшать вероятность общественного недовольства. Помимо этого, если системы социальной защиты должным образом разработаны, они могут способствовать реализации ряда прав человека, таких как право на адекватный уровень жизни, здравоохранение, образование и социальное обеспечение.

17. Системы социальной защиты обычно преследуют три главные цели: а) содействие восстановлению после кризиса, который привел к обнищанию людей; б) обеспечение для «хронических» бедняков возможности вырваться из оков нищеты и противостоять социально-экономическим отношениям, основанным на угнетении; с) оказывать поддержку менее экономически активным беднякам (таким, как престарелые, инвалиды и дети), с тем чтобы нищета не передавалась из поколения в поколение.

18. Что касается всех этих трех целей, то государства уже сейчас в состоянии применять большое число мер и инструментов для создания систем социальной защиты (например, программы страхования, общественные работы, продовольственная помощь, целевые денежные трансферты или социальные фонды). Тем не менее не все эти меры в их нынешнем виде ведут к облегчению бремени нищеты или реализации прав человека.

IV. Глобальный финансовый кризис и его последствия для прав человека людей, живущих в крайней нищете

19. В последние месяцы правительства неоднократно открыто признавали, что экономический кризис неблагоприятно сказывается на людях и, в особенности, на представителях уязвимых групп населения. Тем не менее, за исключением резолюции о последствиях кризиса, которая была принята Советом по правам человека⁵ на его десятой специальной сессии, в большинстве публичных заявлений не признается тот факт, что кризис крайне негативно сказывается на реализации людьми своих прав человека.

20. Итоговый документ посвященной кризису сессии Генеральной Ассамблеи, которая была проведена в июне 2009 года, является подтверждением этому. В нем конкретно упоминается необходимость преодоления гуманитарных издержек кризиса и говорится, что они имеют серьезные последствия для развития и для гуманитарной безопасности тех, кого затронул кризис⁶. Правительства стран — членов Группы 20 также согласились с тем, что они несут «коллективную ответственность за смягчение социальных последствий этого кризиса с целью свести к минимуму ущерб для глобального потенциала в долгосрочной перспективе»⁷.

21. Такие гуманитарные издержки или социальные последствия, как, например, голод, недоедание, болезни, отсутствие доступа к системам социального страхования, неграмотность, также являются причиной нереализации на прак-

⁵ Совет выразил глубокую озабоченность в связи с тем, что универсальная реализация и эффективное осуществление прав человека ставятся под вопрос вследствие множественных и взаимосвязанных последствий кризиса; см. A/HRC/S-10/2.

⁶ A/RES/63/303, приложение, пункт 3.

⁷ “The global plan for recovery and reform”, G-20 communiqué (2 April 2009), para. 25.

тике таких прав человека, как право на питание, водоснабжение и санитарную, охрану здоровья, социальное обеспечение, образование и, если говорить в целом, право на адекватный уровень жизни.

А. Общие последствия кризиса

22. Нынешний кризис начался как кризис рынков капитала в развитых странах, однако он быстро трансформировался и превратился в крупный кризис в реальной экономике всего мира. По прогнозам Международного валютного фонда (МВФ), экономическая активность во всем мире в 2009 года снизится на 1,3 процента, что является самым большим показателем за время после Второй мировой войны. Хотя в количественном выражении, возможно, последствия этого будет трудно определить, несомненно, что финансовый кризис уже оказал серьезное негативное влияние на осуществление и реализацию прав человека. Воздействие кризиса на осуществление прав человека очевидно и вызывает тревогу.

23. Условия жизни самых обездоленных, на которых уже негативно сказался резкий рост цен на продовольствие и энергоресурсы в 2008 году, ухудшились. Более 125 миллионов человек уже пополнили ряды бедняков в результате кризиса цен на продовольствие, и, по прогнозам, в результате нынешнего кризиса ряды тех, кто живет в крайней нищете, в 2009 году увеличатся на 55–90 миллионов человек⁸.

24. По данным Международной организации труда (МОТ), во всем мире число безработных в 2009 году может увеличиться на 20–50 миллионов человек по сравнению с показателем 2007 года⁹. Будет иметь место не только увеличение числа безработных, но, весьма вероятно, и ухудшение условий труда, поскольку возникнет нехватка рабочих мест.

25. Согласно самым последним оценкам прогресса в деле реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, есть области, в которых темпы прогресса либо замедлятся, либо станут отрицательными¹⁰. Оценки свидетельствуют о том, что в ряде наиболее уязвимых стран Африки, находящихся к югу от Сахары, и стран Южной Азии, в которых низки темпы экономического роста и большинство людей живут в крайней нищете, число бедняков и показатели нищеты, как ожидается, увеличатся¹¹.

26. Хотя кризис негативно сказался на всех государствах, развивающиеся страны сталкиваются с дополнительными трудностями, пытаясь преодолеть кризис, что обусловлено ограниченностью их технического и институционального потенциала, необходимого для этого. В странах с низким уровнем дохода объем ассигнований государственного бюджета может резко уменьшиться в результате сокращения объема экспортных поступлений, снижения цен на сырьевые товары, уменьшения сумм денежных переводов, ухудшения положения дел

⁸ World Bank, *Global Monitoring Report 2009: a development emergency* (Washington, D.C., 2009), pp. 1 and 2.

⁹ См. International Labour Organization, *Global Employment Trends, January 2009* (Geneva, 2009).

¹⁰ United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2009* (New York, 2009), p. 4.

¹¹ Ibid., p. 7.

в секторе туризма и сокращения объема прямых иностранных инвестиций, а также возможного уменьшения объема двусторонней и многосторонней помощи. Неудивительно, что три четверти стран, которые располагают ограниченными бюджетными ресурсами, испытывают на себе еще более серьезные негативные последствия кризиса и нуждаются в немедленной помощи, с тем чтобы помочь им защитить домашние хозяйства бедняков¹².

27. Необходимо особо отметить отрицательное воздействие кризиса на реализацию экономических, социальных и культурных прав, а также то непропорционально серьезное негативное влияние, которое он оказывает на уязвимых людей и группы людей. Кризис не только негативно сказывается на осуществлении этих прав, но и ведет к возникновению трудностей экономического характера и росту неравенства, которые являются причиной роста социальной напряженности и могут привести к насилию в обществе и в семье, росту преступности и ослаблению системы государственного управления. Таким образом, кризис негативно сказывается на осуществлении всех прав человека: культурных, гражданских, экономических, политических и социальных.

В. Право на питание

28. По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), ожидается, что число людей, страдающих от недоедания, в 2009 году достигнет своего исторического пика и составит свыше 1 миллиарда человек¹³. По оценкам Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), число голодающих в Южной Азии увеличилось с 300,6 миллиона человек в 2006 году до 405,6 млн. человек в 2008 году¹⁴.

29. Несмотря на снижение цен на нефть, цены на продовольствие в целом остаются весьма высокими и находятся на уровнях 2007 года¹⁵. Это, наряду с экономическим спадом, чрезвычайно негативно сказывается на потреблении продовольствия домашними хозяйствами. По данным ФАО, цены на основные продукты питания продолжают расти в некоторых развивающихся странах, особенно в странах с низким уровнем дохода, испытывающих дефицит продовольствия¹⁶. Это необходимо учитывать наряду с ситуацией, которая имела место в предыдущие кризисные периоды, особенно в Азии, где бедные домашние хозяйства в качестве первой меры, направленной на сокращение расходов на продовольствие и общих расходов, начинают потреблять меньше неосновных продуктов питания¹⁷.

¹² См. Louise Cord and others, "The global economic crisis: assessing vulnerability with a poverty lens", Policy note (Washington, D.C., World Bank, 2009).

¹³ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Insecurity in the World 2008* (Rome, 2008).

¹⁴ См. UNICEF, "A matter of magnitude: the impact of the economic crisis on women and children in South Asia" (June 2009).

¹⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Crop prospects and food situation*, No. 3 (July 2009).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ UNICEF, "A matter of magnitude: the impact of the economic crisis on women and children in South Asia" (June 2009).

30. Поэтому, хотя повышение цен и экономический спад могут иметь лишь временный характер, они могут оказывать долгосрочное негативное влияние на жизнь людей, которые вынуждены потреблять меньше продуктов питания. Наиболее негативно это сказывается на удовлетворении особых потребностей беременных и кормящих женщин, а также детей в продуктах питания. В домашних хозяйствах женщины, как правило, первыми начинают испытывать на себе последствия нехватки продуктов питания, в результате чего матери страдают от недоедания, у беременных женщин отмечается неадекватное развитие плода, а у детей в первые годы жизни наблюдается задержка роста. Эти элементы, как известно, сказываются на выживании и развитии детей. В долгосрочной перспективе это может неблагоприятно отразиться на учебе детей, что приведет к неадекватному развитию человеческого капитала, снижению производительности и, как следствие, к сужению возможностей в плане освобождения от оков нищеты.

С. Право на здоровье

31. Одним из следствий плохого питания является то, что здоровье живущих в нищете людей, по всей вероятности, будет ухудшаться, а это чревато последствиями, с которыми впоследствии будет чрезвычайно трудно бороться. Следует учитывать два фактора. Во-первых, в результате продовольственного кризиса 2007–2008 годов состояние здоровья многих людей уже ухудшилось¹⁸. Во-вторых, низкие доходы и их негарантированность, в отсутствие социальной помощи, еще более ухудшают ситуацию.

32. На данном этапе слишком рано говорить о конкретных аспектах ухудшения здоровья людей в результате кризиса, однако данные о последствиях кризиса цен на продовольствие начинают поступать, и опыт, накопленный в периоды других кризисов, позволяет предположить, что они являются надежными показателями. В Индонезии показатель использования услуг государственной системы здравоохранения в период экономического кризиса 1997 года сократился с 7,4 процента до 5,6 процента среди взрослых и с 26 процентов до 20 процентов среди детей в период между 1997–1998 годов¹⁹. Можно ожидать, что в результате нынешнего кризиса аналогичная ситуация сложится и в некоторых развивающихся странах. По состоянию на май 2009 года Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) уже зарегистрировала сокращение бюджетных ассигнований на нужды здравоохранения в 16 странах²⁰.

Д. Право на жилище

33. Коллапс рынков жилья в развитых странах стал причиной нынешнего кризиса. В результате глобализации рынков жилья и недвижимости, а также стратегий экономической перестройки люди, входящие в группы с более низкими доходами, в последние годы не могут приобрести жилье в больших городах. Ограниченный доступ к кредитам наряду с чрезвычайно высокими показа-

¹⁸ См. http://www.who.int/food_crisis/global_food_crisis/en/index.html.

¹⁹ См. “Social health protection” available at <http://www.ilo.org/public/libdoc/ILC2009/TD9/Evans%20TD9.pdf>.

²⁰ Ibid.

телями безработицы еще более осложняют проблему для тех, кто подыскивает жилье, особенно для тех из них, кто живет в нищете²¹.

34. Кризис также сразу сказался и на гарантированности владения жильем как владельцев жилья, так и его арендаторов, особенно в странах, которые в большей степени оказались затронутыми коллапсом рынка жилья. Утрата права выкупа жилья означает его потерю, и зачастую в результате этого люди становятся бездомными или имеют неадекватные жилищные условия.

Е. Право на образование

35. Несмотря на прогресс в деле обеспечения всеобщего начального образования, в последнем докладе о реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, указано, что 10 процентов детей начального школьного возраста не посещают школу и что темпы прогресса в деле улучшения показателей набора в школы являются недостаточными для того, чтобы добиться соответствующей цели к 2015 году. Кризис усугубляет проблемы, поскольку улучшение показателей набора часто связано с увеличением объема национальных ассигнований на нужды сектора образования, однако положение дел может измениться в худшую сторону, если суммы соответствующих ассигнований в национальных бюджетах будут уменьшаться.

36. Как и в периоды предыдущих кризисов, дети из самых бедных домашних хозяйств в наибольшей степени испытывают на себе негативное воздействие экономического спада. Бедные семьи часто устанавливают для себя приоритеты в отношении тех или иных видов деятельности: учеба в школе приносится в жертву оплачиваемому или неоплачиваемому домашнему труду, с тем чтобы можно было облегчить финансовое бремя, лежащее на плечах семьи²². Например, в Индонезии в период экономического кризиса 1997 года в два раза увеличилось число детей, не охваченных системой школьного образования²³.

Г. Последствия для детей

37. Собранный в периоды предыдущих кризисов информация об увеличении показателей недоедания среди детей и сокращении показателей их набора в школы, о чем говорилось выше, свидетельствует о непропорционально большом негативном воздействии экономических кризисов на детей. Экономические трудности и другие изменения, которые серьезно ограничивают возможности семей, чрезвычайно сильно сказываются на детях. Их зависимость от поддержки членов семьи и социальных услуг обуславливает их особую уязвимость в периоды затяжных спадов, когда имеют место уменьшение объема ассигнований национальных бюджетов, а также сокращение расходов на социальные нужды.

²¹ См. A/HRC/10/7.

²² См. T. Woldehanna, N. Jones and B. Telefera, "The invisibility of children's paid and unpaid work: implications for Ethiopia's national poverty reduction policy", *Childhood* 2008; 15:177-201.

²³ E. Frankenberg, D. Thomas and K. Beegle, "The real costs of Indonesia's economic crisis: preliminary findings from the Indonesia family life surveys", in Rand Labor and Population Program Papers (1999).

38. Особую обеспокоенность вызывают долгосрочные негативные последствия нынешнего кризиса для детей. Результаты различных исследований свидетельствуют о том, что ограниченный доступ детей к услугам систем здравоохранения и образования в периоды кризисов имеет негативные последствия, которые сказываются на протяжении всей их жизни. Эти последствия особенно тяжелы, когда в первые месяцы жизни младенцы недоедают и лишены ухода и заботы²⁴.

Г. Последствия для женщин и равенства полов

39. Поскольку женщины страдают от самых разных форм дискриминации, последствия кризиса сказываются на них в непропорционально большей степени. Кроме этого, их положение усугубляется ограниченностью их доступа на рынок труда, а также доступа к системе социального обеспечения. Женщины в большей степени, чем мужчины, рискуют оказаться в неблагоприятной ситуации на рынке труда или стать безработными. Кроме этого, в периоды кризисов женщины, как правило, выполняют больший объем неоплачиваемой работы и работы по дому, и последствия этого в полной мере не были изучены или освещены в соответствующей литературе. Представляется, что в 2008 году степень неравенства между мужчинами и женщинами в сфере занятости понизилась, однако это объясняется лишь тем, что первоначально экономический кризис в большей степени дает о себе знать в тех отраслях, где доминируют мужчины (например, строительство и автомобилестроение), а не какими-либо успехами в деле борьбы за равенство полов. Кроме этого, в секторах, где занято большое число женщин, показатель деловой активности, как правило, значительно снижается²⁵.

40. Сокращение расходов на социальные нужды также обычно в непропорционально большей степени негативно сказывается на доступе женщин и девочек к услугам секторов образования и здравоохранения. Например, среди детей, которые бросают учебу в школе, с тем чтобы помогать по хозяйству, число девочек превышает число мальчиков, и в результате этого повышается степень неравенства между мальчиками и девочками в сфере образования.

41. Женщины и девочки также испытывают на себе долгосрочные негативные последствия тех мер, к которым прибегают домашние хозяйства, стремясь каким-то образом выйти из положения после утраты дохода в отсутствие внешней поддержки. Например, беременные женщины подвергаются риску, поскольку они обычно не прибегают к медицинским услугам, которые им не по карману, и в то же время они в большей степени рискуют заболеть, поскольку качество их питания неадекватно. Показатель материнской смертности также растет, поскольку роды принимаются вне медицинских учреждений. Существует вероятность того, что для достижения сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития, связанных с женщинами, понадобится

²⁴ H. Alderman, J. Hoddinott and Bill Kinsey, "Long term consequences of early childhood malnutrition", *Oxford Economic Papers* (2006) and W. Fung, and W. Ha, "Intergenerational effects of the 1959-61 China famine", UNDP (2008).

²⁵ International Labour Organization, "The financial and economic crisis: a decent work response" (March 2009), para. 46.

еще больше времени и что темпы прогресса, достигнутого в деле обеспечения равенства полов, замедлятся или станут негативными.

Н. Последствия для мигрантов

42. Представляется, что в настоящее время не проводятся какие-либо всеобъемлющие исследования с целью определить последствия экономического спада для трудящихся-мигрантов и главным образом это объясняется тем, что различные сектора экономики, где заняты трудящиеся-мигранты, в разной степени оказываются затронутыми кризисом. Тем не менее следует осветить два аспекта. Во-первых, еще до начала кризиса многие трудящиеся-мигранты как в развитых, так и в развивающихся странах уже были «работающими бедняками». Во-вторых, ложное представление о том, что мигранты отнимают рабочие места у граждан той или иной страны и что они конкурируют с ними, стремясь получить скудное пособие по линии социального обеспечения, обычно побуждает правительства принимать меры в целях сокращения числа мигрантов²⁶.

43. Опыт прошлого показывает, что трудящиеся-мигранты, особенно трудящиеся женщины-мигранты оказываются чрезвычайно уязвимыми в периоды кризисов. По данным МОТ, даже если трудящиеся-мигранты не теряют работу, они могут оказаться вынужденными соглашаться работать за меньшую плату и трудиться в тяжелых условиях, стремясь сохранить свою работу и иметь надежный источник дохода²⁷. Помимо этого, в периоды спада тяжелая ситуация на рынке труда и все большая дискриминация и ксенофобия крайне негативно сказываются на реализации мигрантами их прав человека.

I. Последствия для групп, являющихся жертвами многочисленных форм дискриминации

44. Когда имеют место многочисленные формы дискриминации, последствия кризисов оказываются иными, и оценку этих форм дискриминации необходимо проводить в комплексе. Несмотря на трудности, с которыми сопряжена оценка всех последствий кризиса для других конкретных групп, которые являются уязвимыми перед лицом дискриминации, опыт, накопленный в периоды предыдущих кризисов, говорит о том, что в непропорционально большой степени затронутыми оказываются и другие группы населения. Например, в период экономического спада те, кого в последнюю очередь принимают на работу, оказываются уволенными первыми. Поэтому в непропорционально большой степени негативные последствия кризисов испытывают на себе молодые люди, пожилые граждане и инвалиды. Вероятно также, что нынешний кризис в непропорционально большой степени затронет и коренные народы, поскольку исторически они всегда относились к беднейшим и наиболее маргинализированным группам населения.

²⁶ “The impact of the global financial crisis on migration”, *IOM Policy Brief* (January 2009).

²⁷ Azfar Khan, Rola Abimourched, Ruxandra Oana Ciobanu, “The global economic crisis and the impact on migrant workers” (International Labour Organization, 7 April 2009).

45. В зависимости от опыта человека и совокупности различных признаков, являющихся причиной дискриминации, таких как пол, раса, национальность, каста, социальный класс, возраст, гражданство и другие факторы, некоторые отдельные люди столкнутся с гораздо большими трудностями в результате кризиса. Таким образом, взаимосвязь между, например, такими факторами, как пол, возраст, раса и инвалидность, должна учитываться при проведении оценки негативных последствий кризиса с точки зрения реализации прав человека.

V. Нормы в области прав человека и социальная защита

46. Для того чтобы обеспечить защиту и уважение основных прав, которые имеют жизненно важное значение для защиты малоимущих (например, право на здоровье, социальное обеспечение и право на адекватный жизненный уровень), государствам необходимо разрабатывать и осуществлять стратегии социальной защиты. Стратегии социальной защиты могут не только в весьма большой степени содействовать реализации всех прав человека, но и могут стать более эффективными, если они будут зиждиться на подходе, основанном на правах человека.

A. Создание нормативной основы

47. Нормы в области прав человека составляют основу, обеспечивающую распределение прав и обязанностей отдельных людей, групп и государств. Таким образом, с точки зрения прав человека, те, кто пользуется социальной защитой, являются держателями прав, которые могут на законном основании предъявлять требования, касающиеся распределения ресурсов. Государства и другие субъекты являются носителями обязанностей, которые несут ответственность и должны отвечать за свои действия или бездействие.

48. Необходимо обеспечивать применение международных стандартов, и для этого государства должны, в частности, принимать новые законы, разрабатывать нормативные рамки, вносить поправки в существующие национальные законы и административные процедуры, укреплять судебные системы, создавать национальные правозащитные учреждения, расширять участие и совершенствовать социально-экономические стандарты. Поэтому государства обязаны проводить структурные реформы с целью обеспечить, среди прочего, бесплатное и обязательное начальное образование, ликвидацию всех форм принудительного или обязательного труда, упразднение детского труда, равенство перед законом и справедливый доступ к ресурсам, которые необходимы для эффективного функционирования систем социальной защиты.

49. Кроме этого, государства должны укреплять механизмы, которые дают возможность людям заявлять о своих правах, а также создавать возможности для того, чтобы они имели доступ к механизмам, позволяющим им отстаивать свои права, и использовали эти механизмы. Такие меры в весьма большой степени помогают понизить степень уязвимости и риски и расширяют возможности домашних хозяйств в плане управления рисками и повышения своего уровня жизни. Например, потенциальные бенефициары программ социальной защиты должны знать, какие пособия они могут получать, и должны иметь возможность оспаривать решения, которые влияют на их льготы.

В. Признание прав и принципов

50. Для того чтобы обеспечить всестороннюю реализацию широкого круга прав, закрепленных в международных нормах в области прав человека, государства должны разрабатывать стратегии и системы социальной защиты. Обязанность осуществлять стратегии в целях повышения эффективности защиты, которой могут пользоваться малоимущие, вытекает непосредственно из ряда прав человека, в частности права на социальное обеспечение и права на адекватный уровень жизни; оба этих права закреплены во Всеобщей декларации прав человека и ряде международных договоров²⁸ и конвенций МОТ, в частности в Конвенции № 102 о минимальных нормах социального обеспечения 1952 года.

51. Тем не менее с социальной защитой связаны не только эти два права. К ней имеют отношение целый ряд других прав, таких как право на наивысший достижимый уровень здоровья, право на образование, защита семьи и пособия по беременности и родам, право на труд, право на защиту занятости и права пожилых людей.

52. Кроме этих экономических и социальных прав имеются другие права человека, которые являются релевантными, когда определяются меры социальной защиты и пути их реализации, например право на участие в общественной жизни, право на доступ к информации и право на эффективное средство правовой защиты. Релевантными являются также принципы равенства, недискриминации, транспарентности и подотчетности. Эти права имеют весьма важное значение для обеспечения функционирования эффективных и надлежащих систем социальной защиты, например, путем обеспечения участия населения в процессах формирования системы социальной защиты в той или иной стране и путем создания возможностей для того, чтобы граждане могли требовать выплаты причитающихся им пособий по линии социального страхования.

53. Гражданские и политические права также в весьма большой степени содействуют обеспечению защиты от определенных видов рисков и опасностей, в частности, тех, которые возникают по вине государства, таких как бесчеловечное обращение, произвольный арест или содержание под стражей или необоснованные ограничения на деятельность средств массовой информации и журналистов.

²⁸ Право на социальное обеспечение закреплено в статьях 22 и 25 Всеобщей декларации прав человека; статьях 9 и 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; в подпункте IV пункта (е) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; в подпункте (е) пункта 1 статьи 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; статье 26 Конвенции о правах ребенка; и статье 27 Международной конвенции о защите трудящихся-мигрантов и членов их семей. Оно также закреплено в региональных документах по правам человека, таких как Сан-Сальвадорский протокол, статья 9, и Европейская социальная хартия, статья 12. В пункте 4 статьи 18 Африканской хартии прав человека и народов указано, что «пожилые и нетрудоспособные лица имеют право на особые меры защиты в соответствии с их физическими или моральными нуждами».

С. Обязательства, налагаемые экономическими, социальными и культурными правами

54. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах налагает на государства-участники ряд обязательств, которые имеют отношение к созданию систем социальной защиты:

а) минимальное основное обязательство обеспечить достижение, по меньшей мере, минимальных необходимых уровней всех экономических, социальных и культурных прав: минимальные уровни, которые должны быть достигнуты, преследуют цель обеспечить основными средствами к существованию и медицинским обслуживанием всех членов общества, а также обеспечить защиту любому человеку, не имеющему адекватных ресурсов. В этой связи меры социальной защиты могут рассматриваться в качестве мер, направленных на обеспечение соблюдения основных минимальных стандартов в отношении экономических, социальных и культурных прав;

б) обязательство обеспечить прогрессивную реализацию всех экономических, социальных и культурных прав: государства обязаны в максимальной степени выделять имеющиеся в их распоряжении ресурсы на обеспечение прогрессивной реализации этих прав. Важно отметить, что выделение ресурсов не полностью отдано на усмотрение государств. Государства обязаны придавать определенную приоритетность выделению ресурсов с целью обеспечить основными средствами к существованию и социальной защитой каждого. Это обязательство означает, что ретрогрессивные меры являются неприемлемыми. Поэтому, если меры принимаются с целью сократить масштабы или уровень программ социальной защиты, государства должны доказать, что они были приняты после рассмотрения всех альтернативных вариантов и являются в полной мере оправданными с точки зрения защиты всех экономических, социальных и культурных прав²⁹;

в) обязательство обеспечить специальную защиту наиболее уязвимых лиц и групп: нормы в области прав человека позволяют уделять особое внимание представителям наиболее уязвимых и маргинализированных групп. Испытываемая ими необходимость в специальной помощи, которая обеспечивала бы реализацию их прав, должна являться приоритетной, и при этом должна быть гарантирована недискриминация. Принцип равенства требует, чтобы государства в определенных ситуациях принимали аффирмативные или позитивные меры, с тем чтобы смягчить или устранить условия, которые могут порождать дискриминацию или способствовать ее сохранению.

Д. Установление обязанности оказывать международную помощь и сотрудничать

55. Обязанность сотрудничать закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций (статьи 55 и 56) и предусмотрена в ряде договоров по правам человека (например, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 21) и в Конвенции о правах ребенка (статья 4)).

²⁹ См. CESCR general comment No. 3, para. 12; general comment No. 12, para. 28; general comment No. 14, para. 18; and general comment No. 19, paras. 40-42.

Обязанность государств оказывать международную помощь и сотрудничать связана с оказанием поддержки системам социальной защиты во всем мире и их укреплении. Международное сотрудничество имеет весьма важное значение, поскольку оно дает развивающимся государствам возможность решать проблему ограниченности ресурсов и институционального и технического потенциала, с которой они сталкиваются, принимая меры социальной защиты.

56. До настоящего времени международная помощь была главным образом связана с программами микрокредитования и создания рабочих мест. Создание систем социальной защиты должно также стать одной из целей в контексте оказания международной помощи, поскольку оно помогает защитить основные права человека тех, кто не может получить достаточного дохода за счет своей трудовой деятельности или получать выплаты по линии социального страхования в том или ином экономическом секторе.

VI. Применение основанного на правах человека подхода в отношении систем социальной защиты

57. Та или иная национальная стратегия социальной защиты не может рассматриваться изолированно от обязательств в отношении прав человека. В настоящем разделе речь идет о том, каким образом права человека связаны с социальной защитой, и рассматриваются некоторые последствия этого для разработки и осуществления программ социальной защиты. При принятии решения о подходящей для того или иного государства системе социальной защиты во внимание должны приниматься связанные с правами человека обязательства, о которых говорится ниже.

A. Признание обязательства государства обеспечивать социальную защиту

58. Право на социальное обеспечение прочно закреплено в международных нормах в области прав человека, региональных договорах и ряде конвенций МОТ³⁰. Тем не менее этому праву, вероятно, уделяется меньше всего внимания по сравнению со всеми другими правами человека. По оценкам, 80 процентов людей во всем мире лишены этого права, а 20 процентов из них живут в крайней нищете³¹. Отсутствие жизнеспособных систем социального обеспечения во всем мире не случайно — оно является непосредственным следствием нежелания государств осуществлять капиталовложения в эту область.

59. Нормативное наполнение права на социальное обеспечение предусматривает как социальное страхование (программы социального обеспечения за счет средств предпринимателей и взносов работников), так и социальную помощь (программы, не предусматривающие внесения взносов). Не предусматривающие внесения взносов программы играют важную роль, поскольку маловероятно, что каждый человек будет адекватно застрахован в рамках первой из этих двух систем. Таким образом, данное право налагает на государства обязатель-

³⁰ См. сноску 28 выше.

³¹ “Social Security for all”, *Social Security Policy Briefings*, Paper 7 (Geneva, International Labour Office, 2009), p. 3.

ство в той степени, в какой это позволяют сделать имеющиеся ресурсы, обеспечивать оказание защиты и помощи самым малоимущим, которые обычно не охвачены программами социального страхования, финансируемыми за счет отчислений предпринимателей и взносов трудящихся.

60. В замечании общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам конкретно определил основные элементы права на социальное обеспечение, которое предполагает предоставление помощи в целях обеспечения медицинским обслуживанием, в случае болезни, наступления старости, безработицы, производственной травмы, а также выплату семейных пособий и пособий на детей, оплату отпуска по беременности и родам, выплаты пособий по инвалидности, а также пособий лицам, пережившим кормильца, и сиротам³².

61. Комитет заявил, что размеры пособий должны быть адекватными и что условия, дающие право на получение льгот, должны быть разумными, соразмерными и транспарентными, а также должны быть приемлемыми для тех, кто имеет право на получение пособий. Комитет отметил, в частности, важное значение обеспечения минимального охвата системой страхования тех, кто трудится в неформальном секторе экономики, поскольку они не имеют доступа к формальным программам страхования, заявив, что это право включает в себя право не быть объектом произвольных и необоснованных ограничений на пользование существующей системой социального обеспечения, будь она государственной или частной, а также право на равное пользование адекватной защитой в случае социальных рисков и чрезвычайных ситуаций³³.

62. Комитет также определил основные обязательства государств, включающие обязательство обеспечивать доступ к программам социального обеспечения, которые гарантируют минимальный необходимый уровень всем лицам и семьям, и предоставлять право доступа к системам или программам социального обеспечения на недискриминационной основе, особенно обездоленным и маргинализированным лицам и группам. Со временем государства должны обеспечить полную реализацию права на социальное обеспечение в максимальных пределах имеющихся ресурсов.

63. Применение основанного на правах человека подхода требует отказа от необоснованных предубеждений в отношении систем социального страхования, например представления о том, что такие системы являются слишком дорогостоящими или могут делать людей зависимыми от них. Проведенные МОТ расчеты показали, что формирование комплекса минимальных гарантий, включая выплату базовых пособий наличными пожилым людям и семьям с детьми, оказание социальной помощи безработным и обеспечение доступа к основным медицинским услугам, можно, хотя бы частично, обеспечить почти во всех странах³⁴.

³² E/C.12/GC/19.

³³ Там же, пункт 9.

³⁴ "Can low-income countries afford basic social security?", *Social Security Policy Briefings*, Paper 3 (Geneva, International Labour Office, 2003), p. 17.

В. Уважение принципов равенства и недискриминации

64. Основанный на правах человека подход предполагает, что государства выполняют свою обязанность обеспечивать защиту от рисков и чрезвычайных ситуаций на справедливой и недискриминационной основе. Принятие этих основополагающих принципов влечет за собой проведение тщательного анализа вариантов политики с целью избежать несправедливого исключения нуждающихся в защите групп из сферы действия систем социального обеспечения.

65. Это также предполагает, что предпочтение будет отдаваться системам, которые являются универсальными, а не тем, которые охватывают лишь конкретную категорию лиц (например, выплата пенсии всем лицам старше определенного возраста, а не лишь некоторым лицам из этой возрастной группы). Даже в рамках целевых систем социального обеспечения принципы равенства и недискриминации должны уважаться, что делает выработку критериев создания целевых программ социального обеспечения проблемой, решением которой должны постоянно заниматься те, кто работает в этой области.

66. Критерии приема в целевые программы должны быть справедливыми, обоснованными, объективными и транспарентными, и люди должны иметь доступ к механизмам обжалования решений в тех случаях, когда в их отношении совершается ошибка. В рамках целевых программ недопустимо также навешивать ярлыки на их бенефициаров.

67. В целях выполнения этих требований в периоды нехватки ресурсов целевыми программами должны быть охвачены широкие категории населения (например, с учетом возраста, места проживания, общепризнанной степени маргинализации), а в рамках этих категорий каждая льгота должна быть универсальной (например, универсальный охват всех людей в возрасте старше 65 лет). По мере расширения возможностей можно применять более сложные подходы к определению целевых групп. Помимо этого, должны приниматься меры с целью обеспечить, чтобы системы социального страхования со временем стали охватывать всех, когда экономика начнет восстанавливаться и объем государственных поступлений будет увеличиваться.

68. Политические решения должны быть основаны на универсальности прав человека и потенциале государства. Зачастую целевые программы являются дорогостоящими, их осуществление сопряжено с трудностями и они подрывают социальную солидарность. Помимо этого, опыт показывает, что технические проблемы при разработке не позволяют обеспечить, чтобы целевые программы реально охватывали наиболее уязвимых. Кроме этого, результаты эмпирических исследований свидетельствуют о том, что тщательный отбор целевых групп для программ социального обеспечения не ведет к более значительному сокращению масштабов нищеты и что уровни маргинализации остаются высокими из-за данных, которые при этом используются. На основе результатов исследования, которое проводилось в одной из стран, Всемирный банк пришел к выводу о том, что критерии формирования целевой группы для одной из программ являлись: «не содержащими точной информации или даже вводящими в заблуждение относительно последствий нищеты и эффективности

затрат, связанных с борьбой с нищетой»³⁵. Результаты исследований также говорят о том, что соответствующие программы в Латинской Америке не охватывали соответствующие группы населения на 26–84 процента³⁶. В этом смысле универсальные программы могут на практике обеспечивать лучший охват, чем целевые программы, и они сопряжены с меньшими расходами, особенно в тех странах, где административный потенциал ограничен.

С. Обеспечение прогрессивной реализации экономических, социальных и культурных прав

69. Инструменты социальной защиты должны разрабатываться с учетом долгосрочных последствий, которые эти меры могут иметь в плане расширения охвата системой социального страхования и выполнения государством своего обязательства обеспечить его. Программы социальной поддержки (обычно программы оказания помощи натурой, например в виде продовольственных пайков) являются одним из особых политических инструментов, призванных предотвратить обнищание людей и помочь им в чрезвычайных ситуациях. Они используются с тем, чтобы не допустить падения уровня жизни людей ниже определенной стандартной отметки, и обычно они являются краткосрочными и охватывают весьма ограниченную группу населения. Эти программы могут в определенной степени облегчить страдания людей в краткосрочной перспективе. Тем не менее, если они очень непродолжительны и маломасштабны, существует вероятность того, что они не принесут желаемого эффекта с точки зрения борьбы с нищетой в долгосрочной перспективе.

70. В целом системы социальной поддержки не могут привести к устранению причин, лежащих в основе нищеты и уязвимости. Их краткосрочный характер и ограниченность охвата ими могут стать причиной ошибок при отборе тех, на кого они рассчитаны (невключение потенциальных бенефициаров), а это противоречит принципам недискриминации и универсальности. Более того, поскольку они носят краткосрочный характер, они не могут создать для государства стимулы к оказанию более качественных основных социальных услуг в долгосрочной перспективе. Для того чтобы обеспечить соблюдение принципа прогрессивной реализации, государствам следует разрабатывать планы действий в целях постепенного перехода от программ социальной поддержки к стабильной общенациональной системе социального обеспечения.

Д. Обеспечение участия, транспарентности и подотчетности

71. Применение основанного на правах человека подхода к системам социальной защиты предполагает учет основополагающих принципов участия, подотчетности и транспарентности при разработке, осуществлении и оценке всех стратегий, охватываемых такими системами. Эти принципы имеют весьма важное значение с точки зрения обеспечения эффективности принимаемых

³⁵ “How relevant is targeting to the success of an antipoverty program?” *Policy Research Working Paper 4385* (Washington, D. C., November 2007).

³⁶ Thandika Mkandawire, “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”, *Social Policy and Development Programme Paper Number 23* (United Nations Research Institute for Social Development, December 2005).

мер, а также согласуются с основными обязательствами государств в отношении права каждого участвовать в общественной жизни, иметь доступ к информации, а также доступ к средствам защиты в случаях нарушений.

72. Существует большая вероятность того, что основные цели систем социальной защиты не будут достигнуты, если такие системы будут разрабатываться без активного участия тех, кто должен являться их бенефициарами, а также если в рамках таких систем не обеспечен учет мнений тех, кому они призваны оказывать поддержку. Результаты оценок рисков и уязвимости бенефициаров являются важной информацией, необходимой для создания систем социальной защиты, однако она не может заменить собой механизмы, поощряющие действенное участие бенефициаров в рамках всего процесса разработки и осуществления программ.

73. С точки зрения прав человека возможности праводержателей в плане ознакомления со своими правами и их отстаивания должны расширяться и укрепляться. Люди должны иметь такие возможности, и в этом плане жизненно важное значение имеет доступ к информации. Если о существовании программ социальной защиты не известно тем, кому они должны приносить блага, существует еще большая вероятность несправедливого исключения из нее потенциальных бенефициаров. Особенно важное значение имеет транспарентность функционирования любой такой программы. В контексте мер, направленных на обеспечение транспарентности, особое внимание должно уделяться тому, чтобы информация была доступной, в культурном и физическом плане, особенно для уязвимых групп, чей доступ может быть ограничен в силу языковых различий, ограниченности их возможностей в плане передвижения или из-за нехватки необходимых ресурсов.

74. Отсутствие доступных и действенных механизмов обеспечения транспарентности и подотчетности может легко привести к коррупции и мошенничеству в рамках систем социальной защиты. Существует опасность того, что в контексте тех программ, которые не располагают каналами для получения и обработки жалоб от их бенефициаров, а также для принятия мер реагирования в связи с такими жалобами, злоупотребления приобретут хронический характер.

Е. Решение конкретных проблем, обусловленных полом, возрастом и инвалидностью

75. Меры социальной защиты необходимо разрабатывать без какой-либо дискриминации, и они призваны обеспечить защиту самых нуждающихся. Хотя инструменты социальной защиты могут способствовать более эффективной реализации прав уязвимых, неадекватно разработанные меры могут привести к обратному эффекту.

76. Меры социальной защиты могут оказывать различное воздействие в зависимости от пола, возраста, инвалидности, этнической принадлежности или других характеристик бенефициара. Зачастую в контексте таких мер не учитываются особые потребности возглавляемых женщинами домашних хозяйств, пожилых людей и инвалидов. Например, меры, принимаемые правительствами в целях защиты занятости, зачастую основаны на стереотипном представлении о мужчине, как о кормильце семьи, и о женщине, как члене семьи, обеспечи-

вающем уход, и поэтому такие меры охватывают главным образом те сектора экономики, где доминируют мужчины. Например, в контексте программ публичных работ приоритетное внимание чаще уделяют тем видам деятельности, которыми занимаются главным образом мужчины, например, строительству.

77. Понимание того, что системы социальной защиты, как широкий комплекс стратегий, которые выходят за рамки обеспечения получения дохода, имеет весьма важное значение, когда речь идет об удовлетворении потребностей представителей наиболее уязвимых групп, улучшение жизни и социальная интеграция которых зависят от оказываемых им социальных услуг. Имеется много данных о том, что дети являются главными косвенными бенефициарами мер социальной защиты. Однако имеются также свидетельства того, что одно лишь обеспечение получения дохода не позволит улучшить положение детей в целом, если системы социальных услуг отсутствуют или являются неадекватными. Точно также отсутствие комплексных систем социальных услуг для престарелых и инвалидов, наверняка, приведет к снижению действенности мер по социальному обеспечению.

78. Может также возникнуть необходимость специальных мер или позитивных действий. Все пожилые люди и инвалиды, которые не в состоянии работать, нуждаются в получении услуг в рамках систем социальной защиты на постоянной основе. Базовые пенсии по старости для всех являются одним из элементов того, что МОТ считает базовой социальной защитой. По меньшей мере в 72 странах мира имеется всеобщая пенсионная система, причем 46 из них составляют страны с низким или средним уровнем доходов³⁷.

VII. Оказание поддержки системам социальной защиты как мера реагирования на кризис

79. С точки зрения прав человека стратегии правительств, направленные на стимулирование роста на основе лишь макроэкономических факторов, необязательно способствуют оказанию помощи малоимущим и наиболее уязвимым в целях смягчения воздействия на них кризисов. Для принятия адекватных мер реагирования на нынешний кризис и обеспечения защиты всех людей и всегда необходима более системная по своему характеру стратегия, которая будет активно способствовать реализации прав человека.

80. В прошлом в экономической литературе утверждалось, что имеет место своего рода компромисс между укреплением систем социального обеспечения в целях защиты самых обездоленных, с одной стороны, и содействием активизации экономической деятельности в период после кризиса, с другой стороны. В последние годы справедливость этого утверждения все чаще ставится под сомнение. Как объясняет Всемирный банк, когда в период кризиса государственные ассигнования доходят до самых обездоленных, это еще больше стимулирует совокупный спрос, а значит и выпуск продукции, если учесть, что малоимущие обычно в большей степени склонны потреблять³⁸.

³⁷ <http://www.helpage.org/Researchandpolicy/Socialprotection/PensionWatch/Feasibility>.

³⁸ Martin Ravallion, "Bailing out the world's poorest", *Policy Research Working Paper 4763* (World Bank, Washington D.C., October 2008), p. 6.

81. Новейшие экономические теории и данные также ставят под сомнение существование такого компромисса между социальной защитой и долгосрочным экономическим ростом, и утверждается, что неудовлетворение краткосрочных потребностей самых бедных жертв кризиса не только замедляет макроэкономическую стабилизацию, достигнутую за счет текущих государственных расходов, но и усугубляет нищету и неравенство в долгосрочной перспективе, что негативно сказывается на росте в более долгосрочной перспективе³⁹.

82. Меры социальной защиты должны являться частью национальных пакетов мер по восстановлению. Некоторые страны уже начали этот процесс. Например, в 2009 году Австралия в рамках пакета мер экономического стимулирования израсходует одну треть средств на оказание помощи наличными семьям с низким и средним уровнями доходов. В Японии имеющим детей родителям выдаются безвозмездные субсидии на удовлетворение их нужд. В Южной Африке программы предоставления субсидий по линии социального страхования и обеспечения питания детей в школах были расширены и в то же время был расширен охват населения субсидиями на детей и пенсиями, предоставляемыми по линии социального вспомоществования. В Бразилии и Коста-Рике соответствующие пакеты мер предусматривают, в частности, продление срока выплат нынешних пособий по безработице.

83. Сейчас, когда разрабатываются меры реагирования на нынешний кризис, государствам не следует стремиться изыскивать пути для быстрого решения связанных с нищетой и социальной необеспеченностью людей проблем в краткосрочной перспективе. Необходимо учитывать уроки прошлого. Страны, которые оказались затронутыми кризисом в Азии в 90-х годах прошлого века, создали системы социальной защиты, призванные помочь беднякам справиться с неблагоприятными последствиями кризиса. Оглядываясь назад, можно сказать, что эти системы были слишком маломасштабными, носили временный характер и были созданы с опозданием, и, кроме того, на них ушло очень много средств. Данные свидетельствуют о наличии двух ключевых пробелов в защите, которую могут обеспечивать такие системы. Во-первых, поддержка, которая на первых порах оказывается бенефициарам, может помочь им справиться с последствиями кризиса, однако они по-прежнему останутся уязвимыми перед лицом будущих кризисов, что само по себе лишает всякого смысла систему социальной защиты. Во-вторых, в контексте реализации целого ряда программ отмечались случаи коррупции и кумовства⁴⁰.

84. С учетом этого принимаемые на международном, региональном и национальном уровнях меры реагирования на нынешний кризис должны рассматриваться политиками как возможность заложить надежную основу действенных и стабильных программ социальной защиты. Эти программы вначале могут представлять собой программы реагирования на чрезвычайные ситуации, однако со временем их необходимо укреплять и расширять, с тем чтобы обеспечить всестороннюю реализацию права на социальное обеспечение и других прав, которые имеют основополагающее значение с точки зрения защиты обездоленных.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ International Labour Organization, "Asia in the global economic crisis: impacts and responses from a gender perspective" (February 2009).

VIII. Необходимость международной помощи и сотрудничества

85. Сокращение объема экспорта, ограниченный доступ к кредитам и уменьшение объемов иностранных инвестиций грозят серьезно затормозить экономический рост во многих развивающихся странах. Это, в свою очередь, ограничит возможность развивающихся стран в плане использования финансовых ресурсов государственного бюджета на цели финансирования мер социальной защиты, которые необходимы для обеспечения реализации основных экономических и социальных прав, в результате чего самые обездоленные и уязвимые в непропорционально большой степени испытают на себе последствия этого кризиса.

86. С учетом того, что некоторым государствам не хватает финансовых и институциональных ресурсов для финансирования и внедрения систем социальной защиты, настоятельно необходимо, чтобы развитые страны оказали помощь менее развитым государствам. В большинстве развивающихся стран системы социальной защиты находятся в зачаточном состоянии или отсутствуют, и зачастую эти страны не в состоянии, с экономической точки зрения, принять антициклические меры реагирования.

87. Финансовый кризис не должен стать предлогом для невыполнения развитыми странами своего обязательства предоставить официальную помощь в целях развития (ОПР) в объеме 0,7 процента от их валового внутреннего продукта (ВВП). Они должны не только выполнять это обязательство в отношении ОПР, но и откликнуться на призыв о выделении суммы, эквивалентной 0,7 процента от объема средств в рамках их пакетов мер стимулирования, в качестве помощи, которая дополнит собой помощь, оказываемую по линии ОПР. Эта дополнительная помощь будет использована для защиты населения от самых тяжелых последствий экономического кризиса в странах с низким уровнем дохода и для защиты малоимущих и уязвимых в развивающихся странах.

88. В первые же дни кризиса руководители ведущих государств мира заявили о своей воле оказывать содействие программам социальной защиты путем осуществления планов восстановления экономики. Весьма позитивным шагом является то, что они вновь подчеркнули важное значение многосторонности и международного сотрудничества. Эту возможность необходимо использовать с целью обеспечить, чтобы вопросы социальной защиты нашли свое постоянное место в рамках программ оперативного реагирования на кризис, а также стали одним из ключевых элементов долгосрочных стратегий, направленных на сокращение масштабов нищеты и неравенства и защиту наиболее уязвимых от последствий будущих кризисов.

89. Ниже речь идет о некоторых недавно объявленных на международном уровне инициативах, которые могут оказать содействие усилиям, направленным на повышение эффективности социальной защиты.

A. Фонд финансирования мер по борьбе с уязвимостью

90. Созданный Всемирным банком Фонд финансирования мер по борьбе с уязвимостью включает в себя Программу реагирования на глобальный продо-

вольственный кризис Всемирного банка и его Программу быстрого социального реагирования. Он преследует цель предоставления технической и финансовой помощи в контексте оказания правительством поддержки в контексте осуществления ими мер реагирования в настоящее время и в ближайшей перспективе.

91. Хотя еще слишком рано проводить оценку того, как распределяются выделенные средства, уже известно, что ресурсы Программы быстрого социального реагирования будут использоваться для финансирования мероприятий, связанных главным образом с содействием доступу к основным социальным услугам, особенно к программам охраны здоровья матери и ребенка и программам питания в школах. Помимо этого, данные средства будут направлены на цели осуществления программ социальной защиты, а также на борьбу с безработицей⁴¹.

92. Субсидии, предоставляемые Фондом финансирования мер по борьбе с уязвимостью, могут укрепить потенциал национальных программ социальной защиты в долгосрочной перспективе. Важно использовать эту возможность таким образом, чтобы обеспечить принятие мер, которые способствовали бы реализации прав человека, в особенности прав на социальное обеспечение и на адекватный жизненный уровень.

93. В Программе быстрого социального реагирования центральным элементом должно стать обязательство в отношении обеспечения такой всеобщей социальной защиты, которая будет охватывать все уязвимые группы, а также в отношении оказания поддержки созданию долгосрочных и устойчивых систем социального обеспечения во всех развивающихся странах.

В. Обязательства Группы 20 и другие меры стран-доноров

94. На своем совещании в апреле 2009 года члены Группы 20 признали свою коллективную ответственность за смягчение социальных последствий кризиса в целях сведения к минимуму его долгосрочного негативного воздействия на глобальный потенциал. В этих целях они обязались выделить 50 млрд. долл. США на цели оказания поддержки системам социального обеспечения, ускорения торговли и обеспечения дальнейшего развития стран с низким уровнем дохода, а также обязались предоставить ресурсы на цели социальной защиты в беднейших странах⁴².

95. На Всемирном социальном саммите в Риме, который состоялся в марте 2009 года, страны — члены Группы 8 также призвали к совершенствованию систем социального обеспечения, поскольку они считаются движущей силой благоразумного круга доверия, и признали важность оказания содействия занятости, получению дохода и повышению уровня профессиональной подготовки⁴³.

⁴¹ См. <http://www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/pdf/WBGResponse-VFF.pdf>.

⁴² “The global plan for recovery and reform”, G-20 communiqué (2 April 2009), para. 25.

⁴³ См. http://www.g8italia2009.it/G8/Home/IncontriMinisteriali/MinisterialeLavoro/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_IncontroLavoro.htm.

96. Наряду с этим отдельные страны начали объявлять о предоставлении денежных средств международным финансовым учреждениям на цели оказания поддержки системам социальной защиты. Например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии в марте 2009 года объявило, что оно предоставит 200 млн. долл. США Программе быстрого социального реагирования Всемирного банка⁴⁴. Весьма важно, чтобы доноры и страны-получатели, а также занимающиеся вопросами развития учреждения приняли все необходимые меры с целью обеспечить, чтобы стратегии и программы развития разрабатывались и осуществлялись таким образом, который согласовывался бы с подходом, основанным на правах человека.

С. Минимальная социальная защита

97. В число девяти крупных общесистемных инициатив Организации Объединенных Наций, которые были объявлены в связи с кризисом, входит принятая в апреле 2009 года Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) инициатива в отношении минимальной социальной защиты. Концепция минимальной социальной защиты включает два элемента: а) оказание услуг с целью гарантировать, в географическом и финансовом плане, доступ к основным государственным услугам (в таких секторах, как водоснабжение и санитария, здравоохранение и образование); и б) трансферты в форме базового пакета основных средств на удовлетворение социальных нужд, наличными и натурой, которые получают малоимущие и уязвимые люди и которые обеспечивают им минимальную гарантию дохода и доступ к основным услугам, в том числе в сфере здравоохранения⁴⁵.

98. МОТ и ВОЗ играют роль лидеров в этом контексте, опираясь на предыдущие инициативы МОТ, связанные с реформированием систем социального обеспечения в целях обеспечения социальной защиты всех. Минимальная социальная защита призвана обеспечить решение ключевых вопросов политики, таких как: а) каким образом базовый уровень социальной защиты для всех, в том числе в первую очередь и прежде всего для наиболее уязвимых, может быть определен и поддерживаться на страновом уровне; б) каким образом такие стратегии и меры могут быть увязаны с необходимостью создания долгосрочной устойчивой архитектуры национальных систем социальной защиты; и с) каким образом можно сохранить или увеличить объем бюджетно-финансовых ресурсов, предназначенных для социальных безвозмездных выплат.

99. Результаты исследований, проведенных МОТ и Департаментом по экономическим и социальным вопросам, говорят о том, что имеются финансовые возможности для обеспечения минимальной социальной защиты в краткосрочной перспективе и что она может привести к постановке и реализации долгосрочных целей. Например, безвозмездные социальные выплаты можно было бы финансировать за счет средств, объем которых составляет от 2 до 5 процентов от ВВП развивающихся стран, а в более долгосрочной перспективе улуч-

⁴⁴ См. <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2009/World-Bank-Group-Spring-Meetings-2009-Washington-US/>.

⁴⁵ CEB Issue Paper: The global financial crisis and its impact on the work of the UN system, p. 20.

шение положения дел в бюджетно-финансовой области позволило бы расширить такие программы⁴⁶.

100. КСР считает, что минимальную социальную защиту можно рассматривать в качестве нынешних основных обязательств, с тем чтобы обеспечить реализацию, по меньшей мере на минимальных необходимых уровнях, прав, закрепленных в договорных документах по правам человека⁴⁷. В связи с этим стоит подчеркнуть, что минимальные основные обязательства увязываются с прогрессивной реализацией экономических, социальных и культурных прав. Государства обязаны взять на себя обязательство обеспечить более высокие уровни услуг и выплат тогда, когда объем их бюджетов увеличивается и расширяются соответствующие бюджетно-финансовые возможности.

101. Основные обязательства в отношении социального обеспечения, определенные Комитетом по экономическим и социальным и культурным правам в замечании общего порядка № 19, содержат полезные рекомендации в отношении того, как применять элемент социальных выплат по линии минимальной социальной защиты таким образом, чтобы это позволяло реализовывать право на социальную защиту. В обязательствах подчеркиваются такие понятия, как а) минимально необходимый уровень выплат всем лицам и семьям; б) доступ к системам социального обеспечения на недискриминационной основе, особенно для обездоленных и маргинализированных лиц и групп, и принятие конкретных мер в целях их защиты; с) необходимость стратегий и планов действий, поскольку обеспечения минимально необходимого уровня выплат самого по себе недостаточно для реализации этого права; и d) необходимость отслеживать реализацию этого права, обеспечивая наличие необходимых механизмов подотчетности.

102. Хотя на данный момент неизвестно, будут ли и, если будут, то каким образом, государства на практике реализовывать концепцию минимальной социальной защиты, в настоящее время одним из главных аспектов, нуждающихся в рассмотрении, является то, в какой степени данный процесс основан на признании обязательств государств в отношении прав человека.

103. Минимальная социальная защита должна пониматься как минимальный набор стратегий и мер, с помощью которых государства могут повышать стандарты защиты и применять их на практике тогда, когда увеличивается объем средств в их национальных бюджетах. С точки зрения прав человека это не может представлять собой какую-то обособленную политику — скорее, это должно рассматриваться в качестве базового элемента, с опорой на который должна формироваться и реализовываться широкая национальная политика социальной защиты.

⁴⁶ Bob Huber, “A global social floor” presentation at the Regional Expert Meeting on Social Protection, Dakar, Senegal, 9-11 June 2008.

⁴⁷ United Nations System Chief Executives Board for Coordination, Financial and Economic Crises, Joint Crisis Initiatives, p. 46.

IX. Выводы и рекомендации

104. Социально-экономические показатели свидетельствуют о том, что нынешний глобальный финансовый кризис оказывает беспрецедентное негативное влияние на реализацию прав человека большого числа людей во всем мире, особенно тех, кто живет в условиях нищеты и крайней нищеты. Реализация широкого круга прав человека находится под серьезной угрозой из-за отсутствия систем социальной защиты, призванных смягчать неблагоприятные последствия возможного затяжного широкомасштабного глобального спада и экономического кризиса.

105. Разрабатываются меры реагирования на нынешний кризис, и можно выделить ряд позитивных шагов, например признание необходимости принятия мер реагирования на финансовый коллапс в глобальном масштабе и на скоординированной основе. Однако для того, чтобы добиться надежных результатов, помимо подтверждения политической воли к спасению экономики, международное сообщество обязано сконцентрировать свое внимание на настоятельной необходимости обеспечивать защиту прав человека тех, кто продолжает страдать, будучи жертвами наиболее тяжелых последствий экономического кризиса, в особенности людей, живущих в нищете.

106. Системы социальной защиты потенциально могут позволить преодолеть последствия кризиса и уменьшать степень уязвимости перед лицом будущих потрясений. Тем не менее до настоящего времени международное сообщество практически не занималось долгосрочными стратегиями, позволяющими защитить людей в будущем. Хотя сейчас и имеется возможность для расширения систем социальной защиты во всем мире, в контексте принятия мер реагирования на нынешний кризис лишь 5 процентов от общего объема средств глобального пакета мер стимулирования, который был сформирован Группой 20 в апреле 2009 года и сумма которого составляет 1 трлн. долл. США, были выделены на цели оказания поддержки программам социальной защиты, активизации торговли и обеспечения развития стран с низким уровнем дохода, и лишь малая толика этих средств будет выделена действительно на цели обеспечения социальной защиты.

107. В контексте некоторых мер, принимаемых в связи с кризисом, отмечается тенденция придавать слишком большое значение устранению краткосрочных последствий кризиса и упускать из виду проблемы структурного характера, в силу которых огромное число людей живут в условиях крайней нищеты даже тогда, когда периоды экономических потрясений уже давно закончились. Нормы в области прав человека требуют, чтобы государства брали на вооружение более системную стратегию, в рамках которой основное внимание уделялось бы долгосрочной защите прав человека малоимущих.

108. Хотя государства признают необходимость осуществления капиталовложений в системы социальной защиты, они зачастую не хотят признавать, что эти инициативы составляют неотъемлемую часть выполнения ими их взятых много лет назад обязательств в области прав человека. Государствам не следует стремиться находить быстрые решения проблем,

обусловленных нищетой и социальной незащищенностью, которые позволят улучшить положение дел в краткосрочной перспективе, и при этом оставить без внимания меры более долгосрочного характера, основу которых составляет признание ими своей обязанности обеспечивать доступ к системам социальной защиты всех и всегда.

109. Даже если абстрагироваться от кризисов, системы социальной защиты являются необходимыми для эффективного выполнения взятых много лет назад обязательств в отношении сокращения масштабов нищеты и защиты, уважения и реализации прав человека. Всемирный фонд солидарности или Программа быстрого социального реагирования в рамках нового Фонда финансирования мер по борьбе с уязвимостью, который был создан по инициативе Группы 20, могли бы использоваться в качестве движущей силы, которая привела бы к такой трансформации, если бы в основе этих инициатив лежал продуманный и основанный на правах человека подход. Социальная защита необходима для того, чтобы обеспечить реализацию всех прав человека всех людей, в особенности влачащих жалкое существование представителей наиболее уязвимых и маргинализированных групп, которые живут в оковах нищеты и подвергаются самым разнообразным формам дискриминации.

110. С учетом этого независимый эксперт хотела бы представить следующие рекомендации:

а) укрепление национальных систем социальной защиты путем применения основанного на правах человека подхода:

i) государства обязаны создавать системы социальной защиты или оказывать более действенную поддержку уже существующим таким системам. Стандарты в области прав человека представляют собой адекватную основу для юридического и институционального оформления систем социальной защиты. Особое внимание должно уделяться обеспечению социальной защиты за счет пакетов мер экономического стимулирования; это является одним из требований, в основе которых лежат международные нормы в области прав человека;

б) проведение работы в целях обеспечения всеобщего охвата программами социального страхования и сосредоточение внимания на нуждах наиболее уязвимых:

i) государства должны проводить работу в целях постепенного формирования стабильной системы социальной защиты, доступ к которой открыт всем без какой-либо дискриминации. Различные меры реагирования на кризис, которые обеспечивают оказание поддержки расширению систем социальной защиты, должны разрабатываться с учетом того, что конечная цель должна заключаться в полном охвате всех системами социального страхования. Осуществление выплат всем (например, осуществление за счет налоговых поступлений выплат всем нуждающимся) не только уменьшает риск несправедливого исключения людей из числа бенефициаров и дискриминации, но, как показывает опыт, является наиболее эффективным с точки зрения затрат;

ii) государства и все другие соответствующие заинтересованные стороны, поддерживающие идею социальной защиты, должны в первую очередь обращать пристальное внимание на тех, кто в наибольшей степени подвержен риску испытать на себе негативные последствия нынешнего финансового кризиса. Следует в срочном порядке осуществлять чрезвычайные меры реагирования с целью обеспечить выживание малоимущих, которые страдают в наибольшей степени. Если необходимы целевые меры, государства обязаны обеспечить, чтобы соответствующие процессы были справедливыми, эффективными и транспарентными, а также предусматривали гарантии от любых форм дискриминации;

с) содействие участию, подотчетности и транспарентности:

i) государства обязаны в полной мере учитывать принципы прав человека при разработке и внедрении систем социальной защиты. Получатели помощи должны рассматриваться в качестве активных праводержателей. Должны быть созданы механизмы, обеспечивающие их действенное участие в разработке и реализации мер по оказанию им помощи. Информация о функционировании программ социального обеспечения должна быть доступна для всех, особенно для тех, кто получает помощь. И наконец, должны быть созданы доступные механизмы, обеспечивающие подотчетность тех, кто несет ответственность за функционирование систем социальной защиты;

d) решение конкретных проблем, обусловленных полом, возрастом и инвалидностью:

i) государства обязаны выявлять и устранять конкретные проблемы, которые препятствуют социальной интеграции и защите наиболее уязвимых групп. Системы социальной защиты должны предусматривать конкретные меры, которые обеспечивают, например, чтобы женщины более не оставались вне рынков труда и имели равные с мужчинами возможности для получения работы. Помимо этого, обеспечение адекватными социальными услугами является одним из весьма важных элементов оказания социальной помощи в интересах всестороннего развития детей и социальной интеграции инвалидов и пожилых людей;

e) повышение эффективности усилий в рамках международного сотрудничества:

i) государства обязаны и впредь объединять свои усилия в целях разработки и реализации мер реагирования на кризис и содействия восстановлению; такое сотрудничество должно быть основано на стандартах в области прав человека. Широко признано, что для принятия эффективных мер реагирования на кризис, особенно в тех странах, где опасность крайней нищеты более вероятна, необходимо международное сотрудничество. В этом контексте чрезвычайно важно если и не повышать, то хотя бы поддерживать адекватные уровни официальной помощи в целях развития.