

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

Учебное пособие

Под редакцией профессора А.Х. Абашидзе

**Москва
Российский университет дружбы народов
2016**

УДК 341.231.14(075.8)
ББК 67.400.7:67.412я73
П68

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

Издание подготовлено при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) в рамках проекта по реализации совместной Магистерской программы Консорциума университетов России, при этом мнение авторов может не совпадать и не должно отождествляться с позицией УВКПЧ ООН

Рецензенты:

профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России,
кандидат юридических наук *Д.В. Иванов*;
главный научный сотрудник ИП РАН
доктор юридических наук *В.А. Карташкин*

Авторский коллектив:

*Абашидзе А.А., Алисиевич Е.С., Киселева Е.В., Конева А.Е., Копылов М.Н.,
Копылов С.М., Маличенко В.С., Накашидзе Б.Д., Ручка О.А., Солнцев А.М.*

П68 **Права человека и вызовы XXI века:** учебное пособие / под ред. А. Х. Абашидзе. – Москва: РУДН, 2016. – 336 с. : ил.
ISBN 978-5-209-07431-1

Цель данного учебного пособия заключается в том, чтобы на концептуальной международно-правовой основе ознакомить обучающихся с различными современными проблемами защиты прав человека. В учебном пособии детально рассматриваются вызовы эффективной защите прав человека, связанные со сферой социальной защиты, научно-техническим прогрессом, миграцией населения, рабством и нищетой, охраной здоровья, состоянием окружающей среды и устойчивым развитием. Уделяется внимание также вызовам универсальной правозащитной институциональной системе.

Учебное пособие подготовлено в целях содействия комплексному изучению дисциплин в рамках магистерской программы «Международная защита прав человека».

Издание предназначено для студентов, магистрантов и аспирантов, специализирующихся в области международного права, международного права прав человека, преподавателей, практиков и всех интересующихся вопросами международного права и международной защиты прав человека.

УДК 341.231.14(075.8)
ББК 67.400.7:67.412я73

ISBN 978-5-209-07431-1

© Коллектив авторов. Отв. ред. А.Х. Абашидзе, 2016
© Российский университет дружбы народов, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава I. УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕГОСЯ И ИЗМЕНЯЮЩЕГОСЯ МИРА (А.Х. Абашидзе, Б.Д. Накашидзе).....	8
Глава II. ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ПРЕЖНИХ И НОВЫХ ВЫЗОВОВ (А.Х. Абашидзе, А.Е. Конева).....	48
Глава III. НИЩЕТА НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ – СЕРЬЕЗНЫЙ ВЫЗОВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВУ (А.Х. Абашидзе, А.Е. Конева).....	76
Глава IV. СОВРЕМЕННЫЕ МАСШТАБЫ И ФОРМЫ РАБСТВА – ВЫЗОВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВУ (М.Н. Копылов, С.М. Копылов).....	98
Глава V. СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ (Е.В. Киселева).....	120
Глава VI. ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ СИСТЕМЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев, А.Е. Конева).....	141
Глава VII. УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ (А.Х. Абашидзе, В.С. Маличенко).....	171
Глава VIII. НОВЫЕ ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ ЧЕЛОВЕКА И НОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО ЕЁ ОБЕСПЕЧЕНИЮ (О.А. Ручка).....	237
Глава IX. СОМАТИЧЕСКИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА КАК ВЫЗОВ (А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев).....	258
Глава X. БИОЭТИКА И СВЯЗАННЫЕ С НЕЙ ВЫЗОВЫ ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (Е.С. Алисиевич).....	276
Глава XI. ВЫЗОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (М.Н. Копылов, С.М. Копылов).....	305

ВВЕДЕНИЕ

Человечество, как организованный социум, прошло динамичный путь формирования, начиная со стадии племенно-родового общества, через организацию государственности и признание суверенитета государств в качестве основополагающего принципа межгосударственных отношений и до нынешнего состояния международных отношений, характеризующихся глобализацией, которая отличается от предыдущих основных этапов развития не только тем, что ключевые элементы международной политической системы, какими являются суверенные государства, становятся все более взаимосвязанными, но и тем, что при сохранении прежних угроз международной безопасности растёт число новых угроз и вызовов, которые также являются взаимосвязанными. Наблюдаются качественные изменения современного мира, выражающиеся в структурном усложнении системы международной архитектуры и в формировании различных источников нестабильности, связанных, прежде всего, с расширением диапазона вызовов благополучию человечества. Один из признаков этих изменений глобального масштаба проявляется в трансформации старых и возникновении новых угроз международной безопасности.

В сложившихся условиях развития международное сообщество государств и ими созданные институты глобального управления, прежде всего ООН и организации системы ООН, все больше осознают неотделимость трёх ключевых аспектов – развития, безопасности и прав человека, что предполагает принятие совместных усилий по их обеспечению.

Все более очевидным становится анархизм результатов блокового мышления, подтверждением чему служит период так называемой «холодной войны», в условиях которой приходилось функционировать ООН, созданной для поддержания международного мира и безопасности на коллективной основе в соответствии с установками Устава ООН.

Если бы международная жизнь протекала в соответствии с императивными установками современного международного права, важной частью которого являются положения Устава ООН, то человечество было бы свидетелем бóльшего международного правопорядка. Достижение существенных перемен в этом важнейшем деле, к сожалению, мало зависит от самого международного права. В этом деле решающим является наличие политической воли у основных субъектов международного права – суверенных государств, прежде всего крупных держав – и их корректное поведение в международных отношениях.

Известный отечественный учёный и дипломат проф. Ф.Ф. Мартенс ещё почти 150 лет назад, выступая с лекцией 28 января 1871 г. в Санкт-Петербургском университете на тему «О задачах современного международного права», констатировал: «Международная жизнь существует и не нуждается в оправдании своего существования. Международное право определяет её, под его защитой происходит обмен всех человеческих отношений».

История международных отношений после Вестфальского мира, на страницах которой множество больших и малых войн, подтверждает факт недооценки роли международного права в международной жизни; исключением не является и нынешний этап развития человечества. Вместе с тем, адекватное осознание роли международного права в условиях глобализирующегося мира и резкого возрастания числа угроз и вызовов международной безопасности, благополучию человечества, государств и их населению приобретает

архиважное значение в деле установления подлинного мира на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Известный отечественный учёный, член-корреспондент АН СССР, профессор Г.И. Тункин в своей вступительной статье к русскоязычному изданию труда известного британского учёного Яна Броунли «Международное право» о роли международного права в этом отношении замечал: «Международная юридическая система, включающая все международно-правовые явления, основным компонентом которой является международное право, функционирует постоянно как часть более широкой международной системы, которая также функционирует непрерывно. В этом процессе функционирования международное право выполняет стабилизирующую и созидательную функции...»¹.

В нынешних условиях, при сведении к минимуму риска глобального столкновения в ядерном веке, на первый план выходят явления, проблемы и противоречия, которые выступают в качестве источников угроз. К ним, в частности, относят: неоднозначность результатов процесса глобализации и реакций на них со стороны государств; диспропорции развития в мировом масштабе; глобальные экологические проблемы, проблемы демографии и миграции; эрозия режима ядерного нераспространения; пандемии; информатизация пространства и рост техносферы; появление новых и обострение старых конфликтов; международный терроризм и др.²

Настоящее учебное пособие представляет собой коллективную попытку преподавателей кафедры международного права юридического института РУДН подчеркнуть суть и проявление угроз и вызовов международной безопасности

¹ Тункин Г.И. Вступительная статья // Броунли Я. Международное право (в 2-х книгах). Книга первая / под ред. Г.И. Тункина, пер. с англ. С.Н. Андрианова. М.: Прогресс, 1977. С. 19.

² Колдунова Е.В. Сравнительный анализ региональных особенностей новых угроз безопасности: учебное пособие. М.: Проспект, 2010. С. 13.

и степень их негативного влияния на осуществление прав и свобод человека. Первая глава учебного пособия посвящена теоретическим аспектам, связанным с угрозами и вызовами, остальные главы – отдельным обстоятельствам, представляющим собой такие угрозы и вызовы правам человека.

А.Х. Абашидзе
Заведующий кафедрой
международного права РУДН,
профессор МГИМО (У) МИД России,
Вице-председатель Комитета ООН
по экономическим, социальным
и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права
Российской ассоциации содействия ООН,
Член экспертного совета
Высшей аттестационной комиссии
при Минобрнауки России по праву,
доктор юридических наук, профессор

Глава I

УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕГОСЯ И ИЗМЕНЯЮЩЕГОСЯ МИРА

«УГРОЗЫ», ПОНИМАЕМЫЕ ПО УСТАВУ ООН, И РОЛЬ ООН В ИЗМЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

Организация Объединённых Наций (ООН) была создана, согласно п. 1 ст. 1 её учредительного акта – Устава, для того, чтобы «поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира...». Как видим из цитируемого положения Устава, в рамках предпринимаемых ООН коллективных мер приоритетными являются меры по «предотвращению и устранению угрозы миру», т.е. меры превентивного и последующего характера (меры постконфликтного миростроительства)¹.

Следует заметить, что в Уставе ООН отсутствуют положения, разъясняющие, какие именно ситуации могут угрожать миру. Однако данный «пробел» нивелируется ст. 39

¹ См.: Актовая речь проф. А.Х. Абашидзе «Роль международного права и Организации Объединённых Наций в создании более безопасного, более устойчивого и более справедливого мироустройства» (20 февраля 2012 г.). – М.: РУДН, 2012. – 38 с.

Устава ООН, на основе которой Совет Безопасности обладает полномочием определять «существование любой угрозы миру» и решать, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности: меры, не связанные с использованием вооруженных сил (ст. 41 Устава ООН), или меры, связанные с использованием воздушных, морских и сухопутных сил (ст. 42 Устава ООН).

Государства – члены ООН (ныне их 193) возложили на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и в связи с этим наделили его полномочиями по обеспечению быстрых и эффективных действий ООН. При этом установили, что Совет Безопасности исполняет свои обязанности, вытекающие из этой ответственности, и, следовательно, действует от имени всех государств – членов ООН (ст. 24 Устава ООН). Более того, по ст. 25 Устава ООН, все государства – члены ООН согласились подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их. В дополнение к этому ООН призвана, в соответствии с п. 6 ст. 2 Устава, обеспечивать, чтобы государства, которые не являются её членами, действовали в соответствии с принципами, закрепленными в Уставе ООН, поскольку это необходимо для поддержания международного мира и безопасности. К сказанному следует добавить установку ст. 103 Устава ООН, которая гласит: «В том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу». В соответствии с установкой п. 1 ст. 53 Устава ООН, не допускаются какие-либо «принудительные действия» по поддержанию международного мира и безопасности, предпринимаемые региональными образованиями на основе соответствующих региональных соглашений без полномочий от Совета Безопасности.

Если, согласно положениям соответствующих международных правовых актов, определенные деяния квалифицируются как международные преступления, к каковым относятся, в частности, агрессия (согласно Уставу ООН, запрещающему применение силы или угрозу силой, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 3314 (XXIX) «Об определении агрессии» от 14 декабря 1974 г., Статуту Международного уголовного суда), то только Совет Безопасности обладает исключительным правом по Уставу ООН определить, является ли агрессией конкретное деяние. Эта установка Устава ООН является одной из императивных установок, которые в совокупности образуют систему коллективной безопасности на универсальном уровне. Система выступает в качестве стержня современного мирового правопорядка.

Следует подчеркнуть, что система коллективной безопасности, закрепленная в Уставе ООН, не ограничивается традиционными политическими и военными составляющими, она носит всеобъемлющий характер, охватывающий все основные сферы международных отношений. Сказанное подтверждается, в частности, закрепленной в п. 3 ст. 1 Устава еще одной целью ООН: «...осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». С целью создания условий стабильности, необходимых для мирных отношений между государствами, ООН, согласно ст. 55 Устава, содействует: повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования; всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без какой-либо дискриминации.

По ст. 56 Устава ООН все государства – члены ООН «обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55».

Таким образом, по Уставу ООН в отношении угроз миру поставлена задача их «предотвращать» и «устранять» на основе коллективных и согласованных усилий государств.

В последнее время наблюдаются заметные изменения в мировой политике и международных отношениях. Международное сообщество в чем-то модифицируется, однако оно в целом остается неизменным по многим измерениям¹. Прежде всего, стержнем мировой политической системы и основным субъектом международных отношений и международного права остаются суверенные государства: за ними по-прежнему сохраняется исключительное право в деле принятия решений в мировой политике и в рамках международных межправительственных организаций²; суверенные государства по-прежнему стремятся к реализации национальных интересов в международных отношениях без потери существенных элементов суверенитета, особенно суверенных прав. И хотя глобализация влияет на суверенитет государств³, нет достаточных оснований для того, чтобы утверждать о «конце географии»⁴. По-прежнему для ООН краеугольным остается требование п. 7 ст. 2 Устава, согласно которому Устав не дает ООН прав вмешиваться в дела, «по существу входящие

¹ *Roberts A., Kingsbury B.* Introduction: The UN's Roles in International Society Since 1945 // *United Nations: Divided World* (2nd ed.) / A. Roberts, B. Kingsbury (eds.). Oxford: Oxford University Press, 1993. P. 1.

² *Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2016. – 505 с.*

³ См.: *Торкунов А.В.* Мировые реалии начала XXI века и внешняя политика России // *Аналитические записки.* Вып. 1. М., 2004.

⁴ *O'Brien R.* *Global Financial Integration: The End of Geography.* London: Pinter, 1992.

во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава».

Там, где намечается продвижение в части достижения общего понимания, тем не менее остается много сложностей. Например, при очевидном общем понимании того, что нельзя прикрываться суверенитетом при совершении преступлений против своего населения¹, нет единства среди государств и его не предвидится в перспективе относительно «концепции R2P»².

Таким образом, сегодняшний мир, по образному выражению политологов, похож на «анархию» суверенных государств. Даже при наличии ООН, специализированных учреждений системы ООН, региональных объединений государств с наднациональными полномочиями (например, Европейский союз), разнообразных концепций о «глобальном управлении»³ и т.д. мы, тем не менее, не можем говорить о каких-либо признаках «мирового правительства».

При сохранении главенствующей позиции суверенных государств в изменяющемся мире роль ООН также остается неизменной, как и в 1945 г., когда её создавали: меняются лишь количество, формы проявления, степень опасности, последствия тех угроз, которые угрожают международному миру и безопасности. Например, глобальные финансовые правила по-прежнему имеют асимметричные последствия по отношению к бедным и богатым в экономическом плане

¹ См.: *Annan K.A.* The Question of Intervention: Statement by the Secretary-General. New York: UN, 1999; *Annan K.A.* We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century. New York: UN, 2000.

² The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). The Responsibility to Protect. Ottawa: ICISS, 2001.

³ *Murphy C.N.* International Organization and Industrial Change: Global Governance Since 1850. Cambridge: Polity Press, 1994.

странам; не уменьшается число голодающих на глобальном уровне; около 2,5 млрд человек в мире (а это почти половина населения планеты) имеют доход менее 2 долл. США в день, т.е. живут за чертой бедности. Подобные негативные последствия никогда не будут восприниматься подавляющим числом населения планеты с «человеческим лицом»¹.

Парадокс заключается в том, что ООН изначально поставлена в такую ситуацию, когда она должна одновременно выступать и за триумф, и за эрозию суверенитета государств-членов.

В условиях глобализирующегося мира, в котором суверенные государства сохраняют лидирующую роль в решении проблем мировой политики и в международных организациях, ООН не имеет альтернативу. Есть только один путь: или государства-члены усиливают эффективность ООН в деле поддержания международного мира и безопасности на универсальном уровне, или же мир возвращается в условия раздробленности и блокового противостояния, что, к сожалению, может закончиться глобальной войной и, следовательно, катастрофой для нашей планеты.

ПОНЯТИЯ «УГРОЗЫ» И «ВЫЗОВЫ» И ИХ СОДЕРЖАНИЕ: ДОКТРИНА И ПРАКТИКА

Специалисты в гуманитарной сфере и политики наряду с термином «угрозы» все чаще стали использовать термин «вызовы» в связи с неопределённостью негативных последствий некоторых тенденций мирового развития в условиях глобализации. Эти термины также стали часто упоминаться в документах, принимаемых в рамках системы ООН и на

¹ United Nations Development Programme. Human Development Report, 1999. Globalization with a Human Face. New York, Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 8.

саммитах, на которых обсуждаются проблемы глобального характера. В контексте сказанного следует подчеркнуть, что термин «вызовы» был введен в международной политике неспециалистами в области международного права или международных отношений: широко распространено мнение о том, что термин «вызовы» наряду с термином «ответы» был введен в обиход историком и философом Арнольдом Тойнби в середине XX в.¹

Поскольку в международных документах часто употребляется термин «вызовы» в различном контексте, будет оправданным раскрытие его содержания с точки зрения установок современного международного права по поддержанию международной безопасности и разграничение с другим термином – «угрозы», который еще чаще используется в контексте проблемы обеспечения международной безопасности.

По мнению отечественного специалиста в политологии А.И. Владимирова, под «вызовами» следует понимать прогнозируемые состояния человечества, произвольное развитие которого с неизбежностью приведет к ухудшению общего состояния и поставит под угрозу само его существование. «Вызовы», по его мнению, носят всеобщий природно-социальный характер (например, изменение климата). На практике, утверждает специалист, идентификация «вызовов» является основанием для усиления всеобщей борьбы против причин геополитических напряжений. «Вызовы», по его оценке, первоначально абстрактны, они опознаются и на них даются «ответы»².

¹ См.: Тойнби А.Дж. Постигание истории: сборник. М., 1996. Эта книга является сокращенным изданием его труда «A Study of History», насчитывающего 12 томов.

² Владимирова А.И. «Вызовы», «Риски», «Опасности», «Угрозы», «Кризисы», «Катастрофы» и «Крах» как важные категории политологии и теории войны. URL: http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/Ocenka_riskov.htm.

Касательно разъяснений термина «угрозы», на наш взгляд, следует обратиться прежде всего к докладу Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, созданной по инициативе Генерального секретаря ООН, согласно которому «любое событие или процесс, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и ослабляют государства как базовые элементы международной системы, представляют собой угрозу международной безопасности». На основе указанных признаков в докладе обозначены шесть блоков угроз международной безопасности:

- экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию;
- межгосударственный конфликт;
- внутренний конфликт, включая гражданскую войну, геноцид и другие массовые зверства;
- ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие;
- терроризм;
- транснациональная организованная преступность.

В рассматриваемом докладе подчеркивается, что «главная задача Организации Объединенных Наций и ее членов заключается в обеспечении того, чтобы из всех угроз, входящих в вышеуказанные категории, те угрозы, которые являются отдаленными, не стали непосредственными, а те угрозы, которые носят непосредственный характер, не вызвали реальных разрушительных последствий. Это требует выработки рамок превентивной деятельности, которые охватывали бы все эти угрозы во всех аспектах, в которых они с наибольшей силой проявляются в различных районах мира. И прежде всего это потребует принятия руководителями на

национальном и международном уровнях своевременных, решительных и коллективных мер по противодействию всем этим угрозам»¹.

Из сказанного вытекает, что как «вызовы», так и «угрозы» чреватны негативными последствиями различного масштаба. При этом, когда мы говорим о «вызовах», то также имеем в виду их негативное влияние не только на международные отношения, но и на эффективность современного международного права. «Вызовы» проистекают, в частности, из того, что ряд важных институциональных механизмов глобального управления перестают действовать как конструктивные части универсальной системы межгосударственного сотрудничества. Если до недавнего времени к этим международным институтам в основном причисляли группу специализированных финансовых учреждений, то в настоящее время список таких международных институтов, к сожалению, расширяется за счет региональных интеграционных объединений. Причины такого состояния называются разные. Например, профессора Ю.А. Тихомиров и С.М. Шахрай выделяют следующие: отступления государств от согласованного курса международной политики; нарушения государствами договорных обязательств; произвольные противоправные действия государств под прикрытием резолюций международных организаций².

Различные международные структуры в рамках своей ответственности пытаются прогнозировать негативные последствия от вызовов, возникающих в соответствующих сферах. Например, Международный Комитет Красного

¹ См.: Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» от 2.12.2004 г. // Док. ООН. А/59/565. С. 13-14.

² Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание. М.: Издательство Московского университета, 2012. С. 43.

Креста (МККК) в октябре 2015 г. представил доклад для Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца на тему «Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов». В этом четвертом докладе по указанной тематике МККК в рамках проблематики запрещенных средств и методов ведения военных действий затронул такие проблемы, связанные с новыми технологиями ведения военных действий, как кибервойна и автономное оружие, а также применение оружия взрывного действия в населенных районах, ответственная передача вооружений и частные военно-охранные компании¹.

«Вызовами», чреватými негативными последствиями, озабочены не только ответственные глобальные институты управления, но и главы мировых религий. Эта тема значилась в повестке встречи Святейшего Папы Римского Франциска и Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Кирилла, которая состоялась 12 февраля 2016 г. в Гаване (Куба) с целью «обсудить взаимоотношения между Церквами, насущные проблемы паствы и перспективы развития человеческой цивилизации». В итоговом документе встречи, в частности, говорится: «Человеческая цивилизация вступила в период эпохальных перемен. Христианская совесть и папская ответственность не позволяют нам оставаться безучастными к вызовам, требующим совместного ответа». Было заявлено о решимости объединить усилия для того, чтобы совместно отвечать на «вызовы современного мира». В качестве одного из вызовов назван кризис семьи во многих странах, что проявляется в попытках приравнять различные формы

¹ Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов. Доклад // XXXII Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца. Женева, Швейцария, 8–10 декабря 2015 г. / Док. МККК 32IC/15/11.

сожительства к семье, являющейся естественным средоточием жизни человека и общества, и вытеснить из общественного сознания «освященные библейской традицией представления об отцовстве и материнстве как особом призвании мужчины и женщины в браке»¹.

Проблематика «угроз» и «вызовов», с которыми сталкиваются все без исключения государства, также находит свое отражение во внутренних актах государств. Например, Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым в Стратегии «Казахстан–2050: новый политический курс состоявшегося государства» определены десять глобальных вызовов XXI века. Это:

- ускорение исторического времени;
- глобальный демографический дисбаланс;
- угроза глобальной продовольственной безопасности;
- острый дефицит воды;
- угроза глобальной энергетической безопасности;
- истощаемость природных ресурсов;
- третья индустриальная революция;
- нарастающая социальная нестабильность;
- кризис ценностей нашей цивилизации;
- угроза новой мировой дестабилизации².

¹ Совместное заявление Папы Римского Франциска и Святейшего Патриарха Кирилла. Документ принят по итогам встречи Святейшего Папы Римского Франциска и Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Кирилла, которая прошла 12 февраля 2016 года в Гаване (Куба) // Официальный сайт Московского Патриархата. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/4372074.html>.

² Стратегия «Казахстан–2050: новый политический курс состоявшегося государства». Послание Президента Республики Казахстан – лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана (г. Астана, 14 декабря 2012 г.) // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: <http://www.akorda.kz>.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 31 декабря 2015 г.¹, дано определение «угрозы» национальной безопасности, под которой понимается «совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам».

В разделе «Россия в современном мире» отмечается, что укрепление России происходит на фоне новых угроз национальной безопасности, имеющих комплексный взаимосвязанный характер.

В Стратегии констатируется, что процесс формирования новой полицентричной модели мироустройства сопровождается ростом глобальной и региональной нестабильности. Обостряются противоречия, связанные с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями. Конкуренция между государствами все в большей степени охватывает ценности и модели общественного развития, человеческий, научный и технологический потенциалы. В борьбе за влияние на международной арене задействован весь спектр политических, финансово-экономических и информационных инструментов. В международных отношениях не снижается роль фактора силы. Стремление к наращиванию и модернизации наступательного вооружения, созданию и развертыванию его новых видов ослабляют систему глобальной безопасности, а также систему договоров и соглашений в области контроля над вооружением.

Сохраняющийся блоковый подход к решению международных проблем не способствует противодействию всему спектру современных вызовов и угроз. Активизация мигра-

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. N 1 (часть II). Ст. 212.

ционных потоков из стран Африки и Ближнего Востока в Европу показала несостоятельность региональной системы безопасности в Евро-Атлантическом регионе.

Практика свержения легитимных политических режимов, провоцирования внутrigосударственных нестабильности и конфликтов получает все более широкое распространение. Наряду с сохраняющимися очагами напряженности на Ближнем и Среднем Востоке, в Африке, Южной Азии, на Корейском полуострове появляются новые «горячие точки», расширяются зоны, не контролируемые властями каких-либо государств. Территории вооруженных конфликтов становятся базой для распространения терроризма, межнациональной розни, религиозной вражды, иных проявлений экстремизма. Появление террористической организации, объявившей себя «Исламским государством», и укрепление ее влияния стали результатом политики двойных стандартов, которой некоторые государства придерживаются в области борьбы с терроризмом.

Сохраняется риск увеличения числа стран – обладателей ядерного оружия, распространения и использования химического оружия, а также неопределенность относительно фактов обладания иностранными государствами биологическим оружием, наличия у них потенциала для его разработки и производства.

Критическое состояние физической сохранности опасных объектов и материалов, особенно в государствах с нестабильной внутripолитической ситуацией, неконтролируемое распространение обычного вооружения повышают вероятность их попадания в руки террористов.

Все большее влияние на характер международной обстановки оказывает усиливающееся противоборство в глобальном информационном пространстве, обусловленное стремлением некоторых стран использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих

геополитических целей, в том числе путем манипулирования общественным сознанием и фальсификации истории.

Появляются новые формы противоправной деятельности, в частности, с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий. Обостряются угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности.

Осложняются мировая демографическая ситуация, проблемы окружающей среды и продовольственной безопасности. Более ощутимыми становятся дефицит пресной воды, последствия изменения климата. Получают распространение эпидемии, многие из которых вызваны новыми, неизвестными ранее вирусами.

Возрастающее влияние политических факторов на экономические процессы, а также попытки применения отдельными государствами экономических методов, инструментов финансовой, торговой, инвестиционной и технологической политики для решения своих геополитических задач ослабляют устойчивость системы международных экономических отношений. На фоне структурных дисбалансов в мировой экономике и финансовой системе, растущей суверенной задолженности, волатильности рынка энергоресурсов сохраняется высокий риск повторения масштабных финансово-экономических кризисов.

В этих условиях Российская Федерация выстраивает международные отношения на принципах международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств. Россия заинтересована в развитии взаимовыгодного и равноправного торгово-экономического сотрудничества с иностранными государствами.

В области международной безопасности Россия сохраняет приверженность использованию прежде всего политических и правовых инструментов, механизмов дипломатии и миротворчества.

В Стратегии национальной безопасности РФ перечислены основные угрозы государственной и общественной безопасности:

- разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, наносящая ущерб национальным интересам;

- деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения, в том числе путем завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации;

- деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

- деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми;

– деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе;

– преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности;

– коррупция;

– стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров.

ООН в условиях глобализирующегося мира

В актах, принятых в рамках ООН, на саммитах или на национальном уровне, а также в доктринах международных отношений и международного права, где затрагиваются угрозы международной безопасности, обычно речь идет о «прежних» (традиционных) угрозах и о «новых» угрозах, однако анализ соответствующих актов не дает четкую картину различий между этими категориями угроз. В этом отношении заслуживают внимания те параметры, на основе которых в доктрине даются их характеристики.

Во-первых, «новые» угрозы от «старых» (или прежних) отличаются своим происхождением: все чаще их источником становятся не только и не столько государства, сколько собственно функционирование всей системы международных отношений, а также диспропорции и асимметрии развития современного мира. Во-вторых, новые угрозы не уничтожают государство, а подвергают эрозии, что в перспективе угрожает целостности системы как таковой. В-третьих, при от-

сутствии ответа на вопрос – на кого возложена ответственность по борьбе с новыми угрозами и какими методами её осуществлять? – следует определиться: только государства должны противостоять им или же необходимо создать специальные механизмы глобального и/или регионального форматов? В-четвертых, общим фоном для роста новых угроз становится процесс глобализации¹.

Если в отношении характеристик «старых» (прежних) и «новых» угроз мы можем найти достаточное число работ, где разъясняются эти феномены, то по поводу характеристик «новых» и «старых» (или прежних) вызовов имеется ограниченное число работ². Привлекает внимание типология новых аспектов безопасности, данная отечественными специалистами И.Д. Звягельской и В.В. Наумкиным по шкале «угрозы – вызовы – риски». По этой типологии к угрозам относятся явления, которые требуют непосредственных и незамедлительных действий по их нейтрализации (например, терроризм, международная организованная преступность), а к вызовам – группа явлений дестабилизирующего характера, в отношении которых необходима долговременная стратегия противодействия (например, проблемы миграции, беженцев)³.

Таким образом, в условиях глобализации понимание международной безопасности приобрело характер многоаспектности и полисемантической. Новыми измерениями безо-

¹ Колдунова Е.В. Сравнительный анализ региональных особенностей новых угроз безопасности: учебное пособие. М.: Проспект, 2010. С. 13–14.

² См.: Коналов А.А. Новые вызовы национальной и международной безопасности // Современные международные отношения и мировая политика: учебник / Торкунов А.В. и др.; МГИМО (У) МИД России; отв. ред. А.В. Торкунов. М., 2004. С. 269–310.

³ См.: Звягельская И.Д., Наумкин В.В. Угрозы, вызовы и риски «нетрадиционного» ряда в Центральной Азии // Азиатско-Тихоокеанский регион и Центральная Азия: контуры безопасности; под ред. проф. А.Д. Воскресенского, проф. Н.П. Малетина. М., 2001. С. 279.

пасности, помимо военных угроз, стали также так называемые «мягкие» угрозы, такие, как экономическое, экологическое, демографическое, информационное, продовольственное и иное измерение международной безопасности.

В отличие от традиционных военно-стратегических угроз, новые угрозы приобрели системный характер и оказались тесным образом связаны с проблемами современного глобального и регионального развития как такового. Вызовы, прежде всего новые вызовы, международной безопасности имеют не только глобальное, но и региональное измерение¹.

Многие угрозы глобального масштаба стали объектом пристального внимания со стороны международного сообщества благодаря проведению международных конференций в рамках или под эгидой ООН в 1970-х, 1980-х и 1990-х гг. по таким проблемам, как экологическая деградация, рост населения, урбанизация, пандемия СПИДа, борьба с нищетой и другие².

ООН приходится функционировать в условиях все более глобализирующегося мира, когда государства и народы становятся все более взаимосвязанными и взаимозависимыми, особенно в сфере торговли, финансов и кредитования, инвестиций и т.д.³

Отечественный исследователь М.А. Чешков дает общее понимание глобализации: это – «процесс сочетания различных компонентов человечества в ходе его эволюции в противоположность процессу дифференциации человечества»⁴.

¹ Колдунова Е.В. Региональное измерение новых угроз безопасности и региональные трансформации // Сравнительный анализ региональных особенностей новых угроз безопасности: учебное пособие. М.: Проспект, 2010. С. 35–49.

² Schechter M.G. United Nations Global Conferences. London: Routledge, 2005.

³ Held D., McGrew A.G. Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Stanford: Stanford University Press, 1999.

⁴ Чешков М.А. Глобализация: сущность, нынешняя фаза, перспективы //

Российский ученый В.И. Блищенко ёмко указывает на основную характерную черту глобализации: весь мир становится общим пространством для человеческой деятельности, она ассоциируется с состоянием сокращения времени и пространства¹. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун с глобализацией ассоциирует эпоху великих перемен и великих возможностей и обращает внимание на то, что ООН не существует в изоляции от этих реалий, она пытается соответствовать требованиям и отвечать вызовам, свойственным глобализирующемуся миру².

Кофи Аннан – предшественник Пан Ги Муна – в своем докладе, представленном в 2005 г., констатировал: «В эпоху глобальной взаимозависимости общность наших интересов, если ее правильно осознать, должна сплотить все государства ради достижения этих целей. В эпоху глобального изобилия у нас есть ресурсы для резкого сокращения того огромного разрыва, который сохраняется между богатыми и бедными, если только нам удастся высвободить эти ресурсы на благо всех народов. После периода сложного развития международных отношений и перед лицом как новых угроз, так и старых угроз в новом облики многие круги проявляют сильное стремление к достижению нового консенсуса, на котором будут зиждиться коллективные действия. Есть желание осуществить наиболее далеко идущие реформы за всю историю Организации Объединенных Наций, с тем чтобы вооружить ее всем необходимым и выделить ей достаточные

Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002 / Сост. Т.А. Шаклеина. М., 2002. С. 114.

¹ Блищенко В.И. Глобализация и международное право // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право, XXI век». М., 2004. С. 18.

² Пан Ги Мун. ООН в эпоху великих перемен // ООН в России. 2013. № 1 (86). С. 3.

ресурсы для содействия успешной реализации этой повестки дня XXI века»¹.

В докладе указано на те изменения, которые заставляют человечество действовать совместно. Речь идет прежде всего о вызовах изменяющегося мира, которые проявляются в виде различных опасных тенденций. Так, террористические акты, совершенные 11 сентября 2001 г. в США, заставили даже наиболее могущественные государства почувствовать себя уязвимыми. Все более очевидным становится тот факт, что дисбаланс сил в мире является источником нестабильности. Разногласия крупных держав по ключевым вопросам мировой политики не способствуют сокращению числа вооруженных конфликтов в мире. Ныне свыше 40 стран затронуты насильственными конфликтами. Количество внутренне перемещенных лиц в последнее время резко выросло, причем почти до одной трети из них помощь ООН не доходит.

Чума современного мира – ВИЧ/СПИД – унесла жизни свыше двух десятков миллионов мужчин, женщин и детей, а количество инфицированных уже превышает 40 млн человек.

В условиях глобализирующегося и изменяющегося мира все чаще стали говорить об изменении международного правопорядка, что не отражает действительность. Дело в том, что современный международный правопорядок определяется современным международным правом и прежде всего Уставом ООН. Если положения Устава ООН действуют, их никто не отменял или не изменял по установленным Уставом правилам, то тогда каким образом изменился международный правопорядок? Не следует путать международный правопорядок с международным миропорядком: последний больше ассоциируется с политикой в международных делах,

¹ Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» 2005 г. // Док. ООН А/59/2005.

не всегда соответствующей международно-правовым установкам.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в условиях глобализирующегося мира становится все сложнее разграничивать понятия «миропорядок» и «международный правопорядок». В решении этой задачи помогает современное международное право. Известный российский правовед и практик профессор Б.С. Эбзеев в монографии, выполненной в соавторстве с В.Е. Чуровым, отмечает следующее: «Четверть века назад исчезла биполярная система мира. ... Мир, однако, не стал более стабильным, деградируют ключевые международные институты»¹.

В монографии подтверждается, что глобализация сопровождается глобальной конкурентной борьбой, в которой активно используются средства политического, экономического, информационного и военного характера; по-разному распределяются негативные последствия глобализации и предоставляемые ею блага. В ней воспроизводится мнение о том, что «глобализация осуществляется прежде всего ради прибыли динамичных и мощных стран»².

Характерной чертой глобализирующегося мира является его несправедливость. Верховный комиссар ООН по правам человека, выступая в начале марта 2016 г. на мероприятии Совета ООН по правам человека, посвященном празднованию 50-летия принятия двух Международных пактов о правах человека, констатировал, что современное международное сообщество далеко от того состояния, достижение которого предусмотрено с помощью этих Пактов. В качестве подтверждения он привел тот факт, что 62 богатейших человека планеты владеют столькими же богатствами, сколько и 3,8 млрд человек (т.е. более половины населения планеты).

¹ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Глобализация. Международные гуманитарные стандарты. Суверенитет России. М.: РЦОИТ, 2015. С. 3.

² Там же. С. 71.

Международное сообщество пытается исправить эту несправедливость различными способами, в том числе путем принятия целей развития. В 2000 г. на Саммите тысячелетия были определены 8 Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития 2002 г. и Саммит «Группы восьми» в Глениглсе 2005 г. вроде бы укрепили надежду на достижение этих целей в связи с обещаниями со стороны экономически развитых государств увеличить объем финансовой помощи в целях развития, половина которой должна была быть предоставлена странам Африки. Действительно, объем помощи в целях развития за период с 2000 по 2014 г. увеличился на 66% (с 81 млрд дол. США в 2000 г. до 135,2 млрд дол. США в 2014 г.)¹. Однако в конечном счете объем показателя общей помощи развитию составил 0,4% от валового национального дохода (ВНД) развитых стран (первоначально было предусмотрено выделение 0,7% ВНД).

25 сентября 2015 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». Несмотря на недостижение ряда ЦРТ, в ней были закреплены амбициозные 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР) и 169 задач. ЦУР на концептуальном уровне предусматривают сбалансированность трех компонентов устойчивого развития: экономического, социального и экологического. Для достижения ЦУР, по оценкам экспертов ООН, потребуется 17–22 трлн дол. США притом, что в среднем годовой объем мировых финансовых активов составляет всего 218 трлн дол. США. Анализ докладов Рабочей группы ООН по финансированию устойчивого развития и Межправительственного комитета экспертов по финансированию устойчивого развития, а также итогового документа Аддис-

¹ Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год // Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2015.

Абесской международной конференции по финансированию развития, которая проходила 13–16 июля 2015 г.¹, к сожалению, не дает твердой уверенности в том, что финансирование развития будет обеспечено в полном объеме, т.е. на него будет выделяться более 1 трлн дол. США в год.

Какие бы цели развития не ставились мировым сообществом, очевидно, что основная проблема мирового развития все равно остается нерешенной. Это – несправедливая система международных экономических отношений, на что обращалось внимание еще в 1974 г. при принятии Генеральной Ассамблеей ООН Декларации об установлении нового международного экономического порядка². В данной Декларации подчеркнуто, что международное сотрудничество в целях развития «является совместной целью и общим долгом всех стран»; данное сотрудничество должно основываться на справедливости, посредством чего могут быть ликвидированы преобладающие в мире диспропорции.

Декларация предусматривает ведение преференциального и взаимного режима для развивающихся стран во всех областях международного экономического сотрудничества, а также обеспечение доступа развивающихся стран к достижениям современной науки и техники и передаче им технологий.

Без решения основной проблемы, отмеченной выше, и, следовательно, в условиях отсутствия у подавляющего числа государств средств для достижения ЦУР, ожидать выделения достаточных для этого средств от экономически развитых государств не приходится.

¹ Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015) // United Nations, New York, 2015.

² Декларация об установлении нового международного экономического порядка // Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3201 (S-VI) от 1 мая 1974 г. / Док. ООН A/RES/3201(S-VI).

С этой позиции вызывают сомнения и итоги Парижской конференции по климату, которая проходила в ноябре 2015 г. На этой конференции государства договорились не допускать повышения температуры атмосферы планеты более чем на 2 градуса по Цельсию, а в идеале повышение не должно превышать 1,5 градуса. Предусматривается ежегодное выделение 100 млрд дол. США начиная с 2020 г. Создана специальная комиссия, которая будет следить за выполнением данного соглашения. Однако вновь возникает вопрос: будут ли выделяться такие объемы финансовых ресурсов в действительности? Определены ли источники стабильного финансирования?

В свете глобализации наблюдается любопытное состояние международного сообщества: вместе с достаточно отчетливым осознанием положительных и отрицательных её последствий международное сообщество не в состоянии продемонстрировать адекватную готовность к решительным действиям; оно как бы плывет по течению и довольствуется констатацией негативных сторон процесса глобализации вместо того, чтобы искать реальные пути и средства их преодоления.

Доказательством этого являются ЦУР, для достижения которых требуются значительные финансовые средства. Предложения по их изысканию разные. Например, Президент Казахстана Н. Назарбаев призвал все государства – члены ООН выделить на эти цели по 1% из их военных бюджетов. Пока не последовали какие-либо положительные реакции со стороны других государств. Зато наблюдается повсеместное увеличение военных расходов.

Достижение ЦУР, включая искоренение нищеты и голода во всем мире, потребует ежегодных вложений в размере от 3,5 до 5 трлн дол. США в условиях, когда военные расходы в 2014 г. составили 1,8 трлн дол. США. По данным Стокгольмского международного института по исследованию вопросов мира (СИПРИ), в 2014 г. следующие шесть госу-

дарств были ведущими по объему военных затрат: США – 610 млрд дол. США; КНР – 216 млрд дол. США; Россия – 84,5 млрд дол. США; Саудовская Аравия – 80,8 млрд дол. США; Франция – 62,3 млрд дол. США; Великобритания – 60,5 млрд дол. США. При этом Великобритания заявила об увеличении военного бюджета на 18 млрд дол. США в течение 10 лет.

Такую ситуацию удачно охарактеризовал Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, по образному выражению которого «мир перевооружен, однако мир недофинансирован».

Генеральная Ассамблея ООН ежегодно принимает резолюции, касающиеся разоружения. В связи с этим напомним, что первая специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам разоружения и развития состоялась в 1978 г., однако еще раз подчеркнем, до сих пор в данной сфере нет каких-либо положительных сдвигов.

В контексте сказанного возникают вопросы: что такое «глобализация» и откуда она берет свое начало? Глобализация – это продукт научно-технического развития или же результат осознания социумом, организованным в международное сообщество государств, определенного состояния своего развития? Если исходить из того, что единственное разумное существо на Земле – человек, который по всем законам (земным и небесным) изначально был обречен взаимодействовать с другим человеком, то где бы он ни жил – в первобытном обществе или в развитом государстве с рыночной экономикой – человечество в целом должно двигаться от простой формы организации к более сложной. При таком подходе начало процесса глобализации не укладывается в какие-либо временные рамки, обозначенные различными науками гуманитарного профиля.

В последнее время в дипломатии, в политическом лексиконе, в международных документах, принятых в рамках ООН и других международных форумов межправительст-

венного и неправительственного характера, в международно-правовой литературе и т.д. часто используются термины «угрозы» и «вызовы» в различных коннотациях (например, «новые угрозы», «новые вызовы»), способность предотвращения и преодоления которых все чаще выступает мерилom эффективности современного международного права и дееспособности международных межправительственных объединений глобального управления в области обеспечения международного мира и безопасности, здравоохранения, финансов, кредитования и в других сферах.

К сожалению, мы не можем обратиться к какому-либо международно-правовому акту, в котором бы содержались исчерпывающие ответы на эти вопросы. В документах, принятых главными органами ООН, такими как Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности, или их функциональными органами, такими как, например, Совет по правам человека (СПЧ), а также специализированными учреждениями системы ООН, такими как ВОЗ, ЮНЕСКО и др., содержатся лишь отдельные положения о некоторых видах «вызовов», которые нередко по своему характеру пересекаются с «угрозами» международному миру и безопасности человечества.

При этом медленная и неадекватная реакция международного сообщества на эти «вызовы» и «угрозы» подтверждает то, что степень осознания суверенными государствами реальной опасности уже существующих «вызовов» и «угроз» для человечества и его благополучия во многом отстает от их темпа роста в количественном отношении и по их масштабу.

Не без оснований Генеральный директор ФАО Жозе Грациану да Силва, выступая на форуме ЕХРО–2015 в Милане 19 октября 2015 г., задался вопросом: «Как можно умудриться, чтобы, имея достаточные данные об ухудшении экологического состояния Земли, продолжать уничтожать планету вместо её защиты?». Еще в 1994 г. в докладе ПРООН под названием «Новые измерения безопасности человека»

охрана здоровья человека была определена как одна из сфер, подпадающих под угрозу¹. Комиссия ООН по безопасности человека, учрежденная с целью включения вопроса об обеспечении безопасности человека в деятельность системы ООН, в своем докладе «Безопасность человека сегодня», представленном в 2003 г., определила безопасность человека как важную часть безопасности государств².

Несмотря на подобные заявления, число угроз и вызовов возрастает. Для подтверждения сказанного рассмотрим два явления современного мирового развития: пандемию ВИЧ/СПИДа, которая была затронута выше, и международный терроризм.

Начиная с 1988 г. 1 декабря каждого года отмечается Всемирный день против СПИДа. Несмотря на то, что в этот день выражается тревога всемирного масштаба в связи с гибелью миллионов людей от этой пандемии, число зараженных растет, ныне около 76 млн человек заражены ВИЧ и около 40 млн – СПИДом.

Появление таблеток против зачатия, антибиотиков против болезней, передаваемых половым путем, легализация абортов, широкая доступность марихуаны, употребление наркотических средств внутривенным путем дало толчок гетеросексуальной активности и гей-активизму. Напомним, что первый случай ВИЧ-инфицированного был зафиксирован в 1981 г. в США среди геев. Эта болезнь особо распространена среди геев, мультисексуальных групп, наркоманов и занимающихся проституцией.

¹ United Nations Development Programme. Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (дата обращения 15.12.2015 г.).

² Human Security Now. Commission on Human Security. New York, 2003. URL: <http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/English/FinalReport.pdf> (дата обращения 15.12.2015 г.).

В 1987 г. ВОЗ приняла Всемирную программу по борьбе со СПИДом, однако она не была в состоянии предотвратить рост числа зараженных. В июне 2001 г. была проведена Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по борьбе с ВИЧ/СПИДом. ВОЗ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ВБ и ЮНФПА выработали собственные программы действий по борьбе с ВИЧ/СПИДом и стали координировать свои усилия. В 1993 г. они создали межучрежденческую рабочую группу – Комитет софинансируемых организаций. В результате в 1995 г. была принята Объединённая программа ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС). К сожалению, вышеперечисленные международные образования не могут объединить свои усилия: вся их деятельность ограничивается координирующей работой, хотя пандемия ВИЧ/СПИДа является общей угрозой.

Несмотря на различные усилия, предпринимаемые на международном и внутригосударственном уровнях, с 1995 г. были инфицированы более 22 млн человек, 6 млн из которых скончались от этой болезни. Присоединение к данной Объединенной программе УВКБ ООН, ВПП ООН, УНП ООН, «ООН-женщины» и МОТ не смогло преломить тенденцию роста числа зараженных: прошло 35 лет после обнаружения первого случая заражения ВИЧ-инфекцией, каждый день их число возрастает на 6 тыс. человек. От этой болезни каждый день умирает около 4 тыс. человек. В таких условиях только 15 млн ВИЧ-инфицированных имеют доступ к лечению, а 22 млн лишены такой возможности, около 1,5 млн больных СПИДом умерли в 2014 г.

Относительно второго явления целесообразно напомнить, что 13 ноября 2015 г. международное сообщество в очередной раз сотряс терроризм – трагедия в Париже. При этом мало кто знает, что только в 2014 г. число жертв терроризма во всем мире возросло на 80%. Это самый высокий показатель чем когда-либо. Большинство террористических

актов совершались в государствах, из которых исходило больше всего беженцев.

Институт экономики и мира выработал Глобальный индекс терроризма и представил его 17 ноября 2015 г. Согласно этому индексу, число погибших от терроризма с 2000 г. выросло в девять раз. В 2014 г. в результате террористических актов, совершенных в 67 государствах, погибли 32 658 человек. 78% из числа этих жертв приходится на пять государств: Ирак, Нигерия, Афганистан, Пакистан и Сирия. Только в Нигерии число жертв терроризма выросло на 300% и составило 7512 человек. Это результат преступной деятельности террористической организации «Боко харам». Самой большой террористической группировкой в мире стало так называемое «исламское государство» (ИГИЛ, ИГ, ДАИШ, ISIL). В вышеупомянутом Глобальном индексе указывается на связь между террористической деятельностью и некоторыми государствами, а также на прямую взаимосвязь между ростом числа беженцев и внутреннеперемещенных лиц и терроризмом: десять из одиннадцати государств, наиболее пострадавших от террористических актов, являются теми государствами, откуда исходит больше всего беженцев.

На пять государств, наиболее пострадавших от терроризма, в 2014 г. приходилось более 16 млн беженцев и внутреннеперемещенных лиц. К числу таких государств относится Сирия, где с 2011 г. идет кровопролитная война, вызванная вмешательством извне. На Сирию приходится более 7 млн внутреннеперемещенных лиц и 4 млн беженцев. Сирийцы также составляют большинство из лиц, ищущих убежище в Европе.

Становится очевидным, что в условиях глобализации все более взаимозависимого мира при наличии реальных и потенциальных угроз для международной безопасности возрастает значение основополагающего принципа международного права – обязанности государств сотрудничать друг с другом. Следует констатировать, что добровольное сотруд-

ничество государств в сфере устранения общих угроз трансформируется в добровольно-принудительное взаимодействие под давлением указанных угроз.

В этих условиях жизнеспособность, авторитет и эффективность международного права в полной мере зависят от поведения непосредственно государств и их активного сотрудничества. Все пороки, приписываемые международному праву и ООН, предопределены действиями или бездействием в первую очередь государств-членов, которые обязаны добросовестно и полностью выполнять взятые на себя международные обязательства.

Если международное право адекватно не отражает потребности международного развития, то причина кроется, прежде всего, в незаинтересованности, пассивных действиях или вообще бездействии суверенных государств. Если межгосударственные институты коллективного действия, в первую очередь ООН, адекватно не реагируют на нарушения (особенно грубые) международного правопорядка, то причина кроется в отсутствии политической воли у государств действовать совместно, оперативно, правомерно и легитимно на основе существующих международно-правовых предписаний.

Очевидно, что роль современного международного права в качестве регулятора международных отношений и как средства разрешения международных разногласий и конфликтов во многом предопределена тем, насколько основные субъекты международного права и международных отношений (суверенные государства, а также их лидеры) адекватно осознают, в каком мире мы живем. И более того, насколько они готовы действовать совместно в сфере противостояния общим угрозам и обеспечения общих интересов.

В представленном Группой высокого уровня Докладе «Более безопасный мир: наша общая ответственность» констатируются глубокие разногласия между государствами по поводу характера угроз, с которыми сталкивается междуна-

родное сообщество. В названном документе признается необходимость выработки широкой, более всеобъемлющей концепции коллективной безопасности, в которой рассматривались бы новые и старые угрозы, а также учитывалась озабоченность всех государств по поводу международной безопасности.

Создавая в 1945 г. ООН, государства антигитлеровской коалиции понимали концепцию коллективной безопасности в традиционном военном значении. В Уставе ООН зафиксировано, что агрессия против одного государства – члена ООН является агрессией против всех государств, что предполагает коллективное реагирование. Очевидно, что в XXI веке в условиях нарастающей глобализации, возникновения новых угроз и вызовов международному правопорядку требуется более глубокое понимание системы коллективной безопасности во всех ее измерениях: военном, политическом, экономическом, гуманитарном, экологическом, информационном.

Перечень названных измерений все время расширяется под давлением реальных кризисов, таких как продовольственный, экономический, финансовый и т.п. Дело в том, что человечество вступило в эпоху беспрецедентной взаимообусловленности самих угроз для международного мира и безопасности. Например, нищета порождает массовую миграцию населения и является благодатной почвой вербовки для террористов. Эти угрозы не знают национальных границ. Ни одно государство, каким бы сильным оно не было, не может самостоятельно оградить себя от современных угроз.

Специфика развития современных международных отношений заключается в том, что серьезнейшие угрозы международной безопасности не сводятся исключительно к межгосударственным военным конфликтам. Эти угрозы включают в себя войны и насилие внутри государств (гражданские войны), преступление геноцида, ухудшение состояния окружающей среды, распространение и возможность применения ядерного, химического, биологического и радиологи-

ческого оружия, терроризм, транснациональную организованную преступность, нищету, инфекционные болезни и др. С точки зрения Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна, современное состояние мира характеризуется растущими проблемами и все более ограничивающимися ресурсами.

ООН на основе современного международного права может:

1) содействовать налаживанию и ведению общего диалога в целях:

а) определения и согласования общего видения перспектив;

б) выработки совместных комплексных решений глобальных проблем;

2) легитимизировать новые нормы, подходы, структуры и процессы в сфере международного сотрудничества.

В основе любой модели дальнейшего укрепления системы коллективной безопасности должен лежать баланс между интересами суверенных государств и интересами мирового сообщества в целом. Международное право является механизмом обеспечения интересов каждого государства, и постепенно вырабатывает нормы и механизмы по защите интересов всего мирового сообщества, выражающихся в обязательствах, имеющих характер *erga omnes*.

У международного права нет альтернативы. В условиях наличия консенсуса государств по важным аспектам мироустройства ООН в состоянии выполнить поставленную в её Уставе задачу — быть центром для согласования действий государств-членов в достижении общих целей (п. 4 ст. 1 Устава ООН).

В завершение данного раздела следует привести слова известного ученого, юриста-международника, профессора В.А. Карташкина: «Всем, наконец, надо признать, что без международного права не может существовать современная цивилизация, а отказ от его соблюдения ввергнет мир в анархию. ... В современном мире лишь путем согласования меж-

государственных позиций с учетом разумного сочетания интересов государства, личности и международного сообщества в целом можно создать такой правовой порядок, который будет достойным цивилизации XXI века»¹.

ОСОЗНАНИЕ НЕОТДЕЛИМОСТИ РАЗВИТИЯ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Неделимость этих трех важных аспектов нашла отражение в докладе Генерального секретаря ООН². В этом отношении он отмечает: мы не можем обеспечить развитие, не обеспечив безопасность, мы не можем обеспечить безопасность, не обеспечив развитие, и мы, конечно же, не можем обеспечить ни то, ни другое без обеспечения прав человека. После этой констатации делается вывод: если не будет достигнут прогресс по всем этим трем направлениям, то ни по одному из них нельзя будет добиться успеха. Генеральный секретарь ООН убежден в том, что в новом тысячелетии деятельность ООН должна приблизить мир к тому дню, когда все люди смогут свободно выбирать, какую жизнь они хотят прожить, и будут иметь доступ к ресурсам, которые помогут им сделать такой выбор осмысленным и обеспечить безопасность, чтобы они могли жить в мире и наслаждаться жизнью.

В докладе Генерального секретаря подтверждается очевидная заинтересованность каждой страны в том, что в мире взаимозависимых угроз и вызовов необходимо адекватно

¹ *Карташкин В.А.* Верховенство международного права в мировой политике и на национальном уровне // *Обозреватель – Observer.* 2015. № 11. С. 116, 121.

² См.: Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» 2005 г. // Док. ООН А/59/2005.

реагировать на все из них. Этого можно достичь лишь посредством широкого, глубокого и устойчивого глобального сотрудничества между государствами. Такое сотрудничество, в свою очередь, возможно только в том случае, если каждая страна в своей политике будет учитывать потребности не только своих собственных граждан, но и всех других людей.

Международное сообщество в целом и международные институты глобального управления в частности должны быть заинтересованы в том, чтобы суверенные государства оставались незаменимыми составляющими международной системы. Если государства будут слабые, то народы мира не смогут жить в безопасности и пользоваться плодами развития и справедливости. Поэтому один из главных вызовов нового тысячелетия заключается в том, чтобы обеспечить такое положение, при котором все государства были бы достаточно сильными и могли бы преодолевать негативные тенденции в международных отношениях, которые все чаще дают о себе знать.

Известный российский ученый-правовед и практик проф. Б.С. Эбзеев, в частности, выделяет два противоположных вектора в международных отношениях. Один – вектор правового развития современного мира, означающий, что глобализация и свойственные ей интеграционные процессы в обозримом будущем будут осуществляться в рамках «сообществ государств», которые будут базироваться на сложившемся международном правопорядке и его давно ставших универсальными принципах. Этому вектору противостоит другой вектор, характеризующийся тем, что формируются «государства государств», основывающиеся на исключительном государственном суверенитете транснациональном правопорядке, формируемом либо посредством экономического давления, либо под угрозой силой или её применения. Вектор «государств государств» основывается на началах

господства и подчинения, а вектор «сообществ государств» – на суверенном равенстве и сотрудничестве государств¹.

В деле построения безопасного и справедливого мира необходимы эффективные глобальные и региональные межправительственные учреждения для мобилизации и координации коллективных действий. И здесь особая ответственность ложится на ООН как на единственную в мире универсальную организацию, наделенную мандатом рассматривать вопросы безопасности, развития и прав человека. По мере того как глобализация сокращает расстояния на земном шаре и эти вопросы становятся все более взаимосвязанными, относительные преимущества ООН проявляются с еще большей очевидностью.

Человечество обязано адекватно реагировать на непосредственные угрозы, и в связи с этим оно должно достичь единства по вопросу содействия мировому социально-экономическому развитию, что предполагает достижение консенсуса по вопросу о том, как противостоять новым угрозам. Только путем решительных действий возможно ответить на неотложные вызовы в области безопасности и одновременно добиться успехов в деле борьбы с негативными последствиями социально-экономического характера.

Учитывая сказанное, в докладе Генерального секретаря ООН усилия международного сообщества обозначены по двум ключевым задачам: избавление от нужды и избавление от страха. Первая задача предполагает, в частности, намерение международного сообщества сократить масштабы нищеты, ведь каждый седьмой житель нашей планеты живет в условиях крайней нищеты, не имея средств для выживания перед лицом хронического голода. Мир, в котором ежегодно

¹ *Эбзеев Б.С.* Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права // Государство и право. 2015. №12. С. 13–14.

умирает 11 млн детей в возрасте до пяти лет, нельзя назвать свободным.

Конференции и саммиты ООН позволили создать всеобъемлющие нормативные рамки вокруг связей между развитием, безопасностью и правами человека путем формирования широкого видения общих приоритетов в области развития. Это заложило основу для разработки на Саммите тысячелетия 2005 г. ряда ограниченных конкретными сроками целевых показателей, охватывающих все упомянутые области.

Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, отразили ряд насущных и принятых и одобренных на глобальном уровне приоритетов.

В основе, например, крайней нищеты лежат многие причины – начиная от неблагоприятного географического положения и неэффективного (возможно, коррумпированного) управления и кончая разрушительными конфликтами и их последствиями.

Очевидно, что для обеспечения всеобщего доступа к первичному медико-санитарному обслуживанию, в том числе к службам, занимающимся охраной здоровья матери и ребенка, поддержанием здоровья и борьбой со смертоносными заболеваниями, такими, как туберкулез и малярия, необходимо наличие мощных систем здравоохранения. Глобальные фонды борьбы с пандемиями играют ведущую роль в глобальных усилиях.

Однако многое еще предстоит сделать для того, чтобы добиться поставленных целей. Многие правительства еще не начали активно бороться с этими проблемами. Ресурсов, выделяемых на борьбу с отмеченными проблемами, по-прежнему далеко не достаточно для принятия всеобъемлющих комплексных эффективных мер. Напомним, что еще в 2001 г. Генеральный секретарь ООН призвал международное сообщество ежегодно выделять от 7 до 10 млрд дол. США на

покрытие прогнозируемых потребностей в борьбе с ВИЧ/СПИДом в развивающемся мире. В полном объеме эта сумма до сих пор не выделяется. Между тем масштабы распространения заболевания продолжают расти. В результате разрыв между требуемыми и выделяемыми ресурсами все больше увеличивается.

Как было отмечено выше, одним из источников финансирования по достижению ЦРТ была определена официальная помощь в целях развития (ОПР). Однако глобальный показатель ОПР на протяжении десятилетия имел нестабильный характер. Более того, значительная часть этой суммы ОПР отражала списание долга и понижение курса доллара, а не чистое долгосрочное финансирование. В итоге, как известно, международному сообществу не удалось обеспечить создание международного финансового механизма для содействия мобилизации средств по линии ОПР.

С вопросом ОПР тесно связаны многие проблемы, в том числе проблема внешней задолженности государств. В соответствии с инициативой в отношении бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ) были взяты обязательства по выделению 54 млрд дол. США на облегчение бремени задолженности 27 стран. Однако несмотря на наличие доказательств того, что подобные меры позволяли высвободить ресурсы, имеющие важное значение для достижения ЦРТ, предоставляемой помощи было недостаточно для удовлетворения потребностей. Чтобы добиться дальнейшего прогресса, очевидно, следует пересмотреть содержание приемлемого уровня задолженности, определив его как уровень задолженности, который позволит стране достичь ЦУР. Однако для доведения долга большинства стран, относящихся к группе БСКЗ, до этого уровня требуется перейти на выделение им новых финансовых ресурсов исключительно в виде безвозмездных субсидий и осуществить 100-процентное списание долга, в то время как для достижения этого уровня многими

странами с высоким уровнем задолженности, не относящимися к группе БСКЗ, и странами со средним уровнем дохода потребуется осуществить гораздо более значительное сокращение объема долга, чем им обычно предлагалось. При этом очевидно, что дополнительное списание долга должно производиться без отвлечения ресурсов, предлагаемых другим развивающимся странам, и без ущерба для финансовой жизнеспособности международных финансовых учреждений. При такой постановке вопроса Бреттон-Вудским учреждениям следует принять серьезные меры по определению правил действий, чтобы увеличить степень доверия со стороны развивающихся стран в отношении их деятельности.

Открытая и равноправная торговая система – необходимое условие для экономического роста и сокращения масштабов нищеты. По этой причине вопросы развития с полным основанием занимают центральное место в повестке дня раундов многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО, включая Дохийский раунд. Дело в том, что развивающиеся страны не могут на равных конкурировать в глобальной торговле, поскольку экономически развитые страны используют самые разные таможенные пошлины, квоты и субсидии для ограничения доступа на свои рынки и защиты собственных производителей. Для исправления сложившейся системы требуется, чтобы развитые страны разработали график ликвидации барьеров, препятствующих доступу на рынки, и приступили к поэтапной отмене внутренних субсидий, вызывающих торговые диспропорции, особенно в сельском хозяйстве. В качестве первого шага эти государства должны предоставить беспошлинный и неквотируемый доступ на рынки всей продукции, экспортируемой наименее развитыми странами.

Все попытки покончить с нищетой окажутся безрезультатными, если процесс экологической деградации будет продолжаться неослабевающими темпами. Для решения задач

в области охраны окружающей среды, таких, как совместные водотоки, леса, морское рыболовство и биологическое разнообразие, необходимо активизировать глобальные и региональные усилия. Особенно безотлагательной представляется задача решения международным сообществом следующих важнейших проблем.

1. *Опустынивание.* Деградация более миллиарда гектаров земли крайне пагубно сказывается на процессе развития во многих регионах мира. Миллионы людей вынуждены покидать свои земли, поскольку не в состоянии более заниматься сельским хозяйством или вести кочевой образ жизни. Для борьбы с опустыниванием международное сообщество должно поддерживать и обеспечивать реализацию Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке 1994 г.

2. *Биологическое разнообразие.* Утрата биологического разнообразия – процесс, развивающийся беспрецедентными темпами в разных странах и регионах. Эта тенденция, сама по себе тревожная, также оказывает негативное влияние на состояние здоровья, уровень жизни, производство продовольствия и доступ к чистой воде и повышает уязвимость населения для стихийных бедствий и изменения климата. Для обращения вспять этих тенденций правительствам следует в индивидуальном и коллективном порядке принять меры по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии и других международных обязательств, касающихся данной проблематики.

3. *Изменение климата.* Одной из серьезнейших экологических проблем и проблем развития в XXI в. является изменение климата, а задача противодействия этому явлению и борьбы с его последствиями становится важнейшей. Вступление в силу в феврале 2005 г. принятого в 1997 г. Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата представляло собой серьезный шаг в деле решения про-

блемы глобального потепления. Чрезвычайно важное значение имеет принятие в декабре 2015 г. Парижского соглашения по климату.

Для удовлетворения более широкого круга потребностей в области развития необходимо также принять меры в ряде других областей, таких, как борьба с инфекционными заболеваниями, регулирование миграции, уменьшение опасности стихийных бедствий.

Природные катастрофы постоянно напоминают об уязвимости человеческой жизни перед стихийными бедствиями. На состоявшейся в начале 2005 г. Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий были приняты Рамки действий Хиого на 2005–2015 гг., в которых были определены стратегические задачи деятельности по уменьшению опасности бедствий. А в марте 2015 г. была принята Сендайская рамочная программа действий по уменьшению опасности бедствий на 2015–2030 гг. В повестке дня ООН стоит задача создать на базе существующих национальных и региональных возможностей всемирную систему раннего предупреждения обо всех стихийных бедствиях, координатором которой может стать Международная стратегия по уменьшению опасности бедствий.

Сегодня за пределами государств гражданской принадлежности проживает больше людей, чем когда бы то ни было в истории, причем в будущем их число, как ожидается, будет возрастать. Миграция сопряжена с множеством сложных проблем. В отсутствие осмотрительного регулирования она может провоцировать возникновение острой социально-политической напряженности, что уже наблюдается в странах Европейского союза и регионах Северной Африки и Ближнего Востока.

Глава II

ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ПРЕЖНИХ И НОВЫХ ВЫЗОВОВ

Опыт реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ)¹, убедительно доказывает, что международное сообщество может быть мобилизовано для решения проблем такого масштаба. Для многоплановой борьбы с нищетой и болезнями в рамках достижения этих целей объединились правительства. Они выработали новые подходы, собрали новые данные, выделили новые ресурсы, создали новые инструменты для этой борьбы. Была повышена транспарентность, закреплены многосторонние подходы, культивировался основанный на результатах подход к государственной политике. Здравая государственная политика, соответствующая духу целей, благодаря коллективным действиям и международному сотрудничеству дала определенные результаты. За два десятилетия с 1990 г. масштабы крайней нищеты сократились вдвое – на 700 млн человек. Доступ к улучшенным источникам питьевой воды стал реальностью для 2,3 млрд человек. За десятилетие с 2000 по 2010 г. удалось предотвратить примерно 3,3 млн смертей от малярии, а от туберкулеза было спасено

¹ Декларации тысячелетия ООН. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/2 от 18 сентября 2000 г. // Док. ООН A/RES/55/2.

22 млн человек. С 1995 г. доступ к средствам антиретровирусной терапии (АРТ) для ВИЧ-инфицированных помог спасти 6,6 млн жизней. В то же время неуклонно улучшались показатели гендерного паритета в области охвата начальным образованием, доступа к услугам по охране здоровья матери и ребенка и участия женщин в политической жизни¹.

Вместе с тем, темпы движения по пути к достижению ЦРТ были неодинаковыми как при сопоставлении различных стран, так и в отдельно взятых странах. Большинство африканских стран не справилось с достижением целей². Страны, в которых проходит или закончился конфликт, сталкивались с наибольшими трудностями в достижении любой из этих целей. Широкие масштабы нищеты сохраняются в странах Африки к югу от Сахары. Дети из малоимущих и сельских семей имеют меньше шансов попасть в школу, чем их обеспеченные или живущие в городах сверстники. Население стран Африки к югу от Сахары, которые в наибольшей степени затронуты ВИЧ, не имеет сколько-нибудь полной информации о лекарствах для лечения и профилактики этой болезни и доступа к таким лекарствам. Нельзя оставить без внимания особые проблемы и потребности малых островных развивающихся государств и развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, многие из которых оказались не в состоянии достичь ЦРТ. С особыми трудностями в достижении целей сталкивались народы, живущие под иностранной оккупацией; народы, живущие в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера, и в районах, страдающих от актов терроризма. Кроме

¹ «Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год». ООН, Нью-Йорк, 2015 г. URL: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/mdgreport2015.pdf> (дата обращения 11 января 2016 г.).

² *Abashidze A., Koneva A., Soltsev A.* Africa in the Shadow of Tomorrow // Казанский журнал международного права и международных отношений. 2016. С. 35–38.

того, специфические трудности в рассматриваемом аспекте испытывали многие страны со средним уровнем дохода¹.

Доля людей, страдающих от недоедания, сократилась с 24% в период 1990–1992 гг. до 14% в период 2011–2013 гг. Однако в последнее десятилетие прогресс замедлился.

Согласно оценкам, в 2012 г. у четверти всех детей в возрасте до пяти лет отмечалась задержка роста, то есть их рост не соответствовал возрасту. Это представляет собой существенное сокращение числа таких детей по сравнению с 1990 г., когда задержка роста наблюдалась у 40% детей младшего возраста. Вместе с тем, неприемлемо, что 162 млн детей младшего возраста все еще страдают от хронического недоедания.

В общемировом масштабе уровень смертности среди детей в возрасте до пяти лет снизился почти на 50% – с 90 случаев смерти на 1000 живорождений в 1990 г. до 48 случаев в 2012 г. Предотвратимые болезни (инфаркт миокарда, инсульт, рак, гепатит, ВИЧ, туберкулез и др.) являются главной причиной смертности среди детей в возрасте до пяти лет, и для решения этой проблемы необходимы соответствующие решительные меры.

За период 1990–2013 гг. показатель материнской смертности в мире уменьшился на 45% – с 380 до 210 случаев смерти на 100 000 живорождений. В 2013 г. по всему миру от связанных с беременностью и родами причин умерли почти 300 тыс. женщин.

Доступ к АРТ для ВИЧ-инфицированных людей расширялся чрезвычайно быстрыми темпами, и в 2012 г. в развивающихся регионах такое лечение получали в общей

¹ Итоговый документ специального мероприятия, посвященного последующей деятельности в связи с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. 1 октября 2013 г. // Док. ООН A/68/L.4.

сложности, 9,5 млн человек. С 1995 г. АРТ спасла 6,6 млн жизней.

С 1990 г. более четверти населения мира получило доступ к улучшенным санитарно-техническим средствам, но 1 млрд человек все еще прибегают к открытой дефекации. В период 1990–2012 гг. почти 2 млрд человек получили доступ к улучшенным санитарно-техническим средствам. Вместе с тем, в 2012 г. 2,5 млрд человек ими не пользовались, а 1 млрд человек все еще прибегали к открытой дефекации.

В период 2000–2012 гг. показатель охвата начальным образованием в развивающихся регионах увеличился с 83 до 90%. Большинство успехов были достигнуты к 2007 г., после чего продвижение вперед застопорилось. В 2012 г. школу не посещали 58 млн детей. Главным препятствием на пути к обеспечению всеобщего начального образования остаются высокие показатели прекращения учебы. Согласно оценкам, 50% не посещающих школу детей младшего школьного возраста проживают в районах, затронутых конфликтами¹.

По мере приближения срока достижения ЦРТ мировое сообщество озадачилось вопросом определения новой глобальной программы действий на пути к благосостоянию в мире – повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 г., в рамках которой будут определены цели в области устойчивого развития (ЦУР), чтобы обеспечить доведение проделанной работы до конца.

Краеугольный камень глобального процесса обновления был заложен в Рио-де-Жанейро в июне 2012 г. с принятием итогового документа Конференции ООН по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим»².

¹ «Цели развития тысячелетия: доклад за 2014 год». ООН, Нью-Йорк, 2014 г. С. 4-5. URL: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/pdf/Russian2014.pdf> (дата обращения 11 января 2016 г.).

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 66/288 «Будущее, которого мы хотим» от 27 июля 2012 г. // Док. ООН A/RES/66/288.

В этом документе были изложены уроки, извлеченные по итогам двух десятилетий развития, и дана подробная оценка достижений и недочетов в осуществлении повестки дня в области устойчивого развития.

В июле 2013 г. во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи ООН Генеральный секретарь ООН представил свой доклад под названием «Достойная жизнь для всех»¹, в котором рекомендовал разработать универсальную, комплексную и основанную на соблюдении прав человека повестку дня в области устойчивого развития, которая будет направлена на решение задач экономического роста, социальной справедливости и охраны окружающей среды и в которой будет уделяться особое внимание взаимосвязи между миром, развитием и правами человека. Кроме того, он призвал повысить качество данных и представлять больше дезагрегированных данных, а также поставить цели и задачи, поддающиеся количественной оценке и адаптации.

Конференция «Рио+20» положила начало серии межправительственных процессов в рамках работы существующих структур ООН по вопросам развития. Экономический и Социальный совет и его функциональные и региональные комиссии, комитеты и экспертные органы определили потенциальные элементы системы обзора и контроля для повестки дня на период после 2015 г. и рассмотрели вопрос о том, как адаптировать систему развития ООН и ее оперативную деятельность к меняющимся условиям развития. Форум по сотрудничеству в целях развития предоставил заинтересованным сторонам ценную возможность для обсуждения последствий принятия единой и универсальной повестки дня, глобального партнерства, способов повышения эффективности обзора и контроля, а также конкретных действий партнеров по процессу развития глобального Юга для решения общих проблем.

¹ Док. ООН A/68/202 и Corr.1.

В рамках серии структурированных диалогов по вопросам технологий в Генеральной Ассамблее были рассмотрены возможные варианты механизма содействия разработке, передаче и распространению чистых и экологически безопасных технологий¹. В августе 2014 г. Межправительственный комитет экспертов по финансированию устойчивого развития представил свой доклад о вариантах эффективной стратегии финансирования устойчивого развития². Комитет предложил директивным органам набор из более 100 вариантов вместе с рекомендацией о создании глобального партнерства, охватывающей ключевые аспекты помощи, торговли, задолженности, налогообложения и стабильности финансовых рынков. Он рекомендовал разработать индивидуальные стратегии финансирования, ответственность за которые несут сами страны и которые требуют создания благоприятных национальных условий, дополняемого изменением и улучшением международных условий. Комитет признал, что необходимо будет использовать все источники финансирования – государственные и частные, национальные и международные.

В 2014 г. председатель Генеральной Ассамблеи провел ряд совещаний. В их числе были три мероприятия высокого уровня по вопросам участия женщин, молодежи и гражданского общества, по правам человека и верховенству права, по сотрудничеству Север-Юг, Юг-Юг и трехстороннему сотрудничеству и использованию информационно-коммуникационных технологий в целях развития. Было проведено три тематических обсуждения, посвященных роли партнерств, обеспечению стабильности и мира в обществе, а также проблемам воды, санитарии и устойчивой энергетики. Вслед за ними в Генеральной Ассамблее и каждом регионе под эгидой соответствующей региональной комиссии были

¹ Док. ООН A/69/554.

² Док. ООН A/69/315.

проведены диалоги по проблемам ответственности. В сентябре 2014 г. председатель Генеральной Ассамблеи организовал мероприятие высокого уровня по обзору, посвященному повестке дня в области развития на период после 2015 г.

Ключевую роль в деле формирования повестки дня в области устойчивого развития сыграла Рабочая группа открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития, решение об учреждении которой было принято на Конференции «Рио+20». В п. 248 итогового документа Конференции «Будущее, которого мы хотим» указывается следующее: «Мы исполнены решимости наладить всеохватный и транспарентный межправительственный процесс по целям в области устойчивого развития, открытый для всех заинтересованных сторон, для выработки общемировых целей в области устойчивого развития, которые впоследствии будут предложены Генеральной Ассамблее для утверждения».

В июле 2014 г. Рабочая группа открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития представила итог своих обсуждений в форме доклада¹.

По итогам всеохватных и интенсивных консультаций, длившихся более года, Рабочая группа открытого состава предложила 17 конкретных целей в сочетании со 169 задачами, которые она определила как имеющие практическую направленность, глобальные по своему характеру и универсально применимые, приняв во внимание различные национальные условия, возможности и уровень развития. Она попыталась совместить масштабные глобальные цели с целями конкретных стран, которые должны устанавливаться на национальном уровне.

¹ Доклад Рабочей группы открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития от 12 августа 2014 г. // Док. ООН A/68/970.

Рабочая группа определила следующие цели в области устойчивого развития.

Цель 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах.

Цель 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства.

Цель 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте.

Цель 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех.

Цель 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек.

Цель 6. Обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех.

Цель 7. Обеспечение доступа к недорогим, устойчивым и современным источникам энергии для всех.

Цель 8. Содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех.

Цель 9. Создание прочной инфраструктуры, содействие обеспечению всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций.

Цель 10. Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними.

Цель 11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов.

Цель 12. Обеспечение рациональных моделей потребления и производства.

Цель 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями¹.

Цель 14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития.

Цель 15. Защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия.

Цель 16. Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях.

Цель 17. Укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

Цели в области устойчивого развития не только подразумевают подтверждение обязательств по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, но и открывают новые горизонты в таких областях, как ликвидация неравенства, экономический рост, создание достойных рабочих мест, развитие городов и населенных пунктов, индустриализация, развитие энергетики, борьба с изменением климата, устойчивые модели потребления и производства, мир, справедливость и развитие институтов. Экологический аспект прямо учитывается во всех положениях повестки дня в области устойчивого развития. В качестве средства достижения целей в области устойчивого развития

¹ Признавая, что Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата является основным международным, межправительственным форумом для ведения переговоров относительно глобального реагирования на изменение климата.

предусмотрено создание глобального партнерства, которое определено как отдельная цель.

В сентябре 2014 г. Генеральная Ассамблея после представления ей вышеуказанного доклада Рабочей группы постановила, что «содержащееся в этом докладе предложение Рабочей группы открытого состава по целям в области устойчивого развития становится основой для интеграции таких целей в повестку дня в области развития на период после 2015 года, всецело признавая при этом, что в ходе соответствующего межправительственного переговорного процесса на шестьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи могут быть рассмотрены и другие представляемые материалы»¹.

Таким образом, государства-члены согласились с тем, что предложенная Рабочей группой открытого состава повестка дня должна стать основой для межправительственного процесса согласования целей в области развития на период после 2015 г.

В декабре 2014 г. Генеральный секретарь ООН по просьбе Генеральной Ассамблеи ООН в качестве вклада в проведение межправительственных переговоров представил доклад, в котором обобщил весь объем полученных материалов по повестке дня в области развития на период после 2015 г.² В своем докладе Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун приветствовал решение, выработанное Рабочей группой открытого состава, и выразил глубочайшее признание мировым лидерам и всем участникам этого прогрессивного начинания³.

¹ Проект резолюции, представленный председателем Генеральной Ассамблеи «Доклад Рабочей группы открытого состава по целям в области устойчивого развития, учрежденной во исполнение резолюции 66/288 Генеральной Ассамблеи» от 8 сентября 2014 г. // Док. ООН A/68/L.61.

² Обобщающий доклад Генерального секретаря по повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 года от 4 декабря 2014 г. // Док. ООН A/69/700.

³ Там же. П. 59.

В докладе «Дорога к достойной жизни к 2030 году» с опорой на практический опыт в области развития, накопленный в ходе двух предшествующих десятилетий, и материалы, собранные в рамках открытого и всеохватного процесса, намечен план достижения достойной жизни в течение следующих 15 лет. В докладе предлагалась одновременно универсальная и революционная повестка дня в области устойчивого развития, которая зиждется на правах и центральным элементом которой являются люди и наша планета. Предлагался набор шести обязательных элементов, которые могли бы послужить основой для оформления и укрепления универсального, комплексного и трансформационного характера повестки дня в области устойчивого развития и обеспечить, чтобы смелые замыслы, выраженные государствами-членами в докладе Рабочей группы открытого состава, были поддержаны, претворены в жизнь и дали реальные результаты на уровне стран. К этим шести обязательным элементам успеха в деле достижения целей устойчивого развития относились:

1. Достойная жизнь. Искоренение нищеты и борьба с неравенством.
2. Люди. Создание условий для здоровой жизни, образования и участия женщин и детей.
3. Процветание. Построение мощной, инклюзивной и трансформационной экономики.
4. Планета. Сохранение экосистем в интересах всех обществ и наших детей.
5. Правосудие. Поощрение безопасного и мирного сосуществования людей и построение сильных институтов.
6. Партнерства. Мобилизация глобальной солидарности в интересах устойчивого развития.

В докладе Генерального секретаря также подчеркивалось, что для осуществления такой комплексной повестки дня в области устойчивого развития требуется не менее комплексная система мер, включая финансирование, технологии

и инвестиции в создание потенциала в области устойчивого развития. Кроме того, в докладе содержался призыв взять на вооружение культуру совместной ответственности, чтобы превратить обещания в конкретные дела. В этой связи в докладе предлагался комплекс подходов для контроля и проверки осуществления основанных на прочном статистическом потенциале с использованием возможностей новых и нетрадиционных источников данных, а также меры по обеспечению соответствия системы ООН поставленным целям для решения проблем, связанных с осуществлением новой повестки дня.

2 июня 2015 г. государствам – членам ООН был представлен Проект итогового документа саммита ООН, на котором предполагалось принятие повестки дня в области устойчивого развития на период после 2015 г.¹ В этом документе, озаглавленном «Преобразование нашего мира к 2030 г.: новая повестка дня для глобальных действий», были обобщены результаты межправительственных переговоров, включая мнения и позиции, подлежащие обсуждению, проходивших с января по май 2015 г. Проект итогового документа предполагалось рассмотреть в ходе сессии межправительственных переговоров с 22 по 25 июня 2015 г.², а затем согласовать на саммите ООН в сентябре 2015 г.

25 сентября 2015 г. международное сообщество приняло новую повестку дня в области устойчивого развития на период 2016-2030 гг. – «Преобразование нашего мира:

¹ Zero draft of the outcome document for the UN Summit to adopt the Post-2015 Development Agenda “Transforming our world by 2030: a new agenda for global action”. URL: <http://www.un.org/youthenvoy/2015/06/zero-draft-outcome-document-adopt-post-2015-development-agenda/> (дата обращения 11 января 2016 г.).

² Draft Programme of Intergovernmental negotiations on the post-2015 development agenda. 22-25 June 2015. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7308Programme%20for%20IGN%20session%20June%2022%20to%2025_2015.pdf (дата обращения 11 января 2016 г.).

повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»¹.

Данный документ включает в себя четыре части, озаглавленные как «Декларация», «Цели и задачи в области устойчивого развития», «Средства осуществления и глобальное партнерство», «Последующая деятельность и обзор».

Декларация состоит из восьми частей, озаглавленных: «Введение», «Наше видение», «Наши общие принципы и обязательства», «Наш мир сегодня», «Новая повестка дня», «Средства осуществления», «Последующая деятельность и обзор», «Призыв к действиям по преобразованию нашего мира».

В Декларации предусмотрено, что новая повестка дня основывается на целях и принципах Устава ООН, включая полное уважение международного права. В нее заложены положения Всеобщей декларации прав человека, международных договоров по правам человека, Декларации тысячелетия и Итогового документа Всемирного саммита 2005 г. В ней учитываются положения и других документов, в частности, Декларации о праве на развитие. Немаловажно, что в рассматриваемом документе подтверждается приверженность государств международному праву² и подчеркивается, что повестка дня будет осуществляться таким образом, чтобы это соответствовало правам и обязанностям государств по международному праву, в том числе международному праву прав человека³.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 года «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Док. ООН A/RES/70/1.

² См.: *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Киселева Е.В., Конева А.Е., Круглов Д.А.* Достижение целей устойчивого развития (2016–2030): международно-правовое измерение // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. 2016. № 1. С. 65–78.

³ См.: *Борисов А.Н., Конева А.Е.* Правозащитные аспекты в Повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 г. // ООН – универ-

Примечательно, что новая повестка дня предусматривает продолжение работы, начатой в период действия ЦРТ, и окончательное достижение тех целей, которых не удалось достичь, особенно в плане оказания помощи наиболее уязвимым группам.

Однако по своему охвату повестка выходит далеко за рамки целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Наряду с такими унаследованными приоритетами в области развития, как ликвидация нищеты, охрана здоровья, образование и продовольственная безопасность и питание, она включает целый ряд целей в экономической, социальной и природоохранной областях. Она также предусматривает построение более миролюбивого и свободного от социальных барьеров общества. И что особенно важно, в ней определяются средства для достижения этих целей. Отражая комплексный подход, который мы решили применить, в новых целях и задачах предусмотрены тесные взаимосвязи и множество сквозных элементов.

Новая повестка включает упомянутые выше 17 целей в сочетании со 169 задачами, которые вступили в силу 1 января 2016 г. и будут служить ориентиром при принятии решений на протяжении последующих 15 лет.

В Декларации государства вновь подтвердили важную роль Всеобщей декларации прав человека, а также других международных документов по правам человека и международному праву. В ней подчеркиваются обязанности всех государств — в соответствии с Уставом ООН — уважать, защищать и поощрять права человека и основные свободы без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения,

сальный центр координации по поощрению защиты прав и свобод человека: коллективная монография / под общ. ред. А.Х. Абашидзе, Р.В. Нигматуллина. – Уфа: БашГУ, 2015. С. 54–68.

имущественного положения, места рождения, инвалидности или иного статуса.

Повестка дня направлена на то, чтобы расширить права и возможности людей, находящихся в уязвимой ситуации, в частности, детей, молодежи, инвалидов (более 80% которых живут в нищете), людей, инфицированных ВИЧ и больных СПИДом, престарелых, коренных народов, беженцев и внутреннеперемещенных лиц и мигрантов.

В Декларации указывается на обязательство государств положить конец нищете во всех ее формах и проявлениях, в частности, путем ликвидации крайней нищеты к 2030 г.; обеспечить всех людей возможностью пользоваться правом на базовый уровень жизни, в том числе благодаря системам социальной защиты; обеспечить качественное инклюзивное и равноправное образование на всех уровнях; обеспечить всеобщий охват населения медицинской помощью и доступ к качественному медицинскому обслуживанию и пр.

Во второй части повестки дня «Цели и задачи в области устойчивого развития» (самой большой по содержанию) приводятся 17 целей и задачи (в количестве 169) в качестве целевых показателей и средств осуществления этих 17 целей, которые были предложены Рабочей группой открытого состава в ее упомянутом выше докладе 2014 г. Задачи сформулированы в форме пожеланий глобального характера, при этом каждое правительство устанавливает свои собственные национальные задачи, руководствуясь глобальными пожеланиями, но принимая во внимание национальные условия.

В качестве примера можно привести следующие средства осуществления:

– создать на национальном, региональном и международном уровнях надежные стратегические механизмы, в основе которых лежали бы стратегии развития, учитывающие интересы бедноты и гендерные аспекты, для содействия ускоренному инвестированию в мероприятия по ликвидации

нищеты (Цель 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах. Задача 1.b);

– увеличить инвестирование, в том числе посредством активизации международного сотрудничества, в сельскую инфраструктуру, сельскохозяйственные исследования и агропропаганду, развитие технологий и создание генетических банков растений и животных в целях укрепления потенциала развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в области сельскохозяйственного производства (Цель 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства. Задача 2.a);

– активизировать при необходимости осуществление Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака во всех странах (Цель 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте. Задача 3.a);

– создавать и совершенствовать учебные заведения, учитывающие интересы детей, особые нужды инвалидов и гендерные аспекты, и обеспечить безопасную, свободную от насилия и социальных барьеров и эффективную среду обучения для всех (Цель 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех. Задача 4.a);

– провести реформы в целях предоставления женщинам равных прав на экономические ресурсы, а также доступа к владению и распоряжению землей и другими формами собственности, финансовым услугам, наследуемому имуществу и природным ресурсам в соответствии с национальными законами (Цель 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек. Задача 5.a);

– выполнить взятое на себя развитыми странами, являющимися участниками Рамочной конвенции ООН об изменении климата, обязательство достичь цели ежегодной мобилизации к 2020 г. общими усилиями 100 млрд долл. США из всех источников для удовлетворения потребностей развивающихся стран в контексте принятия конструктивных мер по смягчению остроты последствий изменения климата и обеспечения прозрачности их осуществления, а также обеспечить полномасштабное функционирование Зеленого климатического фонда путем его капитализации в кратчайшие возможные сроки (Цель 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями. Задача 13.а);

– увеличить объем научных знаний, расширить научные исследования и обеспечить передачу морских технологий, принимая во внимание критерии и руководящие принципы в отношении передачи морских технологий, разработанные Межправительственной океанографической комиссией, с тем чтобы улучшить экологическое состояние океанской среды и повысить вклад морского биоразнообразия в развитие развивающихся стран, особенно малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран (Цель 14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития. Задача 14.а);

– активизировать глобальные усилия по борьбе с браконьерством и контрабандной торговлей охраняемыми видами, в том числе путем расширения имеющихся у местного населения возможностей получать средства к существованию экологически безопасным образом (Цель 15. Защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия. Задача 15.с);

– обеспечить, чтобы развитые страны полностью выполнили свои обязательства по оказанию официальной помощи в целях развития (ОПР), в том числе взятое многими развитыми странами обязательство достичь целевого показателя выделения средств по линии ОПР развивающимся странам на уровне 0,7% своего валового национального дохода (ВНД) и выделения ОПР наименее развитым странам на уровне 0,15–0,20% своего ВНД; государствам, предоставляющим ОПР, предлагается рассмотреть вопрос о том, чтобы поставить перед собой цель выделять не менее 0,20% своего ВНД по линии ОПР наименее развитым странам (Цель 17. Укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития. Задача 17.2).

Учитывая вышеуказанное, необходимо подчеркнуть, что отличительной особенностью новой повестки дня является то, что она ставит целью укрепление средств достижения и активизацию работы механизмов глобального партнерства, предусматривая конкретные средства достижения устойчивого развития, а также механизмы последующей деятельности и обзора проделанной работы. В рассматриваемой повестке дня средства достижения и глобальное партнерство выделены в отдельный компонент, озаглавленный «Средства осуществления и глобальное партнерство».

Государства подчеркнули, что задачи в отношении средств осуществления, предусмотренные в рамках каждой из ЦУР, и цель 17, о которых говорится выше, имеют ключевое значение для реализации повестки дня и играют не менее важную роль, чем остальные цели и задачи. Им необходимо уделять равно приоритетное внимание в рамках усилий по осуществлению и в глобальной таблице показателей, предназначенной для мониторинга достигнутого прогресса.

Новая повестка дня может быть реализована в рамках обновленного глобального партнерства в интересах устойчивого развития, подкрепляемого конкретными стратегиями и

мерами, перечисленными в Аддис-Абебской программе действий 2015 г.¹, являющейся неотъемлемой частью данной повестки дня.

В основе усилий по осуществлению ЦУР будут лежать осуществляемые на основе принципа национальной ответственности согласованные стратегии в области устойчивого развития, подкрепляемые комплексными национальными механизмами финансирования. Осуществление ЦУР потребует мобилизации всех финансовых ресурсов (государственных и частных, национальных и международных), а также формирования потенциала в интересах устойчивого развития, передачу экологически чистых технологий и широкий спектр иных вспомогательных мер.

При этом государства подчеркнули важность осуществление соответствующих стратегий и программ действий, включая Стамбульскую декларацию и Программу действий, Программу действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств («Путь Самоа») и Венскую программу действий для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, на десятилетний период 2014–2024 гг., и вновь подтверждаем важность поддержки повестки дня Африканского союза на период до 2063 г. и программы Нового партнерства в интересах развития Африки, которые все являются неотъемлемой частью новой повестки дня.

В новой повестке дня государства признали, что страны со средним уровнем дохода продолжают сталкиваться с серьезными проблемами на пути к достижению целей в области устойчивого развития. Необходимо активизировать усилия по решению этих проблем путем налаживания обмена опытом, усиления координации и оказания более эффек-

¹ Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абебская программа действий), принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи 69/313 от 27 июля 2015 г. Приложение // Док. ООН A/RES/69/313.

тивной и целенаправленной поддержки со стороны системы развития ООН, международных финансовых учреждений, региональных организаций и других заинтересованных сторон, с тем чтобы гарантировать необратимость достигнутого на сегодняшний день прогресса.

В новой повестке государства объявили о создании Механизма содействия развитию технологий, который был учрежден в Аддис-Абебской программе действий и будет основываться на многостороннем сотрудничестве между государствами-членами, гражданским обществом, частным сектором, научным сообществом, структурами Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами и будет включать межучрежденческую целевую группу ООН по науке, технике и инновациям в интересах достижения целей в области устойчивого развития, совместный многосторонний форум по науке, технике и инновациям в интересах достижения целей в области устойчивого развития и онлайн-платформу¹.

Заключительная часть повестки дня после 2015 г. посвящена механизмам последующей деятельности и обзора проделанной работы.

Повестка дня предусматривает создание надежной, добровольной, эффективной, основанной на широком участии, прозрачной и комплексной системы последующей деятельности и обзора, которая будет действовать на национальном, региональном и глобальном уровнях.

В повестке дня указаны принципы, которые будут лежать в основе процессов осуществления последующей деятельности и проведения обзора на всех уровнях: а) данные процессы будут осуществляться добровольно и по инициативе самих стран, будут учитывать разные национальные реалии, возможности и уровни развития и будут обеспечивать уважение пространства для стратегического маневра и при-

¹ См.: Док. ООН A/RES/70/1. П. 70.

оритетов; b) уважение универсального, комплексного и взаимосвязанного характера целей и задач, включая средства осуществления, и учет всех трех компонентов устойчивого развития; c) указанные процессы будут обеспечивать долгосрочную ориентацию, выявление достижений, проблем, недостатков и важнейших факторов успеха, будут помогать странам делать обоснованный выбор в вопросах политики и содействовать мобилизации необходимых средств осуществления и налаживания партнерских отношений; d) они будут открытыми, всеобъемлющими, основанными на широком участии и прозрачными для всех людей и будут содействовать представлению информации всеми соответствующими заинтересованными сторонами; e) они будут предусматривать удовлетворение потребностей людей, учитывать гендерные аспекты, обеспечивать уважение прав человека и при этом будут направлены в первую очередь на обеспечение интересов самых бедных, самых уязвимых и самых отстающих; f) они будут основываться на существующих платформах и процессах там, где они существуют, не будут дублировать другие процессы и будут разрабатываться с учетом национальных условий, возможностей, потребностей и приоритетов; g) они будут строгими и основанными на фактической информации, будут строиться на оценках, подготовленных под руководством самих стран, и на высококачественных, доступных, своевременных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, полу, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий; h) они потребуют активизации помощи по наращиванию потенциала развивающихся стран, включая укрепление национальных систем сбора данных и программ оценки достигнутых результатов, особенно в африканских странах, наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах, развивающихся странах, не имеющих выхода к морю, и странах со

средним уровнем дохода; и) они будут получать активную поддержку от системы ООН и других многосторонних учреждений.

Последующая деятельность в отношении этих целей и задач и их обзор будут проводиться с использованием набора глобальных показателей. Данные показатели будут дополняться показателями на региональном и национальном уровнях, которые будут разработаны государствами-членами, а также результатами проделанной работы по определению исходных значений для тех задач, по которым на национальном и глобальном уровнях исходные данные отсутствуют. Как предполагается, система глобальных показателей будет разработана Межучрежденческой и экспертной группой по показателям достижения целей в области устойчивого развития и согласована Статистической комиссией к марту 2016 г., а затем принята Экономическим и Социальным советом (ЭКОСОС) и Генеральной Ассамблеей ООН в соответствии с существующими мандатами.

Государства обязались оказывать развивающимся странам, особенно африканским странам, наименее развитым странам, малым островным развивающимся государствам и развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, помощь в укреплении потенциала национальных статистических управлений и систем данных в целях обеспечения доступа к высококачественным, актуальным, достоверным и дезагрегированным данным.

Новая повестка дня предусматривает механизм многоуровневого периодического обзора с привлечением широкого круга участников, во главе которого будут стоять государства. Последующую деятельность и обзор предполагается осуществлять на национальном, региональном и универсальном уровнях.

На национальном уровне всем государствам-членам рекомендовано как можно скорее разработать национальные

программы с амбициозными целями, охватывающие все аспекты осуществления настоящей повестки дня.

Государства призываются проводить регулярные и всеобъемлющие обзоры прогресса на национальном и субнациональном уровнях. Такие обзоры должны проводиться с учетом мнений коренных народов, гражданского общества, частного сектора и других заинтересованных сторон в соответствии с национальными условиями, стратегиями и приоритетами. Национальные парламенты, а также другие учреждения тоже могут поддержать эти процессы.

На региональном уровне обзоры будут проводиться с учетом особых региональных или субрегиональных потребностей в рамках региональных и субрегиональных комиссий и организаций. Всеобъемлющие региональные процессы будут основываться на результатах проведения национальных обзоров и будут содействовать осуществлению последующей деятельности и проведению обзоров на универсальном уровне, в том числе на Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию (ПФУР). В этой связи государствам-членам рекомендовано определить самый подходящий региональный форум для своего участия. В ходе региональных обзоров могут быть учтены и использованы успехи и опыт таких механизмов, как региональные экономические комиссии ООН, Африканский механизм коллегиального обзора, Азиатско-Тихоокеанский форум по устойчивому развитию, обзоры эффективности природоохранной деятельности Европейской экономической комиссии и экспертные оценки Организации экономического сотрудничества и развития/Комитета содействия развитию и др.

На универсальном уровне ключевую роль будет играть ПФУР, который будет осуществлять надзор за целым комплексом процессов осуществления последующей деятельности и проведения обзора на глобальном уровне, тесно взаимодействуя с Генеральной Ассамблеей ООН, ЭКОСОС и

другими соответствующими органами и форумами в соответствии с действующими мандатами.

Рассмотрение последующей деятельности и проведение обзора в рамках ПФУР будут происходить с учетом ежегодного доклада о ходе достижения целей ЦУР, который будет готовиться Генеральным секретарем ООН в сотрудничестве с системой ООН на основе системы глобальных показателей и данных, подготовленных национальными статистическими управлениями, а также информации, собранной на региональном уровне. ПФУР будет также учитывать доклад об устойчивом развитии в мире, который призван укрепить взаимосвязь между наукой и политикой и мог бы стать для политиков эффективным подспорьем, основанным на фактических данных, в их усилиях по содействию ликвидации нищеты и обеспечению устойчивого развития. Предполагается, что председатель ЭКОСОС организует процесс консультаций для обсуждения сферы охвата, методологии и периодичности составления данного доклада о положении в мире, а также его связи с докладом о ходе работы, и результаты этих консультаций должны найти отражение в декларации министров, которая будет принята на сессии ПФУР в 2016 г.

Согласно резолюции 67/290 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 июля 2013 г. ПФУР, который будет работать под эгидой ЭКОСОС, должен проводить регулярные обзоры. Эти обзоры будут добровольными, но будут поощрять представление отчетности и будут включать информацию, полученную от развитых и развивающихся стран, а также от соответствующих структур ООН и других заинтересованных сторон, включая гражданское общество и частный сектор. Они дадут отдельным странам возможность периодически представлять в добровольном порядке при участии министров и соответствующих высокопоставленных должностных лиц национальные обзоры достигнутых результатов, обсуждать практический опыт осуществления повестки дня отдельными странами и анализировать как краткосрочное, так и долгосрочное

влияние полученных результатов на достижение целей. Обзоры будут проводиться под руководством самих государств, и в них будут участвовать министры и другие соответствующие высокопоставленные должностные лица.

В рамках ПФУР будут также проводиться тематические обзоры прогресса в деле достижения ЦУР, включая междисциплинарные вопросы. Такие тематические обзоры могут дополняться обзорами существующих специализированных или функциональных комиссиях, советах или комитетах, которые работают под эгидой ООН (в рамках ЭКОСОС) и других механизмов, включая соответствующие договорные органы. Для обеспечения эффективности и результативности деятельности и подотчетности следует согласовать данные обзоры с циклом работы ПФУР. Проведение этих обзоров будет проходить с участием всех соответствующих заинтересованных сторон и, когда это возможно, увязываться с циклом проведения совещаний ПФУР, на которых будут рассматриваться их результаты.

Составной частью системы последующей деятельности и обзора является предусмотренный в Аддис-Абебской программе действий специальный процесс проведения обзоров в связи с итогами финансирования развития. В ходе проводимого в рамках ПФУР рассмотрения процесса осуществления последующей деятельности и проведения обзора настоящей повестки дня будут учитываться согласованные на межправительственном уровне выводы и рекомендации ежегодного форума по финансированию развития, проводимого под эгидой ЭКОСОС.

ПФУР, который будет проводиться каждые четыре года под эгидой Генеральной Ассамблеи ООН, будет выносить политические рекомендации высокого уровня в отношении повестки дня и ее осуществления, определять достигнутые успехи и возникающие проблемы, а также мобилизовывать дальнейшие усилия в целях ускорения процесса осуществления. Следующая сессия политического форума под эгидой

Генеральной Ассамблеи ООН состоится в 2019 г. с целью максимизировать синхронизацию периодичности ПФУР с четырехлетним всеобъемлющим обзором политики ООН.

В повестке дня государства просили Генерального секретаря ООН, действуя в консультации с государствами-членами, подготовить для рассмотрения на семидесятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в ходе подготовки к совещанию ПФУР в 2016 г. доклад, в котором будут освещаться важнейшие вехи на пути создания последовательной, эффективной и всеобъемлющей системы осуществления последующей деятельности и проведения обзоров на универсальном уровне. В этом докладе должно содержаться предложение относительно организации проводимых под руководством самих государств обзоров в рамках политического форума под эгидой ЭКОСОС, включая рекомендации в отношении руководящих принципов добровольного представления общих докладов. В этом докладе должны разъясняться обязанности различных учреждений и содержаться руководящие указания относительно выбора ежегодных тем, последовательности тематических обзоров и вариантов периодических обзоров для ПФУР.

Таким образом, мировое сообщество вступило в новый этап развития – 25 сентября 2015 г. государства – члены ООН приняли новую повестку дня в области устойчивого развития на период 2016-2030 гг. – «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». Новая повестка дня включает четыре части: «Декларация», «Цели и задачи в области устойчивого развития», «Средства осуществления и глобальное партнерство», «Последующая деятельность и обзор».

Повестка дня в области устойчивого развития носит универсальный, комплексный характер, основывается на соблюдении прав человека, предусматривает средства для решения задач экономического роста, социальной справедливости и охраны окружающей среды. В ней предусмотрены

конкретные цели устойчивого развития, подкрепляемые измеримыми и реалистичными показателями достижения результатов. По сравнению с ЦРТ, ЦУР отражают более широкие международные рамки в области прав человека, включая экономические, социальные, культурные, гражданские и политические права и право на развитие. Особое внимание в повестке дня уделяется конкретным целевым задачам в отношении находящихся в неблагоприятном положении групп лиц.

Новая повестка дня предусматривает комплексную, инклюзивную, основанную на правозащитном подходе систему последующей деятельности и обзора, которая будет действовать на национальном, региональном и глобальном уровнях. На универсальном уровне ключевую роль будет играть ПФУР, который будет осуществлять надзор за целым комплексом процессов реализации последующей деятельности и проведения обзора на глобальном уровне, тесно взаимодействуя с Генеральной Ассамблеей ООН, ЭКОСОС и другими соответствующими органами и форумами в соответствии с действующими мандатами. Определенную роль в этом отношении, как представляется, будут играть и универсальные правозащитные механизмы. В этом смысле следует согласиться с позицией председателей договорных органов по правам человека, высказанной в ходе их 27-го ежегодного совещания, проводившегося 22-26 июня 2015 г.¹, о том, что изучаемая договорными органами по правам человека информация по широкому спектру вопросов, охватываемых в связи с реализацией прав человека в государствах, внесет неопределимый вклад в обеспечение надежных и проверенных средств измерения прогресса в достижении ЦУР в интересах

¹ Joint Statement of the Treaty Body Chairpersons on Human Rights and the Post-2015 Development Agenda. 26 June 2015. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx> (дата обращения 11 января 2016 г.).

всех групп населения. Соответственно, необходимо предусмотреть, чтобы информация, анализируемая международными механизмами защиты прав человека (договорными органами по правам человека, специальными процедурами Совета ООН по правам человека, Универсальным периодическим обзором Совета ООН по правам человека и пр.), систематически включалась в основу обзора и отслеживания предпринятых мер по реализации ЦУР в рамках ПФУР и других форумов с участием многих заинтересованных сторон.

Глава III

НИЩЕТА НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ – СЕРЬЕЗНЫЙ ВЫЗОВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВУ

В Декларации тысячелетия ООН, принятой на Саммите тысячелетия, лидеры 147 государств – членов ООН¹, признали неразрывную связь между осуществлением права на развитие и борьбой с нищетой, и ими еще раз было подтверждено обязательство государств ликвидировать нищету с помощью решительных действий на национальном и глобальном уровнях. В Декларации тысячелетия были закреплены 8 целей развития тысячелетия (ЦРТ), одной из которых являлась ликвидация крайней нищеты и голода. Для достижения этой цели предполагалось разрешить следующие три задачи: сократить вдвое за период 1990–2015 гг. долю населения, имеющего доход менее 1 долл. США в день; обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех, в том числе для женщин и молодежи; сократить вдвое за период 1990–2015 гг. процент населения, страдающего от голода².

В целом такая решимость государств была продиктована необходимостью увязать цели в области международного

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/2 от 18.09.2000 г. // Док. ООН A/RES/55/2.

² Интернет-портал «Деятельность системы ООН по достижению Целей Развития Тысячелетия»: <http://www.un.org/russian/millenniumgoals/poverty.shtml>.

развития, поставленные на различных международных конференциях, а также цели, провозглашенные в Декларации тысячелетия, с правозащитной деятельностью ООН, в частности, в том, что касалось достижения цели сокращения масштабов нищеты¹.

На состоявшемся в сентябре 2010 г. пленарном заседании высокого уровня шестьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященном сформулированным в Декларации тысячелетия ЦРТ, было признано, что для ликвидации нищеты предстоит решить трудные задачи, и отмечалось, что прогресс в деле достижения целей в области развития, особенно в плане достижения целевых показателей сокращения масштабов нищеты и голода, обеспечения занятости и достойной работы для всех, являлся неравномерным. Правительства обязались принять перспективные экономические стратегии, ведущие к поступательному, всеохватному и справедливому экономическому росту и устойчивому развитию и к расширению возможностей для обеспечения занятости, активизации сельскохозяйственного развития и сокращению масштабов нищеты². Они также взяли на себя обязательство переориентировать стратегии роста на создание рабочих мест, используя в качестве общей основы Глобальный договор о рабочих местах³. Кроме того, правительства вновь заявили о своей глубокой обеспокоенности множественными и взаимосвязанными кризисами, в том числе отсутствием продовольственной безопасности и ростом проблем, связанных с изменением климата⁴.

¹ Доклад Верховного Комиссара ООН по правам человека от 28.09.2001 г., п. 91 // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Пятьдесят шестая сессия. Дополнение № 36 (A/56/36).

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 65/1 // Док. ООН A/RES/65/1, A/RES/65/1, п. 70(b).

³ Там же. П. 48.

⁴ Там же. П. 6.

19 декабря 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН провозгласила второе Десятилетие ООН по борьбе за ликвидацию нищеты (2008–2017 гг.) в целях содействия, на эффективной и скоординированной основе, достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, касающихся ликвидации нищеты, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия¹. Заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам как координатор проведения второго Десятилетия ООН по борьбе за ликвидацию нищеты руководит осуществлением общесистемного плана действий по ликвидации нищеты, подготовленного 21 учреждением, фондом, программой и региональной комиссией ООН и утвержденного в октябре 2009 г. Комитетом по программам Координационного совета руководителей системы ООН. Этот план действий преследует цель повышения слаженности и кумулятивной отдачи от общесистемной деятельности ООН в области обеспечения занятости и достойной работы в целях искоренения нищеты. План действий на второе Десятилетие получил поддержку, и благодаря ему удалось повысить слаженность и координацию в рамках ООН. Вместе с тем эффективное реагирование на угрозы, вызванные продолжающимся глобальным кризисом на рынке труда, требует дополнительных усилий, направленных на повышение слаженности политики, и продолжения сотрудничества между государствами-членами, гражданским обществом и всеми соответствующими партнерами.

В 2015 г. закончился срок достижения ЦРТ. Мировому сообществу удалось добиться положительных результатов в реализации данных целей, в том числе и цели ликвидации

¹ Первое Десятилетие Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997–2006 гг.) было провозглашено резолюцией 50/107 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1995 г.

крайней нищеты и голода. Так, во всем мире число людей, живущих в условиях крайней нищеты, сократилось более чем наполовину, уменьшившись с 1,9 млрд человек в 1990 г. до 836 млн человек в 2015 г. Число людей, принадлежащих к работающему среднему классу – живущих на более чем 4 долл. США в день, практически утроилось за 1991–2015 гг. В настоящее время эта группа населения составляет половину рабочей силы в развивающихся регионах, притом что в 1991 г. она составляла всего лишь 18%. С 1990 г. доля людей в развивающихся регионах, страдающих от недоедания, сократилась почти наполовину – с 23,3% в 1990–1992 гг. до 12,9% в 2014–2016 гг.¹

В сентябре 2015 г. международное сообщество утвердило новую повестку дня в области устойчивого развития на период 2016–2030 гг. – «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»², в которой определены 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР), сопровождаемых 169 задачами. В качестве первой ЦУР обозначена «повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах». Для осуществления этой цели поставлены 7 задач:

«1.1 К 2030 г. ликвидировать крайнюю нищету для всех людей во всем мире (в настоящее время крайняя нищета определяется как проживание на сумму менее чем 1,25 долл. США в день).

1.2 К 2030 г. сократить долю мужчин, женщин и детей всех возрастов, живущих в нищете во всех ее проявлениях, согласно национальным определениям, по крайней мере наполовину.

¹ Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год. ООН, Нью-Йорк, 2015 г. URL: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/mdgreport2015.pdf>.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 года «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Док. ООН A/RES/70/1.

1.3 Внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, и к 2030 г. достичь существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения.

1.4 К 2030 г. обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности, наследуемому имуществу, природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование.

1.5 К 2030 г. повысить жизнестойкость малоимущих и лиц, находящихся в уязвимом положении, и уменьшить их незащищенность и уязвимость перед вызванными изменением климата экстремальными явлениями и другими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и бедствиями.

1.a Обеспечить мобилизацию значительных ресурсов из самых разных источников, в том числе на основе активизации сотрудничества в целях развития, с тем чтобы предоставить развивающимся странам, особенно наименее развитым странам, достаточные и предсказуемые средства для осуществления программ и стратегий по ликвидации нищеты во всех ее формах.

1.b Создать на национальном, региональном и международном уровнях надежные стратегические механизмы, в основе которых лежали бы стратегии развития, учитывающие интересы бедноты и гендерные аспекты, для содействия ускоренному инвестированию в мероприятия по ликвидации нищеты»¹.

Немаловажно, что права человека выступают в качестве руководства для реагирования международного сообщества

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 года. С. 18.

на ряд современных вопросов и проблем, на решение которых направлены ЦРТ и сменившие их ЦУР. Повестка дня в области устойчивого развития на период 2016-2030 гг. зиждется на нормах международного права прав человека. Соответственно, на настоящий момент крайне важно всесторонне учитывать правозащитную перспективу в рамках усилий по достижению ЦУР, в том числе полной ликвидации крайней нищеты¹.

В настоящее время в целях борьбы с нищетой активизирована вся правозащитная система ООН: Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Совет ООН по правам человека и его специальные процедуры, прежде всего Специальный докладчик по вопросу о крайней бедности и правах человека, и договорные органы по правам человека, прежде всего Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

Следует напомнить, что еще в 2001 г. Комиссия ООН по правам человека (с 2006 г. ее сменил Совет ООН по правам человека) отметила необходимость разработки нового документа на основе существующих норм и стандартов в области защиты прав человека, в котором специально рассматривалось бы явление нищеты, включая крайнюю нищету, а также руководящие принципы по вопросу об осуществлении существующих норм и стандартов в области прав человека в контексте борьбы с крайней нищетой². Подкомиссия по поощрению и защите прав человека (ныне Консультативный комитет Совета ООН по правам человека) организовала работу специальной группы экспертов по подготовке проекта

¹ См.: *Абашидзе А.Х., Конева А.Е.* Состояние нищеты – нарушение прав и свобод человека // Вестник Российского университета дружбы народов: Серия: Юридические науки. 2011. № 4. С. 129-139.

² Резолюция Комиссии по правам человека 2001/31 от 23.04.2001 г. // Док. ООН E/CN.4/RES/2001/31, п. 7 (а).

руководящих принципов по правам человека и борьбе с крайней нищетой (далее – проект руководящих принципов), которые впоследствии были переданы в 2006 г. на рассмотрение Совета ООН по правам человека. По просьбе Совета ООН по правам человека УВКПЧ провело консультации с государствами, структурами ООН, международными организациями, национальными учреждениями по правам человека и другими заинтересованными учреждениями по вопросу проекта руководящих принципов¹. На основе проделанной работы Совет ООН по правам человека в сентябре 2009 г. принял резолюцию², в которой обращался к Независимому эксперту по вопросу о правах человека и крайней нищете (сейчас – Специальный докладчик по вопросу о крайней бедности и правах человека³) с предложением продолжить работу по разработке проекта руководящих принципов по правам человека и борьбе с крайней нищетой и представить доклад с его рекомендациями о том, как усовершенствовать данный документ не позднее 15 сессии Совета ООН по правам человека в сентябре 2010 г. Независимый эксперт Магдалена Сепульведа Кармона (сейчас этот мандат осуществляет профессор Ф. Олстон) представила Совету доклад по вопросу

¹ Результаты консультаций представлены на официальном интернет-сайте УВКПЧ. URL: <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/consultation/>. См. также: Док. ООН A/HRC/11/32.

² Резолюция Совета ООН по правам человека 12/19 от 12.10.2009 г. // Док. ООН A/HRC/RES/12/19.

³ Мандат Независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете установлен в соответствии с Резолюцией Комиссии ООН по правам человека 1998/25 от 17.04.1998 г. В рамках своей деятельности данный эксперт совершает визиты в страны с целью расследования ситуаций нарушения прав человека, рассматривает сообщения о предполагаемых нарушениях прав человека людей, живущих в нищете, а также проводит исследования и анализирует инициативы, направленные на поощрение и защиту прав людей, живущих в нищете, и представляет ежегодные доклады о проделанной работе Совету ООН по правам человека и Генеральной Ассамблее ООН.

о правах человека и крайней нищете, а также инструкцию о работе по совершенствованию проекта руководящих принципов¹.

В своем докладе Независимый эксперт определила нищету как комбинационное явление, обусловленное острой нехваткой доходов, низким уровнем развития человека, и приводящее к социальному отчуждению². В представленном докладе нищета признается многогранным феноменом: «Проявления нищеты носят различный характер, включая отсутствие дохода и производственных ресурсов, достаточных для того, чтобы служить надежным источником средств к существованию; голод и недоедание; болезни; ограниченный доступ или отсутствие доступа к образованию или другим основным услугам; повышенную заболеваемость и смертность в результате болезней; отсутствие жилья и неудовлетворительные жилищные условия; небезопасную среду; а также социальную дискриминацию и изоляцию. Нищета характеризуется также недостаточным участием в процессе принятия решений и в гражданской, социальной и культурной жизни»³.

В контексте общих мер по ликвидации нищеты Независимый эксперт особое внимание уделила многогранному характеру проблемы нищеты и национальным и международным условиям и политике, которые способствуют ее ликвидации, содействуя, в частности, социально-экономической интеграции людей, живущих в нищете, и поощрению и за-

¹ Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, on the draft guiding principles on extreme poverty and human rights. 6.08.2010 // Док. ООН А/НRC/15/41.

² Доклад Независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете Арджуна Сенгупты от 28.02.2008 г. // Док. ООН А/НRC/7/15.

³ Программа действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития 1995 г., гл. II, п.19.

щите всех прав человека и основных свобод для всех, включая право на развитие¹.

Взаимосвязь между правами человека и крайней нищетой, по мнению Независимого эксперта, выражается в следующих направлениях: нищета является как причиной, так и последствием нарушения прав человека; реализация прав человека и попытки искоренить крайнюю нищету взаимно усиливают друг друга; нормы и принципы о защите прав человека обеспечивают основу деятельности по сокращению и искоренению нищеты².

Нищета – это нарушение прав людей, относящихся к группе малоимущих. Люди в состоянии крайней нищеты оказываются замкнутыми в порочном кругу несправедливостей, включающих недостойное жилье, непостоянный и низкий доход, слабое здоровье, недостаточное образование или отсутствие такового, ограниченный доступ к воде и средствам гигиены, отсутствие возможности участвовать в политической жизни и организационной способности, недостаток доступа к правосудию. Нищета представляет широкий диапазон взаимосвязанных и взаимоподпитывающихся форм лишений³. Следует отметить, что малоимущие слои населения не являются однородной группой; им, живущим в нищете, приходится сталкиваться с различными трудностями и проблемами⁴.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17.03.2006 г. // Док. ООН A/Res/60/209, п.7.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16.02.2007 г. // Док. ООН A/Res/61/157.

³ *Абашидзе А.Х.* Нищета – новая угроза человечеству (посвящается 60-летию образования Организации Объединенных Наций) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2005. № 2 (18). С. 96-101.

⁴ Report of the UN Secretary General «Legal empowerment of the poor and eradication of poverty» от 13.07.2009 г. // Док. ООН A/64/133, п. 7.

Характерной особенностью практически всех людей, живущих в нищете, является отсутствие у них равного доступа к государственным институтам и службам, которые защищают и отстаивают права человека. Они не имеют достаточного доступа к таким общественным услугам, как здравоохранение, образование, общественный транспорт.

Программы, направленные на борьбу с нищетой, очень часто плохо финансируются и опираются на неполные сведения. Они не учитывают реального положения людей, живущих в бедности, и не распространяются на население отдаленных и плохо доступных районов.

Данная категория людей сталкивается с определенными культурными барьерами, обусловленными недостаточным образованием, способностью правильно выражать собственные мысли, грамотно говорить. Люди в состоянии крайней нищеты зачастую не имеют возможности в полный голос заявить о своих потребностях. Кроме того, они сталкиваются с безразличием властей, которые ввиду предрассудков, посеянных в обществе о бедных, отказываются оказывать им поддержку. Также важным барьером на пути обращения к общественным структурам является коррупция, поскольку власть сосредотачивается в руках более влиятельных и обеспеченных людей, которые соблюдают интересы подобных им кругов, таким образом еще более усиливая общественные отчуждение людей, живущих в нищете.

Отсутствие гарантий имущественных прав остается одной из основных причин нищеты, особенно в беднейших странах. Людям, живущим в крайней нищете, важно иметь доступ к природным ресурсам (в особенности к земле и воде), чтобы обеспечивать себя и свои семьи. По причине того, что малоимущие люди не обладают законными имущественными правами, они впоследствии подвергаются принудительному выселению без выплаты соответствующей компенсации. Так, около 900 млн человек проживают без каких-либо имущественных гарантий, в том числе гарантий прав на

недвижимое имущество. По данным Программы ООН по населенным пунктам, их численность может достигнуть 1,4 млрд к 2020 г. и 2 млрд человек к 2030 г.¹

Отсутствие доступа к земле и другим природным ресурсам часто является одной из основных причин утраты гражданских прав, особенно среди женщин и других уязвимых групп. Например, показатель владения женщинами собственностью ничтожно мал по сравнению с аналогичным показателем у мужчин. Во многих случаях положение еще более усугубляется явно благоприятствующими мужчинам законами и обычаями. Многие коренные народы в разных частях мира также сталкиваются с угрозой утраты своих прав из-за расплывчатости положений о правах собственности, которые нередко не находят адекватного закрепления в национальных законах. Вместе с тем имущественные права помогают пользоваться избирательными правами, получать доступ к основным услугам и льготам, а также стать полноправным членом общества. Обладание имущественными правами часто является обязательным условием получения доступа к коммунальным услугам, и может стать эффективным средством, которое позволит выбраться из нищеты.

Еще одним препятствием малоимущих слоев общества на пути реализации имущественных прав является их беспомощность и стресс, что в свою очередь находит выражение в различных страхах: страх того, что у них отнимут детей, боязнь умереть от голода, не имея достаточных средств. Такое хроническое состояние стресса ведет к ухудшению здоровья, которое может стать причиной других лишений.

Люди, живущие в крайней нищете, испытывают страх оказаться жертвами насилия и угрозы их здоровью. Особенно подвержены насилию женщины из незащищенных слоев

¹ Лиз Алден Уили. Реформа земельных прав и государственное управление в Африке: как добиться их эффективной реализации в XXI веке; дискуссионный документ. ПРООН, 2006.

общества. В связи с этим государства должны принимать законы, запрещающие бродяжничество, попрошайничество, беспризорничество, жилье в машине или на улице, т.е. то, чем занимаются люди в состоянии крайней нищеты. Это создает дополнительные препятствия для осуществления ими своих прав, делая их положение небезопасным и подверженным нарушениям и лишениям.

Нищета ассоциируется с общественным порицанием, дискриминацией, отсутствием безопасности и социальной изоляцией. Люди могут оказаться в замкнутом кругу нищеты ввиду дискриминации по более чем одному из следующих признаков: раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное, этническое или социальное происхождение, имущественное положение, состояние здоровья или иные обстоятельства. Состояние самой нищеты может стать причиной дискриминации. Малоимущие слои населения зачастую воспринимаются как ленивые, общественно опасные, способные совершить преступление. Более того, вместо того чтобы ставить их в центр борьбы с бедностью, таких людей винят в том, что они оказались в такой ситуации. Из-за воздействия подпитывающих друг друга социальной изоляции и дискриминации они не имеют возможности обратиться за поддержкой в государственные структуры.

Следует отдельно выделить огромное количество малоимущих слоев населения, проживающих в отдаленных местностях, вдалеке от главных экономических центров и общественных услуг, что в значительной степени понижает вероятность выбраться из нищеты. В таких районах люди не имеют достаточных гарантий их прав на землю, доступа к земле, возможности вводить ирригационные системы, достаточного количества удобрений, семян зерновых культур и пр.

Более того, люди в состоянии нищеты зачастую заселяют территории, подверженные риску различного рода

природных катастроф, бедствий, и не имеют возможности должным образом подготовиться, адаптироваться к такого рода явлениям. В результате малоимущие подвержены большому риску потерять свои дома, домашнее хозяйство и жизнь.

Зачастую люди, живущие в нищете, также не имеют возможности в полный голос заявить о своих потребностях, добиваться защиты от несправедливости, участвовать в жизни общества и влиять на выработку политики, которая в конечном итоге будет определять их жизнь. Исключенные из жизни общества таким образом люди не знают даже своих собственных прав и не только не пользуются защитой и правами, гарантируемыми законом, но и не имеют возможности ни защитить себя, ни использовать должным образом имеющиеся у них ресурсы. Если и существуют законы, защищающие бедных, содержащиеся в них положения весьма двусмысленные, объемные и тяжело доступные для восприятия. Препятствия, перекрывающие доступ к средствам судебной защиты, безусловно, обостряют проблемы нищеты и изолированности. В силу вышеизложенного проблема нищеты может рассматриваться одновременно и как причина, и как следствие исключения людей из сферы действия закона.

В то время как государство признается ответственным за реализацию прав малоимущих слоев общества, негосударственные структуры также должны вносить свой вклад в эти процессы или, по крайней мере, не нарушать права человека. При этом развивающиеся страны должны иметь возможность самостоятельно определять политику в сфере защиты и реализации прав людей, живущих в состоянии нищеты, в рамках их государственных границ без какого-либо чрезмерного вмешательства международных финансовых структур и транснациональных корпораций. Это существенным образом влияет на международные отношения и призывает развитые государства оказывать соответствующую финансовую и техническую поддержку развивающимся странам, а также пред-

принимать попытки по установлению системы многосторонней торговли, инвестирования и финансирования в рамках деятельности по искоренению нищеты.

Особого внимания в контексте борьбы с нищетой заслуживают программы социальной защиты, которые также вносят вклад в достижение искоренения нищеты, обеспечивая перевод ресурсов лицам, живущим в крайней нищете, что дает им возможность получать доход, накапливать активы и человеческий капитал.

Основная функция социального обеспечения состоит в том, чтобы смягчать последствия различных потрясений, от которых страдают наиболее уязвимые категории населения. Направляя ресурсы малоимущим, механизм социальной защиты содействует росту потребления, снижает чрезвычайно высокую уязвимость домохозяйств и позволяет предотвратить дальнейшее ухудшение жизненных условий. Система социальной защиты также позволяет снизить, а иногда и исключить вероятность того, что благосостояние лиц, живущих на грани бедности, неожиданно ухудшится в связи с потерей дохода или повышением расходов и они вновь окажутся за чертой бедности¹.

Некоторые программы социального обеспечения, помимо прочего, способствуют генерированию доходов и дают возможность участникам накопить и сохранить активы, увеличивая их шансы справиться с потрясениями и избежать крайней нищеты. Дополнительный доход, предоставляемый в рамках программ социальной защиты посредством различных видов денежных трансфертов и трансфертов в натуральной форме либо микрокредитов, позволяет семьям и отдель-

¹ *Van Ginneken W. Managing Risk and Minimizing Vulnerability: The Role of Social Protection in Pro-Poor Growth (A paper prepared for the Development Assistance Directorate (DAC) Network on Poverty Reduction (POVNET) Task Team on Risk, Vulnerability and Pro-Poor Growth, ILO, Geneva, September 2005.*

ным лицам накапливать сбережения, осуществить долгосрочное планирование и инвестировать средства в продуктивные активы. Авторы многих исследований отмечают возможности использования программ социальной защиты для ускорения достижения ликвидации нищеты, в частности, в плане сокращения вдвое к 2015 г. масштабов бедности по уровню доходов. По оценкам Всемирного банка, благодаря мерам социальной защиты можно сократить долю малообеспеченного населения на 5–10%¹.

Многочисленные исследования свидетельствуют о том, что реализация специализированных программ денежных трансфертов существенно способствует достижению задачи, предусматривающей уменьшение вдвое доли населения, страдающего от голода. Так, в результате осуществления ряда проектов, в частности, программы по созданию эффективной сети безопасности в Эфиопии, индийского проекта по обеспечению занятости в сельских районах, а также реализуемого в Бангладеш в рамках программы по борьбе с бедностью для сокращения масштабов крайней нищеты и экспериментальной программы денежных трансфертов в районе Каломо в Замбии удалось улучшить рацион питания населения.

По убеждению специалистов, реализация таких программ должна опираться на продуманные меры макроэкономической и налогово-бюджетной политики, обеспечивающие их долговременный и устойчивый характер. Признавая, что сокращение масштабов бедности по уровню доходов является первым важным шагом на пути осуществления других целей в области развития, не следует забывать, что феномен крайней нищеты определяется не только уровнем доходов и что сокращение масштабов нищеты измеряется не только в категориях глобальных показателей. Государства должны

¹ World Bank, The contribution of social protection to the Millennium Development Goals. 2003. P. 8.

принять планы развития, предусматривающие четкие национальные цели и контрольные показатели в соответствии с обязательствами в области прав человека, с тем чтобы обеспечить охват малоимущих слоев населения.

Примечательно, что 13 мая 2011 г. в Турции завершилась четвертая Конференция ООН по наименее развитым странам. Ее участники провели обзор результатов 10-летней Программы действий, принятой на третьей Конференции ООН по наименее развитым странам в Брюсселе в 2001 г., и приняли Стамбульскую декларацию и Программу действий – план по обеспечению устойчивого развития этой категории стран в следующем десятилетии.

В Стамбульской программе содержится ряд обязательств и мер, которые должны быть предприняты как наименее развитыми странами, так и международным сообществом в целом. В документе поставлена цель – к 2021 г. сократить число наименее развитых стран. В нем говорится, что через десять лет каждый гражданин в этих странах должен иметь доступ к качественному здравоохранению, образованию и достаточному питанию. Богатые страны пообещали довести уровень государственной помощи наименее развитым странам до 0,2 % своего национального дохода¹. В этой связи следует указать, что Россия, являясь новым, формирующимся донором, предпринимает последовательные практические шаги по содействию развитию наименее развитых странах, прежде всего за счет ежегодного увеличения финансирования международных программ сотрудничества как по линии ООН, так и в рамках «Группы восьми» и «Группы двадцати»².

¹ Центр новостей ООН «На конференции ООН принят новый десятилетний план по ликвидации бедности в наименее развитых странах». 13.05.2011 г. URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?NewsID=15579>.

² Центр новостей ООН «Устойчивое экономическое развитие бедных стран – важная составляющая финансовой и политической стабильности

Таким образом, на Конференции ООН по наименее развитым странам принят новый десятилетний план по ликвидации бедности в наименее развитых странах. Основные элементы Стамбульской программы связаны с мерами по повышению производительности труда в наименее развитых странах и с ростом международных инвестиций на эти цели. В этом она отличается от Брюссельской программы, которая была ориентирована на поддержку социальных программ этой категории стран и обеспечение их доступа на международные рынки.

В 2012 г. Специальный докладчик по вопросу о крайней бедности и правах человека представила Совету ООН по правам человека окончательный проект Руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека¹, которые впоследствии были приняты Советом ООН по правам человека².

В данном докладе Специальный докладчик отметила, что с точки зрения защиты прав человека в основе деятельности по борьбе с крайней нищетой должны лежать такие принципы, как единство и взаимосвязанность всех прав человека; равенство, недискриминация и недопустимость всеобщего порицания; равенство мужчин и женщин; гарантированность важнейших интересов детей; активное и эффективное участие; равный доступ к информации; ответственность и право на возмещение вреда.

Особое внимание Специальный докладчик предложила уделить обязанностям государств в отношении лиц в состоянии крайней нищеты, к числу которых относятся установление личности людей, живущих в крайней нищете; уважение, защита и осуществление прав людей в состоянии бедности;

в мире». 12.05.2011 г. URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=15568>.

¹ Док. ООН A/HRC/21/39, 18 июля 2012 г.

² Док. ООН A/HRC/RES/21/11, 18 октября 2012 г.

повышение осведомленности о правах бедных и гарантирование их организационных способностей. При этом государствам следует принять всеобъемлющую национальную стратегию по борьбе с бедностью и социальным отчуждением, обеспечивать уделение должного первостепенного внимания в государственной политике лицам, живущим в условиях крайней бедности. Кроме того, государства должны обеспечивать физическую доступность, наличие, адаптируемость, экономическую доступность и высокое качество объектов, товаров и услуг, необходимых для осуществления прав человека.

В Руководящих принципах отмечается, что все права человека – гражданские, политические, экономические, социальные и культурные – должны быть применимы к лицам, живущим в бедности, и должны ими осуществляться. Государства несут обязательства по обеспечению уважения, защиты и осуществления этих прав лиц, живущих в бедности. Отдельное внимание в данном документе уделяется рассмотрению тех прав, осуществление которых живущими в бедности лицами особенно ограничивается или наталкивается на препятствия и в отношении которых проводимая государствами политика зачастую оказывается неадекватной или контрпродуктивной. К данным правам относятся следующие: право на жизнь и физическую неприкосновенность; права человека на свободу и безопасность; право на равную защиту закона, доступ к правосудию и эффективные средства правовой защиты; право на признание правосубъектности; право на личную жизнь и на защиту жилища и семьи; право на достаточный жизненный уровень; право на достаточное продовольствие и питание; права на воду и санитарные услуги; право на достаточное жилище, обеспечение проживания и запрещение принудительного выселения; право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья; право на труд и права в сфере труда; право на социальное обеспечение; право на образование; права участво-

вать в культурной жизни и пользоваться результатами научного прогресса и их практического применения¹.

Специальный докладчик также указала, что в процессе искоренения нищеты немаловажное значение приобретает установление ответственности негосударственных субъектов, поскольку международные организации, национальные учреждения по защите прав человека, организации гражданского общества и предприятия частного бизнеса несут существенные обязанности в процессе искоренения нищеты. В то время как первоначальной обязанностью государств является создание национальных и международных основ для содействия процессу искоренения нищеты, национальное законодательство и международное право прав человека возлагает обязанности на международные организации и иные субъекты в сфере защиты прав человека.

Международное сообщество, а также государства-доноры и организации, по мнению Специального докладчика, должны:

- гарантировать эффективное участие правительства страны-реципиента и пострадавшего населения в разработке и мониторинге государственных политик и программ по оказанию различной помощи, содействия и сотрудничества;

- организовывать широкий спектр помощи, выходящий за рамки обычного финансирования, включая к примеру оказание помощи по созданию нормативно-правовой базы для частного сектора, включая транснациональные корпорации, соблюдая при этом сравнительное преимущество государств;

- гарантировать долгосрочную перспективу в области оказания помощи с долгосрочной целью укрепления способности государств-реципиентов реализовывать эффективные программы по искоренению бедности без помощи извне.

¹ *Абашидзе А.Х., Конева А.Е., Солнцев А.М.* Международная защита экономических, социальных и культурных прав человека: программа курса. М.: РУДН, 2015. 165 с.

Следует подчеркнуть, что обязательства по оказанию международного содействия и сотрудничеству носят не только моральный и политический характер, но также устанавливаются нормами международного права прав человека. К примеру, некоторые положения международных конвенций по правам человека, в частности, ст. 2 (1), 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и ст. 4 Конвенции о правах ребенка 1989 г. налагают обязательства на государства по борьбе с нищетой.

В этой связи стоит отметить, что немаловажный вклад в ликвидацию нищеты вносит Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, осуществляющий контроль над выполнением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в том числе обязательств государств по борьбе с бедностью. В мае 2001 г. данный Комитет принял заявление о нищете, в котором подчеркнул, что нищета «представляет собой отрицание прав человека», и определил нищету как «состояние человека, характеризующееся постоянным или хроническим лишением доступа к ресурсам, возможностям, выбору, безопасности и власти, необходимым для того, чтобы иметь достаточный уровень жизни и пользоваться другими гражданскими, культурными, экономическими, политическими и социальными правами»¹. Комитет исследует пути и средства обеспечения учета прав человека при разработке стратегий борьбы с нищетой. В рамках рассмотрения периодических докладов государств о выполнении Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Комитет систематически уделяет внимание мерам, принимаемым ими в целях борьбы

¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 10.05.2001 // UN Doc. E/C.12/2001/10.

с нищетой, и адресует соответствующие рекомендации¹. В замечаниях общего порядка (разъясняющих объем обязательств государств-участников по Пакту) Комитет также уделяет внимание проблеме ликвидации бедности в контексте осуществления прав, предусмотренных в Пакте².

Таким образом, международное сообщество направляет значительные усилия на борьбу с нищетой на современном этапе и достигает положительных результатов в этом отношении. Так, в 2015 г., когда закончился срок достижения ЦРТ, было установлено, что во всем мире число людей, живущих в условиях крайней нищеты, сократилось более чем наполовину за период 1990–2015 гг.

Важно учитывать, что по существу нищета – это нарушение прав людей, относящихся к группе малоимущих, и в основе деятельности по сокращению нищеты лежат именно международные нормы и принципы о защите прав человека. В настоящее время в целях борьбы с нищетой активизирована вся правозащитная система ООН: УВКПЧ, Совет ООН по правам человека и его специальные процедуры, прежде всего Специальный докладчик по вопросу о крайней бедности и правах человека, и договорные органы по правам человека, прежде всего Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

Важным достижением правозащитной деятельности ООН, направленной на сокращение масштабов нищеты, стало принятие Руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека, разработанных Специальным докладчиком по вопросу о крайней бедности и правах человека. В Руководящих принципах подчеркивается важность

¹ Док. ООН E/C.12/PRY/CO/4, E/C.12/NPL/CO/3, E/C.12/GTM/CO/3, E/C.12/ARM/CO/2-3.

² См., например: Замечание общего порядка № 12 (1999 г.). Право на достаточное питание (ст. 11) // Док. ООН E/C.12/1999/5.

уважения, защиты и осуществления государствами гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав человека лиц, живущих в бедности, а также необходимость международного сотрудничества и взаимопомощи, мобилизации национальных, региональных и международных усилий на цели ликвидации нищеты.

На наш взгляд, данные Руководящие принципы претендуют стать основой для государств в деле разработки и совершенствования национального законодательства и политики в области сокращения масштабов нищеты и ее искоренения, в особенности в рамках достижения ЦУР в период 2016–2030 гг., а именно – повсеместной ликвидации нищеты во всех ее формах. В этом контексте также важно учитывать вклад в достижение данной цели Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, который подчеркивает важное значение взаимосвязи между повесткой дня в области развития и правами человека, в том числе экономическими, социальными и культурными правами, и посредством проведения конструктивного диалога с государствами-участниками поощряет их осуществлять меры по борьбе с нищетой в рамках обеспечения экономических, социальных и культурных прав. Информация, анализируемая Комитетом, а также Специальным докладчиком по вопросу о крайней бедности и правах человека и другими международными правозащитными механизмами ООН, вносила и продолжает вносить неоценимый вклад в обеспечение надежных и проверенных средств измерения прогресса в достижении целей в области развития, включая ликвидацию нищеты.

Глава IV

СОВРЕМЕННЫЕ МАСШТАБЫ И ФОРМЫ РАБСТВА – ВЫЗОВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВУ

Декларация тысячелетия 2000 г. в ст. 9 раздела II среди прочего призвала подписавшие ее государства активизировать усилия по борьбе с транснациональной преступностью во всех ее аспектах, включая торговлю людьми и их контрабандный провоз¹.

В этом перечне деяний, образующих понятие «транснациональная преступность», торговля людьми и их контрабандный провоз не случайно были поставлены на первое место. Торговля людьми, работоторговля, использование рабского труда, контрабанда рабов были первыми из проблем в области прав человека, вызвавшими серьезную международную обеспокоенность.

А тот факт, что среди 17 стратегических целей развития, включенных 70-ой юбилейной сессией Генеральной Ассамблеи ООН в документ «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»² отсутствует указание на транснациональную

¹ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml.

² Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/70/L.1 от 18 сентября 2015. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/>

преступность в целом и на рабство, сходную с рабством практику, в частности, не должен восприниматься, как будто эти проблемы изжиты полностью, а продолжение борьбы с такими международными преступлениями не имеет смысла.

Сегодня, в начале XXI в., борьба с рабством, торговлей людьми и с использованием рабского труда продолжает оставаться актуальной международно-правовой проблемой. По оценкам Госдепартамента США, подпольная работоторговля является третьим по уровню прибыльности криминальным бизнесом в мире (уступая лишь торговле оружием и наркотиками), ее доходы достигают 32 млрд долл. США в год¹. По данным ООН, ежегодно торговцы людьми только на продаже и перепродаже людей зарабатывают более 7 млрд долл. США, куда не входят доходы, приносимые рабским трудом².

Точное количество современных рабов в мире неизвестно. По самым скромным подсчетам специалистов МОТ в 2011 г. в мире насчитывалось 20,9 млн человек³, занятых в принудительном труде, оставить который они не в состоянии⁴. Иными словами, на протяжении почти 10 лет в среднем в мире каждые 3 человека из каждой тысячи были заняты принудительным трудом. Аналогичными данными опери-

doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement.

¹ What is Modern Slavery? URL: <http://www.state.gov/j/tip/what/index.htm>.

² Информационный бюллетень №6 «Торговцы людьми и организаторы незаконной миграции: эксплуатация ищущих лучшей жизни». 2011. URL: <http://www.un.org/ru/conf/crimecongress2010/factsheet6.pdf>.

³ ILO global estimate of forced labour: results and methodology. Geneva: ILO, 2012. P. 13.

⁴ В это число не входят случаи контрабандного провоза людей для целей изъятия органов и принудительного вступления в брак/ принудительного усыновления до тех пор, пока подобные действия не ставят человека в положение насильственной трудовой зависимости или насильственного обслуживания.

руют и эксперты общественной организации «*Anti-Slavery International*»¹. Эта армия ежегодно пополняется, по различным оценкам, на 700 тыс. (данные ООН) – 4 млн человек (Центр безопасности человека при Университете Саймона Фрэзера в Ванкувере, Канада). По оценкам ООН, людей продают в рабство в 127 странах мира, в 137 государствах эксплуатируются иностранные жертвы торговцев людьми².

Анализ докладов Специального докладчика Совета по правам человека о современных формах рабства 2007 г.³, Специального докладчика Совета по правам человека по контрабандной перевозке лиц, особенно женщин и детей, 2014 г.⁴, Специального докладчика Совета по правам человека по торговле детьми, по детской проституции и детской порнографии 2008 г.⁵, Специального докладчика Совета по правам человека по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости 2011 г.⁶, Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о насилии в отношении женщин, его

¹ What is modern slavery? URL: http://www.antislavery.org/english/slavery_today/what_is_modern_slavery.aspx.

² Информационный бюллетень №6 «Торговцы людьми и организаторы незаконной миграции: эксплуатация ищущих лучшей жизни». 2011. URL: <http://www.un.org/ru/conf/crimecongress2010/factsheet6.pdf>.

³ Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery. 2007. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Slavery/SRSlavery/Pages/SRSlaveryIndex.aspx>.

⁴ Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children. 2014. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/086/72/PDF/G1408672.pdf?OpenElement>.

⁵ Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography. 2008. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx>.

⁶ Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. 2011. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/IndexSRRacism.aspx>.

причинах и последствиях 2013 г.¹, Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросу о детях в вооруженных конфликтах 2015 г.², Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах человека мигрантов 2008 г.³, Совета попечителей Фонда добровольных взносов ООН по современным формам рабства⁴ позволяет выявить следующие современные формы рабства:

– *долговая кабала* – положение или состояние, возникающее вследствие залога должником в обеспечение долга своего личного труда или труда зависимого от него лица, если надлежаще определяемая ценность выполняемой работы не засчитывается в погашение долга, а также если продолжительность этой работы не ограничена и характер ее не определен;

– *крепостное состояние* – это такое пользование землей, при котором пользователь обязан по закону, обычаю или соглашению жить и работать на земле, принадлежащей другому лицу, и выполнять определенную работу для такого другого лица или за вознаграждение, или без такового, и не может изменить это свое состояние;

– *принудительный труд* – это когда путем принуждения, использования силы, угроз, запугиваний и отрицания свободы принуждают какое-либо лицо против его воли работать на другое лицо. Специалисты МОТ рассматривают при-

¹ Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. 2013. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/150/98/PDF/G1315098.pdf?OpenElement>.

² Report of the Special Representative of the Secretary-General on children in armed conflict. 2015. URL: <https://childrenandarmedconflict.un.org/>.

³ Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants. 2008. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Slavery/UNVTFCFS/Pages/WhattheFunddoes.aspx>.

⁴ The United Nations Voluntary Trust Fund on Contemporary Forms of Slavery. 2006 URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNVFS/Publicationsen.pdf>.

нудительный труд в качестве одного из признаков теневой экономики, и именно с этим фактом связывают отсутствие данных о нем в официальной статистике и отчетов государств о рабстве;

– *детский труд и детское рабство*. По подсчетам специалистов ЮНИСЕФ и МОТ в 2000 г. более 250 млн детей возраста от 5 до 17 лет были вынуждены работать во вредных условиях, тем самым подвергая опасности не только перспективу получения образования, но и свое здоровье, развитие и даже жизнь. Из этого общего числа 186 млн детей были моложе 15 лет, а 110 млн – моложе 12 лет. Понимание настоятельной необходимости срочного освобождения детей из эксплуатации, в конечном счете, привело к разработке и принятию Комиссией по правам человека в 1993 г. Программы действий по ликвидации эксплуатации детского труда. В этой Программе международными преступлениями объявлены: продажа детей, детская порнография, торговля детской порнографией, международная торговля детьми в аморальных целях и подневольное положение несовершеннолетних рабынь;

– *контрабандный провоз* – это превалирующая и продолжающая расти форма рабства. При помощи принуждения, насилия, обмана лицо принимается на работу для целей экономической или сексуальной эксплуатации. Контрабандист осуществляет контроль и право собственности над перевозимыми жертвами, заставляя последних работать против их воли; контролируя свободу их передвижения, например, путем конфискации их паспорта и удержания заработной платы (если таковые имеются); устанавливая место и часы работы и уровень оплаты труда (если таковые имеются); используя такие методы, как ритуалы вуду, наложение клятвы молчания, избивание и изнасилование;

– *сексуальное рабство* включает в себя 3 основных элемента: 1) эксплуатацию проституции, где эксплуатация про-

ститутки сводится к систематической передаче заработанных ею проституцией средств другому лицу; 2) принуждение к занятию проституцией против воли субъекта; 3) секс-туризм, при котором клиент доставляется к проститутке: данный факт позволяет называть эту форму рабства скорее контрабандным провозом, нежели чисто эксплуатацию проституции;

– *принудительный брак и продажа жен*. Брак предоставляет сразу несколько форм рабства: принудительный брак, продажа или наследование жен, а также выявленные позднее формы эксплуатации, включая рекламу в СМИ женщин, доступных для брака, так называемую почту невест;

– *постоянно нарождающиеся иные формы рабства*. Среди них в особом внимании нуждаются: 1) напоминающая рабство практика, имеющая место во время вооруженного конфликта; 2) незаконная деятельность внутри религиозных и культовых общин; а также 3) контрабанда человеческих органов и тканей. Все эти и иные современные формы рабства должны быть идентифицированы и ликвидированы.

История международной борьбы с рабством сегодня насчитывает уже чуть более 200 лет. Впервые о проблеме рабства международное сообщество заговорило на *Венском конгрессе 1815 г.*, который принял *Декларацию о запрещении торговли рабами и их перевозки*, но еще не объявил эти действия преступными¹. Состоявшийся в 1818 г. *Аахенский конгресс* не только запретил торговлю неграми, но и объявил её преступной².

¹ Приложение №15. Декларация о запрещении торговли рабами и их перевозки от 27 января (9 февраля) к Генеральному Акту Венского Конгресса 28 мая (9 июня) 1815г. // Мартенс Ф.Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1878 – 1895. Т.3. С. 229-340.

² Аахенский протокол Аахенского Конгресса Священного Союза от 9 ноября (21 ноября) 1818 г. // Мартенс Ф.Ф. Собрание трактатов и конвен-

20 декабря 1841 г. Англия, Россия, Франция, Австрия и Пруссия заключили *Лондонский договор*, согласно которому запрещалась перевозка в Америку негров-рабов, а торговля рабами приравнивалась к пиратству, которое в то время уже было уголовно наказуемым. Военным кораблям названных государств было предоставлено право останавливать и досматривать суда, подозреваемые в перевозке рабов в пределах так называемого подозрительного пояса, куда входили Атлантический океан и западная часть Индийского океана¹. В 1862 г. США и Англия заключили *Соглашение о взаимном обыске подозреваемых судов*².

В 1885 г. *Берлинская конференция* приняла *Генеральный акт*³, в котором констатировалось, что работорговля запрещается международным правом. Также запрещалось использование территории бассейна реки Конго, где наблюдался небывалый расцвет работорговли, в качестве рынка чернокожих рабов и использование транзитных путей при их перевозке.

В 1890 г. *Брюссельская конференция* приняла *Генеральный акт*⁴, согласно которому договаривающиеся государства приняли на себя обязательство издать законы, устанавливающие уголовное наказание за насильственное обращение в рабство, т.е. признать это деяние преступным по нацио-

ций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1878–1895. Т. 7. С. 289–328.

¹ Подробнее см.: *Есипов В.В.* Уголовное право. Часть Особенная. Преступления против личности и имущества. М., 1905. С. 60–65.

² *Snow F.* Treaties and Topics in American Diplomacy. Boston, 1894. P. 92–93.

³ Генеральный акт Берлинской конференции от 26 февраля 1885 г. // Мартенс Ф.Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1878 – 1895. Т. 8. С. 695–725.

⁴ Генеральный акт Брюссельской конференции от 20 июня (2 июля) от 1890 г. // Мартенс Ф.Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1878 – 1895. Т.3. С. 544–562.

нальному законодательству. Государства – участники Генерального акта обязались также осуществить у себя ряд специальных мероприятий, направленных на предотвращение работорговли, таких как учреждение специальных военных постов для блокировки дорог, по которым предположительно осуществлялась перевозка рабов; установление соответствующего порядка в портах и т.д. Кроме того, были уточнены границы «подозрительного пояса», в который вошли западная часть Индийского океана, Красное море и Персидский залив. Генеральный акт предусматривал создание специальных органов по борьбе с работорговлей — Международного морского бюро по сбору сведений и документов по вопросам работорговли (в Занзибаре) и специального бюро, на которое возлагались функции посредника по обмену законами и статистическими данными в этой области (Брюссель).

Международное сотрудничество государств в борьбе с рабством в начале XX в. напрямую связано с созданием и функционированием Лиги Наций. Именно в рамках этой международной организации в 1926 г. была принята первая универсальная конвенция, направленная на борьбу с рабством и работорговлей, — *Конвенция относительно рабства*¹. Конвенция определяла *рабство* как «состояние или положение человека, над которым осуществляются атрибуты права собственности или некоторые из них» (п. 1 ст. 1) и *торговлю невольниками* как «всякий акт захвата, приобретения или уступки человека с целью продажи его в рабство, всякий акт приобретения невольника с целью его продажи или обмена, всякий акт уступки путем продажи или обмена невольника, приобретенного с целью продажи или обмена, равно как и

¹ Конвенция относительно рабства, подписанная в Женеве 25 сентября 1926 года, с изменениями, внесенными Протоколом от 7 декабря 1953 года // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1960. Вып. XVIII. С. 274-279.

вообще всякий акт торговли или перевозки невольников» (п. 2. ст. 1).

По оценке большинства юристов-международников, Конвенция отразила лишь намерение государств искоренить рабство и не содержала категорического его запрещения¹, о чем наглядно свидетельствуют обязательства, принятые на себя сторонами Конвенции: предотвращать и пресекать торговлю невольниками (п. «а» ст. 2); постепенно и в возможно более короткий срок полностью отменить рабство во всех формах (п. «б» ст. 2); заключить в возможно более короткий срок общую конвенцию о торговле невольниками (ст. 3); оказывать другим государствам-участникам взаимное содействие для достижения уничтожения рабства и торговли невольниками (ст. 4); принять законодательные меры, необходимые для того, чтобы эти нарушения строго наказывались (ст. 6); обмениваться информацией о законах и правилах, изданных с целью применения положений данной Конвенции (ст. 7).

В 1930 г. была принята *Конвенция МОТ № 29 относительно принудительного или обязательного труда*², которая определила *принудительный или обязательный труд* как «всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания и для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг» (п. 1 ст. 2). При этом она исключила из категории принудительного или обязательного труда всякую работу или службу, требуемую в силу законов об обязательной военной службе и применяемую для работ чисто военного характера; всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязан-

¹ Лукашук И.И., Наумов А.В. Международное уголовное право. М.: Спарк, 1999. С. 153.

² Конвенция № 29 Международной организации труд «Относительно принудительного или обязательного труда» (Женева, 28.06.1930 г.) // Ведомости ВС СССР. 1956 г. № 13. (2 июля), ст. 279.

ностей; всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица вследствие приговора, вынесенного решением судебного органа; всякую работу или службу, требуемую в условиях чрезвычайных обстоятельств, т.е. в случаях войны или бедствия или угрозы бедствия; мелкие работы общинного характера, т.е. работы, выполняемые для прямой пользы коллектива членами данного коллектива, и которые поэтому могут считаться обычными гражданскими обязанностями членов коллектива» (п. 2 ст. 2).

В 1945 г. в Лондоне был принят *Устав Нюрнбергского трибунала*¹, который в категорию преступлений против человечности, среди прочего, включил *порабощение*, совершенное в отношении гражданского населения до или во время войны, и независимо от того, было ли оно предусмотрено в качестве преступления в уголовном законодательстве страны, где оно было совершено.

В 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята *Всеобщая декларация прав человека*, ст. 4 которой провозглашает: «Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах»².

На следующий год Генеральная Ассамблея приняла *Конвенцию о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами*³, которая кодифицировала

¹ Устав Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран Оси (Лондон, 08.08.1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1955. Вып. XI. С. 165-172.

² Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г. // Рос. газ. 1995. 05 апр.

³ Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (Нью-Йорк, 02.12.1949 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1957. Вып. XVI. С. 280-290.

международно-правовые нормы, содержащиеся в ранее принятых договорах о борьбе с торговлей белыми рабынями (1904 г., 1910 г.), о борьбе с торговлей женщинами и детьми (1921 г.) и о борьбе с торговлей совершеннолетними женщинами (1933 г.).

Конвенция определяет торговлю людьми как явление производное от проституции, представляющее собой ни что иное как способ поставки людей, в первую очередь женщин и детей, для целей проституции.

В Конвенции впервые было использовано понятие «торговля людьми». Однако отсутствие в ней каких-либо разъяснений относительно юридического содержания этого словосочетания оставляло без ответа вопрос, по каким критериям можно различать «торговлю людьми, преследующую цели проституции», и «эксплуатацию проституции».

Согласно Конвенции наказанию подлежит каждый, кто для удовлетворения похоти другого лица сводит, склоняет или совращает в целях проституции другое лицо, даже с согласия этого лица; эксплуатирует проституцию другого лица, даже с согласия этого лица; содержит дом терпимости или управляет им, или сознательно финансирует или принимает участие в финансировании дома терпимости; сдает в аренду или снимает здание или другое место, или часть такового, зная, что они будут использованы в целях проституции третьими лицами; покушается на совершение любого из предусмотренных правонарушений либо осуществляет подготовительные действия к совершению таковых (ст. 1-4).

В 1956 г. в Женеве была принята *Дополнительная конвенция ООН об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством*¹, дополняющая

¹ *Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством* (Женева, 30.04.1956 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/supplement-convention_slavery.shtml.

Конвенцию относительно рабства 1926 г. Конвенция впервые определила *раба*, как «лицо, находящееся в положении или состоянии рабства» (п. (а) ст. 7), и *лицо, находящееся в подневольном состоянии*, как «лицо, находящееся в состоянии или положении, создавшемся в результате институтов или обычаев, сходных с рабством» (п. (b) ст. 7).

Участники Конвенции обязались бороться всеми возможными способами за полную отмену и упразднение рабства и институтов, сходных с рабством; законодательно установить минимальный брачный возраст и условие добровольного согласия обеих сторон на вступление в брак (ст. 2).

Принятая МОТ в 1957 г. *Конвенция № 105 об упразднении принудительного труда*¹ запретила в ст. 1 использовать принудительный или обязательный труд в качестве средства политического воздействия или воспитания или в качестве меры наказания за наличие или за выражение политических взглядов или идеологических убеждений, в качестве метода мобилизации и использования рабочей силы для нужд экономического развития, в качестве средства поддержания трудовой дисциплины, в качестве средства наказания за участие в забастовках, в качестве меры дискриминации по различным признакам.

Тема борьбы с рабством была продолжена в 1966 г. в *Международном пакте о гражданских и политических правах*² и в *Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах*³. Первый из них подтвердил запрет на рабство и работорговлю во всех их видах, а также

¹ Конвенция № 105 МОТ «Об упразднении принудительного труда» (Женева, 25.06.1957 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2001 г. № 50, ст. 4649.

² Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16.12.1966 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16.12.1966 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

запрет на принудительный или обязательный труд (ст. 8). Кроме того, он практически полностью воспроизвел перечень видов работы или службы, которые не охватываются понятием «принудительный или обязательный труд» из Конвенции МОТ № 29. Второй Пакт установил, что «дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья, или опасной для жизни, или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом» (п. 3 ст. 10).

В конце 1970-х гг. в центре внимания мирового сообщества вновь оказалась проблема пресечения торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин, и в 1979 г. была принята *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*¹. Разграничив понятия «торговля женщинами» и «эксплуатация проституции женщин», она их не только не определяет, но и не дает критериев их разграничения.

Продолжающиеся случаи торговли детьми и незаконной эксплуатации детского труда привели к принятию в 1989 г. *Конвенции о правах ребенка*². Своему успеху эта Конвенция во многом обязана принятой за 9 лет до нее *Конвенции о гражданских аспектах международного похищения детей*³. Эта Конвенция ставит своей целью обеспече-

¹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Нью-Йорк, 18.12.1979 г.) // Сборник международных договоров СССР. М., 1983. Вып. XXXVII. С. 26-36.

² Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20.11.1989 г.) // Сборник международных договоров СССР. М., 1993. Вып. XLVI.

³ Конвенция о гражданских аспектах международного похищения детей (Гаага, 25.20.1980 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011 г. № 51, ст. 7452.

ние незамедлительного возвращения детей, незаконно перемещенных в любое из договаривающихся государств либо незаконно удерживаемых в любом из договаривающихся государств.

Конвенция о правах ребенка признает право ребенка на защиту от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования, либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному, нравственному и социальному развитию.

Официальное признание возрастания масштабов международной контрабандной перевозки детей для целей торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, разрастания практики детского секс-туризма вызвало разработку *Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии*¹. Он криминализировал такие деяния, как передача или получение ребенка с целью его сексуальной эксплуатации, передача его органов за вознаграждение, использование его на принудительных работах, неправомерное склонение к согласию на усыновление ребенка, получение или предоставление ребенка для целей детской проституции, производство, распределение, распространение, импорт, экспорт, предложение, продажа или хранение в вышеупомянутых целях детской порнографии.

Одному из сложнейших вопросов проблемы защиты прав детей посвящена принятая в 1993 г. *Конвенция о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления*. Ее главная цель – предотвратить похищения,

¹ Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. (Нью-Йорк, 25.05.2000 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rightschild_protocol2.shtml.

продажу детей или торговлю ими, если при этом присутствует материальный интерес.

В 1999 г. МОТ приняла *Конвенцию № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда*¹.

Наличие специфики в правовом положении мигрантов и членов их семей привело к принятию в 1990 г. *Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей*², которая объявила незаконным отклонение от принципа равного обращения в частных договорах найма. Она также запретила содержать трудящихся-мигрантов и членов их семей в рабстве или в подневольном состоянии, привлекать их к принудительному или обязательному труду, за исключением тех видов работы или службы, которые в соответствии с данной Конвенцией не входят в понятие «принудительный или обязательный труд».

Наконец, как договор, имеющий непосредственное отношение к торговле людьми, следует рассматривать *Конвенцию против транснациональной организованной преступности 2000 г.*³ вместе с двумя дополняющими ее протоколами. Под действие Конвенции подпадают преступления, которые отвечают следующим требованиям: а) за их совершение предусмотрено наказание в виде лишения свободы, срок которого составляет не менее четырех лет, либо более строгая мера наказания (ст. 2); б) если преступление носит транснацио-

¹ Конвенция МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (Женева, 17.06.1999 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004 г. № 20, ст. 1924.

² Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Женева, 18.12.1990 г.). URL: http://www.un.org/tu/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml.

³ Конвенция против транснациональной организованной преступности (Женева, 15.11.2000 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004. № 40, ст. 3882.

нальный характер и совершено при участии организованной преступной группы (ст. 3).

В том же 2000 г. были приняты два дополняющих эту Конвенцию протокола.

Протокол № 1 «Против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху»¹ проводит различие между торговлей людьми, которая осуществляется с целью последующей эксплуатации человека, и незаконным ввозом мигрантов, не связанным с подобными целями.

Участники Протокола обязались криминализировать совершаемые умышленно и с корыстной целью следующие деяния: незаконный ввоз мигрантов; совершаемые с целью незаконного ввоза мигрантов изготовление поддельного документа на въезд (выезд) или удостоверения личности, приобретение или предоставление такого документа или владение им; предоставление какому-либо лицу, которое не является гражданином государства или не проживает постоянно на его территории, возможности находиться в этом государстве без соблюдения необходимых требований для законного пребывания в нем; а также покушение на совершение указанных преступлений, соучастие в них (ст. 6).

В качестве отягчающих обстоятельств Протокол предлагает признать обстоятельства, которые ставят или могут поставить под угрозу жизнь или безопасность соответствующих мигрантов либо связаны с бесчеловечным или унижающим достоинство обращением с такими мигрантами, в том числе в целях эксплуатации (ст. 6).

¹ Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Нью-Йорк, 15.11.2000 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004. № 40, ст. 3883.

*Протокол №2 «О предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее»*¹ по существу признает эксплуатацию формой рабства, поскольку она одновременно составляет и цель торговли людьми и сущность рабства или иного подневольного состояния, сходного с рабством.

Представляется, что сегодня Конвенция 2000 г. особенно вместе с ее Протоколом №1 представляет особую актуальность для стран Евросоюза, которые вот уже на протяжении нескольких последних лет испытывают чрезвычайные сложности в связи с массовым перемещением в Европу из стран Африки и Ближнего Востока беженцев. В этой связи проиллюстрируем, как на Европейском континенте осуществляется борьба с рабством. В 1950 г. Совет Европы принимает *Конвенцию о защите прав человека и основных свобод*², которая запрещает содержание в рабстве или в подневольном состоянии (ст. 4). Аналогичный запрет установлен и в отношении принудительного труда, правда, за 4 исключениями (ст. 4): а) всякую работу, которую обычно должно выполнять лицо, находящееся в заключении; б) всякую службу военного характера, а в тех странах, в которых правомерным признается отказ от военной службы на основании убеждений, службу, назначенную вместо обязательной военной службы; с) всякую службу, обязательную в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения; d) всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей. В основе всех

¹ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Нью-Йорк, 15.11.2000 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004. № 40, ст. 3884.

² Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

этих исключений лежат главенствующие идеи всеобщего интереса, социальной солидарности и нормальности¹.

Такое многолетнее межгосударственное сотрудничество по проблеме борьбы с рабством и схожей с ним практикой рано или поздно с неизбежностью должно было привести к закреплению соответствующих международно-правовых норм в учредительных актах международных судебных учреждений, таких, например, как Международный уголовный суд и Европейский суд по правам человека.

Так, ст. 7 *Статута Международного уголовного суда*² отнесла к преступлениям против человечности порабощение, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительную беременность, принудительную стерилизацию или любые другие формы сексуального насилия сопоставимой тяжести.

Иными словами, Римский Статут различает порабощение и торговлю людьми, рассматривая торговлю людьми как более широкое понятие, относит к международным преступлениям порабощение, осуществляемое в ходе торговли людьми, обращение человека в сексуальное рабство и иные формы сексуального насилия сопоставимой тяжести, квалифицирует принуждение к проституции как одну из форм сексуального насилия, сопоставимого по степени тяжести с обращением человека в сексуальное рабство, особо выделяет порабощение женщин и детей.

В отношении понятия «принудительный или обязательный труд» Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) считает, что слово «принудительный» предполагает физическое или моральное принуждение. Что же касается слова

¹ Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Алексеева Л.Б., Водолагин С.В., Гаджиев Г.А. и др.; под общ. ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. М.: НОРМА, 2002.

² Римский Статут Международного уголовного суда (Рим, 17.07.1998 г.). URL: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute%28r%29.pdf.

«обязательный», то оно не говорит о какой-либо обязанности юридического характера. Речь идет о выполнении работы под угрозой наказания, и более того, работы, противоречащей воле заинтересованного лица, на которую последний не давал своего согласия. ЕСПЧ считает, что поскольку оплачиваемый труд также может принимать принудительный или обязательный характер, то отсутствие вознаграждения и возмещения расходов представляет собой элемент, который следует рассматривать с точки зрения нормальности или соразмерности.

Закрепляя право человека не содержаться в рабстве или подневольном состоянии, Конвенция не раскрывает содержания этих понятий. В то же время Европейская комиссия по правам человека указывала в своем докладе от 9 июня 1980 г. «Ван Дроогенбрук против Бельгии»¹, что «кроме обязательства предоставлять другому определенные услуги, понятие подневольного состояния включает в себя обязательство со стороны “крепостного” жить во владении другого и невозможность изменить свое состояние». Конвенция определяет, выполнение какой работы или службы не подпадает под действие общего запрета привлечения к принудительному или обязательному труду. В решении по делу «Ван дер Мюсселе против Бельгии»² от 23 ноября 1983 г. ЕСПЧ отметил, что при выявлении содержания понятия «принудительный или обязательный труд» следует руководствоваться соответствующими конвенциями МОТ, и, в частности, Конвенцией № 29 о принудительном или обязательном труде 1930 г.

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Ван Дроогенбрук против Бельгии» (Van Droogenbroeck v. Belgium) от 24 июня 1982 г. Series A. № 50, p. 24, §47. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2466478/2466478-008.htm>

² Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Ван Дер Мусселе против Бельгии» (Van Der Mussele v. Belgium) от 23 ноября 1983 г. Series A. № 70, §40. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2466478/2466478-017.htm>

и Конвенцией № 105 об упразднении принудительного труда 1957 г., дополняющей свою предшественницу.

Перечень работ (службы), не охватываемых термином «принудительный или обязательный труд», содержащийся в п. 3 ст. 4 Европейской конвенции, имеет некоторые отличия от перечня, приведенного в ст. 2 Конвенции МОТ № 29. В частности, если п. 3 ст. 4 Европейской конвенции исключает из понятия принудительного или обязательного труда любую службу военного характера, а также службу, назначаемую вместо обязательной военной службы, когда отказ от нее по религиозно-этическим мотивам правомерен, то Конвенция № 29 говорит лишь о работе или службе, требуемой в силу закона об обязательной военной службе и применяемой для работ сугубо военного характера.

Проведенный анализ позволяет заключить, что с первых дней своего существования и вплоть до настоящего времени рабство и схожая с рабством практика рассматривались международным сообществом как одна из серьезнейших угроз правам человека. Была проделана достаточно масштабная нормотворческая и кодификационная деятельность по выработке эффективных международных и международно-правовых норм, призванных бороться с этим явлением и в конечном счете искоренить его на нашей планете. Достижения в этой области можно кратко представить следующим образом:

- для осуществления контроля за выполнением положений конвенций были созданы контрольные механизмы, а в четырех случаях – целые системы для рассмотрения жалоб от лиц, на нарушение любого предусмотренного этими договорами права со стороны любого государства, подписавшего эти договоры;

- для рассмотрения и мониторинга прогресса в области борьбы с рабством, работорговли, сходной с рабством практикой апартеида и колониализма, контрабандным провозом и

эксплуатацией проституции в 1974 г. была создана Рабочая группа по современным формам рабства. Рабочая группа состоит из пяти экспертов из состава Подкомиссии по поощрению и защите прав человека и один раз в год проводит открытые заседания. Она функционирует как дискуссионный форум для государств-участников и НПО; предлагает для рассмотрения в Подкомиссии политические меры; запрашивает информацию, касающуюся главной темы обсуждения в Подкомиссии, в целях подготовки рекомендаций по дальнейшим действиям; регулярно приглашает экспертов, свидетелей и жертв современных форм рабства для выступления с докладами о своем опыте;

– специальные докладчики исследуют особые случаи нарушения прав человека, собирают и анализируют информацию, ежегодно представляют доклады Совету по правам человека и формулируют соответствующие рекомендации национальным и международным органам с целью оказания помощи в защите прав человека.

Как показывает практика, этих достижений результатов оказалось недостаточно для того, чтобы справиться с имеющимися масштабами различных форм рабства. Произошло это по разным причинам, некоторые из которых заслуживают отдельного внимания. Так, источники, регулирующие сегодня международное сотрудничество в области борьбы с различными формами рабства, отличаются большим разнообразием как по кругу участников, так и юридической силе, равно как и по форме. Например, Россия из более чем 20 источников участвует только в 18.

Помимо международных договоров и соглашений в традиционном их понимании, в международно-правовом регулировании рассматриваемого круга правоотношений большую роль играют источники так называемого мягкого права, в форме, прежде всего, резолюций Генеральной Ассамблеи ООН.

Наконец, продолжают оставаться разногласия между действующими международными актами в толковании используемых ими понятий, равно как и в перечне, характеризующих то или иное понятие критериев.

Все это диктует настоятельную необходимость провести, возможно, в рамках КМП ООН на новых началах уже действующих в этой области международно-правовых норм кодификационную работу, в результате которой международное сообщество в рамках новых 17 стратегических целей развития способна будет продвинуться дальше в деле борьбы с рабством.

Глава V

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Миграция – явление многогранное, древнее, однако предметом международного сотрудничества она стала в своей полноте совсем недавно. Косвенно миграция отнесена к числу современных угроз достижению целей развития в п. 14 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., где сказано: «Глобальные угрозы здоровью людей, более частые и интенсивные стихийные бедствия, обостряющиеся конфликты, воинствующий экстремизм, терроризм и связанные с этим гуманитарные кризисы и насильственное перемещение людей грозят свести на нет большую часть успехов в области развития, достигнутых в последние десятилетия». Представляется обоснованным выделить три аспекта связи миграции с современными вызовами и угрозами:

- вызовы, связанные с достижением целей развития;
- вызовы нормативно-правового порядка;
- вызовы организационного (институционального) характера.

ВЫЗОВЫ ДОСТИЖЕНИЮ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ, СВЯЗАННЫЕ С МИГРАЦИЕЙ

Цели в области развития (далее ЦРТ) – это глобальная повестка дня сотрудничества государств. Открывая Диалог высокого уровня по вопросу о международной миграции и развитии 3 октября 2013 г., Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун заявил о том, что «необходимо признать важность миграции для развития и необходимость защиты прав мигрантов», призвал международное сообщество «совместными усилиями добиться того, чтобы обернуть выгоды миграции на пользу развитию»¹.

Миграция как предмет международно-правового регулирования представляет собой перемещение людей из места постоянного проживания на время или навсегда, как правило, с пересечением границ государств². Нельзя сказать, что только международная миграция составляет интерес для международного сообщества, поскольку с 90-х гг. XX в. растет международно-правовая база, касающаяся лиц, перемещенных внутри страны³.

¹ Глава ООН призвал учитывать роль миграции для развития и защищать права мигрантов. URL: <http://www.versia.am/glava-onn-prizval-uchityvat-rol-migracii-dlya-razvitiya-i-zashhishhat-prava-migrantov/>.

² См. подробнее: *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции. М., 2012. С. 16.

³ См. подробнее: *Киселева Е.В.* Международное право о лицах, перемещенных внутри страны: постановка проблемы и Кампальская конвенция Африканского союза 2009 г. // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9-10 апреля 2010 г. Часть I. – М.: РУДН, 2011. С. 428-431; *Иванов Д.В.* Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны // Московский журнал международного права. 2011. № 1 (81); *Петрова Н.А.* Международная защита прав лиц, перемещенных внутри страны, на примере Африканского союза // Шестые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 10 декабря 2010 года): сб. ст.: в 7 кн. Кн. 2: Проблемы

Неотъемлемой чертой миграции XXI в. является ее смешанный характер: между государствами перемещаются люди в поисках работы и защиты; люди, которые действуют по своей воле и которые являются жертвами других людей; индивидуальные мигранты, их семьи и человеческие потоки, сорванные с мест в короткий период времени чрезвычайными обстоятельствами. Каждый из этих видов миграции нуждается в учете собственных нюансов, но при этом миграция не перестает быть единым процессом – процессом перемещения лиц, который затрагивает коренные интересы государств: осуществлять контроль над своей территорией и населением в пределах своей территории.

Хотя по отдельным аспектам миграции сотрудничество государств развивается уже долгие годы, как, например, в отношении беженцев, миграция в целом стала рассматриваться государствами именно в контексте развития порядка двух десятилетий назад, если говорить, например, об уровне обсуждения – Генеральной Ассамблее ООН. Поворотной в этом отношении является Конференция по народонаселению и развитию, состоявшаяся в Каире (Египет) в 1994 г.¹

международного, конституционного и муниципального права. М.: РПА Минюста России, 2011. С. 163-167.

¹ О проблемах миграции и развития см.: *Usher E.* The Millennium Development Goals and Migration. // IOM Migration Research Series. 2005. № 20; *Глуценко Г.И., Пономарев В.А.* Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009; *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. С. 21-26; *Киселева Е.В., Кажаяева О.С.* Правозащитный подход к миграции и Цели развития тысячелетия // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 131-141. О других аспектах проблем развития см.: *Абашидзе А.Х.* Концепция «права на развитие» – основа для прогрессивного развития международного права // Правовые культуры. Жидковские чтения: Материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 25 марта 2011 г. М.: РУДН, 2012. С. 52-61; *Копылов М.Н., Туманцев А.С.* Иностранные инвестиции в устойчивое развитие будущих поколений // Евразийский юридический журнал. 2011. № 2. С. 10-12; *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Вклад Большой восьмерки в

Итоговый документ конференции содержал две главы о миграции: главу IX «Распределение населения, урбанизация и внутренняя миграция» и главу X «Международная миграция». Часть С главы IX касалась лиц, перемещенных внутри страны, а глава X включала следующие разделы: А. Международная миграция и развитие, В. Зарегистрированные мигранты, С. Незарегистрированные мигранты и Д. Беженцы, лица, ищущие убежище, и перемещенные лица.

Проследим формирование Целей тысячелетия в области развития, отметив закрепление связанных с миграцией положений и сопоставив их в дальнейшем в Целями устойчивого развития.

8 сентября 2000 г. в рамках Саммита тысячелетия была принята Декларация тысячелетия ООН¹. Мировые лидеры договорились об установлении привязанных к конкретным срокам и поддающихся оценке целей и показателей в восьми предметных областях: искоренение крайней нищеты и голода, обеспечение всеобщего начального образования, поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин, сокращение детской смертности, улучшение охраны материнства, борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями, обеспечение экологической устойчивости, формирование глобального партнерства в целях развития².

В Декларации тысячелетия есть два абзаца о миграции. Абзац 5 п. 25 раздела V «Права человека, демократия и благое управление» говорит о решимости государств «принять

устойчивое развитие // *Международное право – International Law*. 2009. № 3. С. 102-110; *Копылов М.Н.* Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран: международно-правовые вопросы. М., 2000.

¹ Декларация тысячелетия ООН от 8 сентября 2000 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml.

² *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции. – М., 2012. С. 22.

меры по обеспечению уважения и защиты прав человека мигрантов, трудящихся-мигрантов и членов из семей, прекращению учащающихся во многих обществах проявлений расизма и ксенофобии и поощрению большего согласия и терпимости во всех обществах», а абз. 3 п. 26 раздела VI «Защита уязвимых» закрепляет решимость государств «укреплять международное сотрудничество, включая совместное несение бремени гуманитарной помощи странам, принимающим беженцев, и ее координацию, и помогать всем беженцам и перемещенным лицам на добровольной основе возвращаться в свои дома в условиях безопасности и достоинства, и беспрепятственно реинтегрироваться в свои общества».

В Плате осуществления Декларации тысячелетия, принятом спустя год¹, содержится значительное число упоминаний как миграции в целом, так и отдельной ее части – беженцев. Миграция и мигранты фигурируют в контексте борьбы с торговлей людьми (п. 27), распространения ВИЧ/СПИДа и других заболеваний (п. 104), общих положений о правах человека (п. 195) и цели укрепления потенциала для уважения прав человека (п. 206). защите прав мигрантов посвящена отдельная цель (п. 214-217). Беженцы называются среди сфер проведения необходимых в контексте развития реформ (принятие беженцев, п. 8), вместе с мигрантами в части защиты их прав человека (п. 214) и международного гуманитарного права (п. 288). Кроме того, укрепление международного сотрудничества, включая совместное несение бремени гуманитарной помощи странам, принимающим беженцев, и ее координацию, а также помощь всем беженцам и перемещенным лицам на добровольной основе возвращаться в свои дома в условиях безопасности и достоинства и беспрепятственно реинтегрироваться в свое общество составляет также отдельную цель (п. 229-234).

¹ План осуществления Декларации тысячелетия ООН. Доклад Генерального секретаря от 6 сентября 2001 г. A/56/326.

Несмотря на это, в официальном перечне показателей достижения ЦРТ, действовавшем с 8 сентября 2003 г. до 15 января 2008 г., ни миграция, ни отдельно беженцы не были упомянуты вообще.

21 декабря 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 56/203 о международной миграции и развитии, в которой призвала систему Организации Объединенных Наций и другие соответствующие организации продолжать рассматривать вопрос о международной миграции и развитии и оказывать должную поддержку процессам и деятельности в области международной миграции и развития¹.

В докладе от 9 сентября 2002 г., касающемся укрепления Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь ООН подчеркнул, что «пришло время более комплексно взглянуть на различные аспекты вопроса миграции, в которую в настоящее время вовлечены сотни миллионов людей и которая затрагивает страны происхождения, транзита и назначения. Нам необходимо лучше знать причины международных перемещений населения и их сложную взаимосвязь с развитием»².

В рамках Проекта тысячелетия в 2003 г. был впервые опубликован Доклад о развитии человека, который опирался на исследования целевых групп Проекта тысячелетия, где миграция была упомянута лишь косвенно в качестве компонента приверженности развитию³.

В резолюции 58/208 от 23 декабря 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН постановила провести Диалог на высоком

¹ Проблема миграции в современном мире. URL: http://www.geopolitica.ru/node/1664#_ftn4.

² Доклад Генерального секретаря «Укрепление системы Организации Объединенных Наций» от 9 сентября 2002 г. A/57/387. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-260210.html>.

³ *Usher E.* The Millennium Development Goals and Migration. IOM, Geneva, 2005. P. 12.

уровне по вопросу о международной миграции и развитии во время своей шестьдесят первой сессии в 2006 г.¹

В январе 2005 г. ООН опубликовала доклад по Проекту тысячелетия, озаглавленный «Инвестирование в развитие: практический путь к достижению Целей развития тысячелетия». В нем миграция рассматривалась в различных контекстах. Например, в докладе было указано на проблемы, возникающие в связи с увеличением миграции из сельской местности в города, оттоком специалистов, но в то же время упоминаются переводы в качестве возможного положительного эффекта миграции, и подчеркивается необходимость всеобъемлющих подходов к управлению миграцией в контексте снижения уровня бедности².

В следующем документе, уточнившем ЦРТ, – Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г. – миграция и беженцы также нашли свое место и были удостоены собственных подзаголовков: миграция и развитие (пп. 61-63), вынужденные переселенцы (п. 132) и защита беженцев и оказание им помощи (п. 133) соответственно. Однако снова уточненный официальный перечень показателей достижения ЦРТ, введенный в действие с 15 января 2008 г., не включил ни одного слова о миграции.

Учитывая изложенное, а именно постоянное переплетение вопросов миграции и развития при не весьма последовательном легальном их взаимоувязывании, проследим взаимосвязь между миграцией и некоторыми целями развития тысячелетия, указанными в Декларации тысячелетия ООН 2000 г., имея в виду, что миграция связана с достижением всех целей, а не только указанных.

¹ Report of the Secretary-General “International Migration and Development”, 2005. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/60/A_60_205_en.pdf.

² *Usher E.* The Millennium Development Goals and Migration. IOM, Geneva, 2005. P. 6.

Первая цель заключается в сокращении нищеты и голода. «Миграция может быть причиной или следствием голода... Бедность – фактор миграции, но она также снижает возможности мигрировать из-за издержек, связанных с переездом. В этой связи увеличение миграции свидетельствует о снижении уровня бедности»¹. Большое значение для снижения уровня бедности имеют денежные переводы мигрантов, отправляемые в государства их происхождения². Общий объем денежных переводов в несколько раз превышает финансовую помощь на цели развития, оказываемую развитыми государствами и международными организациями³.

Второй целью развития является обеспечение всеобщего начального образования. Достижение данной цели напрямую зависит от общего уровня грамотности населения и процентного соотношения людей с различным уровнем образования⁴. Если говорить о взаимосвязи миграции и развития относительно данной цели тысячелетия, то она проявляется в перемещении высококвалифицированных кадров, ученых, что является острой проблемой для многих, прежде всего развивающихся стран мира.

Третья цель – равенство мужчин и женщин. «Женская миграция усиливает равенство, ведь женщины мигрируют все больше как работники, а не как члены семьи. В результате дети, видя иную парадигму отношений родителей в семье, имеют больше шансов на равенство в образовании и дальнейшей карьере»⁵. Гендерная проблематика проявляется

¹ Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции. – М., 2012. С. 24.

² Usher E. The Millennium Development Goals and Migration. IOM, Geneva, 2005. P. 15.

³ Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции. – М., 2012. С. 24.

⁴ Там же. С. 25.

⁵ Там же. С. 25-26.

также в вопросе торговли людьми, особенно женщинами и детьми¹. Связь с миграцией может быть прослежена применительно к каждой из ЦРТ.

Подводя промежуточные итоги, можно сказать, что и миграция и развитие являются комплексными процессами, затрагивающими все государства мира. Оба процесса, с другой стороны, затрагивают вопросы благосостояния и защищенности людей. Процессы миграции и развития находятся в сложном отношении взаимной зависимости и взаимной обусловленности, что принципиально признается государствами на самом высоком уровне. При этом взаимный учет проблем миграции и развития нельзя назвать полным и последовательным. Такова ситуация применительно к Целям тысячелетия в области развития.

Цели устойчивого развития, одобренные 25 сентября 2015 г., также включили ряд положений о миграции²: вопросы миграции нашли свое отражение в п. 23, 25, 29 Декларации, п. 8.8, 10.7, 10с, 17.18 Целей в области устойчивого развития и п. 74g Последующей деятельности и обзора.

Учитывая опыт работы по достижению ЦРТ, когда верные и сбалансированные слова о миграции из целей не переходили в конкретные индикаторы, считаем преждевременным говорить об успешности или провальности ЦУР в плане использования выгод от миграции, но приведем несколько аспектов текстуального сопоставления двух программных документов в части миграции и развития.

¹ International migration and the millennium development goals. Selected papers of the UNFPA Expert group meeting. – Morocco, 11-12 May 2005. P. 115.

² Анализ вариантов включения миграции в ЦУР см.: *Киселева Е.В., Кажяева О.С.* Правозащитный подход к миграции и Цели развития тысячелетия // *Российский юридический журнал*. 2015. № 6. С. 131-141.

Во-первых, можно констатировать преемственность ЦУР и ЦРТ по перечню вопросов, в которых миграция упомянута применительно к целям развития. Это прежде всего сфера защиты прав человека применительно к мигрантам, вынужденным и добровольным; сфера труда мигрантов как части экономики стран приема и денежных переводов мигрантов в страны своего происхождения, позитивно оцениваемые в обоих случаях; сфера вынужденной миграции, в которой существует необходимость как сотрудничества государств, так и поддержания повышенного внимания к возможностям добровольного возвращения вынужденных мигрантов на родину.

Во-вторых, можно выделить ряд аспектов, по которым ЦУР дали больше конкретики применительно к миграции, чем это было сделано в ЦРТ. В качестве первого примера приведем формулировку относительно проблем образования мигрантов: в п. 25 ЦУР государства обязались «обеспечить качественное инклюзивное и равноправное образование на всех уровнях: дошкольное, начальное, среднее, высшее и техническое образование, а также профессиональную подготовку», признали, что «все люди, независимо от пола, возраста, расы и этнического происхождения, а также инвалиды, *мигранты*, представители коренных народов, дети и молодые люди, *особенно находящиеся в уязвимой ситуации*, должны иметь возможность учиться на протяжении всей жизни, что поможет им приобрести знания и навыки, необходимые для использования открывающихся возможностей и полноценного участия в жизни общества» (курсив наш. – *Е.К.*). В качестве другого примера упомянем формулировку цели 10с: «К 2030 году сократить операционные затраты, связанные с переводом мигрантами денежных средств, до менее 3 процентов от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, у которых эти затраты превышают 5 процентов». В ЦРТ формулировка была гораздо менее определенная: «Мы подтверждаем необходимость разработки

политики и принятия мер для удешевления денежных переводов мигрантов в развивающиеся страны и приветствуем усилия правительств и заинтересованных сторон в этой связи» (п. 63).

В-третьих, можно указать некоторые проблемы, которые были затушеваны или упущены в ЦУР относительно их звучания в ЦРТ. Повестка для до 2030 г. не имеет специального упоминания о решимости государств бороться с проявлениями расизма и ксенофобии (как было в п. 25 раздела V Декларации тысячелетия). Положение о решимости государств «укреплять международное сотрудничество, включая совместное несение бремени гуманитарной помощи странам, принимающим беженцев, и ее координацию» (п. 26 раздела VI Декларации тысячелетия) было заменено на гораздо более туманное положение о том, что «сотрудничество должно также укреплять жизнестойкость общин, принимающих беженцев, особенно в развивающихся странах» (п. 29 Декларации 2015 г.).

Обобщая, отметим, что при подтверждении возможностей использовать потенциал миграции во благо развития всех стран мира Цели устойчивого развития не могут быть оценены как создающие однозначно лучшие предпосылки для снижения остроты проблем, порождаемых миграцией для развития, и как являющиеся более адекватными современным вызовам, чем Цели развития тысячелетия. Однако не теряем надежды на большую включенность аспектов миграции в индикаторы достижения ЦУР.

ВЫЗОВЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ПОРЯДКА, СВЯЗАННЫЕ С МИГРАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ

Признавая миграцию комплексным предметом правового и международно-правового регулирования, государства в настоящее время воздерживаются от формулирования об-

щих подходов к миграции в юридически обязательной форме, что само по себе является вызовом эффективности сотрудничества государств по вопросам миграции. Имеет место индуктивно констатируемая проблема фрагментарности международно-правовых норм о миграции. При этом развитие международно-правового регулирования миграции фактически ведет к выявлению системности, что признается на уровне доктрины, а также практики международных организаций, в том числе ООН.

Отметим один из важнейших вызовов нормативно-правового порядка в этой части – формулирование, раскрытие содержания и значения правозащитного подхода к миграции в качестве принципа международно-правового регулирования миграции.

Без правозащитного контекста невозможно формулирование ни целей развития, ни сотрудничества в сфере миграции, ни их сочетания. Придя к такому выводу, Генеральная Ассамблея ООН в 2012 г. запросила Генерального секретаря ООН провести анализ «вопроса о том, как правозащитная проблематика может способствовать разработке и осуществлению стратегий в области международной миграции и развития»¹. В результате выполнения этого запроса Генеральный секретарь ООН емко изложил суть правозащитного подхода к миграции, увязав его с развитием, в том числе в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 г.

Основные положения, сформулированные Генеральным секретарем ООН, сводятся к следующему². Во-первых, «правозащитный подход призван содействовать достижению более высоких и устойчивых результатов развития посредст-

¹ Поощрение и защита прав человека, включая пути и способы поощрения прав человека мигрантов. Доклад Генерального секретаря ООН. 9 августа 2013 г. A/68/292. П. 1.

² Там же. П. 9-13.

вом анализа и устранения неравенства, дискриминационной практики и несправедливого распределения властных полномочий как факторов, нередко лежащих в основе проблем в области развития. Такой подход в нормативном смысле основан на международных стандартах в области прав человека, а в оперативном смысле направлен на поощрение и защиту прав человека. В соответствии с правозащитным подходом усилия в области развития базируются на системе прав и соответствующих обязательств государств, установленных согласно нормам международного права» (п. 9).

Во-вторых, «правозащитный подход ориентирован на развитие потенциала ответственных за их выполнение, а обладателей прав – по истребованию соблюдения их прав. Такой потенциал включает в себя навыки, способности, ресурсы, обязанности, власть и мотивацию» (п. 10).

В-третьих, «в правозащитном подходе внимание уделяется не только результатам, но и процессам. В целях обеспечения эффективного применения правозащитного подхода к процессам и результатам крайне важно иметь функционирующие информационные системы и достоверные актуальные данные с разбивкой по категориям для определения находящихся в уязвимом положении групп и их различных потребностей» (п. 11).

Далее Генеральный секретарь выделил ряд принципов, на которых основывается правозащитный подход к миграции (п. 12). Среди этих принципов названы: универсальность, неотъемлемость и неделимость прав человека, в том числе при применении к мигрантам, взаимосвязанность и взаимозависимость этих прав; участие и причастность мигрантов к принятию решений, которые их затрагивают; равенство и отсутствие дискриминации; детально расписанная по содержанию ответственность государств.

Генеральный секретарь завершил данный раздел важным выводом о том, что «правозащитный подход переносит анализ и составление программ в области развития из хао-

тичной сферы благотворительности в сферу обязательств, которая в большей мере поддается измерению и обеспечению соблюдения» (п. 13), а также указал, что «применение правозащитного подхода к разработке и осуществлению стратегий в области миграции означает, что государства обязаны формулировать и анализировать все такие стратегии, ориентируясь на стандарты и базовые показатели в области прав человека, и стремиться обеспечить, чтобы в них учитывались права человека всех мигрантов, а особое внимание уделялось наиболее уязвимым из них. Появляется все больше свидетельств того, что применение правозащитного подхода к стратегии в области миграции приводит к более высоким и устойчивым результатам в плане развития человеческого потенциала. Образованные, здоровые мигранты, имеющие права и возможности, в большей степени способны избавить себя и свои семьи от нищеты и внести вклад в развитие общин и экономики в странах происхождения, транзита и назначения в целом» (п. 90).

Все эти положения являются вербализацией того, что уже давно сформулировано в международном праве. Вызовом является признание правозащитного подхода принципом сотрудничества, т.е. юридически связывающим государства и определяющим детали, установленные в иных международно-правовых актах. Таким образом, можно утверждать в этой части, что количественный рост норм, посвященных защите прав человека мигрантов, в настоящее время привел к качественному изменению международно-правового регулирования миграции в целом, поскольку, во-первых, правозащитный подход к миграции стал рассматриваться как носящий характер юридического обязательства, а не дела доброй воли государства. Во-вторых, защита прав человека ныне должна сопутствовать любой деятельности государства в сфере миграции от установления недискриминационных условий для въезда и пребывания иностранцев на своей территории до реализации депортации незаконных мигрантов.

И, в-третьих, именно правозащитный подход является основой для наиболее полного использования потенциала миграции в целях развития на благо каждого (человека, общества, государства).

ВЫЗОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ХАРАКТЕРА, СВЯЗАННЫЕ С МИГРАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ

Как не раз отмечалось¹, в настоящее время не существует какой-либо одной международной организации, которая бы охватывала своей компетенцией все вопросы, связанные с международной миграцией, или выполняла координирующую функцию по ним всем. Организаций в сфере миграции множество, и их компетенция дублируется, однако, без значительных противоречий. Все больше организаций осознают связь между миграцией и своей непосредственной компетенцией, будь то безопасность, здоровье или торговля, и инкорпорируют миграцию в сферу своей деятельности.

На эту ситуацию как на проблемную указал Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов в своем докладе от 7 августа 2013 г.², объяснив в п. 87 данную проблему «рядом сложных причин» и рассмотрев возможные будущие модели управления миграцией на глобальном уровне. В качестве таковых Специальный докладчик выделил

¹ См., например: *Киселева Е.В.* Международные организации и международное сотрудничество в сфере миграции // *Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе.* М.: Юрайт, 2014. С. 427-442; *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. С. 96-120; *International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System.* United Nations, UNFPA, IOM, 2013. P. 17-33.

² См. также: Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 121, 124 и др.

возможность создания нового учреждения ООН (в том числе за счет слияния МОМ и УВКБ), распространение мандата УВКБ ООН на всех мигрантов, создание ведущего учреждения по вопросам миграции (на основе УВКБ, МОТ или УВКПЧ) и введение Международной организации по миграции с пересмотренным мандатом в состав ООН. Каждый из рассмотренных вариантов, что было также отмечено, имеет свои существенные недостатки¹.

Отсутствие единой международной организации, каким бы объективным оно ни было, имеет свои последствия как для государств, так и для существующих международных организаций.

Государства, в целом весьма сдержанно относящиеся к принятию на себя дополнительных обязательств в сфере миграции (на что еще в 1978 г. указывал проф. Г.С. Гудвин-Гилл)², продолжают нуждаться во взаимодействии с другими субъектами международных отношений для усиления эффективности собственных действий. Если участие в международных межправительственных организациях является слишком жесткими для государств рамками, то избираются более гибкие формы³, к которым относятся региональные консультативные процессы⁴, Глобальный форум по миграции и развитию¹.

¹ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 100-116.

² *Goodwin-Gill G.S. International Law and the movement of Persons between States / G.S. Goodwin-Gill. – Clarendon Press, Oxford, 1978. P. 3, 21, 51, etc.*

³ В целом см.: *Foundations of International Migration Law / Ed. by V. Opekin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. – New York: Cambridge University Press, 2012. Chapters 13 and 14. P. 336-389.*

⁴ См., например: *Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. С. 112-116; Hansen R. An assessment of principal regional consultative processes on migration. International Organization for Migration, 2010. IOM Migration Series, No. 38; Klekowski von Koppenfels A. The role of regional consultative processes in*

С другой стороны, международные организации, все большее число которых видит связь своей непосредственной компетенции с проблемами миграции, исходя из соображений эффективности расходования ограниченных ресурсов и создают механизмы координации, к которым относится, например, Группа по проблемам глобальной миграции² или кластерный подход к решению проблем лиц, перемещенных внутри страны³.

Таким образом, во-первых, становятся востребованными так называемые сценарии глобального управления миграцией, они озвучиваются уже на уровне ООН, Глобальной комиссии по вопросам международной миграции, а во-вторых, в отсутствие в настоящее время единой международной организации с всеобъемлющим мандатом в сфере миграции

managing international migration. – International Organization for Migration, 2001. IOM Migration Series, № 3.

¹ См., например: *Клишас А.А.* Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19-22 ноября 2012 г.) / А.А. Клишас, Е.В. Киселева // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 43-46; *Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond* / Ed. by I. Omelaniuk. Springer, 2012. Global Migration Issues Series. Vol. 1. 245 p.

² Режим доступа: <http://www.globalmigrationgroup.org/>. См. также: *Киселева Е.В.* Международные организации и международное сотрудничество в сфере миграции / Е.В. Киселева, А.С. Голованов // *Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры* / под ред. А.Х. Абашидзе. М.: Юрайт, 2014. С. 434.

³ См., например: Global Protection Cluster, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies*, 17 September 2013. URL: http://www.global-protectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC_funding_study_online_EN.pdf; Global Protection Cluster, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010. URL: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf.

³ *Lytyinen E.* UNHCR's protection of internally displaced persons (IDPs) under the cluster approach. Institute of Migration, 2008. Web reports 41. 42 p.

государства наращивают сотрудничество в менее обязывающих формах, а международные межправительственные организации стремятся к усилению координации между собой через учреждение специальных механизмов.

Какие вызовы стоят перед государствами в деле совершенствования организационных форм сотрудничества в сфере миграции? Представляется, что коренным вызовом является один: способность государств принять фактическое положение дел как основу для развития сотрудничества¹. Противоположностью этому является умышленное или неумышленное искажение картины международной миграции через манипуляции данными.

Поясним. Когда в 1994 г. прозвучал призыв к усилению фактологической базы (п. 10.8. Программы действий), государства находились уже в неравном положении в своих возможностях сбора необходимой информации. Однако Доклад Генерального секретаря ООН 2006 г.² носил достаточно сбалансированный характер и явил миру самое полное и ясное представление о международной миграции из всех, сделанных как до, так и после этого. С течением времени, однако, государства наращивали свой потенциал по сбору данных, каждое – в меру наличия ресурсов. Но можно ли сравнить, например, бюджеты Испании и Зимбабве, США и Бангладеш?

Различия в возможностях здесь достаточно четко коррелируют с объединением государств в группы развитых и развивающихся, государств глобального Севера и глобального Юга, государств приема и государств происхождения мигрантов. На подогреваемое противопоставление интересов

¹ См.: *Абашидзе А.Х.* Применение норм международного и российского права в сфере миграции // Миграция в России: проблемы правового обеспечения: Сборник научных статей. М., 2001. С. 24-36.

² Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006. А/60/871.

в сфере миграции между этими группами как на фактор, негативно сказывающийся на формировании нормативных и институциональных основ международно-правового регулирования миграции, указывает уже не только академическая наука¹, но и эксперты ООН: «Направляющие и принимающие государства часто не сходятся во взглядах на вопросы управления миграцией, несмотря на то, что миграция при благом управлении ею может принести выгоды и тем и другим. Государства назначения часто заявляют о необходимости ограничить иммиграцию в силу своих экономических интересов, даже при том, что в этих странах существуют неудовлетворенные, а зачастую и непризнаваемые потребности в рабочей силе. Кроме того, государства часто приносят права человека в жертву своим представлениям об интересах безопасности, несмотря на то, что подавляющее большинство мигрантов, в том числе незаконно пересекающих границу, не представляют никакой угрозы безопасности. Специальный докладчик полагает, что причинами нежелания государств принимать более активное участие в управлении миграцией на глобальном уровне являются политическое давление на национальном уровне, а также популистский антииммигрантский дискурс, все шире распространяющийся в странах всех регионов мира»².

Безусловно, международные организации оказывают помощь развивающимся государствам в данном направлении, однако даже данные о том, какие пункты реализуются одной и другой группой государств в их списочном сопоставлении, нелегко отыскать.

Следствием этого неравенства является искажение общего представления о ситуации с миграцией в мире в целом,

¹ См., например: *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. С. 36-38.

² Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 87.

возможность имеющих данные умолчать об одном и выпячивать другое. Наиболее ярким примером тут может быть отнюдь не известное широкой публике соотношение развитых и развивающихся стран в распределении вынужденных мигрантов в мире (а точнее лишь меньшей их части – беженцев): 87,2 % беженцев в мире на 2013 г. живут в странах глобального Юга¹. В 2005 г. развивающиеся страны принимали 80 % беженцев². Многолетняя практика озвучивания этих цифр студентам, изучающим международно-правовое регулирование миграции в Российском университете дружбы народов, без исключения фиксирует удивление слушателей, представлявших соотношение стран в вопросе приема беженцев если не обратным имеющемуся, то хотя бы паритетным³. Так называемый европейский кризис в отношении беженцев, имеющий место в последнее время, лишь добавляет остроты данной проблеме, ведь, например, прием за 2014 г. Российской Федерацией порядка миллиона человек из Украины, вынужденно покинувших родину, не вызывал такого ажиотажа, как прием аналогичного количества вынужденных мигрантов в ЕС в 2015 г., хотя население России втрое меньше совокупного населения ЕС.

Ясное представление о миграции как явлении объективной действительности – это основа истинно взаимовыгодного сотрудничества, действительной реализации всех потенциальных выгод от миграции и эффективного решения порождаемых миграцией проблем, в том числе через различ-

¹ The number of international migrants worldwide reaches 232 million // Population Facts. No. 2013/2. September 2013. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. P. 4.

² Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 Мая 2006. А/60/871. П. 143.

³ См.: *Абашидзе А.Х.* Российское законодательство и международные правила в сфере миграции // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей. 2004. С. 95-103.

ные формы межгосударственного сотрудничества. Искажение картины всегда завершается недолговечностью принятых на основе ложных данных мер и неэффективностью последних. В этой связи следует приветствовать включение в ЦУР п. 17.18 Целей и п. 74g Последующей деятельности и обзора, где закреплено принципиальное значение фактической информации для достижения ЦУР и решимость наращивать потенциал в этом отношении, особенно развивающихся стран, в том числе наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств.

Глава VI

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ СИСТЕМЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Создание договорных органов по правам человека стало прорывом в развитии международных контрольных механизмов в области прав человека. Учрежденные для наблюдения за выполнением государствами обязательств по поощрению и защите прав человека, закрепленных в основных договорах по правам человека, принятых в рамках ООН, указанные органы «находятся в центре международной системы защиты прав человека и действуют как двигатели, переводящие универсальные нормы в социальную справедливость и индивидуальное благополучие»¹. Договорные органы, состоящие из независимых экспертов, обладающих признанной компетентностью в области прав человека, созданы в соответствии с положениями тех основных договоров по правам человека, над выполнением которых они осуществляют контроль². В настоящее время действуют десять договорных

¹ Док. ООН А/66/860. 26 июня 2012. С. 5.

² Исключение составляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, созданный в соответствии с Резолюцией Экономического и Социального совета 1985/17 от 28 мая 1985 г., которая учредила данный комитет и передала ему контрольные полномочия, возложенные главой IV Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах на ЭКОСОС.

органов по правам человека, функционирующих в виде девяти комитетов и одного подкомитета:

– Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), первый договорный орган, с 1969 г. наблюдает за исполнением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.;

– Комитет по правам человека (КПЧ), контролирующей применение Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (МПГПП), создан в 1976 г.;

– Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) рассматривает применение Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (МПЭСКП) с 1985 г.;

– Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), учрежденный для наблюдения за применением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., действует с 1981 г.;

– Комитет против пыток (КПП), созданный в 1987 г., рассматривает применение Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.;

– Комитет по правам ребенка (КПР) с 1991 г. осуществляет контроль над применением Конвенции о правах ребенка 1989 г. и двух протоколов к ней: Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии 2000 г., и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах 2000 г.;

– Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ), наблюдающий за применением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. (МКТМ), начал свою работу в 2004 г.;

– Комитет по правам инвалидов (КПИ), учрежденный в 2008 г. для наблюдения за применением Конвенции по правам инвалидов 2006 г. (КПИ), проводит сессии с 2009 г.;

– Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ) учрежден в 2011 г. после вступления в силу Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г.;

– Подкомитет по предупреждению пыток (ППП) учрежден для контроля над соблюдением Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 2002 г. (Конвенция против пыток) и провел свою первую сессию в 2007 г.

Основным направлением деятельности договорных органов является рассмотрение докладов, периодически представляемых государствами-членами указанных международных договоров¹. Договорные органы также принимают замечания общего порядка, в которых толкуются положения соответствующих договоров. Девять комитетов уполномочены рассматривать индивидуальные жалобы на нарушения прав, закрепленных в международных договорах по правам человека². КЭСКП, КПП, КЛДЖ, КПИ, КНИ обладают компетенцией проводить конфиденциальные расследования по сообщениям о нарушениях государствами-участниками обязательств по соответствующим договорам. Полномочия одного договорного органа – ППП отличаются от вышеизложенных,

¹ *Абашидзе А.Х., Конева А.Е.* Договорные органы по правам человека: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РУДН, 2015. С. 201.

² Данная процедура еще не вступила в силу для одного договорного органа – КТМ. КТМ наделяется компетенцией по рассмотрению индивидуальных сообщений в соответствии со ст. 77 Международной конвенции о правах трудящихся-мигрантов и членов их семей. На данный момент соответствующее заявление по данной статье сделали два государства из десяти необходимых (Мексика и Уругвай).

поскольку в его компетенцию входит посещение мест содержания под стражей в государствах-участниках Факультативного протокола к Конвенции против пыток.

Несмотря на то, что договорные органы по правам человека создавались как отдельные независимые структуры, по мере того как принимались новые основные международные договоры по правам человека и их контролирующие механизмы наделялись различными функциями в силу сходства осуществляемых ими полномочий¹ и предпринимаемых в рамках совещаний председателей договорных органов усилий по координации их деятельности договорные органы сложились в единую систему.

Главная цель системы договорных органов заключается в предоставлении четкого и авторитетного руководства государствам в вопросе выбора наиболее эффективных способов обеспечения соответствия их внутренней политики и мер нормам международных договоров по правам человека. Эффективность системы договоров выражается в объеме осуществления на национальном уровне рекомендаций, являющихся итогом конструктивного диалога в рамках процедур представления и рассмотрения докладов, рассмотрения индивидуальных жалоб и расследований, а также в плане предоставления государствам авторитетных указаний по поводу толкования договорных положений, предотвращения нарушений прав человека и принятия оперативных и эффективных мер в ответ на такие нарушения².

¹ Dublin II Meeting on the Strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System. Outcome document. November 2011. Para. 3. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/DublinII_Outcome_Document.pdf (дата обращения: 08.01.2016).

² Док. ООН HRI/MC/2006/2. 22 марта 2006 г. П. 4; см.: Солнцев А., Конева А. Юридический статус актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах // Международное правосудие. 2013. № 4 (8). С. 82-93.

Ценность деятельности договорных органов по правам человека заключается в том, что процесс мониторинга занимает нишу, которая расположена между юридически-обязательной и чисто политической областями¹. В данном контексте целесообразно отметить, что некоторые ученые вполне обоснованно обозначают договорные органы по правам человека термином «квазисудебные органы»². Можно заключить, что международно-правовой статус договорных органов, в частности, рекомендательный характер их актов соответствует главной цели комитетов, поскольку государства готовы более охотно принимать участие в процедурах данных органов и следовать их рекомендациям, не опасаясь получить обязательные предписания в результате такого сотрудничества.

Несомненным достижением системы договорных органов является ее беспрецедентный рост³. С 2004 г. система договорных органов по правам человека увеличилась в два раза благодаря созданию четырех новых договорных органов (КТМ, КПИ, ППП и КНИ) и пяти новых процедур рассмотрения индивидуальных жалоб (КЭСКП, КПр, КТМ, КПИ и КНИ). До 2000 г. только три договорных органа обладали компетенцией рассматривать индивидуальные жалобы. После вступления в силу Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося процедуры сообщений 2011 г. и ст. 77 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, все договорные органы (за исключением ППП) будут иметь возможность получения индивидуальных сообщений.

¹ *Morijn J.* Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform. *Netherlands International Law Review*. LVIII: 295-333, 2011. P. 312.

² *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Мирное разрешение международных споров: современные проблемы: монография. М.: РУДН, 2012. С. 133.

³ Док. ООН А/68/606. 19 ноября 2013 г., п. 7.

Увеличилось и количество государств, ратифицировавших основные международные договоры по правам человека. Общее число ратификаций возросло почти в два раза (с 912 в 2000 г. до 1641 в 2013 г.)¹.

В 2000 г. общая продолжительность сессий договорных органов составила 51 неделю, а в 2013 г. время для их заседаний возросло до 75 недель². В 2013 г. общее число экспертов договорных органов достигло 172 (по сравнению с 97 в 2000 г. и 125 в начале 2010 г.).

При таких масштабах система нуждается в соответствующем финансировании. В то время как в 2010–2011 гг. поддержка, предоставляемая системе из регулярного бюджета ООН и добровольных взносов, составила 39,3 млн долл. США, фактически расходы в 2012 г. составили 52,1 млн долл. США. Большая часть суммы (29,7 млн долл. США) пошла на обеспечение конференционного обслуживания договорных органов, включающего поддержку заседаний и расходы на документацию. Поддержка персонала (профессиональную и секретариатская поддержка договорных органов) составила 14,6 млн долл. США, а расходы на поездки экспертов и проживание для участия в заседаниях комитетов составили 7,4 млн долл. США.

Договорные органы по правам человека в ходе осуществления своей деятельности сталкиваются с рядом сложностей, которые негативно сказываются на достижении целей системы. При этом многие вызовы, стоящие перед системой договорных органов, обусловлены ее достижениями. Увеличение числа международных договоров по правам человека и неуклонное расширение круга государств, связавших себя международно-правовыми обязательствами, предусмотренными данными международными договорами, которое не

¹ Док. ООН A/68/606. 19 ноября 2013 г., п. 8.

² Док. ООН. A/HRC/25/22. 17 января 2014 г., п. 54.

сопровождается выделением эквивалентных ресурсов, во многом стало причиной возникновения проблемы ограниченных функциональных возможностей договорных органов.

Наблюдается существенное отставание от графика в рассмотрении отчетов государств-участников и индивидуальных жалоб договорными органами, выражающееся в накоплении большого числа докладов, ожидающих рассмотрения договорными органами, и чрезмерных задержках в рассмотрении индивидуальных жалоб.

Период между представлением доклада государства-участника в КЛРД и его рассмотрением мог составлять в среднем 6-7 лет, в КЭСКОП и КПП – 3-4 года, в то время как в других комитетах государства могли ожидать конструктивного диалога около 2-3 лет¹.

По состоянию на 1 января 2015 г. рассмотрения ожидали более 300 докладов государств-участников².

Для тех договорных органов, которые рассматривают индивидуальные сообщения, увеличение числа обращений также привело к значительным задержкам в этой процедуре (более 530 индивидуальных жалоб ожидали рассмотрения на 1 января 2015 г.³). Для КПЧ с 333 случаями в состоянии ожидания среднее время задержки между регистрацией и окончательным решением по делу составляло около 3,5 лет. Для КПП со 115 делами в состоянии ожидания это время составляло 2,5 года, для КЛДЖ – 2 года, для КЛРД – 1,5 года⁴.

¹ Egan S. Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System // Human Rights Law Review (2013). P. 5.

² Доклад Генерального секретаря «О мерах, принятых с целью осуществления резолюции 9/8, и о препятствиях, возникших на пути ее осуществления, включая рекомендации о дальнейшем повышении эффективности, согласовании и реформе системы договорных органов» // Док. ООН А/НRC/25/22, п. 54.

³ Там же, п. 55.

⁴ Док. ООН А/66/860. С. 19.

Данное положение дел оказывает негативное воздействие на заявителей, которые вынуждены ждать продолжительное время рассмотрения их дела и вынесения по нему решения, что в ситуации затягивания рассмотрения дела в соответствующем комитете лишает их возможности обратиться в другие международные правозащитные органы в защиту их прав¹ (специальные процедуры СПЧ, СПЧ², а также региональные судебные органы – Европейский суд по правам человека, Африканскую комиссию по правам человека и народов, Африканский суд по правам человека и народов, Межамериканскую комиссию по правам человека, Межамериканский суд по правам человека³).

Следует также отметить, что некоторые государства отказываются сотрудничать с комитетами, несмотря на частые напоминания о необходимости представить свои замечания по индивидуальным сообщениям, таким образом еще более затягивая рассмотрение жалобы⁴.

Ситуация с большими задержками в рассмотрении индивидуальных сообщений оказывает негативное воздействие также на сами государства-участники, которые часто сталкиваются с требованием комитетов о принятии неотложных мер в течение длительного периода времени.

Принимая во внимание все вышеизложенное, важно также учитывать тот факт, что указанные отставания в рас-

¹ Процедуры представления индивидуальных жалоб в соответствии с договорами Организации Объединенных Наций в области прав человека. Изложение фактов № 7/Rev.2. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 2013. С. 14.

² *Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О.* Универсальные механизмы защиты прав человека. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 30-42.

³ *Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С., Солнцев А.М.* Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2012.

⁴ Док. ООН А/66/860. С. 25.

смотреии докладов государств и индивидуальных сообщений имеют место наряду с высоким уровнем невыполнения государствами обязательств по представлению докладов. В 2014 г. только 22 из 196 государств-участников международных договоров по правам человека и факультативных протоколов представили свои доклады вовремя. К их числу относится и Российская Федерация¹. Следовательно, если все государства станут направлять доклады в соответствии с графиком отчетности, система договорных органов рискует не справиться с нагрузкой.

Неспособность договорных органов своевременно рассматривать доклады и индивидуальные жалобы является следствием того, что ресурсы системы отстают от расширения и увеличения объема их работы.

В то время как в 2010–2011 гг. поддержка, предоставляемая системе из регулярного бюджета ООН и добровольных взносов, составила 39,3 млн долл. США, фактические расходы в 2012 г. составили 52,1 млн долл. США². Большая часть суммы (29,7 млн долл. США) пошла на обеспечение конференционного обслуживания договорных органов, включающего поддержку заседаний договорных органов, расходы на обработку и оформление документации, а также услуги перевода. Поддержка персонала (секретариат договорных органов) составила 14,6 млн долл. США.

Значительная процентная доля общих расходов договорных органов отведена на оплату поездок и проживания экспертов для участия в заседаниях комитетов. Расходы на поездки экспертов и проживание для участия в заседаниях комитетов составили 7,4 млн долл. США. Расходы еще более

¹ См.: Late and non-reporting by States parties. Note by the Secretariat. 4 June 2014. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx (дата обращения: 25 декабря 2015 г.).

² См.: Док. ООН A/68/606. С. 11.

возросли для периода 2012–2013 гг. Между тем фактические расходы опередили это увеличение в утвержденном бюджете, приведя к пересмотру ассигнований.

В 2009 г. ГА ООН согласилась увеличить свою поддержку договорным органам, в том числе в ответ на просьбы, полученные от КЛРД, КПП и КПИ, предоставив дополнительное время для заседаний на временной или постоянной основе¹.

Некоторые эксперты в области прав человека высказывают точку зрения, согласно которой государства не в полной мере учитывают истинный размер системы договорных органов, динамичный рост количества государств-участников, дополнительных процедур комитетов и ее все возрастающее недофинансирование².

По мнению Генерального секретаря ООН, «обзор кадровых и финансовых потребностей проводится лишь от случая к случаю – как правило, при принятии решения о направлении запроса в отношении выделения дополнительного времени для проведения заседаний или же когда договор преодолевает рубеж, после которого предусматривается расширение. Такие запросы не всегда или лишь частично удовлетворяются Генеральной Ассамблеей ООН. Всеобъемлющий обзор загруженности договорных органов работой и их обеспечения ресурсами не проводился. Необходимо создать и ввести в действие целостную, устойчивую и периодически пересматриваемую систему финансирования договорных органов»³.

¹ См.: Док. ООН А/68/606. С. 38.

² Согласно информации, полученной в ходе интервью со специалистом Отдела по договорам по правам человека УВКПЧ г-ном П. Дэвидом, проведенном А.Е. Конево в рамках прохождения стажировки в УВКПЧ в г. Женеве (Швейцария) в качестве ассистента Председателя КЭСКП в ходе его 50-й сессии в мае 2013 г.

³ Док. ООН. А/HRC/25/22. 17 января 2014 г., п. 82.

Расширение системы договорных органов по правам человека оказало влияние на потенциал государств-участников выполнять международные договоры по правам человека, в том числе предусмотренные ими обязательства по отчетности. Число ратификаций более новых договоров быстро растет, и в течение последнего десятилетия увеличилось на 59%, что крайне позитивно для поощрения и защиты прав человека. В то же время государства, которые присоединяются к нескольким договорам, сталкиваются с проблемой роста их отчетности. Рост числа ратификаций в течение последнего десятилетия не сопровождался пропорциональным увеличением числа представляемых государствами докладов. Как было указано ранее, только 22 из 196 государств не имеют задолженностей по представлению докладов в договорные органы.

Средняя периодичность отчетности в соответствии с 9 основными международными договорами по правам человека составляет от 4 до 5 лет. Если государство становится участником всех договоров и представляет все свои отчеты в срок, то оно должно будет ежегодно представлять 2 отчета и принимать участие в среднем в 2 конструктивных диалогах¹.

Основной причиной несоблюдения отчетности государствами является недостаток функциональных возможностей, поскольку помимо возрастающих обязательств по основным договорам по правам человека государства несут соответствующие обязательства в самых разных областях деятельности ООН, своевременное выполнение которых в дополнение к расширению обязанностей по отчетности на региональном уровне (в рамках европейской, межамериканской и африканской систем защиты прав человека) ложится бременем на государства, так как подготовка национальных

¹ Док. ООН A/66/860. С. 22.

отчетов требует значительных ресурсов и возможностей с их стороны. Это в первую очередь касается развивающихся стран, включая малые островные государства, и государств, пострадавших от стихийных бедствий или вооруженных конфликтов.

Государства в своем большинстве создают специальные (одноразовые) институциональные механизмы¹ для подготовки отчетов. При таком подходе с учетом длительных задержек между представлением и рассмотрением отчета договорным органом нехватка возможностей существенно обостряется, поскольку коллективная память составителей их отчетов ослабевает, а функциональные возможности в случае замены этих составителей приходится создавать заново.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) оказывает государствам поддержку в целях выполнения обязательств по представлению докладов, а иногда и процедур индивидуальных сообщений. К сожалению, несмотря на эти усилия в некоторых случаях государства, получившие такую поддержку, так и не представляют доклады. Данное соображение поднимает вопрос о желании государств сотрудничать с системой договорных органов в целом.

В действительности в ряде случаев непредставление доклада государством может указывать не столько на недостаток функциональных возможностей подготовить доклад вовремя, сколько на недостаток политической воли выполнять обязательства по отчетности. Данная проблема была выделена Верховным комиссаром ООН Луизой Арбур еще в 2006 г., по мнению которой «многие государства принимают систему договоров о правах человека на формальном уровне, но не сотрудничают с ней или делают это лишь на словах

¹ Межведомственные комиссии, комитеты или группы, ответственные за подготовку докладов государства в договорные органы.

либо из-за отсутствия возможностей, либо в результате недостатка политической воли»¹.

В итоге определенная доля ратификаций международных договоров по правам человека никогда не приводила к отчету или обзору. Так, по некоторым договорам, таким как МПЭСКП, КПП и МПГПП, около 20% государств-участников никогда не представляли первоначальный отчет; по другим (МКТМ, КПИ и 2 факультативных протокола к Конвенции по правам ребенка) – эта цифра еще выше². Некоторые государства не взаимодействуют с комитетами, несмотря на частые напоминания о необходимости представить свои замечания по индивидуальным сообщениям, таким образом затягивая рассмотрение жалоб³. Вышеуказанное поднимает вопрос о недоверии со стороны государств к деятельности договорных органов.

Стремительное расширение системы создает проблемы для ее согласованности. Верховный комиссар ООН Наванетхем Пиллэй относила недостаток согласованности к числу двух основных сложностей, стоящих перед системой договорных органов (наряду с проблемой ресурсов). По ее мнению, впечатляющий рост системы договорных органов негативно сказался на ее согласованности и способности координировать работу ее элементов. Результат деятельности договорных органов, выражающийся в рекомендациях, иногда ложится бременем на плечи государств и других заинтересованных субъектов⁴. Все это негативно влияет на положи-

¹ См.: Концептуальный документ, касающийся предложения Верховного комиссара относительно единого постоянного договорного органа. 14 марта 2006 г. // Док. ООН HRI/MC/2006/2, п. 16-26.

² Док. ООН A/66/860. С. 24.

³ Там же. С. 5. В то же время по наиболее широко ратифицированным договорам (КПР и КЛДЖ) удалось получить почти все подлежащие представлению первоначальные отчеты от их 193 и 187 государств-участников соответственно.

⁴ Statement by Ms. Navanethem Pillay, United Nations High Commissioner for Human Rights, Dublin Statement on the process of strengthening the

тельный эффект деятельности договорных органов, оказываемый на защиту прав человека на национальном уровне.

В то время как каждый основной международный договор по правам человека имеет свою собственную сферу действия, все или некоторые из них имеют «схожие положения и охватывают с разных точек зрения одинаковые вопросы, среди которых можно упомянуть такие, как недискриминация, национальное законодательство и применение договоров внутри страны, политика, институты и национальные механизмы прав человека, а также гендерное равенство»¹.

Наряду с этим рост числа договоров и договорных органов происходил сам по себе, и их положения и сферы компетенции пересекают друг друга². Наблюдается расхождение в толковании, даваемом договорными органами, так как они выносят противоречащие друг другу рекомендации, нарушая тем самым единообразное толкование норм и принципов международного права³. По мнению профессора Ф. Олстона, такое расхождение обусловлено «неизбежной тенденцией договорных органов охватить в ходе рассмотрения докладов государств все явные или подразумеваемые вопросы, которые могут возникнуть в ходе осуществления соответствующего договора»⁴.

United Nations Human Rights Treaty Body System, Dublin, 19 November 2009. URL: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9642&LangID=E> (дата обращения: 3 января 2016 г.).

¹ Док. ООН A/66/860. С. 27.

² Док. ООН HRI/MC/2006/2, п. 17.

³ См.: *Карташкин В.А.* Учреждение Совета по правам человека и реформирование конвенционных органов // *Международное право – International Law*. М.: Изд-во РУДН, 2008. № 2. С. 11-12; *The future of the UN human rights treaty monitoring system / ed. by P. Alston, J. Crawford*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. P. 394.

⁴ *The future of the UN human rights treaty monitoring system*. P. 394.

Очевидно, что эти расхождения и дублирование в интерпретации схожих положений договорными органами может иметь последствия для обязательств по представлению докладов государств-участников, особенно когда они участвуют в дискуссиях с различными договорными органами, в ходе которых поднимаются аналогичные вопросы. Таким образом, может возникнуть дублирование обязательств по отчетности, и государства рискуют оказаться в замешательстве в отношении мер, которые должны быть приняты в целях выполнения различных рекомендаций комитетов, вынесенных по схожим вопросам.

Необходимо также отметить проблему согласованности договорных органов в отношении методов их работы и правил процедур¹. К примеру, различия в подходах к организации процедуры представления докладов в комитетах осложняют для государств-участников процесс подготовки докладов, приготовления к диалогу с комитетами и использование результатов этого диалога². Аналогичная точка зрения высказывается в отношении процедур последующих мер³.

Опасность этого состоит в том, что государства и другие участники могут уделять гораздо больше внимания процедурным аспектам, чем существу вопроса⁴. Таким образом, имеются расхождения и дублирование в интерпретации схожих положений договорными органами, а также различия в подходах в отношении методов работы и правил процедур «замедляют взаимодействие» договорных органов «с заинте-

¹ *Rodley N. Duplication and Divergence in the Work of the United Nations Human Rights Treaty Bodies: A Perspective from a Treaty Body Member // Proceedings of the Annual Meeting of American Society of International Law. 2011. Vol. 105. P. 512-515.*

² Док. ООН HRI/MC/2006/2, п. 17.

³ *Rodley N. Duplication and Divergence in the Work of the United Nations Human Rights Treaty Bodies: A Perspective from a Treaty Body Member // Proceedings of the Annual Meeting of American Society of International Law. 2011. Vol. 105. P. 511.*

⁴ *Ibid.* P. 512.

ресованными сторонами, которые находят систему невразумительной»¹. Все это в конечном счете осложняет доступ к системе для государств и индивидов.

Независимость членов договорных органов и их профессиональный уровень имеют центральное значение для определения качества и эффективности деятельности комитетов². Однако, по мнению бывшего Верховного комиссара ООН Луизы Арбур, состав экспертов является неравномерным с точки зрения опыта и независимости, а также географического состава, представительства основных юридических систем и гендерной сбалансированности³.

С точки зрения гендерного представительства, 39% членов комитетов являются женщинами. Во всех договорных органах просматривается гендерный дисбаланс, включая КЛДЖ, в котором из 23 членов функции эксперта выполняет только один мужчина⁴.

В своей резолюции 64/173 ГА ООН выразила обеспокоенность по поводу региональной несбалансированности нынешнего членского состава некоторых договорных органов, особо отметив, что «существующее положение, по всей видимости, может неблагоприятно отразиться на избрании экспертов от некоторых региональных групп, особенно групп азиатских, африканских, восточноевропейских и латиноамериканских и карибских государств»⁵.

¹ Док. ООН HRI/MC/2006/2, п. 17.

² Informal Technical Consultation with States parties on treaty body strengthening. Sion, Switzerland. May, 2011. P. 17. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/Sion_report_final.pdf (дата обращения: 3 января 2016 г.).

² Док. ООН HRI/MC/2006/2. 22 марта 2006 г., п. 22.

³ Там же.

⁴ *Truscan I.* The independence of UN human rights treaty body members. Geneva, 2012. P. 25.

⁵ Резолюция ГА ООН 64/173 «Поощрение справедливого географического распределения членского состава договорных органов по правам человека» от 18 декабря 2009 г. // Док. ООН A/RES/64/173.

О непропорциональном географическом составе договорных органов можно судить исходя из соотношения уровня ратификации международных договоров государствами того или иного региона и количества экспертов из этого региона в комитетах. Большинство членов комитетов являются выходцами из Европы. Африка является наименее представленным регионом в договорных органах по правам человека. Африканские государства недостаточно представлены в каждом комитете, в наибольшей степени – в КПИ, за которым следует КПЧ, КЭСКП и КЛДЖ. Азиатско-Тихоокеанский регион также недостаточно представлен. Что касается Латинской Америки, то государства-участники из этого региона представлены справедливо¹.

Если говорить о географическом представительстве с точки зрения количества экспертов из каждого региона в соотношении с общим количеством экспертов, то 25% экспертов представляют Африку, 17% – Азию, 12% – Восточную Европу, 20% – Латинскую Америку и Карибские острова, 26% – Западную Европу и прочие государства².

Процесс выдвижения кандидатов и выборов является определяющим фактором огромного значения для компетентности и эффективности каждого договорного органа. Аналогичным образом степень авторитетности и требуемое соблюдение рекомендаций договорных органов зависит от уровня реальной и ощущаемой независимости и непредвзятости членов договорных органов³. На современном этапе высказываются предложения относительно необходимости совершенствования процедур выдвижения экспертов в до-

¹ См.: *Truscian I.* The independence of UN human rights treaty body members. Geneva, 2012. P. 27–28.

² Док. ООН A/66/860. С. 89.

³ Там же. С. 86.

говорные органы на национальном уровне и их последующего назначения¹ с целью повышения открытости, прозрачности и всестороннего характера указанных процедур, поощрения участия большего количества квалифицированных кандидатов и исключения выдвижения лиц, деятельность которых может привести к конфликту интересов в комитете.

Гарантии независимости и беспристрастности членов договорных органов предусматриваются договорами либо правилами процедуры комитетов. Факультативный протокол к Конвенции против пыток и Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений прямо указывают на независимость и беспристрастность в качестве условия членства, в то время как Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов упоминает только беспристрастность². МПГПП – единственный из договоров, который обязует каждого члена до вступления в исполнение своих обязанностей делать «торжественное заявление на открытом заседании Комитета о том, что будет осуществлять свои функции беспристрастно и добросовестно»³.

Единственным договорным органом, принявшим замечание общего порядка о понятии независимости его членов, является КЛРД, в котором Комитет указал, что «уважение независимости экспертов является необходимым условием

¹ *O'Flaherty M.* Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement // *Human Rights Law Review*. 2010. Vol. 10. P. 326; *The Poznan Statement on the Reforms of the UN Human Rights Treaty Body System*. September 2010. P. 19 URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/PoznanStatement.pdf> (дата обращения: 3 января 2016 г.) (далее – *The Poznan Statement*, 2010).

² Ст. 5 (6) Факультативного протокола к Конвенции против пыток, ст. 26 Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений и ст. 72 (1) (b) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

³ Ст. 38 Международного пакта о гражданских и политических правах.

обеспечения всестороннего соблюдения прав человека и основных свобод» и настоятельно рекомендовал «представителям государств, организаций и групп неукоснительно уважать статус их членов как независимых экспертов, беспристрастность которых общепризнана, выступающих в своем личном качестве»¹.

Что касается правил процедуры, то лишь некоторые договорные органы указывают на независимость как условие членства в их правилах процедуры, несмотря на то, что члены комитетов берут на себя обязательство осуществлять свои функции с достоинством, преданно, беспристрастно и добросовестно².

Примечательно, что вопрос о необходимости гарантирования независимости членов договорных органов обсуждался в рамках совещаний председателей договорных органов. Еще в ходе 8-го совещания договорных органов в 1997 г.³, а впоследствии в рамках 7-го и 9-го межкомитетских совещаний в 2008 и 2009 гг.⁴ председатели подтвердили рекомендацию о том, что государства – участники международных договоров о правах человека должны воздерживаться от выдвижения кандидатур или избрания в договорные органы лиц, выполняющих политические функции или занимающих должности, которые не совсем согласуются с обязательствами независимых экспертов по какому-либо международному договору⁵.

¹ КЛРД. Общая рекомендация IX, касающаяся применения п. 1 ст. 8 Конвенции от 23 августа 1990 г. // Док. ООН A/45/18.

² См.: *Truscan I. The independence of UN human rights treaty body members.* Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2012. P. 11.

³ Док. ООН A/52/507, п. 67–68.

⁴ Док. ООН A/63/280, приложение, п. 42 (m) и A/64/276, приложение II, п. 46 (j).

⁵ Там же.

В этой связи следует прояснить ситуации, в которых может возникнуть конфликт интересов. Конфликт интересов может иметь место, когда член договорного органа имеет гражданство государства, подлежащего обзору в комитете; член комитета занимает государственную должность в государстве-участнике; у эксперта имеется личная заинтересованность в вопросе, рассматриваемом в комитете и др.¹

Большинство сомнений касательно независимости и непредвзятости экспертов возникает в отношении экспертов договорных органов, занимающих определенные государственные должности в государствах-участниках либо являющихся государственными лицами в отставке, а также экспертов, которые ранее являлись служащими ООН (в особенности это касается Секретариата ООН).

По данным УВКПЧ², около 18% членов договорных органов являются дипломатами или государственными служащими и около 6% – дипломаты или государственные служащие в отставке.

В той или иной степени деятельность договорных органов даже в сравнении с региональными системами защиты прав человека остается относительно неизвестной в государствах – в государственных органах исполнительной власти, национальных судах, среди юристов-практиков, организаций гражданского общества, ученых, а также индивидов, на защиту прав которых, в конечном счете, направлена деятельность договорных органов. Соответственно, «использование возможностей комитетов по-прежнему весьма ограничено»³.

¹ *Truscan I.* The independence of UN human rights treaty body members. Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2012. P. 27-28. URL: [http://www.geneva-academy.ch/docs/expert-meetings/ga_inbrief_web\(1\).pdf](http://www.geneva-academy.ch/docs/expert-meetings/ga_inbrief_web(1).pdf) (дата обращения: 25 декабря 2015 г.). P. 13.

² Док. ООН A/66/860. С. 89-90.

³ Там же. С. 104.

Проблема осведомленности и доступности договорных органов была поднята еще в 2006 г. Верховным комиссаром ООН Луизой Арбур, которая определила, что система договорных органов «мало известна за пределами академических кругов, правительственных ведомств и официальных лиц, непосредственно с ней взаимодействующих, а также юристов соответствующего профиля и НПО. Система договорных органов редко воспринимается в качестве доступного и эффективного механизма перемен. Жертвы нарушений прав человека и гражданское общество не знакомы со сложными процедурами системы или не знают о ее потенциале»¹. За 10 лет ситуация практически не изменилась. Данный вопрос подробно обсуждался также на уровне комитетов, в том числе в КПЧ, эксперты которого признали, что деятельность Комитета по поощрению уважения прав человека мало известна за пределами небольшого круга ученых-юристов и юристов, занимающих государственные должности, специализирующихся в области прав человека, а также сообщества международных правозащитных организаций. Общественность, даже судебные органы в ряде государств и в особенности те лица, которые в наибольшей степени страдают от нарушений прав человека, остаются в неведении относительно существования международных инструментов и деятельности их контрольных механизмов².

Освещение деятельности договорных органов в средствах массовой информации является «слабым». Поездки членов договорных органов в страны остаются исключением, и систему договорных органов «часто упрекают в том, что она оторвана от местных реалий, поскольку совещания прово-

¹ Док. ООН HRI/MC/2006/2, п. 21.

² Human Rights Committee. A Strategic Approach to Public Relations, Including Relations With the Media, 23 October, 2008 // UN Doc. CCPR/C/94/CRP.2/Rev.1. P. 5.

дятся только в Женеве или Нью-Йорке. Количество жалоб, подаваемых в Секретариат, является небольшим по сравнению с населением государств, которые признали процедуры индивидуальных жалоб¹. Процедуры расследований в рамках КПП и КЛДЖ используются мало, а механизмы межгосударственных жалоб вообще никогда не задействовались»².

В то время как все материалы, касающиеся деятельности договорных органов, размещены в сети Интернет, многие люди, включая лиц с ограниченными возможностями, не имеют доступа к ресурсам Интернета³.

Низкий уровень осведомленности населения и других заинтересованных лиц является свидетельством недостатка доступности системы договорных органов для жертв нарушений прав человека и гражданского общества, которые не знакомы или имеют малое представление о «сложных» процедурах системы или не знают о ее потенциале⁴.

В этой связи нельзя не отметить некоторые усилия, которые уже были предприняты ООН в целях улучшения информационно-разъяснительной деятельности и наглядности системы договорных органов. Среди них стоит выделить создание электронного ресурса – «универсального указателя по правам человека»⁵, издание ежеквартального информационного бюллетеня о договорных органах⁶, ведение и обновление интернет-сайта УВКПЧ в части, посвященной дея-

¹ В особенности это касается африканских государств. См.: *Самаке Ава*. Международно-правовая защита прав женщин в Африке: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

² Док. ООН HRI/MC/2006/2, п. 21.

³ Док. ООН CCPR/C/94/CRP.2/Rev.1. P. 8.

⁴ Док. ООН HRI/MC/2006/2, п. 21.

⁵ Официальный интернет-сайт УВКПЧ. URL: <http://uhri.ohchr.org/ru> (дата обращения: 27 декабря 2015 г.).

⁶ Там же.

тельности договорных органов¹, а также базы данных договорных органов². Особого внимания заслуживает создание в 2015 г. базы решений договорных органов по правам человека³.

Несмотря на данные достижения, из-за «нехватки специализированных функциональных возможностей для тщательного отбора материалов и их адаптирования к потенциально гораздо более широкой глобальной аудитории, к которой можно обращаться через традиционные СМИ, социальные медиа и веб-сайт, от улучшенной наглядности выиграла не столь широкая аудитория»⁴.

Проблемы, с которыми сталкивается система договорных органов, поставили вопрос о поиске путей повышения эффективности ее функционирования. Следует отметить, что вопрос совершенствования системы обсуждается еще с момента создания первого договорного органа и получил широкое освещение в рамках совещания председателей договорных органов по правам человека, которое впервые было создано в 1984 г. в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН (ГА ООН) 38/117 от 16 декабря 1983 г. и ежегодно проводится с 1994 г. Большой вклад в изучение данной проблемы внес независимый эксперт Ф. Олстон, назначенный Генеральным секретарем ООН в исполнение резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 43/115 от 8 декабря

¹ У каждого договорного органа имеется своя интернет-страница, где размещается актуальная информация о его деятельности. См.: официальный интернет-сайт УВКПЧ. URL: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> (дата обращения: 27 декабря 2015 г.).

² Официальный интернет-сайт УВКПЧ. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybody_external/TBSearch.aspx?Lang=ru (дата обращения: 27 декабря 2015 г.).

³ Официальный интернет-сайт УВКПЧ. URL: <http://juris.ohchr.org/ru> (дата обращения: 3 января 2016 г.).

⁴ Док. ООН A/66/860. С. 37.

1988 г. и представивший три доклада о повышении долгосрочной эффективности системы¹. Дальнейшие исследования по инициативе ООН были проведены профессорам Анне Ф. Баевски², Хэйнсом и Вильзон³, которые рассмотрели факторы и трудности, определяющие роль договорных органов в эффективной реализации на национальном уровне прав человека, закрепленных в международных договорах⁴.

В 2002 г. Генеральный секретарь ООН представил отчет «Об укреплении ООН: Программа дальнейших преобразований»⁵, в котором подчеркнул необходимость договорных органов «вырабатывать более согласованный подход к своей деятельности и стандартизировать свои разнообразные требования в отношении представления докладов» с целью перехода к представлению единого доклада.

В 2005 г. Верховный комиссар ООН по правам человека Л. Арбур разработала концептуальный документ⁶ с предложением унифицированного постоянного договорного органа, которое не было принято, однако стимулировало устойчивое стремление членов договорных органов гармонизировать методы работы и процедуры договорных органов, в основном через межкомитетские совещания и совещания председателей в период с 2006 по 2009 г.

¹ См.: UN Doc. A/44/668. 8 November 1989; UN Doc. A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1. 22 April 1993; UN Doc.E/CN.4/1997/74. 27 March 1996.

² *Bayefsky Anne F.* The UN Human Rights System: Universality at the Crossroads. Ardsley, Transnational Publishers Inc. 2001.

³ *Heyns C., Viljoen F.* The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level. *Human Rights Quarterly*. 2000. 23. P. 483-53.

⁴ *Morijn J.* Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform. *Netherlands International Law Review*. LVIII. 2011. PP. 295-333. P. 306.

⁵ Док. ООН A/57/387. 9 сентября 2002 г.

⁶ Док. ООН HRI/MC/2006/2.

В 2009 г. Верховный комиссар Нави Пиллей инициировала процесс укрепления системы договорных органов на основании переданного ей резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/141 мандата в области адаптации, рационализации, укрепления и оптимизации механизмов ООН по правам человека в целях повышения их действенности и эффективности (пп. (j) п. 4). В период с 2009 по 2012 г. были организованы более двадцати консультаций со всеми участниками системы в целях разработки идей по ее укреплению системы. На основе выработанных участниками консультаций идей во исполнение резолюции Генеральной Ассамблеей ООН 66/254 в июне 2012 г. Верховный комиссар представила сводный доклад¹, содержащий рекомендации по повышению эффективности системы договорных органов по правам человека.

Следующим этапом стал запущенный по инициативе Российской Федерации в соответствии с принятой Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 66/254 от 23 февраля 2012 г. открытый межправительственный процесс об укреплении и повышении эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека.

В рамках переговорного процесса прошли многочисленные консультации и брифинги с государствами-членами, представителями гражданского общества, экспертами договорных органов, в том числе их председателями².

9 апреля 2014 г. ГА ООН приняла резолюцию 68/268 «Укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов»³, которая завершила межправительственный процесс, длившийся 2 года. В этом до-

¹ Док. ООН A/66/860.

² См.: Доклад председателей договорных органов по правам человека о работе их 25-го совещания от 19 августа 2013 г. // Док. ООН A/68/334.

³ Док. ООН A/RES/68/268. 9 апреля 2014 г.

кументе учитываются многие предложения, содержащиеся в докладах Верховного комиссара ООН и сокоординаторов, а также принимаются к сведению доклады Генерального секретаря ООН о мерах по дальнейшему повышению эффективности, гармонизации и реформированию системы договорных органов по правам человека¹.

ГА ООН одобрила комплекс мер, насчитывающий 41 пункт, основными из которых являются следующие:

1) выделение дополнительного времени договорным органам для проведения заседаний, а также предоставление соответствующих финансовых и людских ресурсов из регулярного бюджета для поддержки их деятельности;

2) меры по наращиванию потенциала государств-участников по выполнению ими своих договорных обязательств;

3) меры по повышению доступности и транспарентности системы договорных органов;

4) наращивание усилий договорных органов по повышению согласованности системы на основе своих методов работы;

5) меры, направленные на обеспечение независимости и беспристрастности договорных органов.

После принятия резолюции участники системы договорных органов (договорные органы, государства-участники и ООН), которым были адресованы рекомендации ГА ООН, в целях реагирования на вышеобозначенные вызовы, угрожающие системе договорных органов, начали предпринимать усилия по их выполнению, таким образом обозначив новый этап в процессе укрепления системы договорных органов – процесс принятия решений.

Так, время заседаний всех комитетов (продолжительность сессий и их число) было увеличено более чем на 20%,

¹ Док. ООН A/66/344 и A/HRC/19/28.

что позволяет сокращать временной разрыв между поступлением докладов и сообщений в договорные органы и их фактическим рассмотрением, а также постепенно ликвидировать количество накопившихся в комитетах докладов и жалоб, ожидающих рассмотрения. Согласно резолюции 68/268 ГА ООН вопрос о выделяемом времени для заседаний комитетов будет пересматриваться на двухгодичной основе с учетом изменений в количестве представляемых докладов, роста числа ратификаций и возможного появления новых соглашений в будущем.

Предоставление необходимых ресурсов системе договорных органов, согласно резолюции, обеспечивается также за счет введения мер экономии, которые, как предполагается, смогут покрыть дополнительные расходы, связанные с осуществлением резолюции.

Практически вся резолюция 68/268 ГА ООН пронизана идеей о необходимости согласования деятельности всех комитетов на основе методов их работы в целях усиления процедур договорных органов. ГА ООН предложила договорным органам внедрить в свою работу и предложить для рассмотрения государствам-участникам упрощенную процедуру представления докладов, принять согласованную методiku конструктивного диалога с государствами-участниками, а также организовать скоординированный консультативный процесс подготовки заключительных замечаний и замечаний общего порядка. Вышеназванные предложения в виде согласованных методик (рамочных основ) были разработаны и рекомендованы для внедрения в практику всем договорным органам, осуществляющим соответствующую функцию, председателями договорных органов по итогам проведения их ежегодных совещаний в 2014 и 2015 гг. В целом на данном этапе в договорных органах идет процесс рассмотрения указанных предложений.

Резолюция 68/268 ГА ООН содержит целый комплекс мер, ориентированных прямо или косвенно на укрепление возможностей государств-участников в части выполнения их договорных обязательств – повышение степени выполнения обязательств именно по представлению докладов, а не осуществление рекомендаций договорных органов, хотя их значение в деле защиты прав человека на национальном уровне в резолюции не умаляется.

В первую очередь, выделяются меры в области наращивания потенциала и технической помощи, адресованные УВКПЧ и самим государствам – членам ООН. Далее стоит выделить предложения, адресованные договорным органам и государствам-участникам, по устранению отставания в рассмотрении докладов, а также рекомендация продолжать усилия с целью составления четкого и упорядоченного графика представления докладов. Особую роль играют предложения об обеспечении услугами видеоконференцсвязи в ходе конструктивного диалога в целях гарантирования более широкого участия государств в данном диалоге, а также перевод кратких отчетов заседаний на официальный язык ООН, используемый заинтересованным государством-участником.

На облегчение государствам-участникам доступа к процедурам комитетов и поощрение их более конструктивного сотрудничества ориентированы меры по повышению эффективности методов работы договорных органов путем их согласования и учету мнений государств-участников в решении данных вопросов.

В целом можно отметить, что на данный момент трудно оценить прогресс, достигнутый в деле осуществления выше рассмотренных мер, а также уяснить суть и порядок реализации некоторых предложений. Ко всему прочему, ООН, в частности УВКПЧ, следует в первоочередном порядке направлять усилия по оказанию соответствующей технической и консультационной поддержки именно государствам с их со-

гласия, а не на поощрение взаимодействия договорных органов с членами гражданского общества и национальных правозащитных учреждений.

В случае фактического обеспечения веб-трансляций открытых заседаний всех договорных органов, создания видеоархивов на всех рабочих языках соответствующих комитетов при условии подготовки стенографических отчетов на всех официальных языках ООН, организации услуг видеоконференцсвязи в ходе конструктивных диалогов, внедрения стандартов физической доступности в помещениях ООН, где заседают договорные органы, указанные меры позволят поднять уровень осведомленности о деятельности договорных органов среди заинтересованных сторон и обеспечить их доступ к ее результатам, гарантировать более широкое участие государств в диалоге с комитетами, обеспечить полное и эффективное участие лиц с ограниченными возможностями в их работе, в том числе в качестве экспертов договорных органов.

Резолюция 68/268 ГА ООН предусматривает меры по укреплению независимости и беспристрастности экспертов договорных органов, а также обеспечению сбалансированного состава комитетов, которые, как предполагается, позволят повысить эффективность процедур договорных органов и качество выносимых ими рекомендаций, что, в свою очередь, положительно скажется на авторитетности комитетов, т.е. повысит уровень доверия, оказываемого системе заинтересованными сторонами. Так, договорным органам рекомендовано осуществить Аддис-Абебские руководящие принципы в отношении независимости и беспристрастности членов договорных органов по правам человека¹ и одновременно заниматься рассмотрением и анализом данных принципов с учетом мнений государств-участников.

¹ Док. ООН A/67/222. Corr. 1, прил. I.

В отношении предложений по совершенствованию процесса выдвижения кандидатов в эксперты и их выборов можно отметить, что в целом они обладают потенциалом обеспечить независимость и беспристрастность экспертов, а также сбалансированный состав комитетов при должном уважении исключительной компетенции государств-участников в этих вопросах. Вместе с тем предлагаемая ГА ООН мера по передаче функции избрания членов КЭСКОП от ЭКОСОС совещанию государств – участников Пакта не позволяет с полной уверенностью говорить о ее пользе с точки зрения эффективности деятельности этого Комитета, поскольку такое предложение противоречит основополагающему принципу межправительственного процесса о недопустимости внесения изменений в тексты основных международных договоров по правам человека.

В целом представляется, что получить более полное видение об эффективности вышерассмотренного комплекса мер позволит первый всеобъемлющий доклад Генерального секретаря ООН, который подлежит представлению ГА ООН в 2016 г. (раз в 2 года)¹, а также обзор прогресса, достигнутого в целях укрепления системы договорных органов, который должен проводиться в 2020 г. согласно п. 41 резолюции 68/268 ГА ООН.

¹ Данный доклад должен содержать, среди прочего, исчерпывающую информацию «о количестве представленных и рассмотренных комитетами докладов, о ситуации с отставанием от графика, об усилиях по наращиванию потенциала и достигнутых результатах, а также о положении дел с ратификацией, увеличением объема отчетности». Док. ООН A/RES/68/268, п. 34.

Глава VII

УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

КОНЦЕПЦИЯ «БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА»

В условиях глобализации международных отношений и постоянного возникновения новых угроз и вызовов миру и безопасности человечества подход к обеспечению безопасности на глобальном и национальном уровнях претерпевает коренные изменения.

Традиционное понимание национальной безопасности, основанное на сохранении суверенитета и территориальной целостности государств, а также способности адекватно реагировать на любые реальные и потенциальные вызовы и угрозы¹, требует серьезных корректировок в результате осознания особой значимости рисков, порождаемых глобализацией.

Глобализация характеризуется как расширением возможностей для повышения качества жизни человека, так и созданием новых угроз безопасности человека, затрагивающих, по существу, все аспекты жизни людей². Неэффективность охраны государственных границ становится очевид-

¹ Concepts of the national security. Report of the Secretary General. New York, 1986 // Док. ООН А/40/553. С. 2.

² Биктимирова 3.3. Безопасность в концепции развития человека // Общественные науки и современность. 2002. № 6.

ной, когда население не может противостоять угрозам личной безопасности, включая голод, болезни, неэффективность систем здравоохранения, социальную незащищенность, преступления, безработицу, нарушения прав человека и экологические проблемы¹.

Формирование современной концепции безопасности человека берет свое начало в 1990-х гг. прошлого века. ООН стала больше фокусироваться на вопросах предотвращения невоенных угроз. В 1992 г. в Докладе Генерального секретаря ООН Бутроса Бутрос-Гали «Повестка дня для мира» впервые была выдвинута идея о невоенной природе угроз глобальной безопасности. В Докладе говорится: «Истончение озонового слоя представляет для человечества, которое он защищает, большую угрозу, чем вражеская армия. Засуха и болезни могут нанести не меньшее опустошение, чем орудия войны»².

В своем Докладе «Новые измерения безопасности человека», представленном в 1994 г., Программа развития ООН (ПРООН) выделила семь категорий основных угроз безопасности человека: экономическая безопасность, продовольственная безопасность, безопасность для здоровья, экологическая безопасность, личная безопасность, общественная безопасность, политическая безопасность³.

Комиссия ООН по безопасности человека, учрежденная в 2001 г. для эффективного инкорпорирования проблем безопасности человека в деятельность организаций системы ООН, в своем докладе «Безопасность человека сегодня», представленном в 2003 г., определила безопасность человека

¹ Доклад Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) о человеческом развитии 2013 г. // URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_ru.pdf.

² *Boutros-Ghali B.* An Agenda for Peace. N.Y.: United Nations, 1992.

³ United Nations Development Programme (UNDP). Human Development Report 1994. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf P. 24, 25, 34.

как важную часть безопасности государства и сформулировала 10 рекомендаций, одна из которых обосновала обеспечение равного доступа к основным видам медицинской помощи как одно из приоритетных направлений ООН¹.

В ноябре 2003 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан учредил рабочую группу по угрозам, вызовам и переменам для выработки предложений по укреплению международной безопасности, в состав которой вошли видные политические деятели из всех регионов. В частности, в работе группы принимала участие Генеральный директор ВОЗ Гру Харлем Брундтланд, а также бывший премьер-министр РФ Евгений Примаков. В докладе «Более безопасный мир: наша общая ответственность», представленном по результатам работы, было изложено новое видение коллективной ответственности и проанализированы основные угрозы международному миру и безопасности². В докладе отмечается: «Главная задача в XXI веке заключается в том, что мы должны добиться нового, более глубокого понимания системы коллективной безопасности во всех ее ипостасях и со всеми ее функциями, обязанностями, стратегиями и учреждениями, поскольку только в этом случае система коллективной безопасности будет эффективной, экономически рациональной и справедливой³». К числу новых угроз человечеству отнесены: ядерный терроризм, транснациональная организованная

¹ Human security now. Commission on Human Security. New York. 2003. URL: <http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/English/FinalReport.pdf>

² См.: Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Более безопасный мир: наша общая ответственность. Генеральная Ассамблея. A/59/565. 2004. URL: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instreet/Runhighpanelreport.pdf>; *Абашидзе А.Х.* Более безопасный мир: наша общая ответственность // *Обозреватель*. 2005. № 1. С.92-94.

³ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам ООН. Более безопасный мир: наша общая ответственность. Генеральная Ассамблея ООН A/59/565. 2004. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/33/PDF/N0460233.pdf?OpenElement>.

преступность, инфекционные болезни, экологическая деградация. По мнению группы, безопасность даже самого богатого государства может зависеть от способности самого бедного государства сдержать распространение появившейся болезни.

На сегодняшний день выделяют следующие угрозы и вызовы безопасности человека: старение населения, распространение неинфекционных заболеваний, повышение потребности в услугах здравоохранения, в том числе безопасных и эффективных лекарственных средствах, высокие затраты на системы здравоохранения и социальное обеспечение. Здоровье признается в качестве одного из стратегических элементов, устанавливающих связь между его экологическим, социальным и экономическим компонентами для достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе Целей развития тысячелетия (ЦРТ) и Целей устойчивого развития (ЦУР)¹. Для адекватного противостояния определенным вызовам и угрозам сообщество государств разрабатывает различные стратегии национальной безопасности, в которых для обеспечения безопасности в сфере здравоохранения и охраны здоровья наций сформулированы следующие цели: увеличение продолжительности жизни населения; снижение инвалидности и смертности; совершенствование профилактики и стандартов медицинской помощи; контроль безопасности, качества и эффективности лекарственных средств².

¹ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Генеральная Ассамблея ООН. A/RES/70/1, 2015. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml&Lang=R.

² *Маличенко В.С.* Обращение лекарственных средств – элемент стратегии национальной безопасности США // *Обозреватель*. 2013. № 7.

ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ЗДОРОВЬЕ

Право на здоровье, провозглашенное в универсальных и региональных договорах по правам человека, а также в конституциях более 140 государств, представляет собой всеохватывающее право, распространяющееся не только на своевременное и надлежащее оказание медицинской помощи, но также и на важнейшие определяющие стороны здравоохранения, такие как доступ к лекарственным средствам, к чистой питьевой воде и услугам санитарии, питанию¹.

Право человека на здоровье, являющееся одним из социальных прав человека, играет центральную роль в определении политики в области здравоохранения и оказания медицинских услуг.

Будучи сначала облеченной в форму морально-политических концепций и воззрений выдающихся мыслителей древности, право человека на здоровье постепенно приобрело широкое политическое звучание, а затем и юридическое закрепление. Еще в античные времена предпринимались меры для улучшения общественного здоровья. В результате многочисленных археологических раскопок были найдены водопроводные и канализационные системы, которые функционировали в Древнем Египте, Индии, крито-микенской культуре, Трое, в городах древних инков². Один из составителей Декларации независимости США (1776 г.) – Томас Джефферсон – указывал, что «больное население является результатом больной политической системы», т.е. подчеркивал взаимосвязь между развитием политической системы и здоровьем населения.

¹ Совет ООН по правам человека. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья Ананда Гровера от 31 марта 2009 // Док. ООН A/HRC/11/12.

² *Rosen G.* History of public health. Baltimore/London: The John Hopkins University Press, 1993. P. 2-3.

Вслед за принятием Учредительным собранием Франции 26 августа 1789 г. Декларации прав человека и гражданина, Комитет по здоровью Конституционной ассамблеи Франции в 1791 г. включил право человека на здоровье в перечень обязательств государств по отношению к своим гражданам, а в 1793 г. и 1794 г. был принят ряд законов, формирующих систему социальной помощи, включающей оказание медицинских услуг¹.

Существенное концептуальное влияние на формирование прав человека, включая право на здоровье, оказали государства Латинской Америки². Право на здоровье впервые получило нормативное выражение в принятой в 1917 г. Конституции Мексики. В тексте конституции отсутствовало прямое положение о праве человека на здоровье, однако признавались: права женщин на медицинскую и акушерскую и сестринскую помощь, лекарственные средства и медицинскую помощь семьям рабочих³; обязанность государства принимать профилактические меры в отношении заболеваний и эпидемий⁴; запрет опасной для здоровья работы⁵. Положения Конституции Мексики в дальнейшем были заимствованы конституциями других латиноамериканских, а впоследствии и европейских государств⁶.

¹ *Rosen G.* A History of Public Health. 1958. P. 145.

² *Carozza P.* From conquest to Constitutions: Retrieving a Latin America Tradition of the Idea of Human Rights. *Human Rights Quarterly*. 2003. Vol. 25. № 281; *Glendon M.* The forgotten Crucible: The Latin America Influence on the Universal Human Rights Idea. *Harvard Human Rights Journal*. 2003. Vol. 16. P. 27.

³ Constitution of Mexico 1917, art 123 B. XI (1).

⁴ Constitution of Mexico 1917, art 73 XVI (2).

⁵ Constitution of Mexico 1917, art 123 A II.

⁶ *Carozza P.* From conquest to Constitutions: Retrieving a Latin America Tradition of the Idea of Human Rights. *Human Rights Quarterly*. 2003. Vol. 25. № 281.

В 1851 г. в Париже была организована международная конференция по санитарии с целью выработки единой стратегии по контролю за распространением холеры, чумы и желтой лихорадки. Среди делегаций 12 государств, представленных на этой конференции, наряду с дипломатами были и врачи, однако большинство конвенций, принятых на этой и последующей конференции, не были ратифицированы государствами. В 1907 г. на одиннадцатой конференции по санитарии было создано Международное бюро общественной гигиены – МБОГ (Office International d'Hygiene Publique). В задачи МБОГ входил сбор и распространение информации о мерах борьбы с инфекционными заболеваниями.

Признание права человека на здоровье в международном праве тесно связано с его стратегической ролью в деле поддержания международного мира и безопасности. В 1919 г. на Парижской мирной конференции по итогам Первой мировой войны была учреждена Лига Наций – первая международная организация, наделенная обязанностью по обеспечению международного мира и безопасности. Однако права человека не рассматривались Организацией как необходимая часть проблемы поддержания мира. Вместе с тем в ст. 23 (f) Статута Лиги Наций предусматривались меры по профилактике и контролю заболеваний, а в ст. 25 Статута – поощрение учреждения и сотрудничества добровольных национальных организаций Красного Креста, деятельность которых направлена на совершенствование системы здравоохранения, предупредительную борьбу с болезнями и смягчение страданий населения. Лига Наций учредила Организацию по охране здоровья (ОЛНЗ).

Нарушение прав и свобод человека во время Второй мировой войны подтолкнули мировое сообщество к поиску новых организационных, политических и правовых механизмов охраны прав человека посредством международного сотрудничества. 26 июня 1945г. на конференции в Сан-Франциско был принят Устав Организации Объединённых

Наций (ООН), в котором впервые в истории было закреплено на уровне учредительного акта международной организации положение о правах человека. Ст. 55 Устава ООН устанавливает, что ...Организация Объединенных Наций содействует: «повышению уровня жизни, решению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем и всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия по признаку расы, пола, языка или религии». Здоровье также упоминается в ст. 57 и 62 Устава ООН в качестве одной из областей ответственности Экономического и Социального совета (ЭКОСОС).

7 апреля 1948 г. вступил в силу Устав Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в котором право на здоровье сформулировано в виде «права человека на наивысший достижимый уровень здоровья». Согласно Уставу ВОЗ, здоровье всех народов является основным фактором в достижении мира и безопасности и зависит от сотрудничества отдельных лиц и государств. Достижения любого государства в области улучшения и охраны здоровья представляют ценность для всех.

В тексте Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) наряду с гражданским и политическими нашли закрепление социальные и экономические права человека¹. Подтверждением этому является ст. 25 ВДПЧ, которая гласит: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обеспечение, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи»². Как

¹ См.: *Абашидзе А.Х.* Всеобщая декларация прав человека – величайший акт в истории человечества // *Российский ежегодник международного права* 2008. СПб.: Россия – Нева, 2009. С. 209–214.

² *Права человека: сборник международных договоров. Т. I (часть первая): Универсальные договоры. ООН. Нью-Йорк; Женева, 2002. С. 5.*

видно из содержания данной статьи, аспекты, связанные со здоровьем, тесно привязаны к такому жизненному уровню человека, который необходим для поддержания здоровья. Речь идет о праве на достаточное питание, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обеспечение. В ст. 25 благосостояние человека рассматривается в непосредственной связи с благосостоянием его семьи.

В дальнейшем на основе соответствующих положений Устава ООН и ВДПЧ было принято семь основных международных договоров по правам человека, содержащих положения о праве на здоровье. К ним относятся: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 12); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ст. 12); Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ст. 5(1)(е)); Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; Конвенция о правах ребенка (ст. 24); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (ст. 28, 43, 45(1)(с)); Конвенция о правах инвалидов (ст. 5, 9, 25).

В 2000 г. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял Замечание общего порядка № 14 к ст. 12 МПЭСКП, согласно которому право человека на здоровье содержит четыре взаимосвязанных элемента: наличие, доступность, приемлемость, качество (AAAQs).

I. Наличие (availability). Комитет по экономическим, культурным и социальным правам определил «наличие» как обязанность государства обеспечить достаточным количеством функционирующих учреждений, товаров и услуг в сфере здравоохранения и медицинской помощи, а также соответствующих программ. Наличие учреждений, товаров и услуг будет варьироваться в зависимости от целого ряда факторов, включая уровень развития государства-участника.

II. Доступность (accessibility). Доступность является многоаспектным понятием, включающим: отсутствие дис-

криминации, физическую и экономическую доступность, а также доступ к информации.

а) Противодействие дискриминации. Положения о противодействии дискриминации содержатся во многих международных документах в области прав человека, в том числе и в ст. 2 МПЭСКП. Однако в Замечании общего порядка № 14 особенно выделяется противодействие дискриминации в области доступности учреждений, товаров и услуг здравоохранения, «особенно для наиболее уязвимых или социально отчужденных слоев населения, без дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков».

б) Физическая доступность. Согласно данному принципу учреждения, товары и услуги здравоохранения должны находиться в физической досягаемости для всех групп населения

с) Экономическая доступность. В соответствии с данным принципом учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть доступны с позиции стоимости. Оплата медицинской помощи и услуг должна основываться на принципе справедливости, который гарантирует всем, в том числе социально отчужденным группам, доступность этих услуг как в частном, так и в государственном секторе.

д) Доступность информации. Включает право искать, получать и распространять информацию и идеи, касающиеся вопросов здоровья.

III. Приемлемость. Право на здоровье обязывает медицинские учреждения, а также товары и услуги здравоохранения соответствовать общепринятым международным этическим нормам, а также быть направленными на сохранение конфиденциальности и улучшение состояния здоровья соответствующих лиц.

IV. Качество. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определил, что учреждения, товары и

услуги здравоохранения должны обладать высоким качеством, а также подчеркнул значимость лекарственных средств и медицинского оборудования, проверенных в рамках научных исследований.

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Старение населения. Наступившее столетие проявилось принципиально новой демографической ситуацией, которая характеризуется увеличением абсолютной численности населения и доли лиц пожилого возраста в его структуре. В 2015 г. число лиц старше 60 лет превысило 810 млн человек и составило 11,5% населения всего мира. Согласно прогнозам ВОЗ, это число увеличится до 1 млрд менее чем через 10 лет, а к 2050 г. возрастет в 2,5 раза и достигнет 2 млрд (22% населения планеты)¹. В Японии в настоящее время 30% процентов населения старше 60 лет (рис. 1).

Во многих отношениях старение населения можно рассматривать как прямое следствие социально-экономического развития. По мере улучшения условий жизни и расширения доступа к медико-санитарной помощи снижаются показатели детской смертности и смертности во время родов (рис. 2).

Однако данная положительная тенденция сопровождается уменьшением показателей рождаемости. Семьи уверены, что их дети выживут, а женщины в большей мере контролируют рождаемость². Снижающаяся рождаемость является одной из основных причин старения населения.

¹ World Health Organization. World Report on Ageing and Health 2015. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186463/1/9789240694811_eng.pdf?ua=1.

² Хорошее здоровье прибавляет жизни к годам. Глобальное резюме для Всемирного дня здоровья 2012 г. ВОЗ. Женева, 2012.

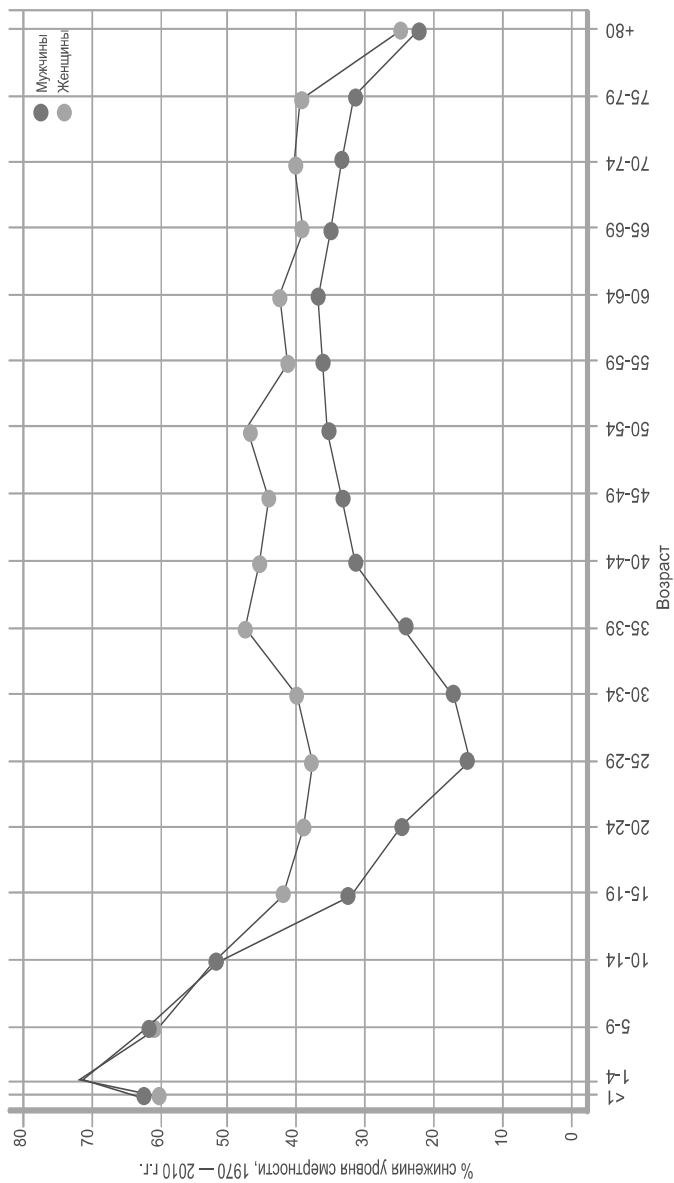


Рис. 1. Глобальное снижение уровня смертности по возрастным категориям 1970–2010 гг.

Источник. Глобальное бремя болезней.

Порождение доказательств, направление политики. Всемирный банк, 2013

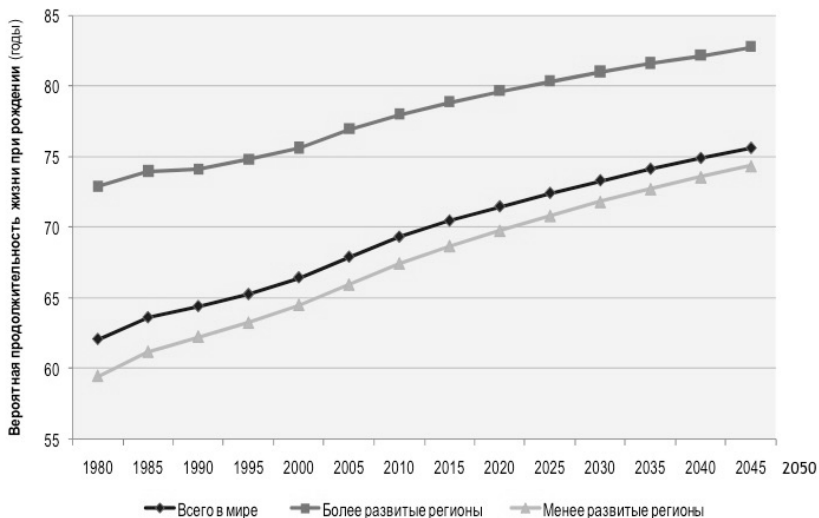


Рис. 2. Вероятная продолжительность жизни при рождении, 1980–2050 гг.

Источник. United Nations: World Population Prospects 2013

Для поддержания существующих показателей численности населения коэффициент рождаемости должен превышать 2,1. Однако практически все страны в настоящее время отмечают процент рождаемости ниже коэффициента воспроизводства населения¹. Общий коэффициент рождаемости в период 2005–2010 гг. в наиболее развитых регионах составлял 1,7 ребенка на одну женщину.

Несмотря на то, что для всех регионов мира характерны схожие модели демографических перемен, их темпы и масштабы существенно различаются. Старение населения про-

¹ United Nations: World population ageing, 2009 (Старение населения мира, 2009 г.). Нью-Йорк, 2009. С. 4.

исходит в каждой стране, но все страны находятся на разных стадиях подобных структурных изменений. Например, старение населения в Франции и Швеции происходило постепенно на протяжении многих лет. В развивающихся странах подобные изменения происходят гораздо стремительнее. Потребовалось 100 лет, чтобы доля населения Франции в возрасте старше 65 лет возросла с 7 до 14%, в то время как в Бразилии, Китае и Таиланде аналогичный демографический сдвиг произойдет всего лишь за 20 лет. Данная группа стран располагает гораздо меньшим временем, а также экономическими возможностями для создания инфраструктуры, необходимой для удовлетворения потребностей пожилой группы населения.

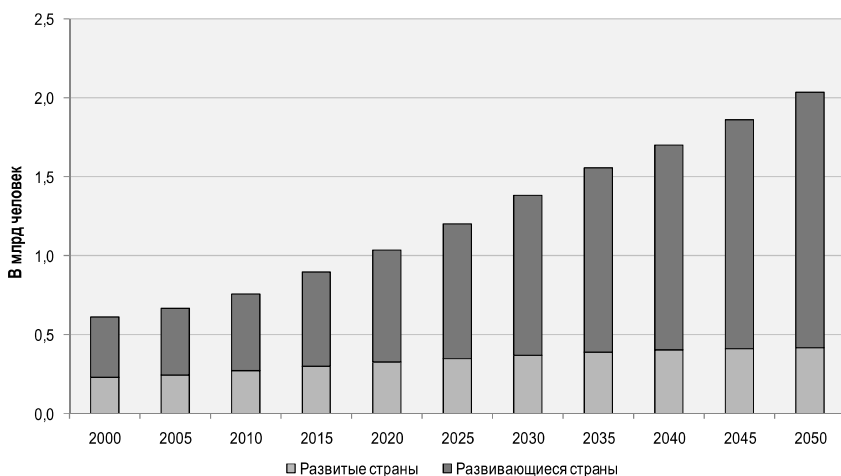


Рис. 3. Численность населения в возрасте 60 лет и старше по регионам мира, 2000–2050 гг.

Источник. United Nations: World Population Prospects 2013

В ближайшие десятилетия население мира в основном будет расти в менее развитых регионах. Ожидается, что к 2050 г. 79% населения в возрасте 60 лет и старше будет проживать в развивающихся странах, главным образом в Азии. По прогнозам, численность населения наиболее развитых регионов останется в основном прежней в течение периода до 2050 г. (рис. 3).

Примечательным фактом является постепенное старение самого пожилого населения. На глобальном уровне наиболее быстро растущей возрастной группой являются лица от 80 лет и старше. Эта возрастная группа – «самые престарелые», как ожидается, в ближайшие четыре десятилетия возрастет практически вчетверо.

Предстоящие демографические изменения неизбежно будут иметь социальные и экономические последствия¹, такие как: увеличение спроса на услуги здравоохранения, социальной защиты из-за изменения возрастной структуры населения; изменение объема и структуры сбережений; уменьшение численности трудоспособных граждан из-за старения населения; значительное увеличение потребности в бюджетных ресурсах вследствие роста доли пожилого населения; существенное изменение потоков финансовых ресурсов и обязательств между поколениями (рис. 4).

Демографические изменения будут оказывать заметное воздействие на численность лиц, зависящих от доходов других людей. Сокращение численности трудоспособного населения означает, что государствам придется в большей степени полагаться на рост производительности труда. Ряд стран,

¹ Bloom D., Canning D., Fink G. Implications of Population Aging for Economic Growth // NBER Working Paper. 2011. No 16705; Weil D. Population Aging // NBER Working Paper. 2006. No 12147; Кудрин А. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. 2012. № 3.

в частности, промышленно развитые страны выражают все большую озабоченность в связи с перспективой дефицита рабочей силы в результате высоких темпов старения населения. Для поддержания необходимого уровня экономического роста к 2030 г. США должны привлечь в экономику дополнительные 25 млн работников, а страны Западной Европы 45 млн¹.

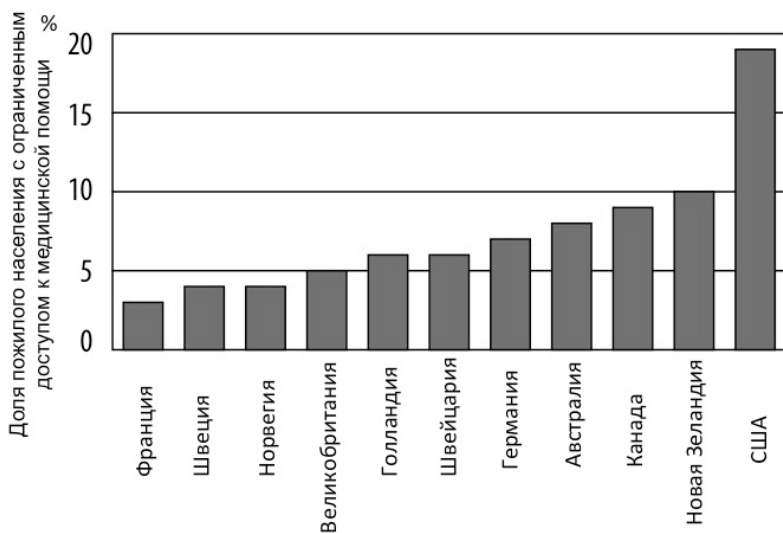


Рис. 4. Население 65 лет и старше, сталкивающееся с ограничениями доступности медицинской помощи вследствие высокой стоимости

Источник. Global Ageing Report. ВОЗ. 2015

¹ World Economic Forum. Stimulating Economies through Fostering Talent Mobility. Geneva: World Economic Forum 2010. // URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_PS_TalentMobility_report_2010.pdf.

Согласно расчетам ООН, при всех прочих равных условиях Япония должна будет обеспечивать повышение производительности труда на 2,6% в год, чтобы сохранить ежегодный рост доходов на душу населения на 2% в течение последующих 50 лет и компенсировать негативные последствия сокращения доли трудоспособного населения. Потребуется обеспечить увеличение темпов роста производительности труда более чем на 80% для преодоления усиливающихся последствий старения населения (рис. 5).

Защита прав пожилых людей. Основные международные договоры по правам человека запрещают дискриминацию на основе различных признаков и провозглашают равенство для всех. Однако в данных международных актах отсутствует положение о запрещении дискриминации по возрастному признаку¹. Несмотря на это, большинство международных соглашений по правам человека тем не менее включают достаточное количество имплицитных обязательств по отношению к пожилым людям². В Замечании общего порядка № 6 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) подтвердил конкретные обязательства государств-участников (163 государства) по Международному пакту об экономических, социальных, культурных правах (МПЭСКП) применительно к пожилым людям³.

¹ Абашидзе А.Х., Маличенко В.С. Международно-правовые основы защиты прав пожилых людей // Успехи геронтологии. 2014. Том 27. № 1.

² Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека 2012 г. // Док. ООН E/2012/51. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/420/73/PDF/G1242073.pdf?OpenElement>.

³ Замечание общего порядка № 6 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Экономические, социальные и культурные права пожилых людей» 1995 г. // Док. ООН E/1996/22.

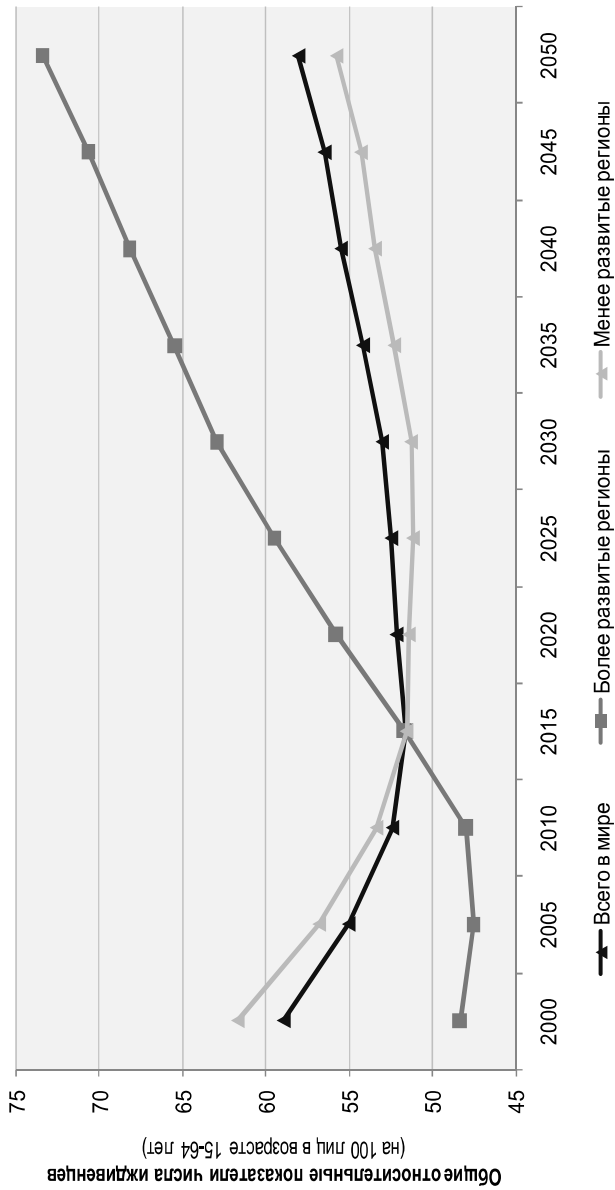


Рис. 5. Общие относительные показатели числа иждивенцев, 2000–2050 гг.

Источники: Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте. МОТ, 2013 г.

Договорные органы по правам человека системы ООН, включая КЭСКП, причисляют пожилых людей к уязвимым категориям населения, которые больше подвержены различным формам дискриминации¹.

Конкретные шаги в деле выработки специального международно-правового акта по пожилым людям в рамках ООН предпринимаются с 80-х гг. XX в. В 1982 г. был принят Венский международный план действий по проблемам старения, в котором было подтверждено следующее: «...основные и неотъемлемые права, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, в полном объеме и без каких-либо изъятий распространяются на процесс старения»².

В Принципах ООН в отношении пожилых лиц 1991 г.³, принятых Генеральной Ассамблеей ООН и посвященных вопросам независимости пожилых людей, их возможностей, участия в жизни общества, реализации внутреннего потенциала, ухода за пожилыми людьми и защите их достоинства, и Мадридском международном плане действий по проблемам старения 2002 г.⁴ государства подтвердили свою приверженность делу поощрения и защиты прав человека и искоренению дискриминации, пренебрежительного отношения, жестокого обращения и насилия в отношении пожилых людей.

¹ Замечание общего порядка № 14 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Право на наивысший достижимый уровень здоровья» 2000 г. // Док. ООН E/C.12/2000/4 (2000).

² Венский международный план действий по проблемам старения 1982 г. URL: <http://www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf>.

³ Принципы Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей от 16 декабря 1991 г. // Док. ООН A/46/91.

⁴ Всемирная ассамблея по проблемам старения. Мадридский международный план действий по проблемам старения 2002 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/ageing_progr.pdf.

В 2010 г. в своем заявлении Верховный комиссар ООН по правам человека г-жа Нави Пиллэй подчеркнула безотлагательную необходимость более полной правовой защиты пожилых людей, которая зачастую является наиболее уязвимой и забытой частью общества¹. По ее мнению, поощрение и защита всех прав человека и основных свобод, включая право на развитие, является необходимым условием создания социально интегрированного общества для людей всех возрастов, в жизни которого пожилые люди будут принимать полноправное участие без какой-либо дискриминации и на основе равенства.

С целью выработки проекта Конвенции о правах пожилых людей в 2010 г. Генеральная Ассамблея ООН учредила Рабочую группу открытого состава по проблемам старения. Рабочая группа на основе своего мандата приступила к рассмотрению предложений относительно международно-правового акта о поощрении и защите права и достоинства пожилых людей. На данном этапе уже достигнуто общее согласие на то, что наличие конвенции о правах пожилых людей необходимо в качестве международного механизма для обеспечения полной реализации прав данной уязвимой группы населения. Ратификация со стороны государств такого международного акта позволит им принять законы, закрепляющие принцип недискриминации, а также обеспечить создание международного механизма контроля по осуществлению пожилыми людьми всех прав и свобод человека без какой-либо дискриминации.

Социальная защита. Большую роль в формировании международных стандартов социальной защиты людей играет Международная организация труда (МОТ). В соответст-

¹ Millions of older persons are denied their rights. Statement of the United Nations High Commissioner for Human Rights on 1 October 2010. // URL: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10402&LangID=E>.

вии с Конвенцией МОТ 1952 г. «О минимальных нормах социального обеспечения» (Конвенция МОТ № 102) выделяют девять видов социального обеспечения: медицинская помощь; пособия по болезни; пособия по безработице; пособия по старости; пособия по производственному травматизму (или профессиональному заболеванию); семейные пособия; пособия по беременности и родам; пособия по инвалидности; пособия по случаю потери кормильца. Конвенцией МОТ № 102 также установлены минимальные нормы по каждому виду социальной помощи¹. Более того, МОТ при поддержке правозащитной системы ООН разработала рамочную основу политики по поддержанию минимального уровня социальной защиты².

Указанные разработки МОТ востребованы в условиях, когда для большинства стран мира характерно преобладание расходов на лиц пожилого возраста по сравнению с расходами на более молодые группы населения. Например, в США почти 60% всех расходов можно связать с определенными возрастными группами. При этом бюджетные расходы на пожилого жителя в 8 раз превышают расходы на гражданина трудоспособного возраста и в 25 раз – расходы на ребенка. Соответственно перемещение 10% населения из трудоспособного в старший возраст, при прочих равных условиях, увеличивает государственные расходы на 4,7% ВВП.

Анализ затрат, связанных с возрастом, в 25 развитых странах и 24 странах с формирующимся рынком продемонстрировал, что расходы, зависящие от возраста, в странах с формирующимся рынком (10% ВВП) оказались значительно ниже, чем для развитых стран (более 17% ВВП) (табл. 1).

¹ Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии // URL: <http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/areas/social/convention102.htm>.

² International Labour Organization. Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group. Geneva, 2011.

При этом структуры «возрастных» расходов для этих групп стран примерно похожи: 37–39% приходится на долю общественного здравоохранения, примерно 55% – на долю пенсионных выплат. Отметим, что для стран с формирующимся рынком расходы на социальную опеку и пособия по безработице в обеих выборках оказались незначительными (соответственно 0,3 и 0,1% ВВП).

Таблица 1

Бюджетные расходы, зависящие от возраста, в развитых странах и странах с формирующимся рынком (2010 г., % ВВП)

Регионы	Пенсии	Здраво- охранение	Соци- альная опека	Пособия по безра- ботице	Всего
Вся выборка	7,3	5,2	1,0	0,5	13,7
Развитые страны	8,7	6,4	1,4	0,7	17,2
Страны с формирую- щейся эко- номикой	5,9	3,9	0,3	0,1	10,0
БРИКС	4,6	3,0	н/д	н/д	7,6

Источник. Global Aging 2010: An Irreversible Truth

Среди перечисленных пособий пенсионное обеспечение является мощным инструментом сокращения масштабов бедности и неравенства в мире, особенно в условиях происходящих демографических изменений. Глобализация рынков и трудовых ресурсов, увеличение миграционных потоков и постоянный рост неформального сектора экономики, сопровождаемые мировым финансовым кризисом, приводят к увеличению социальной незащищенности.

В большинстве стран с хорошо развитыми системами социального обеспечения обычно существуют пенсионные системы, включающие несколько пенсионных программ,

охватывающих определенные группы населения и выполняющих различные конкретные задачи. Пенсионные системы многих стран ОЭСР оказались эффективным средством борьбы с нехваткой доходов и другими формами бедности среди лиц пожилого возраста.

Однако около 80% населения мира не имеет в старости адекватной защиты от рисков, связанных с ухудшением здоровья и потерей трудоспособности и источников доходов. Более 342 млн лиц пожилого возраста в странах с низким и средним уровнем доходов не имеют в настоящее время адекватной гарантии получения доходов. По данным благотворительной организации HelpAge, две трети пожилых людей не имеют регулярного дохода, в то время как 100 млн из них живут менее чем на 1 долл. США в день. Если не будет расширен охват людей пожилого возраста существующими механизмами обеспечения доходов к 2050 г. данный показатель может увеличиться до 1,2 млрд.

Пенсионные программы большинства стран со средними и низкими уровнями экономического развития ориентированы на работников формального сектора экономики, главным образом в секторе государственной службы и на крупных предприятиях. Лица, не охваченные официальными пенсионными системами, вынуждены полагаться на поддержку своих семей и сообществ, однако эти неформальные способы защиты постепенно разрушаются в результате демографических изменений, миграции, урбанизации и массовой бедности. В итоге количество бедных людей пожилого возраста растет, и доля пожилых людей в составе хронически бедных групп населения становится непропорционально велика¹. Только 40% населения мира в трудоспособном возрасте охвачено предусмотренными законом программами

¹ Международная организация труда. Доклад VI. Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации. Женева, 2011 г.

пенсионного обеспечения по старости, финансируемыми за счет взносов работников.

В большинстве регионов мира фактический охват населения пенсионными программами значительно ниже законодательно установленных показателей, что обусловлено множеством факторов, включая неполное выполнение, ненадлежащее обеспечение выполнения и несоблюдение нормативно-правовой базы, а также тенденциями в отношении распространения более нестабильных и опасных форм занятости.

Медленные темпы восстановления экономики оказывают серьезное влияние на системы пенсионного обеспечения. Все более высокие уровни безработицы приводят к сокращению поступлений взносов, необходимых для выплаты пенсионных пособий в ближайшем будущем, особенно в условиях распределительных и частично дотируемых систем пенсионного обеспечения. Правительства, которым приходится заимствовать средства для финансирования своих текущих расходов, сталкиваются все более настойчивыми требованиями со стороны финансовых рынков об изменении политики в связи с ростом дефицита пенсионных систем.

Для решения проблемы недостаточного охвата, некоторые страны вводят социальные пенсии или пенсии на уровне прожиточного минимума, которые не начисляются с учетом выплаты взносов. Они часто оказывают значительное влияние на сокращение масштабов бедности, а также могут снизить неравенство между пожилыми людьми. Однако в большинстве случаев размер пособий является слишком незначительным, а охват минимальным, чтобы с их помощью можно было бы не допустить вытеснения пожилых людей за черту бедности¹.

¹ Международная организация труда. Доклад VI. Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте. Женева, 2013 г.

Центральное место в политических программах большинства развитых стран занимают вопросы продления трудовой жизни и роста численности занятых пожилых работников. Продление трудовой жизни рассматривается не только как важный способ сохранения систем социального обеспечения, но и как ответ на изменение возрастной структуры рабочей силы. Увеличение пенсионного возраста привело бы к увеличению численности населения трудоспособного возраста и соответственно к повышению уровня производства.

Ряд государств внесли изменения в национальное законодательство о занятости и пенсионном обеспечении с целью увеличить продолжительность периода трудовой деятельности, а также приняли законодательство о прогрессивном повышении пенсионного возраста. Средний возраст, дающий право выхода на пенсию в ОЭСР, установлен на уровне 65 лет. Однако в половине стран ОЭСР планируется повысить пенсионный возраст до 67 лет в ближайшем будущем: в 18 странах для женщин и в 14 странах для мужчин¹.

Увеличение объемов взносов и снижение числа пенсионеров позволили бы сбалансировать системы пенсионного обеспечения и одновременно с этим поддерживать относительно высокий уровень пенсий и уменьшить растущую долю пенсионных расходов в ВВП. Однако подобные инициативы сопряжены с риском создания неравенства на рынке труда.

Доступ пожилого населения к медицинской помощи. Старение населения является наиболее важной проблемой общественного здравоохранения в XXI в. Системы здравоохранения во многих развивающихся странах не готовы противостоять бремени неинфекционных заболеваний и инва-

¹ Соловьев А.К. Пенсионные системы в контексте страховых принципов // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 3 (15). С. 141-166.

лидности пожилого населения. Даже в развитых странах не все системы здравоохранения готовы обеспечить надлежащую медицинскую и социальную помощь для пожилого населения¹.

С процессом старения напрямую связывают увеличение спроса на дополнительные пособия по инвалидности, так как средний возраст рабочей силы повышается, а пожилые работники в большей степени подвержены опасности стать инвалидами.

Несмотря на большое значение для пожилых людей медицинского обслуживания, оно остается недоступным для многих из них. Больницы, как правило, сосредоточены в городах, вдали от сельских районов, где проживает большинство лиц пожилого возраста в развивающихся странах. Лечение часто недоступно для пожилых людей в связи с его высокой стоимостью, даже когда официально оно считается бесплатным.

Страны с высоким уровнем доходов сталкиваются с вновь возникающими финансовыми проблемами, связанными со старением населения, нехваткой медицинских работников и ростом масштабов распространения болезней, обусловленных образом жизни. Страны с низким и средним уровнем доходов в большинстве случаев сталкиваются с трудностями, связанными с незначительными объемами государственных расходов, низким уровнем охвата населения медицинским обслуживанием и ограниченным доступом к медицинским услугам, а также с высокими затратами самих пожилых лиц и наличием порочного круга, обусловленного плохим состоянием здоровья и бедностью.

¹ *Marcoux A.* Population Ageing in Developing Societies: How Urgent are the Issues? Sustainable Development Dept., Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2001. URL: http://www.fao.org/sd/2001/PE0403a_en.htm.

Лица пожилого возраста должны обладать постоянным доступом к соответствующему качественному медицинскому обслуживанию. Во многих системах здравоохранения отсутствует специализированное геронтологическое обслуживание, что оказывает негативное влияние на соответствие предоставляемой медицинской помощи конкретным потребностям пожилых людей. Государства должны создавать программы по увеличению числа специалистов-гериатров и улучшению подготовки различных специалистов по данному направлению для оказания эффективной помощи пожилому населению с сочетанными хроническими заболеваниями.

Инвалиды составляют самую многочисленную уязвимую группу в мире, находящуюся в наиболее неблагоприятном положении. По оценкам, более миллиарда человек, или около 15% населения мира, живут с какой-либо формой инвалидности, в 1970 г. данный показатель составлял 10%¹.

Среди пожилых людей наблюдаются более высокие показатели инвалидности, что свидетельствует о накоплении рисков для здоровья на протяжении жизненного цикла. Более 250 млн людей старшего возраста имеют среднюю или тяжелую форму инвалидности². Распространенность инвалидности среди пожилых людей в странах с низким уровнем дохода выше, чем аналогичный показатель в странах с высоким уровнем дохода, а распространенность инвалидности среди пожилых женщин выше, чем аналогичный показатель среди пожилых мужчин.

Пособия по инвалидности составляют значительную долю общих расходов на социальное обеспечение. Общие затраты на подобные программы в странах ОЭСР в среднем

¹ Всемирный доклад об инвалидности. Всемирная организация здравоохранения, Всемирный банк. 2011 г.

² Старение в XXI веке: триумф и вызов. ЮНФПА, 2012 г.

составляют примерно 2 % ВВП, достигая в некоторых из них 5% ВВП, что зачастую превышает объем расходов на пособия по безработице. В среднем в ОЭСР лишь на программы по инвалидности приходится примерно 10% всех государственных социальных расходов¹.

Люди с ограниченными возможностями сталкиваются с проблемами дискриминации, отчуждения, изоляции. Мало что меняется в отношении убеждений о том, что проблемы инвалидов являются неизбежным следствием наличия у них физических, психических, интеллектуальных или сенсорных нарушений². Большое число инвалидов живет в условиях крайней нищеты, в специальных учреждениях, не имеют возможностей для получения образования или работы и сталкиваются с целым рядом других факторов маргинализации. Половина инвалидов не в состоянии оплачивать медицинскую помощь. Вероятность того, что инвалиды не смогут найти необходимого квалифицированного поставщика медицинских услуг, более чем в два раза выше у людей без инвалидности³.

Еще одна характерная черта сегодняшних тенденций в области старения населения – это *феминизация процесса старения*. Женщины живут и впредь будут жить дольше мужчин. В глобальных масштабах в настоящее время женщины составляют 54,5% населения в возрасте 60 и более лет.

¹ Международная ассоциация социального обеспечения // Бюллетень социальной политики, 2012 г.

² Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Наблюдение за осуществлением Конвенции о правах инвалидов. Руководство для наблюдателей в области прав человека. Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки. 2010. № 17.

³ *Абашидзе А.Х., Маличенко В.С.* Международно-правовые основы защиты прав инвалидов // Медико-социальная экспертиза. 2014. № 1.

Несмотря на значительный прогресс в последние десятилетия, рынки труда во всем мире остаются сегментированными по гендерному признаку, а продвижение в сторону гендерного равенства, очевидно, приостановилось. По имеющимся оценкам, потери ВВП на душу населения вследствие гендерной дифференциации рынка труда в некоторых регионах доходят до 27%¹. Вклад женщин в показатели экономической деятельности, роста и благосостояния существенно ниже своего потенциала, что имеет серьезные макроэкономические последствия. Доля женщин, входящих в состав рабочей силы (ДЖРС), остается ниже, чем соответствующая доля мужчин. В то время как женщины сейчас представляют 40% мировой рабочей силы, ДЖРС в последние двадцать лет составляет приблизительно 50%. Этот средний показатель скрывает значительные различия в уровнях и тенденциях между регионами² (табл. 2).

Женщины вносят существенный вклад в экономическое благосостояние, прилагая значительные неоплачиваемые трудовые усилия, в частности, по воспитанию детей и ведению домашнего хозяйства, и эти усилия часто не учитываются и не включаются в ВВП. Возможности женщин участвовать в работе рынка труда ограничиваются тем, что они расходуют больше времени на неоплачиваемый труд. В странах ОЭСР женщины ежедневно тратят примерно на 2½ часа больше на неоплачиваемый труд (включая работу по заботе о других), чем мужчины, независимо от состояния трудовой занятости своих супругов. В среднем женщины посвящают в два раза больше времени работе по хозяйству и в четыре раза больше – заботе о детях, чем мужчины, тем самым высвобо-

¹ *Cuberes D., Teignier M.* Gender Gaps in the Labor Market and Aggregate Productivity. Sheffield Economic Research Paper. SERP 2012017. 2012.

² World Bank. World Development Report 2012. Gender Equality and Development. Washington, 2011.

ждая время для мужчин из своего домашнего хозяйства, чтобы они могли участвовать в работе организованного рынка труда. В связи с чем женщины подвергаются большему риску столкнуться с отсутствием гарантированных доходов в старости. Гарантии их доходов отражают гендерное неравенство с точки зрения их доступа на рынок труда, возможностей трудоустройства, постоянного отставания в заработках по сравнению с мужчинами, более высокой вероятности оказаться в неформальном секторе.

Таблица 2

Доля женщин среди населения старше 60 и 80 лет, %

Страна	Население, млн чел.	Старше 60	Старше 80	Доля женщин среди населения старше 60 лет	Доля женщин среди населения старше 80 лет
Австралия	22,9	20	4	53	60
Бразилия	198,4	11	2	55	60
Китай	1356	13	2	51	59
Франция	63,5	24	6	56	65
Германия	82,0	27	5	52	66
Индия	1258	8	1	55	55
Индонезия	244,8	9	1	56	60
Италия	61,0	27	6	56	65
Япония	126,4	32	7	56	65
Мексика	116	10	1	54	60
Ю. Корея	48,6	17	2	57	70
Россия	142,7	19	3	66	76
Испания	46,8	23	5	56	63
Швейцария	7,7	23	5	55	63
Великобритания	62,8	23	5	54	63
США	315,8	19	4	56	64

Источник. Global Population Ageing: Peril or Promise?
World Economic Forum, 2012

Женщины в меньшей степени заняты в реальном секторе экономики и часто заняты на более низкооплачиваемых рабочих местах, поэтому в фонды социального пенсионного страхования они могут вносить меньше средств, чем мужчины. В результате этого многие пожилые женщины как в развитых, так и в развивающихся странах оказываются незащищенными в экономическом и социальном плане. Во многих странах женщины вынуждены поддерживать определенный уровень активности, чтобы компенсировать снижение внутрисемейной поддержки и отсутствие всеобщих систем пенсионного обеспечения.

Согласно данным МОТ, работа женщин, как оплачиваемая, так и неоплачиваемая, возможно, является самым сильным фактором, ведущим к сокращению бедности в развивающихся странах¹. Наличие у женщин возможностей для полной реализации своего потенциала на рынке труда приносит значительные макроэкономические выгоды². В странах с быстрым старением населения повышение ДЖРС может создавать толчок для роста, компенсируя последствия уменьшения объема рабочей силы. Предоставление женщинам занятости на равных условиях с мужчинами позволяет компаниям лучше использовать имеющийся кадровый фонд, что может сказываться на экономическом росте³.

Увеличение ДЖРС до установившегося в данной стране соответствующего уровня для мужчин привело бы к возрастанию ВВП: в США на 5%, в Японии на 9%, в ОАЭ на 12%, а в Египте на 34%⁴.

¹ *Heintz J.* Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications. International Labour Organization. Geneva, 2006.

² *Loko B., Mame A. Diouf.* Revisiting the Determinants of Productivity Growth: What's New? // IMF Working Paper 09/225. Washington, 2009.

³ *Barsh J., Yee L.* Unlocking the Full Potential of Women at Work. McKinsey & Company // Wall Street Journal. 2012.

⁴ *DeAnne A., Leila H., Christine R., Karim S.* Empowering the Third Billion. Women and the World of Work in 2012. Booz and Company, 2012.

УГРОЗЫ НЕИНФЕКЦИОННЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ

Неинфекционные заболевания (НИЗ) представляют собой крупнейшую угрозу общественному здравоохранению и подрывают социальное и экономическое развитие во всем мире. Для сдерживания этой угрозы, одним из последствий которой является рост неравенства между странами и группами населения, необходимы эффективное руководство и неотложные действия на глобальном, региональном и национальном уровнях.

НИЗ являются основными причинами смертности во всем мире, ежегодно унося больше жизней, чем все остальные причины, вместе взятые. Из 57 млн случаев смерти, имевших место во всем мире в 2008 г., 36 млн – почти две трети – были вызваны НИЗ, в число которых входят в основном сердечно-сосудистые и онкологические заболевания, диабет и хронические болезни легких.

По оценкам проведенного исследования Всемирного экономического форума и Гарвардского университета, на протяжении ближайших 20 лет неинфекционные заболевания будут стоить глобальной экономике более 30 трлн долл. США, что эквивалентно 48% глобального ВВП в 2010 г.¹ Экономический анализ свидетельствует, что увеличение распространенности НИЗ на 10% приводит к снижению годового экономического роста на 0,5%.

Эпидемия НИЗ диспропорционально поражает людей более низкого социального положения. Почти 80% случаев смерти от НИЗ происходят в странах с низким и средним уровнями дохода². Более 80% смертей от сердечно-

¹ Д-р Маргарет Чен. Речь на Совещании высокого уровня Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций по неинфекционным заболеваниям 19 сентября 2011 г.

² Доклад о ситуации в области неинфекционных заболеваний в мире за 2010 г. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2010.

сосудистых заболеваний и диабета и почти 90% смертей от ХОБЛ произошли в странах с низким и средним уровнем дохода. Однако, согласно классификации Всемирного банка по уровню дохода, заболеваемость всеми видами рака растет по мере увеличения уровня дохода в стране. В странах с высоким уровнем дохода совокупная заболеваемость всеми видами рака в два раза превышала аналогичный показатель в странах с низким уровнем дохода. Показатель заболеваемости раком легких в странах с высоким уровнем дохода в два раза превышал показатель заболеваемости этим видом рака в странах с низким уровнем дохода. Показатель заболеваемости раком простаты в странах с высоким уровнем дохода в 10 раз превышал аналогичный показатель в странах с уровнем дохода ниже среднего.

Во многих развивающихся странах неинфекционные заболевания выявляются на поздних стадиях, когда больным требуется интенсивная и дорогостоящая стационарная помощь для лечения тяжелых осложнений или острых нарушений. НИЗ усиливают социальное неравенство, поскольку большинство затрат на медицинскую помощь в странах с низким и средним уровнем дохода являются частными и оплачиваются из кармана пациента. По этим причинам неинфекционные заболевания наносят двойной удар по процессу развития. Они ежегодно приводят к потерям национального дохода, исчисляемым миллиардами долларов, и опускают миллионы людей ниже черты бедности. НИЗ в сочетании с бедностью создают порочный круг, в котором связанные с бедностью поведенческие факторы риска приводят к НИЗ, а возникающие вследствие этого НИЗ могут стать существенной причиной дальнейшего обнищания семей.

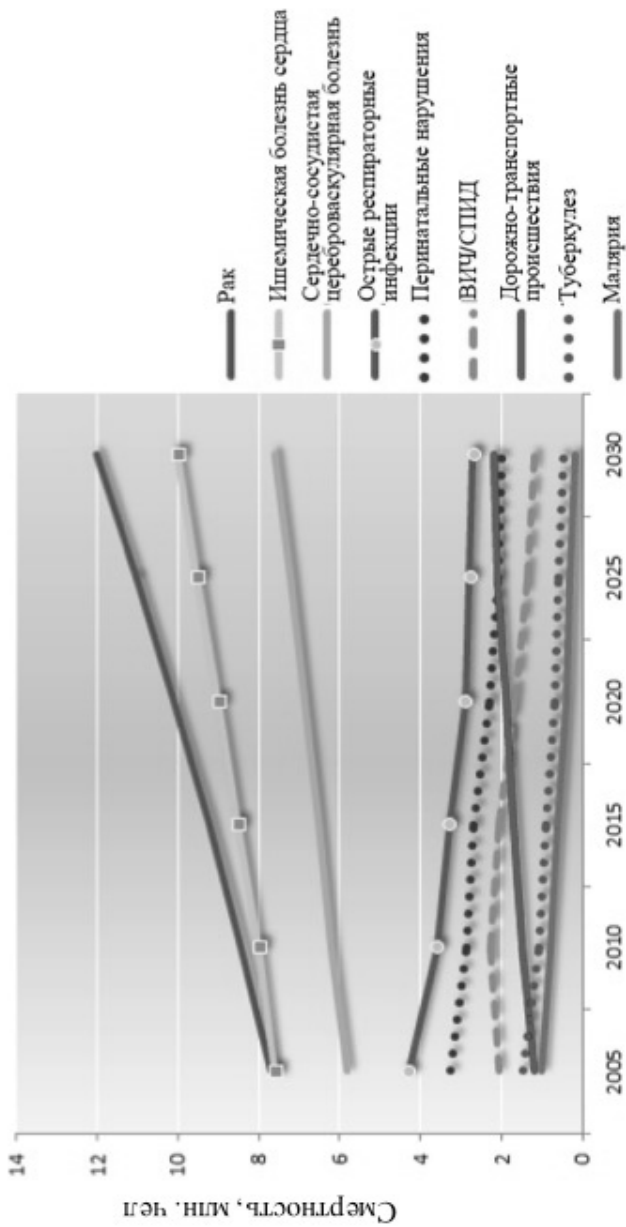


Рис. 6. Отдельные причины прогнозируемой глобальной смертности, 2004–2030 гг. (в млн)
 Источник: ВОЗ, ВОИС, ВТО, 2013 г.

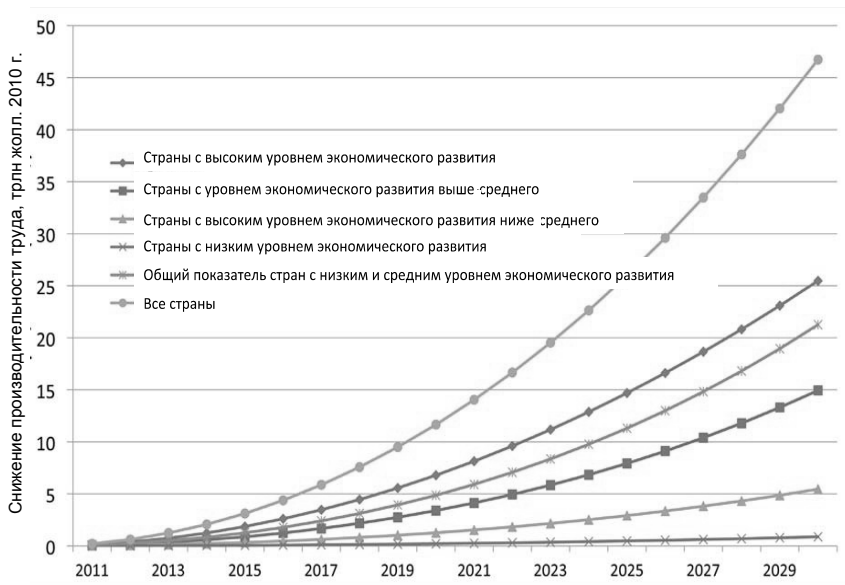


Рис. 7. Снижение производительности труда в разных регионах мира вследствие НИЗ

Источник. The Global Economic Burden of non-communicable disease. Harvard, 2011

Быстрый рост бремени НИЗ в развивающихся странах обусловлен не только старением населения; рост происходит под воздействием негативных последствий глобализации, таких, как несправедливая торговля и безответственный маркетинг, стихийная урбанизация и растущее распространение сидячего образа жизни.

По-прежнему во многих регионах мира отсутствует надлежащая медицинская помощь для людей, страдающих НИЗ, доступ к основным технологиям и лекарственным средствам, приводя к инвалидизации, потере трудоспособности, к масштабным потерям производительности труда и в

конечном итоге сокращению национального дохода. Совокупные экономические потери, связанные со снижением производительности по причине четырех основных неинфекционных заболеваний и психических расстройств, оцениваются в 47 трлн долл. США. Эта цифра составляет 75% мирового ВВП за 2010 г. Затраты на лечение психических заболеваний составили 2,5 трлн долл. в 2010 г., а к 2030 г. данный показатель возрастет до 6 трлн долл.¹

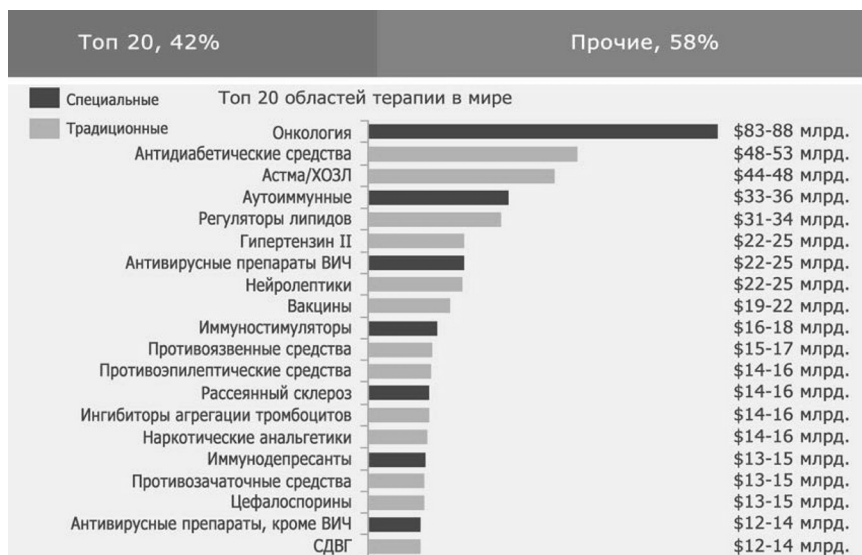


Рис. 8. Прогноз глобальных расходов на лекарственные средства на 2016 г.

Источ н и к . IMS Institute for Healthcare Informatics, 2015

¹ Bloom D., Cafiero E., Jané-Llopis E., Abrahams-Gessel S., Bloom L., Fathima S. et al. The Global Economic Burden of Non-communicable Diseases. Geneva: World Economic Forum, 2011.

Прогнозировалось, что в период с 2005 по 2015 г. Китай и Индия потеряют 0,93% ВВП и 1,5% ВВП соответственно по причине болезни сердца, инсультов и диабета. Значительные потери прогнозировались и для других стран¹.

Хронический характер НИЗ и прогнозируемый рост распространенности означают, что экономический ущерб в течение многих лет будет кумулятивно возрастать. В 2010 г. на Всемирном экономическом форуме НИЗ были квалифицированы как одна из наиболее важных и серьезных угроз экономическому развитию, наряду с текущим финансовым кризисом, стихийными бедствиями и пандемическим гриппом.

По показателям смертности *онкологические заболевания* уступают только патологии сердечно-сосудистой системы. Ежегодно в мире злокачественные новообразования впервые выявляют приблизительно у 12 млн человек. Более трети пациентов умирают в течение 1 года после установления диагноза. Согласно экспертным прогнозам, распространенность онкологических заболеваний в мире будет увеличиваться и в будущем. По данным ВОЗ, к 2030г. ежегодно будет регистрироваться 27 млн случаев онкологических заболеваний, а смертность составит 13 млн человек в год². В 2008 г. около 70% всех случаев смерти вследствие онкологических заболеваний произошло в странах с низким и средним уровнем экономического развития.

¹ *Stuckler D.* Population causes and consequences of leading chronic diseases: a comparative analysis of prevailing explanations. *Milbank Quarterly* № 86, 2008. P. 273-326; *Fuster V, Kellz B.* (eds.). *Promoting cardiovascular health in the developing world.* Washington DC, Institute of Medicine, 2010.

² *Meropol N.J., Schulman K.A.* Cost of cancer care: issues and implications. *Journal of Clinical Oncology.* 2007. № 25. P. 180–186; Всемирная организация здравоохранения. Информационный бюллетень. 2012. № 297.

Экономические потери от онкологических заболеваний превышают 2% ВВП более чем в 25 странах мира. Ежегодно на лечение рака в США выделяется 5% от общих затрат на здравоохранение, в Великобритании данный показатель составляет 5-6%¹, а в Японии 9,3%². Доступ к лекарственным средствам для лечения онкологических заболеваний оказывает значительное влияние на показатели выживаемости. В США пятилетняя выживаемость при раке молочной железы достигает 84%, в то время как в Гамбии данный показатель не превышает 12%³. Доля излечившихся детей при онкологических заболеваниях в высокоразвитых странах составляет 75%, а в странах с низким уровнем экономического развития 10–15%. Ежегодно 100 000 детей умирают вследствие отсутствия доступа к лекарственным средствам для лечения онкологических заболеваний⁴.

Сахарный диабет (СД) – одна из основных проблем, угрожающих здравоохранению и развитию государств в XXI в. На Генеральной ассамблее ООН 20 декабря 2006 г. была принята резолюция (№ A/RES/61/225), признающая угрозу сахарного диабета и призывающая государства – члены ООН развивать национальные программы, направленные на профилактику и лечение диабета.

Сахарный диабет (СД) является социально значимым заболеванием, приводящим к снижению качества жизни,

¹ National Health System. UK Department of Health. National Expenditure Data. URL: http://www.dh.gov.uk/en/Managingyourorganisation/Financeandplanning/Programmebudgeting/DH_075743 (дата обращения 10.01.2016 г.).

² Jönsson B, Wilking N. The burden and cost of cancer // *Annals of Oncology*. 2007. № 18(Suppl. 3). P. 8–22.

³ Sankaranarayanan R., Swaminathan R., Brenner H. et al. Cancer survival in Africa, Asia, and Central America: A populationbased study // *Lancet Oncol*. 2010. № 11. P. 165-173.

⁴ Katikireddi V. 100,000 children die needlessly from cancer every year. *BMJ*. 2004.

ранней инвалидизации и высокой смертности вследствие сопутствующих осложнений¹. По данным Международной диабетической федерации (IDF), численность больных с СД составляет 415 млн человек, при этом у 318 млн отмечается нарушение толерантности к глюкозе. Эксперты IDF прогнозируют, что к 2030 г. каждый 10-й житель планеты будет поражен этим заболеванием.

Диабет сопряжен с высокими затратами в системе здравоохранения, снижением производительности труда и темпов экономического развития. В целом в мире в 2011 г. затраты систем здравоохранения на диабет составили 465 млрд долл. США, что соответствует 11% всех затрат на здравоохранение, а затраты на курацию одного пациента с СД в среднем составляют 1330 долл. США в год. При развитии осложнений стоимость ухода и лечения пациента увеличивается в 3,5 раза². Преждевременная смертность вследствие сахарного диабета – одна из главных причин значительных потерь национального дохода.

Стоимость услуг систем здравоохранения по лечению НИЗ уже является высокой и, по прогнозам, будет увеличиваться. В рамках национальных бюджетов здравоохранения все больше средств выделяется на лечение сердечно-сосудистой болезни, рака, диабета и хронической респираторной болезни. Затраты на лечение диабета варьируются в диапазоне от 1,8 ВВП в Венесуэле до 5,9% в Барбадосе³.

¹ *Мащенко Е.А., Маличенко В.С., Маличенко В.С., Явися А.М.* Роль лекарственного обеспечения в эффективном управлении сахарным диабетом в разных системах здравоохранения // Медико-социальная экспертиза. 2013. № 4.

² Older people with type 2 diabetes. European challenges and the need for improved care // Institute of Diabetes for Older People, 2011. URL: <http://instituteofdiabetes.org/wp-content/uploads/2013/03/IDOP-Need-for-Care-050313.pdf> (дата обращения 10.01.2016 г.).

³ *Barcelo A.* et al. The cost of diabetes in Latin America and the Caribbean. Bulletin of the World Health Organization, 2003. P. 19–27.

Для Латинской Америки и Карибского региона затраты, связанные с оказанием помощи при диабете, составляют 65 млрд долл. США в год, что составляет от 2 до 4% ВВП¹ и от 8 до 15% национальных бюджетов на здравоохранение².

Деятельность ВОЗ в области противодействия распространению НИЗ. Глобальные инициативы по решению проблемы неинфекционных заболеваний начались в 2000 г. с принятия Всемирной ассамблеей здравоохранения (ВАЗ) резолюции 53,17, в которой Ассамблея одобрила глобальную стратегию по профилактике таких заболеваний и борьбе с ними.

28 и 29 апреля 2011 г. в Москве состоялась первая Глобальная министерская конференция по здоровому образу жизни и неинфекционным заболеваниям, на которой была принята Московская декларация по неинфекционным заболеваниям.

19-20 сентября 2011 г. в Нью-Йорке состоялась Встреча Генеральной ассамблеи ООН высокого уровня (Саммит ООН) по профилактике и контролю НИЗ. В работе Саммита приняло участие рекордное количество (34) глав государств и правительств, 120 государств – членов ООН сделали заявления, в которых выразили свою обеспокоенность глобальным бременем НИЗ и готовность приступить к действиям. Наиболее значительным результатом Саммита стала Политическая декларация по профилактике и контролю НИЗ, единогласно принятая на встрече 193 государствами – членами ООН. Политическая декларация включает в себя ряд обяза-

¹ Wild S., Gojka R., Green A. Global prevalence of diabetes estimates for the year 2000 and projections for 2030. *Diabetes Care*, 2004. P. 1047–1053.

² Zhang P. et al. Diabetes atlas: global health care expenditure on diabetes for 2010 and 2030. *Diabetes Research and Clinical Practice*. 2010. № 87. P. 293–301.

тельств, которые четко определяют НИЗ как приоритеты национального и всемирного здравоохранения и развития¹.

В 2014 г. состоялось второе совещание высокого уровня, на котором страны приняли следующие обязательства: установить национальные целевые показатели по НИЗ на 2025 г., разработать национальные многопрофильные планы и осуществление глобального плана действий ВОЗ по профилактике НИЗ и борьбе с ними на 2013–2020 гг. в целях снижения факторов риска и укрепление систем здравоохранения. В 2018 г. Генеральная ассамблея ООН созвет третье совещание высокого уровня, чтобы оценить национальный прогресс в достижении добровольных глобальных целей к 2025 г.

Под руководством ВОЗ более 190 стран в 2011 г. достигли согласия в отношении глобальных механизмов для снижения бремени предотвратимых НИЗ, включая Глобальный план действий по профилактике НИЗ и борьбе с ними на 2013–2020 гг. Этот план направлен на сокращение числа случаев преждевременной смерти от НИЗ на 25% к 2025 г. с помощью 9 добровольных глобальных целей.

Глобальный план действий является дорожной картой для государств-членов и других заинтересованных сторон и представляет набор вариантов политики и мер, а также систему мониторинга. Государства-члены могут выбирать варианты политики в соответствии с их особым контекстом и наличием ресурсов. Комплекс мер, представленных в глобальном плане действий, включает высокоэффективные по затратам меры, которые можно осуществлять устойчивым образом во всех странах с умеренным увеличением ресурсов. Кроме того, 25 показателей, включенных в глобальную

¹ Руководство МДФ по защите интересов и прав в поддержку политической декларации, принятой на Саммите ООН по профилактике и контролю НИЗ, 2011 г.

систему мониторинга, могут быть адаптированы с учетом национального контекста для оценки прогресса на пути достижения добровольных целей.

Для поддержки осуществления Глобального плана действий по НИЗ ВОЗ создала Глобальный координационный механизм, который улучшит координацию деятельности по НИЗ, участие различных заинтересованных сторон и деятельность разных секторов.

Неинфекционные заболевания, ЦРТ и ЦУР. Несмотря на значительный прогресс, многим странам не удалось достичь запланированных целевых показателей ЦРТ связанных со здоровьем и развитием. Социально-экономические последствия НИЗ негативно влияли на достижение ЦРТ. Достижение ЦРТ, направленных на решение проблем в социальной сфере и сфере здравоохранения, таких как получение образования и борьба с бедностью, тормозилось растущей эпидемией НИЗ и связанными с ними факторами риска.

Последние оценки объема финансовых ресурсов, необходимых для достижения ЦРТ в сфере здравоохранения и обеспечения гарантированного доступа к важнейшим медицинским вмешательствам, включая неинфекционные заболевания, в 49 странах с фактическими подушевыми расходами 32 долл. США на человека, продемонстрировали, что в среднем страны должны были потратить к 2015 г. более 60 долл. США на человека. Цифра расходов к 2015 г. включала затраты на расширение доступа к основным услугам в сфере здравоохранения.

Профилактика НИЗ важна для ликвидации нищеты и голода, поскольку эти заболевания отрицательно воздействуют на производительность труда и семейный доход, а также в связи с тем, что в странах с низким уровнем дохода семьи вынуждены тратить значительную часть своего бюджета на медицинскую помощь. Негативное воздействие НИЗ на национальную экономику ведет к сокращению рабочих мест

и, следовательно, большее число людей оказывается за чертой бедности.

Профилактика НИЗ также была важна для достижения ЦТР 2 (обеспечение всеобщего начального образования), поскольку расходы на медицинскую помощь при НИЗ, на лекарственные препараты, на табак и алкоголь отвлекают средства семьи, которые могли бы пойти на образование. Эта проблема особенно остро стоит в очень бедных семьях, которые получили бы наибольшую выгоду, если бы дети смогли получить образование.

Существовали также сильные связи между ЦТР 4 и ЦТР 5 (снижение детской смертности и охрана материнства): рост распространенности высокого кровяного давления и диабета беременных повышает риск неблагоприятных исходов беременности и последствий для здоровья матери. Курящая мать, скорее всего, недолго будет кормить грудью, молока у нее будет меньше, а питательные свойства молока будут ниже. Воздействие пассивного курения повышает риск респираторных инфекций в детстве, синдрома внезапной младенческой смерти и астмы.

Одной из задач Цели 8 являлось обеспечение доступности основных лекарственных средств в развивающихся странах. Однако международные усилия, направленные на расширение доступа к основным лекарственным средствам, были ограничены препаратами для лечения СПИДа, туберкулеза и малярии.

На 70-й сессии Генеральной ассамблеи ООН была принята резолюция «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.», окончательно утвердившая цели в области устойчивого развития.

Охрана здоровья выделена в качестве одной из 17 ЦУР: «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте». Эта главная цель дополнена девятью целевыми показателями: три из них отно-

сятся к ЦТР, три – к неинфекционным заболеваниям и травмам и три являются межсекторальными, ориентированными на всеобщий охват медико-санитарным обслуживанием, всеобщий доступ к услугам по обеспечению сексуального и репродуктивного здоровья и сокращению опасности от загрязнения воздушной среды, воды и почвы.

РАСХОДЫ НА СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Охрана здоровья и создание условий для здорового образа жизни необходимы для обеспечения благосостояния человека и устойчивого социально-экономического развития. Это было признано государствами, подписавшими Алма-Атинскую декларацию 1978 г., в которой указывалось, что концепция «Здоровье для всех» будет способствовать улучшению качества жизни и укреплению мира и стабильности во всем мире¹.

В настоящее время во всем мире отмечается высокий уровень социального консенсуса в отношении требований о справедливом доступе к медицинской помощи и медико-социальной, правительства используют разнообразные модели более справедливого распределения расходов на медицинскую помощь среди населения и на протяжении жизни человека.

Однако здоровье общества и укрепление систем здравоохранения не являются приоритетами во многих странах, а выделяемые на эти цели ресурсы значительно различаются в зависимости от уровня экономики развития страны. В разных регионах мира значительная доля населения по-прежнему лишены доступа к услугам здравоохранения, а прямые платежи из собственных средств за медицинскую

¹ Алма-Атинская декларация 1978 г. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/almaata78.shtml.

помощь и лекарства в некоторых регионах являются основной причиной 1/3 всех случаев обнищания. По оценкам, 1000 млн малоимущих, проживающих на нашей планете, все еще не получают те медико-санитарные услуги, в которых они нуждаются

По оценкам Целевой группы высокого уровня по инновационному международному финансированию систем здравоохранения, для того чтобы обеспечить охват населения даже минимальным набором медицинских услуг, странам необходимо увеличить сумму средств на эти цели в среднем с 44 долл. на душу населения в 2009 г. до 60 долл. США в 2015 г. В 2010 г. средние расходы на здравоохранение в расчете на душу населения в странах с низким уровнем доходов составляли 32 долл. США на человека; 26 государств-членов все еще тратят на цели здравоохранения меньше 44 долл. на душу населения из всех источников, включая донорскую поддержку.

Концепция всеобщего охвата населения медицинской помощью содержит два взаимосвязанных компонента: охват необходимыми медико-санитарными услугами (профилактика, укрепление здоровья, лечение, реабилитация и паллиативная помощь) и охват каждого человека системой защиты от финансового риска. Всеобщий охват населения медико-санитарной помощью имеет целью обеспечить доступ к медико-санитарным услугам всем людям, которые в ней нуждаются, не подвергаясь риску финансового разорения. В свою очередь, всеобщий охват необходимыми качественными медико-санитарными услугами включает много различных компонентов, в том числе всеобщий доступ к основным лекарственным средствам, продукции и технологиям медицинского назначения, достаточный штат заинтересованных медико-санитарных работников нужного профиля, и информационные системы, которые, например, обеспечивают своевременную информацию для обоснования процесса принятия решений.

Многие государства-члены предпринимают усилия по расширению сетей всесторонней и комплексной медицинской помощи в целях содействия всеобщему доступу. В то же время они часто стремятся расширить масштабы финансовой и социальной защиты, с тем чтобы нуждающиеся в услугах не отказывались обращаться за ними, равно как и не подвергались в результате этого катастрофическим расходам или обнищанию.

Существуют огромные межстрановые различия в сфере организации медицинской помощи и лекарственного обеспечения. Специфика национальных систем здравоохранения различных стран мира определяется, прежде всего, сложившейся социально-экономической моделью и уровнем экономического развития¹.

Расходы на здравоохранение являются ключевым компонентом экономики любого индустриально развитого государства. Система здравоохранения предоставляет рабочие места, приводит к развитию инновационных областей науки и расширению рынков. Затраты на здравоохранение позволяют улучшить благосостояние населения, увеличить продолжительности жизни и производительность труда.

В течение последних нескольких лет мировая экономика переживает один из наиболее глубоких финансово-экономических кризисов за период после Второй мировой войны. Обвал мировой торговли и цен на сырьевые товары быстро привел к сокращению занятости и доходов, ударив по реальному сектору экономики как в развитых, так и в развивающихся странах.

Прогрессирующая стоимость здравоохранения – общая мировая тенденция, которая в последнее время стала одним

¹ *Мащенко Е.А., Маличенко В.С., Явися А.М.* Роль лекарственного обеспечения в эффективном управлении сахарным диабетом в разных системах здравоохранения // *Медико-социальная экспертиза.* 2013. № 4.

из ведущих факторов экономического развития и возникновения кризисных явлений. Темпы роста расходов государства на здравоохранение зачастую превышают темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) и индекса цен потребительских товаров (рис. 11).



Рис. 9. Влияние социально-экономических факторов на развитие неинфекционных заболеваний

Источник. Global Status Report on Non-communicable Diseases 2010.

Совокупные расходы на здравоохранение в странах с развитой экономикой и государствах с формирующимся рынком существенно выросли в последние десятилетия в основном из-за старения населения и научно-технических

достижений. С 1970 г. реальные расходы на здравоохранение на душу населения в странах с развитой экономикой увеличились в четыре раза, при этом две трети этого прироста объяснялись государственными расходами. Ежегодно объем средств, затрачиваемых на здравоохранение, возрастает в мире в среднем на 3-5 %, опережая совокупный рост мировой экономики. Это приводит к тому, что независимо от экономического богатства государства сфера здравоохранения начинает испытывать дефицит средств. По оценкам ВОЗ, 1 млрд человек сталкивались с трудностями в области доступа к базовым услугам здравоохранения еще до наступления международного экономического кризиса.

Высокие расходы на системы здравоохранения являются одной из главных угроз мировой экономики и безопасности человека на сегодняшний день. Согласно данным доклада о состоянии здравоохранения в мире (2010 г.) ежегодно 100 млн человек опускаются за черту бедности из-за необходимости платить за медицинские услуги из своего кармана; в некоторых странах обнищание ежегодно может затрагивать до 5% всего населения. Финансовые трудности наблюдаются не только в странах с низким и средним уровнем дохода: почти 4 млн человек в шести странах ОЭСР (Греция, Венгрия, Мексика, Польша, Португалия и Республика Корея) сообщили о различных видах финансовых трудностей, вызванных выплатами на медицинскую помощь. В Докладе указывается, что прямые выплаты наличными в большинстве стран с низким и средним уровнем дохода до сих пор составляют более 50% всех связанных со здоровьем затрат.

Одним из ярких примеров высокоразвитого государства, столкнувшегося с угрозой, исходящей от системы здравоохранения, являются США. США тратят на систему охраны здоровья больше, чем любая другая страна в мире, как в абсолютных цифрах, так и в соотношении с ВВП на душу населения.

В настоящее время, по данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), затраты на здравоохранение в США составили 8000 долл. США на душу населения в год, что в 3 раза превышает затраты Японии и Новой Зеландии и в 2 раза Швейцарии и Норвегии. В 2007 г. страна потратила на охрану здоровья 2,26 трлн долл. США (16% ВВП).

По прогнозам Департамента здравоохранения США, при отсутствии реформирования системы здравоохранения только в 2017 г. затраты на здравоохранение будут составлять 4,3 трлн долл. (19,5% ВВП), а к 2020 г. эта сумма вырастет до 5,7 трлн долл. (25,8% ВВП). Данные показатели превышают общее финансирование Департамента обороны США и практически соответствуют общим затратам на поддержание обороноспособности страны. В 2008 г. расходы на медицинское обслуживание в США явились причиной банкротства около 50 компаний. В среднем ежегодные потери крупной американской компании, связанные с нетрудоспособностью сотрудников, к 2030 г. превысят 70 млн долл.

Однако эффективность, качество и доступность системы здравоохранения США, а также расходы на ее содержание обсуждаются специалистами. В 2000 г. ВОЗ, проанализировав системы здравоохранения 191 страны мира, отдала США первое место в рейтинге наиболее стабильных систем, способных к быстрому реагированию на изменяющиеся условия. При этом системе здравоохранения США принадлежит 1-е место по затратности, лишь 37-е место по уровню оказания медицинской помощи и 72-е по общему уровню здоровья. Охват населения услугами здравоохранения очень непропорционален. В 2009 г. половина от общих затрат на здравоохранение приходилась на 5% населения страны, а около четверти затрат (21,8%) на лечение всего 1% населения страны.

Как видно на примере США на сегодняшний день, не смотря на увеличение расходов на здравоохранение, во многих странах до сих пор не хватает средств на обеспечение всеобщего охвата даже с помощью минимального набора медико-санитарных услуг (т.е. услуг по финансированию профилактики, укрепления здоровья, лечения, реабилитации и паллиативной помощи).

БЕЗОПАСНОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

В условиях принципиально новой демографической ситуации, характеризующейся увеличением абсолютной численности населения и доли лиц пожилого возраста в его структуре¹, а также распространением хронических инфекционных заболеваний возникает повышенная потребность во всеобщем доступе к услугам здравоохранения, в том числе безопасным и эффективным лекарственным средствам. Существенную долю затрат на сферу здравоохранения составляют лекарственные средства и медицинские изделия. Обеспечение широкого доступа к лекарственным средствам, а также их безопасность, качество и эффективность оказывают прямое влияние на снижение экономического бремени государства от многих заболеваний и способствуют снижению бюджетных и внебюджетных затрат на медицинскую помощь, что немаловажно в условиях регулярных финансовых кризисов².

¹ *Абашидзе А.Х., Маличенко В.С.* Международно-правовые основы защиты прав пожилых людей // *Успехи геронтологии.* 2014. Т. 27. № 1. С. 11-17.

² Congressional Budget Office. «Offsetting Effects of Prescription Drug Use on Medicare's Spending for Medical Services». Washington, DC: CBO, November 2012.

Безопасность в сфере обращения лекарственных средств в иерархической структуре безопасности рассматривается в качестве компонента не только экономической и социальной безопасности, но и неразрывно связанной и взаимодействующей с другими видами безопасности. Уровень развития системы лекарственного обеспечения напрямую зависит от эффективности национальной системы здравоохранения, которая в свою очередь оказывает существенное влияние на уровень социально-демографических показателей, уровень заболеваемости населения различных возрастных и социальных групп, в том числе работоспособного населения, а также личного состава Вооруженных сил и лиц призывного возраста¹.

Существующие стратегии национальной безопасности многих государств предусматривают охрану здоровья нации и укрепление системы здравоохранения в качестве обязательных условий обеспечения национальной безопасности. Достижение указанных целей прежде всего предполагает: увеличение продолжительности жизни населения; снижение инвалидности и смертности; совершенствование профилактики и стандартов медицинской помощи; контроль безопасности, качества и эффективности лекарственных средств. Среди перечисленных целей обеспечение безопасными и эффективными лекарственными средствами является приоритетным аспектом охраны здоровья населения.

В соответствии со «Стратегией национальной безопасности Российской Федерации», принятой 31 декабря 2015 г., обеспечение национальной безопасности осуществляется путем реализации заявленных стратегических национальных приоритетов: здравоохранение, наука, образование, экология,

¹ Пархоменко Д.В. Теоретические основы и организационно-методические подходы к обеспечению национальной безопасности России в сфере обращения лекарственных средств. М., 2005.

национальная оборона и государственная общественная безопасность¹. Отдельный раздел документа посвящен безопасности в сфере здравоохранения, в том числе внедрению новых медицинских технологий и лекарственных средств, совершенствованию системы контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, а также созданию условий для развития фармацевтической отрасли, преодолению ее сырьевой и технологической зависимости от зарубежных поставщиков.

Сфера обращения лекарственных средств представляет собой достаточно сложную систему, структурные компоненты которой находятся в постоянном взаимодействии с различными сферами жизнедеятельности человека².

В фармацевтической отрасли объективно существует ряд системных проблем, свидетельствующих о серьезной угрозе обеспечения безопасности в сфере обращения лекарственных средств на международном, региональном и национальном уровнях. Прежде всего это нарушение баланса между мировым потреблением и мировым производством, высокий коэффициент зависимости стран от импорта лекарственных средств, которые ограничивают обеспечение населения необходимыми лекарственными средствами и контроль за оборотом фальсифицированной, некачественной продукции. Особого внимания заслуживает проблема обеспечения достоверности результатов клинических исследований и транспарентности деятельности регуляторных органов.

Безопасность в сфере обращения лекарственных средств (ЛС) означает обеспечение населения при любых

¹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.».

² *Пархоменко Д.В.* Теоретические основы и организационно-методические подходы к обеспечению национальной безопасности России в сфере обращения лекарственных средств. С. 265.

внутренних и внешних факторах всей номенклатурой ЛС, необходимых для их здоровья и высокого качества жизни.

Международная безопасность обращения ЛС требует:

- защиты прав человека на доступ к ЛС;
- обеспечения баланса между мировым производством и мировым потреблением ЛС;
- между спросом и предложением его на национальных и региональных рынках;
- обеспечения разработки безопасных и эффективных ЛС;
- анализа экономических и правовых аспектов безопасности;
- совершенствования национального законодательства;
- разработки и совершенствования международных норм регулирования обращения ЛС.

Доступ к лекарственным средствам. Важнейшей целью государственной политики в области здравоохранения является доступное, качественное, всеобщее обеспечение населения лекарственными средствами. В настоящее время в мире отсутствуют нормативно-правовые механизмы, способные гарантировать в равной мере доступность, высокое качество и одновременно широкий охват населения медицинскими услугами¹.

ООН определила доступ к лекарственным средствам как постоянное наличие и ценовая доступность лекарственных средств в частных и государственных учреждениях здравоохранения, находящихся в пределах часовой доступности от населенных пунктов. Однако подобные определения «доступа к лекарственным средствам» представляются

¹ Зевелева Г.Н. Государственная политика в области здравоохранения в США в 1992–2012 гг.: борьба за реформы. М.: ИМЭМО РАН, 2012. С. 104.

неполными. Основываясь на общепризнанных элементах права на здоровье, доступ к лекарственным средствам предполагает обеспечение государством наличия на рынке страны необходимых объемов качественных и эффективных лекарственных средств по приемлемой цене для лечения всех заболеваний, распространенных на территории страны¹.

Право на здоровье и доступ к услугам здравоохранения признается в национальных законодательствах большинства стран мира. Согласно результатам исследования положений 186 Конституций, проведенного ВОЗ, 135 (73%) содержат положения о праве на здоровье, 95 (51%) – о доступе к услугам и товарам здравоохранения, 62 (45%) – о равенстве и свободе от дискриминации и 111 (82%) – о праве на равное лечение и свободу от дискриминации. Однако только 4 (2%) из проанализированных конституций содержат специальные положения о праве на доступ к лекарственным средствам. В соответствии с Конституцией Панамы «государство в первую очередь обязано ... поставлять лекарства для всех людей»². Филиппинская Республика стремится сделать товары первой необходимости, здравоохранение и другие социальные услуги доступными для всего населения по надлежащей цене³. В Сирийской Арабской Республике государство защищает здоровье граждан и обеспечивает их средствами защиты, лечения и лекарственными препаратами⁴. Конститу-

¹ United Nations Development Group, Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals. United Nations. New York, 2003. URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/HandbookEnglish.pdf>.

² Constitution of the Republic of Panama (adopted 1972, amended 1994), art 110. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048950.pdf>.

³ Constitution of Philippines, art XIII sec. 11, 1987. URL: <http://www.gov.ph/aboutphil/constitution.asp> on July 25, 2008.

⁴ Constitution of the Syrian Arab Republic, art 46(2), 1973. URL: http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/asw/syrianarabrep/syria_constitution.htm.

ция Мексики наделяет женщин правом на получение медицинской и акушерской помощи, лекарственных средств, а также на услуги по уходу за младенцами¹.

Динамика развития мирового фармацевтического рынка в целом и его отдельных региональных сегментов на протяжении последних 15 лет свидетельствует о том, что производство ЛС является сегодня и останется в ближайшем будущем одной из самых перспективных отраслей. Институт информационного обеспечения здравоохранения IMS прогнозирует, что объем фармацевтического рынка к 2018 г. достигнет 1,4 трлн долл.²

На современном этапе выделяют следующие тенденции, влияющие на развитие фармацевтической отрасли и увеличение потребления ЛС: повышение продолжительности и качества жизни во всех странах мира, появление принципиально новых заболеваний, связанных с образом жизни и увеличением доли пожилого населения.

Однако при стремительном развитии мирового фармацевтического рынка, мировая структура потребления ЛС является чрезвычайно непропорциональной. Затраты на лекарственные средства в странах с высоким уровнем экономического развития составляют 400 долл. США, что в 100 раз превышает средние затраты развивающихся стран. По данным ВОЗ на 15% населения Земли приходится 90% от общего потребления лекарственных средств. Представленные данные демонстрируют серьезные проблемы в области обеспечения доступа к ЛС. В 1975 г., половина населения Земли не имело доступа к жизненно важным и другим необходи-

¹ *Perehudoff S.K., Laing R.O., Hogerzeil H.V.* Access to essential medicines in national constitutions // Bull World Health Organ. 2010.

² IMS Institute for Healthcare Informatics (2015) Global spending on medicines in 2020. Outlook and implications. 2015.

мым лекарственным средствам. Хотя со временем данный показатель снизился до 1/3 населения, абсолютное число составляет 2 млрд. человек. Отсутствие доступа к лекарственным средствам у такого числа людей является прямым противоречием фундаментальным принципам права человека на здоровье.

Целевая группа ООН по доступу к жизненно важным лекарственным средствам определила шесть основных препятствий по обеспечению доступа к лекарствам: недостаточная активность со стороны государств, нехватка человеческих ресурсов, недостаточная координация международной помощи, неспособность международного сообщества реализовать свои обязательства перед развивающимися странами, препятствия, созданные международными документами в области защиты прав интеллектуальной собственности и существующая политика по развитию исследовательской деятельности в области разработки лекарственных средств. Значительную роль в вопросе обеспечения доступа к лекарственным средствам по праву занимает законодательство в области защиты интеллектуальной собственности. Патентная защита, в том числе фармацевтической продукции, составляет 20 лет, предоставляя фармацевтическим компаниям эксклюзивные права на свою продукцию во всем мире, позволяя устанавливать высокую цену и ограничивая при этом возможность производства воспроизведенных лекарственных препаратов (дженериков) развивающимися странами.

Около 90% населения в странах с низкими и средними доходами вынуждены платить за лекарственные средства из собственного кармана из-за отсутствия социального страхования и государственного обеспечения. Структура цен на ЛС в мире чрезвычайно непропорциональна. В настоящее время расходы развивающихся стран на лекарственные средства

составляют 25–70% от суммарных затрат на здравоохранение, в то время как в большинстве стран с высокими доходами этот показатель не превышает 10%.

Доступ к лекарственным средствам способствует контролю над увеличивающимися расходами на системы здравоохранения. До появления антибиотиков для эрадикации *Helicobacter pylori*, применяемых при язвенной болезни, затраты на лечение данного заболевания составляли 17 тыс. долл. на человека, а длительность лечения превышала 300 дней. С появлением новых антибиотиков затраты на лечение язвенной болезни снизились до показателей менее 1 тыс. долл. США. На каждые 24 долл. США, потраченные на лекарственные средства для лечения сердечно-сосудистых заболеваний в странах ОЭСР, затраты на возможные госпитализации снижаются на 89 долл. США¹.

Ценовая доступность лекарственных средств влияет на соблюдение режима терапии, что является важным компонентом обеспечения эффективности лечения и полноценной реализации права человека на лекарственные средства. Под приверженностью понимается активное участие пациента на добровольной основе для получения терапевтического результата². Мета-анализ многочисленных исследований продемонстрировал, что низкая приверженность терапии приводит к увеличению частоты госпитализаций, повторных госпитализаций и преждевременной смертности в 5,4 раза при гипертонической болезни, в 2,8 – при дислипидемии, в 1,5 – раза при заболеваниях сердца³.

¹ *Lichtenberg F.R.* Have newer cardiovascular drugs reduced hospitalization? 2009.

² *Delamater A.M.* Improving Patient Adherence // *Clinical Diabetes*. 2006. № 24. P. 71-77; *Meichenbaum D., Turk D.C.* Facilitating Treatment Adherence: A Practitioner's Guidebook. New York: Plenum Press, 1987.

³ *Gwadry-Sridhar F.H., Manias E., Zhang Y., Roy A., Yu-Isenberg K., Hughes D.A., Nichol M.B.* A Framework for Planning and Critiquing Medication

Качество лекарственных средств и фальсификация. Сложность, многоступенчатость и длительность процесса обращения лекарственных средств от момента разработки лекарственного средства (проведения клинических исследований) до попадания его к пациенту определяет необходимость внедрения эффективной системы обеспечения и контроля качества. Система обеспечения качества должна носить превентивный характер, не допускающий появления на фармацевтическом рынке недоброкачественных лекарственных средств, что вызывает необходимость постоянного учета всего многообразия быстро меняющихся факторов внешней и внутренней среды, воздействующих на качество.

Высокие стандарты, предъявляемые на всех этапах обращения лекарственных средств, требуют существенных инвестиций в материально-техническую базу, в особенности от производителей генерических аналогов, приводят к отказу от производства и, как следствие, к дефициту определенных категорий лекарственных средств на рынке. Сформировавшаяся тенденция усугубляется стремительно возрастающей потребностью в лекарственных средствах для лечения инфекционных заболеваний в связи с сложившейся демографической ситуацией и изменениями в структуре заболеваемости¹.

Противодействие фальсификации лекарственных средств является важным элементом обеспечения национальной и международной безопасности. Увеличение *фальсифицированной продукции* на фармацевтическом рынке

Compliance and Persistence Using Prospective Study Designs // *Clinical Therapeutics*. 2009. № 31. P. 421-435.

¹ Маличенко В.С., Маличенко С.Б., Явися А.М. Роль международно-правовых механизмов регулирования обращения лекарственных средств в обеспечении эффективной онкологической помощи // *Российский онкологический журнал*. 2014. № 1. С. 48-53.

является следствием погони за потенциально огромной прибылью, отсутствия справедливого доступа к основным лекарственным средствам; наличия точек реализации низкокачественной и фальсифицированной продукции; отсутствие надлежащего законодательства; отсутствия или слабости государственных органов регулирования лекарственных средств; недостаточное обеспечение соблюдения существующего законодательства и слабые уголовные санкции. Любой лекарственное средство: рецептурное или безрецептурное, оригинальное или генерическое, вне зависимости от показания для применения может быть фальсифицировано.

Техника и методы фальсификации постоянно совершенствуется, поэтому результаты исследований, проводимых в данной области, постоянно устаревают¹. Производители фальсифицированных лекарственных средств используют «слабые места» в регламентированной цепочке оборота, несовершенство нормативно-правового регулирования, отсутствие специальных контрольных процедур. Действующие национальные и региональные механизмы не способны полноценно противодействовать транснациональной преступной деятельности по фальсификации лекарственных средств.

В настоящее время не сформированы полноценные достоверные данные, свидетельствующие о настоящих масштабах фальсификации на фармацевтическом рынке, вследствие отсутствия полноценных исследований и чрезвычайной сложности процесса обращения лекарственных средств. По оценкам Всемирного экономического форума, общий

¹ ВОЗ. Некондиционная/поддельная/ложномаркированная/фальсифицированная/контрафактная медицинская продукция A/MSM/1/INF./1. 2012. URL: http://apps.who.int/gb/ssffc/pdf_files/A_MSMT1_INF1-ru.pdf.

объем рынка фальсифицированных лекарственных средств составляет 200 млрд долл.¹ Прибыль от фальсификации в 10–25 раз превышает доходы от продажи наркотиков². По данным ОЭСР, 75% фальсифицированных лекарственных средств производятся в Китае и Индии. Ежегодно 700 000 человек в 90 странах умирает вследствие фальсификации лекарственных средств для лечения малярии и туберкулеза³. Согласно данным, опубликованным Управлением по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств США (FDA), частота фальсификации лекарственных средств за период с 2000-2006 гг. увеличилась на 800%. В результате деятельности программы MEDI-FAKE в 2008 г., инициированной Генеральным директором Европейской комиссии по вопросам налоговой политики и таможенного сообщества, за 2 месяца было изъято 34 млн фальсифицированных лекарственных средств для лечения онкологических, инфекционных заболеваний, болеутоляющих и др.⁴

Фальсификация оказывает значительное влияние на наиболее уязвимые группы населения, которые зачастую вынуждены оплачивать лекарственные средства из собственных средств.

¹ World Economic Forum, *Global Risks, Sixth edition, An Initiative of the Risk Response Network*. 2011. P. 23.

² IRACM, *Counterfeit medicines and criminal organisations*. January 30, 2012. P. 129. URL: <http://www.iraacm.com/wp-content/uploads/2014/02/Contrefacon-de-Medicaments-et-Organisations-Criminelles-EN.pdf>.

³ *Julian Harris, Philip Stevens, Julian Morris*. Keeping It Real – Protecting the world's poor from fake drugs // International Policy Network, May 2009. P. 4.

⁴ European Commission, *Customs: Millions of Illegal Medicines Stopped by MEDI-FAKE Action*, Press release, Brussels, 16 December. 2008. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1980&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>.

Впервые на международном уровне определение фальсифицированного лекарственного средства было сформулировано в 1992 г. Поддельным является фармацевтический продукт, который преднамеренно и обманным образом снабжен ложной маркировкой в отношении его подлинности и/или источника происхождения. Однако при формулировании понятия фальсифицированного лекарственного средства на первый план зачастую выходят вопросы прав интеллектуальной собственности. В действительности противодействие распространению фальсифицированной продукции направлено на защиту общественного здоровья и борьбу с организованной преступностью. Подобные противоречия предопределили попытки сформулировать определение фальсификации, в первую очередь отражающее проблемы общественного здравоохранения. В октябре 2011 г. для подписания была открыта Конвенция Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения. Документ направлен на установление уголовной ответственности за определенные деяния и защиту прав потерпевших вследствие правонарушений, устанавливаемых Конвенцией вне зависимости от наличия защиты интеллектуальной собственности.

Конвенция предусматривает уголовную ответственность за преднамеренное производство; преднамеренную поставку и торговлю; фальсификацию документов; несанкционированное производство или поставку лекарственных средств; маркетинг медицинских изделий, не отвечающих требованиям.

Несмотря на многочисленные отдельные сообщения о выявлении низкокачественных и фальсифицированных лекарственных средствах, подобная информация не систематизируется на международном уровне. Исследования могут дать лишь ограниченную картину ситуации в данный момент

времени. Изготовители контрафактной продукции пользуются чрезвычайно изощренными методами, чтобы подделать продукцию и исключить возможность ее выявления.

Выделяют следующие основные причины распространения низкокачественных и фальсифицированных лекарственных средств:

– *Недостаточная информированность* как специалистов здравоохранения, так и пациентов о масштабах данной проблемы и потенциальных рисках приобретения лекарств у нелегализованных дистрибьюторов или через Интернет, а также недостаточная осведомленность в отношении необходимых шагов, которые следует предпринять при подозрении на низкокачественные или фальсифицированные лекарственные средства.

– *Отсутствие технологий, стандартов и методов.* Отсутствуют протоколы формирования выборок и тестирования для выявления фальсифицированных и низкокачественных лекарственных средств, равно как и действенные статистические методы оценки и отчеты о проблеме.

– *Отсутствие законодательной и регуляторной инфраструктуры.* Во многих странах отсутствует законодательство в области противодействия распространения фальсифицированных и низкокачественных лекарственных средств, а существующие нормы содержат разные определения понятия фальсификации лекарственных средств и предусматривают разные санкции за подобную деятельность. В большинстве государств проблема фальсификации лекарственных средств с позиции нарушения прав интеллектуальной собственности оказывает негативное влияние на цели общественного здравоохранения.

– *Отсутствие механизмов контроля реализации регуляторной инфраструктуры.* Многие страны не обеспечивают соблюдение надлежащей практики в области закупок и

эффективного регулирования дистрибьютерских цепочек, что открывает широкие возможности для проникновения в регулярную систему снабжения процедур для оценки масштабов проблемы и представления по ней отчетности или для мониторинга тенденций во времени. Национальные статистические данные часто противоречивы и не поддаются сопоставлению или комбинированию в целях получения региональных или глобальных показателей. Механизмы обмена информацией между соседними странами в значительной мере отсутствуют, и даже при получении такой информации большинство стран не располагают адекватными механизмами, чтобы эффективно ею воспользоваться.

Коррупция с древнейших времена является болезнью организованного общества, присутствуя как в развитых, так и в развивающихся государствах, хотя и в разных формах и объемах¹. Предпосылки к возможному возникновению коррупции присутствуют на каждом этапе обращения лекарственных средств. Коррупция может принимать различные формы, включая фальсификацию доказательной базы клинических исследований, сокрытие конфликта интересов, взяточничество. По данным Всемирного банка, ежегодный мировой объем взяток составляет 1 трлн долл. США. Азиатский банк развития определил, что коррупционная деятельность увеличивает стоимость закупаемых товаров и услуг на 20-100%.

Коррупция является предметом растущей озабоченности для международного развития и признана одним из самых больших препятствий на пути достижения ЦРТ и ЦУР².

¹ Campos J.E., Pradhan S. The many faces of corruption: Tracking vulnerabilities at the sector level. Washington DC. The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, 2007.

² The UN Secretary general message on the International Anti-Corruption Day, 9 December 2009.

Основу антикоррупционной деятельности на региональном и международном уровнях составляют следующие документы:

1. Межамериканская конвенция против коррупции 1996 г.
2. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок Организации экономического сотрудничества и развития 1997 г.
3. Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней 2003 г.
4. Инициатива Всемирного экономического форума «Партнерство против коррупции».
5. Конвенция ООН против коррупции 2003 г.

Высокий уровень коррупции может привести: к снижению уровня развития человеческого потенциала за счет снижения экономического роста; увеличению бедности и неравенства; повышению расходов и снижению качества услуг, таких как здравоохранение и образование¹. Международный валютный фонд подтвердил, негативное влияние коррупции на индикаторы в сфере здравоохранения вне зависимости от уровня прибыли, бюджета здравоохранения и уровня урбанизации.²

Коррупция снижает ресурсы, доступные для системы здравоохранения, снижает качество, справедливость и эффективность медицинских услуг, уменьшает объем и увеличивает стоимость предоставляемых услуг. Снижение коррупции позволяет улучшать показатели здравоохранения, оптимизируя государственные затраты в данной области³.

¹ UNDP Framework on Corruption and Development: Anticorruption guidance note. New York, United Nations Development Programme, 2008.

² Gupta, S., Davoodi, H. & Tiongron, E. (2000). 'Corruption and the provision of health care and education services', IMF Working Paper 00/116, Appendix Table 9, p. 27.

³ Azfar O. Corruption and the delivery of health and education services.

Согласно приблизительным оценкам, 10–25% расходов на закупки в сфере здравоохранения утрачиваются вследствие коррупционной деятельности¹. В 2008 г. была выявлена коррупция в пяти многомиллионных проектах, финансируемых Всемирным банком в Индии и направленных на лечение туберкулеза, малярии и ВИЧ/СПИД.² Расследование также выявило закупку и распространение в рамках программ низкокачественных тестовых наборов для диагностики ВИЧ, которые могли привести к ложным результатам и распространению заболевания³.

Бедное население имеет диспропорциональный доступ к сектору здравоохранения, так как у него нет возможности оплатить альтернативное платное лечение, а коррупционная деятельность ограничила доступ к государственному сектору здравоохранения. Коррупция является значительным препятствием в реализации права человека на наивысший достижимый уровень здоровья, включая доступ к лекарственным средствам.

Существует много различных подходов к классификации форм противоправной и коррупционной активности в сфере здравоохранения. Наиболее всеобъемлющим представляется подход Трансперенси Интернешнл. Представительство организации в Великобритании в докладе⁴, посвященном транспарентности и надлежащему управлению в глобальном здравоохранении, выделило 7 основных форм коррупционной деятельности в сфере здравоохранения:

Chapter 12 / Bertram Spector B. ed. Fighting corruption in developing countries. Bloomfield, CT, Kumarian Press, 2005.

¹ Transparency International UK. Pharmaceuticals and healthcare programme.

² *Solberg K.E.* India's health sector responds to new corruption charges. *Lancet* 2008, 371:464.

³ *Holmberg S., Rothstein B.* Dying of corruption. *Health Econ Policy Law* 2011, 6:529-47.

⁴ Transparency and good governance in global health. Transparency international UK's pharmaceutical and healthcare programme, 2014.

- распространение и производство низкокачественных и фальсифицированных лекарственных средств;
- монополизация фармацевтического рынка;
- коррупция в сфере закупок;
- неофициальные платежи при оказании медицинской помощи;
- взаимодействие между представителями производителя медицинской продукции и врачом;
- коррупция в сфере лицензирования и сертификации;
- нецелевое использование бюджета.

Обращение лекарственных средств является многоэтапным процессом, каждый из которых уязвим для коррупционной активности и сопряжен с различными видами фальсификации. Уязвимыми для коррупции являются следующие этапы обращения лекарственных средств: регистрация, лицензирование фармацевтического производства, инспекции учреждений в сфере обращения лекарственных средств, продвижение продукции, клинические исследования, формирование списка основных лекарственных средств, закупка лекарственных средств, дистрибуция. В настоящее время в условиях увеличения конкуренции за регистрацию новых лекарственных средств особое внимание привлекают случаи фальсификации данных клинических исследований. За последние десятилетия были зарегистрированы многочисленные случаи фальсификации данных клинических исследований и подкупа чиновников для регистрации лекарственных средств, обладающих жизнеугрожающими побочными эффектами.

Глава VIII

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ ЧЕЛОВЕКА И НОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЮ

В 2016 г. отмечается 50-летие принятия двух международных пактов о правах человека – Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, которые являются ключевыми составляющими Международного билля о правах человека (наряду с Всеобщей декларацией прав человека) и стержнем всей универсальной правозащитной системы.

В условиях недостижения некоторых из 8 Целей развития тысячелетия (ЦРТ) и принятия новых 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР) на период 2016–2030 гг. чрезвычайно важное значение приобретает выполнение обязательств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, в особенности обеспечение социальных прав человека в условиях продолжающегося экономического и финансового кризиса на глобальном уровне при сохранении высокой степени нищеты и голода. К выполнению обязательств по социальным правам человека обращается все более пристальное внимание во всей универсальной правозащитной системе, этот вопрос постепенно становится центральным в повестке дня всех соответствующих

правозащитных механизмов ООН, включая Совет ООН по правам человека (СПЧ). В этом отношении следует выделить резолюцию СПЧ 25/11, на основе которой Совет по правам человека просил Генерального секретаря ООН представлять ежегодный доклад, в котором особое внимание уделяется вопросу о важности минимальных уровней социальной защиты для осуществления экономических, социальных и культурных прав человека. Сама постановка вопроса о минимальных уровнях социальной защиты имеет важное и теоретическое, и практическое значение. Дело в том, что на уровне теории не решен вопрос о четком разграничении между социальными и экономическими правами человека. Хотя такое разграничение идет вразрез с основным подходом ООН о взаимосвязанности и неделимости всех категорий прав человека, выяснение данного вопроса, тем не менее, имеет большое значение в деле уточнения понятия «социальное государство», провозглашенное конституциями почти всех государств. Более того, выяснение категории социальных прав и их разграничение, например, от экономических прав человека, позволяет подтвердить, что обеспечение социальных прав человека не ограничивается лишь системой социальной защиты. Выяснение таких ключевых концептуальных аспектов создаёт благоприятные условия для полного осуществления государствами-участниками своих обязательств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, участниками которого являются 163 государства. Практическая польза выяснения этих концептуальных аспектов проявляется при рассмотрении периодических докладов государств – участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, представляемых ими на рассмотрение Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

Во исполнение просьбы, содержащейся в резолюции СПЧ 25/11, Генеральный секретарь ООН в 2014 г. представил Доклад по вопросу о реализации во всех странах эконо-

мических, социальных и культурных прав, в котором излагаются основные характеристики минимальных уровней социальной защиты и содержится информация о том, каким образом они могут способствовать обеспечению осуществления экономических, социальных и культурных прав человека на минимально необходимых уровнях и сокращению масштабов бедности¹.

Следует еще раз подчеркнуть значимость рассматриваемого нами доклада Генерального секретаря: определение минимальных уровней социальной защиты проясняет то, что следует понимать под минимальной социальной защитой и какое значение она имеет для полного обеспечения социальных прав человека, предусмотренных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Сказанное находится в полном соответствии с результатами исследования Международной организации труда (МОТ)², которые подтверждают, что практически все страны могут позволить себе использовать минимальные уровни социальной защиты и что они будут являться действенным средством борьбы с бедностью.

В представленном Докладе Генерального секретаря ООН, принимая во внимание инновационные национальные программы по социальной защите, разработанные в 1990-е гг. прошлого века в различных государствах (например, Программа «Семейные пособия» («Bolsa Familia») в Бразилии, «Программа глобальных отчислений на ребенка в рамках системы социальной защиты» в Аргентине, система социальных выплат в Замбии, Национальная программа гарантиро-

¹ UN Doc. A/HRC/28/35, 22 December 2014.

² International Labour Organization, “Can Low Income Countries Afford Basic Social Security?”, Social Security Policy Briefing Paper 3, 2008. URL: www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf (дата обращения 11.01.2016 г.).

ванной занятости в сельских районах в Индии и др.¹), и учитывая последствия финансово-экономического кризиса 2008 г.², делается вывод о том, что подобные процессы и факторы имели своим следствием постепенное увеличение политической поддержки идеи введения финансируемых государством минимальных уровней социальной защиты. Следует подчеркнуть, что в Докладе Генерального секретаря за основу понятия «минимальная социальная защита» взято понимание МОТ, данное в Рекомендации о минимальных уровнях социальной защиты (Рекомендация МОТ № 202, принятая 14 июня 2012 г.), согласно которой под «минимальными уровнями социальной защиты» понимаются определенные на национальном уровне наборы гарантий базового социального обеспечения, которые должны предоставлять доступ к основной медико-санитарной помощи и базовому доходу для всех нуждающихся на протяжении жизненного цикла. Учитывая вклад МОТ, нет ничего удивительного в том, что инициатором в этом вопросе в рамках всей системы ООН выступает именно МОТ, имеющая статус специализированного учреждения ООН. Такая активность МОТ является адекватным ответом на ограниченный охват социального обеспечения во всем мире. Согласно Всемирному докладу МОТ о социальной защите за 2014–2015 гг., 73% мирового населения либо не охвачено, либо только частично охвачено комплексными системами социального обеспечения. В 75 странах отсутствуют программы выплаты семейных пособий и пособий на детей в соответствии с действующим законодательством. При этом размер глобальных средних расходов на такие программы не превышает 0,4% валового

¹ См. подробнее: Доклад Генеральной Ассамблеи Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипа Олстона // Док. ООН A/69/297.

² *Drolet J.L. Social Protection and Social Development: International Initiatives. Netherlands: Springer, 2014.*

внутреннего продукта (ВВП). Во всем мире пособия в связи с производственной травмой и инвалидностью, по беременности и родам и пенсия по старости также доступны только на очень ограниченной основе¹.

Продолжая усилия в этом направлении, в 2009 г. Координационный совет руководителей системы ООН принял Единую инициативу о минимальном уровне социальной защиты Организации Объединенных Наций в качестве одной из девяти совместных инициатив ООН с целью преодоления глобальных экономических и финансовых кризисов. Эта Единая инициатива возглавляется МОТ и ВОЗ и осуществляется при поддержке 17 учреждений, включая специализированные учреждения системы ООН (например, МВФ и Всемирный банк) и неправительственные организации. В рамках данной Инициативы уже создана Консультативная группа по минимальным уровням социальной защиты для активизации глобальной информационно-пропагандистской деятельности и разработки концептуальных политических аспектов.

В 2011 г. Консультативная группа по минимальным уровням социальной защиты опубликовала доклад, озаглавленный «Минимальный уровень социальной защиты в целях достижения справедливой и охватывающей всех глобализации»², который направлен на консолидацию глобальных информационно-пропагандистских мероприятий по вопросам социальной защиты. В 2012 г. на 101-й сессии МОТ правительства, работодатели и трудящиеся из 185 стран единогласно приняли Рекомендацию МОТ № 202. В этой Рекомендации социальное обеспечение подтверждается в качестве

¹ World Social Protection Report 2014/2015: Building economic recovery, inclusive development and social justice (2014). URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf (дата обращения 11.01.2016 г.).

² Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization, International Labour Organization, Geneva, 2011. URL: www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang-en/index.htm (дата обращения 11.01.2016 г.).

права человека для всех лиц и указываются ориентиры для формирования всеобъемлющих систем социального обеспечения. В этом контексте следует также напомнить, что в 2012 г. в итоговом документе Конференции ООН по устойчивому развитию («Рио+20»), озаглавленном «Будущее, которого мы хотим» и впоследствии одобренном резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 66/288, государства подчеркнули «необходимость обеспечения социальной защиты всех членов общества», рекомендовали «осуществлять инициативы, направленные на обеспечение минимального уровня социальной защиты всех граждан»¹.

В Рекомендации МОТ № 202 содержатся предназначенные для государств-членов руководящие указания относительно того, каким образом следует повышать и адаптировать минимальные уровни социальной защиты с учетом национальных условий. В ней указывается, что национальные минимальные уровни социальной защиты должны предусматривать по меньшей мере четыре основные гарантии:

1) доступ к важнейшим медицинским услугам, включая охрану материнства;

2) гарантированный основной доход на детей, позволяющий обеспечить доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам;

3) гарантированный основной доход лиц трудоспособного возраста, не способных получать достаточный доход (в частности, в результате болезни, безработицы, беременности и родов и утраты трудоспособности);

4) гарантированный основной доход лиц пожилого возраста.

В рассматриваемом нами Докладе Генеральным секретарем указывается конечная цель минимальных уровней социальной защиты – создание всеобъемлющих систем соци-

¹ Резолюция ГА ООН 66/288 «Будущее, которого мы хотим» от 27 июля 2012 г. // Док. ООН A/RES/66/288. П. 58, 107, 156.

альной защиты, которая достигается «постепенно» в зависимости от имеющихся в распоряжении государств ресурсов. В связи с этим страны, вводящие минимальный уровень социальной защиты, должны разработать определяемые на национальном уровне стратегии, основанные на принципах недискриминации, равенства и социальной интеграции.

В Докладе Генерального секретаря проводится различие между минимальными уровнями социальной защиты и программами «социальной страховочной сети» или «социальной защиты»: последние предусматривают ненакопительные передаточные платежи, предназначенные для обеспечения регулярной и адресной поддержки бедных и уязвимых людей, а цель использования минимальных уровней социальной защиты заключается в обеспечении всестороннего охвата социальной политики путем поощрения развития комплексных стратегий оказания основных социальных услуг и предоставления гарантированного дохода для всех.

По мнению специалистов, существующие программы «социальной защиты» не позволяют обеспечить широкую социальную защиту, ибо они являются изолированными программами, которые зачастую носят фрагментированный характер и не координируются в достаточной степени. Подобное состояние не решает задачи в плане определения того, кто отвечает за реализацию программы, и приводит к возникновению пробелов в охвате или создает риски в деятельности¹.

Вышеупомянутые документы о минимальном уровне социальной защиты концептуально основаны на общих принципах социальной справедливости и нормативно опираются на акты Международного билля о правах человека с

¹ См.: Совместный доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете и независимого эксперта по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам // Док. ООН A/HRC/15/55. П. 109-112.

целью реализации прав на социальное обеспечение, достаточный жизненный уровень, здоровье, образование, питание и жилье, которые вытекают из этих актов¹. Таким образом мы получаем ответ на вопрос о соотношении минимальных уровней социальной защиты с социальными правами человека: инициатива о минимальном уровне социальной защиты и стандарты в области прав человека дополняют друг друга, поскольку первая предоставляет пространство для политического маневра, а вторые обеспечивают нормативную основу, опираясь на которую государства должны разрабатывать минимальные уровни социальной защиты. Получается, что минимальные уровни социальной защиты представляют собой политические обязательства государств, а нормы в области прав человека воплощаются в форме конкретных прав для конкретных правообладателей и, следовательно, конкретных юридических обязательств государств.

В Рекомендации № 202 МОТ содержатся руководящие принципы, которые должны соблюдаться при формировании минимальных уровней социальной защиты: всеобщий характер защиты; социальные выплаты, предусмотренные законом; недискриминация, гендерное равенство, реагирование на особые потребности; уважение прав и достоинства лиц, охваченных гарантиями социального обеспечения; постепенное осуществление; транспарентность и подотчетность; средства правовой защиты; уважение прав всех работников на ведение коллективных переговоров и свободу ассоциации.

В этом контексте следует напомнить о разъяснении Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, изложенном в его Замечании общего порядка № 19 (2007 г.) о праве на социальное обеспечение (ст. 9), о том,

¹ International Labour Organization, «The right to social protection». URL: www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action;jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a28494407ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhULbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566 (дата обращения 11.01.2016 г.).

что право на социальное обеспечение охватывает право на доступ к благам без дискриминации в целях обеспечения защиты, в частности, в случае отсутствия трудового дохода из-за болезни, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, наступления старости или смерти какого-либо члена семьи, недоступности медицинских услуг ввиду их высокой стоимости или недостаточного размера семейных пособий. Комитет считает, что государства должны обеспечивать социальную защиту всех лиц, гарантируя всеобщий охват и наличие разумных, соразмерных и транспарентных критериев отбора; стоимостную и физическую доступность для бенефициаров; их участие и направление информации о предоставлении льгот.

В Докладе Генерального секретаря воспринята концепция «постепенного осуществления» прав человека, которая отражена в п. 1 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Обязательство по постепенному осуществлению требует от государств – участников Пакта не только постоянно улучшать существующие условия, но и запрещать любое преднамеренное принятие мер, ухудшающих их (т.е. регрессивные меры запрещены Пактом)¹, если только заинтересованные государства не в состоянии доказать, что эти меры были приняты после самого тщательного изучения всех альтернатив и что они оправданы с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте². Все должны быть охвачены системой социального обеспечения, особенно люди, принадлежащие к находящимся в неблагоприятном положении и маргинальным группам

¹ Замечание общего порядка № 19 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам от 4 февраля 2008 г. // Док. ООН E/C.12/GC/19. П. 42; См. также: Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека о мерах жесткой экономии и экономических, социальных и культурных правах от 7 мая 2013 г. // Док. ООН E/2013/82. П. 15.

² Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете от 11 августа 2009 г. // Док. ООН A/64/279.

населения. Каждое государство-участник должно разработать свои собственные меры с учетом своих конкретных обстоятельств, включая его финансовые ресурсы, население, географическое размещение населения и природные ресурсы. В конечном виде минимальные уровни социальной защиты должны предусматривать постепенный переход к системам всеобщей базовой социальной защиты для всех с целью обеспечения того, чтобы никто не опускался ниже определенного уровня доходов и чтобы каждый человек имел доступ к базовым общественным услугам, таким как водоснабжение и санитария, здравоохранение и образование¹. Постепенность осуществления национальных минимальных уровней социальной защиты не должна трактоваться в том смысле, что государствам предоставляется возможность откладывать их реализацию. Сразу после их достижения необходимо предусмотреть осуществление более высоких стандартов защиты в максимальных пределах бюджетно-финансовых и административных возможностей страны.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в п. 12 Замечания общего порядка № 3 (1990 г.), п. 28 Замечания общего порядка № 12 (1999 г.) о праве на достаточное питание (ст. 11 Пакта) и п. 18 Замечания общего порядка № 14 (2000 г.) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (ст. 12 Пакта) подчеркнул, что минимальные уровни социальной защиты можно рассматривать в качестве важных средств выполнения этого «минимального» обязательства. И напротив, они никогда не должны рассматриваться в качестве предельных уровней социальной защиты. По мнению МОТ, минимальный уровень социальной защиты является частью двумерной стратегии расширения схем со-

¹ См.: Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization, International Labour Organization, Geneva, 2011. URL: www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang--en/index.htm (дата обращения 11.01.2016 г.); Рекомендация МОТ № 202.

циального обеспечения, включающей в себя базовый набор социальных гарантий для всех (горизонтальная составляющая) и такой аспект, как постепенное осуществление более высоких стандартов (вертикальная составляющая)¹.

В своем Замечании общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что осуществление права на социальное обеспечение предполагает, что государства должны обеспечить, чтобы пособия являлись адекватными по размерам и продолжительности и предоставлялись в соответствии с положениями принципов соблюдения прав человека, таких как уважение человеческого достоинства и недискриминация. Это соображение требует того, чтобы программы социальной защиты не стигматизировали получателей помощи и не допускали унижительного обращения на всех этапах их осуществления². Этот подход нашел отражение в Рекомендации МОТ № 202, согласно которой государства должны обеспечивать адекватность пособий. Размер пособий должен устанавливаться в законодательном порядке и регулярно пересматриваться. В ходе формирования минимальных уровней социальной защиты государства должны обеспечивать уважение прав и достоинства лиц, охваченных социальными гарантиями.

Минимальное основное содержание прав, закрепленное в Международном пакте об экономических, социальных и

¹ См.: *Social Security for All: Building social protection floors and comprehensive social security systems. The strategy of the International Labour Organization*, Geneva, 2012. URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_sec_soc_34188.pdf (дата обращения 11.01.2016 г.). P. 3–7; *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*, International Labour Organization, Geneva, 2011. URL: www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang--en/index.htm (дата обращения 11.01.2016 г.), p. XXIII.

² См.: *Carmona M.S. From Undeserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems. Development Pathways, Working Paper № 1. United Kingdom, Banbury, 2014.*

культурных правах и подкрепленное дополнительными разъяснениями Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, является полезным при определении размера национальных минимальных уровней социальной защиты. Например, в Замечании общего порядка № 14 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по праву на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12 Пакта) дается разъяснение того, что следует понимать под обязательством государства – участника Пакта по этой статье: «а) обеспечение права доступа к объектам, товарам и услугам в области здравоохранения на недискриминационной основе, в особенности для уязвимых и социально отчужденных групп; б) обеспечение доступа к минимальному базовому питанию, являющемуся адекватным с точки зрения питательной ценности и безопасным, с целью обеспечения каждому человеку свободы от голода; в) обеспечение доступа к базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватное снабжение безопасной питьевой водой; г) обеспечение основными медикаментами, периодически определяемыми в Программе действий ВОЗ по основным медикаментам; д) обеспечение справедливого распределения всех объектов, товаров и услуг здравоохранения; е) принятие на основе имеющихся эпидемиологических данных и осуществление общенациональной государственной стратегии по охране здоровья и плана действий, учитывающих потребности в сфере здравоохранения всего населения; эти стратегии и план действий должны быть разработаны и должны периодически пересматриваться при соблюдении принципа участия населения и принципа транспарентности; они должны предусматривать методы, такие, как право на информацию о показателях и ориентирах в области здравоохранения, на основе которых можно пристально следить за достигнутым прогрессом; в рамках процедуры разработки стратегии и плана действий, а также определения их содер-

жания следует уделять особое внимание всем уязвимым или социально отчужденным группам».

Существующие документы ООН рекомендуют основывать национальные программы и планы действий по вопросам социального обеспечения на принципах транспарентности и гарантировать участие бенефициаров в управлении программами социальной защиты¹.

В Рекомендации МОТ № 202 содержатся прямые ссылки на прозрачный, подотчетный и рациональный характер ведения финансовых дел по социальным программам и указывается ряд важных элементов в этой сфере.

Как указывается в Рекомендации МОТ № 202, национальные минимальные уровни социальной защиты должны предусматривать установление «объективных, прозрачных, эффективных, простых в применении, быстрых, доступных и недорогостоящих процедур подачи и рассмотрения жалоб и апелляций».

Ценным является тот раздел Доклада Генерального секретаря, который посвящен конкретным маргинальным группам, находящимся в самом уязвимом положении. В нем нашел отражение обобщенный вариант наработок различных международных правозащитных механизмов в отношении этих категорий населения любой страны. Рассмотрим каждую из них.

Дети. Согласно положениям Конвенции о правах ребенка 1989 г., государства-участники должны поощрять и защищать все права детей, включая право на социальное обеспечение (ст. 26) и право на достаточный жизненный уровень (ст. 27). По Рекомендации МОТ № 202, национальный минимальный уровень социальной защиты должен обеспечить гарантии базового дохода для детей, с тем чтобы

¹ См.: Доклад независимого эксперта по вопросу о крайней нищете и правах человека от 9 августа 2010 г. // Док. ООН А/65/259. П. 88-93.

предоставить доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам (п. 5 (b)). Согласно правозащитным стандартам, политика социальной защиты должна учитывать интересы ребенка: устранять индивидуальные социальные проблемы, риски и уязвимости, в окружении которых дети могут рождаться или с которыми они могут сталкиваться в детстве из-за внешних обстоятельств¹. Социальная защита с учетом интересов детей также подразумевает охват особо уязвимых групп детей, включая детей-сирот, детей, пострадавших от ВИЧ/СПИДа, детей-инвалидов, детей-мигрантов, детей из числа маргинализированных этнических меньшинств, коренных народов и других экономически и социально исключенных групп².

Как показывает опыт, например, Перу, проведение специальной программы денежных переводов, направляемых при условии посещения врачей в дородовой и послеродовой период, привело к увеличению примерно на 65% таких посещений в медицинских клиниках и уменьшению числа домашних родов в районах, в которых были зарегистрированы высокие уровни материнской смертности³. Продовольственная помощь также может быть ценным компонентом более широкого подхода к деятельности по обеспечению права на питание⁴. Пенсии по старости тоже оказывают положитель-

¹ См.: Department for International Development, United Kingdom, HelpAge International, Hope and Homes for Children, Institute of Development Studies, ILO, Overseas Development Institute, Save the Children UK, United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Development Programme (UNDP) and the World Bank, *Advancing Child-Sensitive Social Protection* (2009).

² См., например: Док. ООН CRC/C/AND/CO/2 и A/HRC/11/9, пп. 73–83.

³ *Barrientos A., Niño-Zarazúa M.* The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium. ILO, Geneva, 2010. P. 9.

⁴ См.: *Barrientos A., Holmes R., Scott J.* Social Assistance in Developing Countries Database. Manchester, Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester, and the Overseas Development Institute, 2006.

ное воздействие на жизнь детей¹. Данные, собранные Всемирным банком, свидетельствуют о том, что обусловленные денежные пособия оказали позитивное воздействие на охват школьным образованием². Гарантии социальной защиты могут предотвращать и сокращать число случаев использования детского труда³. Данные по Латинской Америке указывают на то, что расширение доступа к пособиям по безработице и инвалидности непосредственно уменьшает масштабы распространённости детского труда⁴.

Пожилые люди. Необходимость обеспечения надёжного источника дохода в пожилом возрасте была признана в качестве права человека по Всеобщей декларации прав человека (ст. 22 и 25). В своем Замечании общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что для обеспечения пенсий по старости государства не могут полагаться исключительно на накопительные системы, поскольку многие люди работают в неформальном секторе экономики в качестве лиц, на которых лежат обязанности по бесплатному уходу, или не в состоянии выплачивать взносы в размере, необходимом для получения социальных пособий⁵. По этим причинам государства должны рассмотреть вопрос о создании ненакопительной пенсии

¹ *Gorman M.* Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families. London, HelpAge International, 2004. P. 32.

² *Fiszbein A., Schady N.* Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty. World Bank Policy Research Report № 47603 (2009). Chap. V.

³ См.: International Labour Organization, World Report on Child Labour: Economic vulnerability, social protection and the fight against child labour. Geneva, 2013.

⁴ *Rosati F.C., Cigno A., Tzannatos Z.* Child Labor Handbook, Social Protection Discussion Paper No. 0206. Washington, D.C., World Bank, 2002.

⁵ См.: *Абашидзе А.Х., Маличенко В.С.* Международные и национальные правовые средства обеспечения социальной справедливости в отношении лиц пожилого возраста // Успехи геронтологии. 2014. № 2. С. 291–296.

онной системы. Государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны в пределах имеющихся ресурсов предоставлять не требующие предварительных взносов пособия по старости с целью оказания помощи, по меньшей мере, всем пожилым лицам, которые по достижении пенсионного возраста не пользуются правом на получение пенсии по линии социального страхования.

Согласно Рекомендации МОТ № 202, национальные минимальные уровни социальной защиты должны гарантировать доход для лиц пожилого возраста. В отношении пожилых женщин наиболее благоприятным вариантом действий могло бы стать создание универсальных пенсионных систем, учитывающих гендерную проблематику.

Обеспечение основного гарантированного дохода в старости тесно связано с программами осуществления права на наивысший достижимый уровень здоровья пожилых людей¹. Дело в том, что размер расходов на медицинские услуги и лекарства может составлять три четверти доходов представителей беднейших групп населения². В этих обстоятельствах положительное влияние гарантий социальной защиты на уровень жизни пожилых людей может быть сведено на нет издержками, связанными с медицинским обслуживанием³. По этой причине требуется координация между программами, направленными на обеспечение основного гарантированного дохода, и программами, направленными на реализацию права на здоровье.

¹ См.: Thematic study on the realization of the right to health of older persons by the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health // UN Doc. A/HRC/18/37.

² См.: The Ageing and Development Report: Poverty, independence and the world's older people / Randel J. et al. (eds.). HelpAge International, 1999.

³ Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty. 31 March 2010 // UN Doc. A/HRC/14/31. Paras. 90-94.

Инвалиды. Принцип недискриминации, закрепленный в Конвенции о правах инвалидов, обязывает государства обеспечить, чтобы инвалиды пользовались своими правами на равной основе с другими лицами, в том числе правами на социальное обеспечение и достаточный жизненный уровень. Конвенция требует от государств-участников обеспечить доступ инвалидов к программам социальной защиты и сокращения масштабов нищеты и право тех, кто живет в нищете, и их семей на доступ к помощи со стороны государства с целью покрытия связанных с инвалидностью расходов (ст. 28).

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что государства должны обеспечить поддержание надлежащих доходов инвалидов, которые в силу нетрудоспособности или по причинам, связанным с нетрудоспособностью, утратили возможность зарабатывать средства к существованию, или размер заработка которых уменьшился, или которые не имеют возможности найти работу¹.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил, что государства-участники должны принимать специальные меры для обеспечения того, чтобы женщины-инвалиды имели равный доступ к услугам здравоохранения и социального обеспечения².

По мнению МОТ, национальные минимальные уровни социальной защиты, направленные на вовлечение и участие инвалидов, могли бы сыграть важную роль в оказании содействия государствам в выполнении их обязательств в отноше-

¹ Замечание общего порядка № 5 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о лицах с какой-либо формой инвалидности от 25 ноября 1994 г. // Док. ООН E/1995/22. П. 28.

² Общая рекомендация № 18 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин о женщинах-инвалидах 1991 г. // Док. ООН HRI/GEN/1/Rev.4. С. 239, 240.

нии прав инвалидов. В 87 странах не связанные с выплатой взносов пособия, предоставляемые инвалидам, позволяют им иметь минимальный уровень гарантированного дохода¹.

Работники неформального сектора. Лица, работающие в неформальном секторе экономики, нередко не охватываются системами социальной защиты, и в этом положении оказываются, прежде всего, женщины. В связи с этим договорные органы по правам человека постоянно призывают государства принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы работники неформального сектора могли осуществлять свои трудовые права и право на социальное обеспечение без какой-либо дискриминации. В Руководящих принципах по вопросу о крайней бедности и правах человека содержится призыв к государствам «принимать конкретные меры для обеспечения доступа живущих в бедности лиц, в частности, женщин и тех, кто трудится в неформальном секторе экономики, к благам социального обеспечения, включая социальные пенсии, которые были бы достаточными для поддержания достаточного жизненного уровня, а также доступа к услугам здравоохранения для них и их семей». Обязательство распространить сферу действия систем социального обеспечения на работников неформального сектора соответствует целям Рекомендации МОТ № 202².

Неграждане. В соответствии с Замечанием общего порядка № 19 (п. 31) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, государства должны постепенно обеспечить право на социальное обеспечение для всех лиц, находящихся на их территории, предоставляя особую защиту для обездоленных и уязвимых лиц и групп. Международная кон-

¹ International Labour Organization. World Social Protection Report 2014/15. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf (дата обращения 11.01.2016 г.). Р. XXIII.

² См.: International Labour Organization. Social Security for All. Р. 4.

венция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. регламентирует права трудящихся-мигрантов и членов их семей, включая право на социальное обеспечение (ст. 27), здоровье (ст. 28) и образование (ст. 30). Трудящиеся-мигранты пользуются всеми правами, предусмотренными в других международных договорах по правам человека. Эти обязательства распространяются на зарегистрированных и незарегистрированных мигрантов, беженцев и просителей убежища¹.

Государства – участники Конвенции о статусе беженцев должны, за некоторыми исключениями, предоставлять беженцам такие же условия, что и гражданам, в отношении гарантий социального обеспечения (ст. 24). В своем Замечании общего порядка № 14 (2000 г.) о праве на здоровье Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что государства должны предоставлять равный доступ всем, в том числе лицам, просящим убежища, и нелегальным мигрантам, к профилактическим, лечебным и паллиативным услугам здравоохранения.

Конституционный суд Южной Африки и Федеральный конституционный суд Германии в своих решениях подтвердили, что принцип недискриминации применяется в контексте осуществления мигрантами и просителями убежища права на социальное обеспечение². В ходе толкования Европейской социальной хартии Европейский комитет по социаль-

¹ См., например: Доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья о праве трудящихся-мигрантов на здоровье // Док. ООН A/HRC/23/41.

² См.: *Khosa and Others v. Minister of Social Development and Mahlaule and another v. Minister of Social Development*, 2004 (6) BCLR 569 (CC), and German Federal Constitutional Court, Press Office, “Provisions governing cash benefits provided for in the Asylum Seekers Benefits Act held unconstitutional”, press release No. 56/2012 of 18 July 2012.

ным правам также неоднократно подтверждал наличие у неграждан права на социальное обеспечение и социальную помощь¹.

В Рекомендации МОТ № 202 указывается, что в соответствии со своими международными обязательствами по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка или Конвенции о правах инвалидов государства обязаны распространять сферу действия минимального уровня социальной защиты без какого бы то ни было различия на любое лицо, находящееся на их территории или под их юрисдикцией. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, если государство стремится проводить различия между легальными резидентами и другими лицами в контексте осуществления права на социальное обеспечение, то такая дифференциация должна быть разумной, пропорциональной, объективной и отвечать законной цели².

Таким образом, минимальные уровни социальной защиты могут в значительной степени содействовать осуществлению ряда экономических и социальных прав, включая права на социальное обеспечение, здоровье, питание, жилье, образование и воду, в соответствии с обязательствами государств по международному праву прав человека. Успешная

¹ Выводы о применении Люксембургом положений Европейской социальной хартии, в частности п. 4 ст. 13.

² См.: Замечание общего порядка № 20 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о недискриминации экономических, социальных и культурных прав 2009 г. // Док. ООН E/C.12/GC/20; *Абашидзе А.Х.* Вклад комитета по экономическим, социальным и культурным правам в соблюдение государствами принципов равенства и недискриминации // К согласованной национальной политике предотвращения и противодействия расовой дискриминации и связанной с ней нетерпимости: разработка и осуществление национальных планов действий. Отчет о работе семинара. Санкт-Петербург, 29-30 сентября 2011 г. СПб: Российский Красный Крест. Санкт-Петербургское отделение, 2011. С. 77-83.

реализация минимальных уровней социальной защиты в плане обеспечения гендерного равенства, соблюдения минимальных экономических, социальных и культурных прав и защиты маргинальных групп населения, таких как дети, пожилые люди, инвалиды, работники неформального сектора и неграждане, будет зависеть от того, разработаны ли они в соответствии со стандартами и принципами в области прав человека и осуществляются ли они на их основе.

Глава IX

СОМАТИЧЕСКИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА КАК ВЫЗОВ

Вторая половина XX века характеризовалась интенсивным развитием науки, техники, производства. Научно-технический прогресс, как известно, имеет свои положительные и отрицательные стороны: с одной стороны, развитие науки и техники принесло улучшение уровня жизни, новые рабочие места, но, с другой стороны, достижения медицины, генетики, биологии и химии поставили общество в качественно иное состояние. Появилась реальная возможность не только улучшить мир вокруг, но изменить самого себя, весь человеческий род. В частности, человек получил возможность прекращать свою жизнь или жизнь родных ему людей (эвтаназия, аборт по причине предрасположенности зачатого к болезням), участвовать в выборе пола как своего, так и зачатого ребенка. Работодатель на основании генетических данных, свидетельствующих о болезни потенциального работника, может отказать в приеме на работу. Люди одного пола могут вступать в брак и усыновлять ребенка либо благодаря репродуктивным технологиям иметь своего ребенка. Для поддержания жизни человека, обновления и омоложения организма стало возможным использовать стволовые клетки, наиболее простым способом их изыскания являются человеческие эмбрионы. В ближайшем будущем наука позволит

клонировать человека, и появление двух генетически идентичных, но душевно различных людей приведет к целому комплексу проблем, в том числе и правовых. Изучение генома человека стало причиной того, что некоторые ученые позволяют себе делать заявления об обнаружении «гена преступности», наличие которого напрямую ведет к генетической дискриминации, хотя человек с подобным геном может прожить всю жизнь и не совершить ни одного преступления, а может и вывести в будущем вакцину против СПИДа. Деление человеческих ген на «плохие» и «хорошие» является поводом к выведению «идеальных людей».

Перечисленные примеры лишь капля в море сравнительно с надвигающейся на нас будущей неизвестностью. Между тем нельзя забывать, что наука – лишь одно из средств постижения мира, которое в настоящее время пользуется наибольшей популярностью. Однако сами ученые отмечают пределы научного познания: отделив «ген преступности», можно нарушить всю генетическую систему человека. Ученые далеки от познания всей сложности и многогранности мира, она доступна лишь Творцу этого мира. В этих условиях охранительная функция права приобретает чрезвычайно актуальное значение, она должна предохранять общество от разрушения его многовековых основ. Так, например, законодательное разрешение однополым семье иметь ребенка влечет за собой нарушение права ребенка на разнополых родителей, являющихся основой его гармоничного развития. Семья в настоящее время продолжает являться основой общества, и правовые нормы, устанавливаемые государством, не должны способствовать «размытию» традиционного понятия семьи¹.

¹ См.: *Кабанов В.Л.* Защита семьи на повестке дня международного сообщества // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2015. № 1. С. 150-157.

На уровне доктрины предпринимаются попытки выделить и обособить группу таких прав человека, которые основываются на фундаментальной мировоззренческой уверенности в «праве» человека самостоятельно распоряжаться своим телом: осуществлять его «реставрацию» или изменять функциональные возможности организма. Такие права человека именуется в качестве «соматических» (от греч. soma – тело), под которыми подразумеваются признанная обществом и государством возможность определенного поведения, выражающаяся в полномочиях по распоряжению человеком своим телом. То есть это соматические притязания, получившие признание общества и правовое закрепление. Формы правового закрепления и наименования данных прав могут быть различны, возможно установление определенных правовых ограничений на их использование. Исчерпывающий перечень соматических притязаний человека и основанных на них соматических прав не существует. Приведем примерный перечень соматических прав:

- 1) право на смерть;
- 2) права человека относительно его органов и тканей;
- 3) «сексуальные права» человека (возможность искать, получать и передавать информацию, касающуюся сексуальности, сексуальное образование, выбор партнера, возможность решать, быть человеку сексуально активным или нет, самостоятельно решать вопрос о добровольных сексуальных контактах, вступлении в брак; вопрос о легализации проституции; оборот порнографической продукции и правовое регулирование положения сексуальных меньшинств);
- 4) репродуктивные права человека (позитивного характера: искусственное оплодотворение; и негативного характера: аборт, стерилизация, контрацепция);
- 5) право на перемену пола;

б) право на клонирование как всего организма, так и отдельных органов;

7) право на употребление наркотиков и психотропных веществ.

Теоретическая разработка соматических прав человека началась в рамках конституционного права (В.И. Крусс, М.А. Лаврик)¹, теории права и философии права (А.И. Ковлер, О.Э. Старовойтова)². В международном праве данный вопрос изучается в рамках международной защиты прав человека в сфере биоэтики (А.Х. Абашидзе, С.И. Глушкова, А.И. Йорыш, А.М. Солнцев)³.

Как отмечает основоположник теории соматических прав профессор В.И. Крусс, природа «соматических» прав крайне своеобразна: здесь человек не только претендует на радикальное изменение первородной телесной целостности, но также выдвигает определенные претензии обществу.

¹ См.: *Крусс В.И.* Личностные («соматические») права человека в конституционном и философско-правовом измерении: к постановке проблемы // Государство и право. 2000. № 10. С. 43–50; *Лаврик М.А.* Правое Тело. Соматические права человека: взгляд из Сибири. – Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 2007.

² *Старовойтова О.Э.* Юридический механизм реализации и защиты соматических прав человека и гражданина в Российской Федерации (историко-правовой и теоретический анализ: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2006; *Старовойтова О.Э.* Соматические права и генетический риск // Конституционное общество и проблемы совершенствования законодательства: сборник научных трудов. СПб.: Изд-во ГУАП, 2007. С. 58–62; *Ковлер А.И.* Антропология права: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002. (Глава 14. Личностные права: есть ли пределы?)

³ *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Нюрнбергский кодекс и дальнейшее международно-правовое регулирование вопросов биоэтики // Российский ежегодник международного права 2006. СПб., 2007. С. 122–133; *Глушкова С.И.* Права человека в России: учебное пособие. М., 2005. С. 363–391; *Йорыш А.И.* Правовые и этические проблемы клонирования человека // Государство и право. 1998. № 11.

Своеобразен и предмет правовых притязаний: будучи лишь отчасти материальным он вместе с тем принципиально определен персональными характеристиками правообладателя¹.

Как уже было обозначено, появление различных исследований по соматическим правам человека связано с развитием прежде всего биоэтики, которая оказала большое влияние на указанные права человека. Впервые термин «биоэтика» появился в научной литературе в 1970 г. в статье американского онколога *Ванна Ренсселера Поттера* под названием «Биоэтика: наука выживания». Биоэтика – сравнительно новая дисциплина, соединяющая в себе биологические знания и познание системы человеческих ценностей, это мультидисциплинарная область исследования условий и последствий научно-технического прогресса в биомедицине.

Однако термин «биоэтика» имеет двоякое происхождение. Примерно в то же время термин начал использоваться в Вашингтоне ученым *Андре Хеллегерсом*, который употреблял его для обозначения вопроса, ставшего научной областью изучения и движением в отношении государственной политики и наук о жизни (бионаук). Разные предпосылки этих двух ученых, биология в случае *Поттера* и медицина в случае *Хеллегерса*, создали условия для того, чтобы содержание новой дисциплины имело разные направленности. *Хеллегерс* понимал биоэтику как новый подход к разрешению моральных конфликтов, возникающих из-за появления новой медицины. В то время как представление *Поттера* было более всеобъемлющим и глобальным; он рассматривал биоэтику как моральный анализ баланса жизни на всей планете, как настоящее и будущее жизни и качества жизни². В любом

¹ *Сланов О.Т., Цалиев А.М.* Право на телесную, физическую свободу человека в контексте теории соматических прав // *Право и политика.* 2008. № 2. С. 400-403.

² *H. ten Have, Bert Gordijn.* Bioethics in a European perspective. Springer: Kluwer Academic Publishers, 2001. P. 17.

случае, после своего становления биоэтика мало-помалу стала приближаться к медицинской науке, сконцентрированной на этических проблемах начала и конца жизни¹.

Биоэтика, во-первых, рассматривает проблемы ценностного характера, свойственные всем профессиям, связанным с живой природой; во-вторых, она распространяется на все биомедицинские исследования вне зависимости от того, имеют ли они прямую связь с лечением больных; в-третьих, она включает в себя социальные вопросы, связанные с контролем за популяционными процессами; в-четвертых, она касается проблем существования животных и растений, соблюдения экологических требований; в-пятых, биоэтика ориентирована на процессы принятия решений и поэтому является сферой оценки практического действия.

Вместе с тем современная биомедицинская этика отличается и от традиционной медицинской этики, которая является профессиональной этикой. Преобладающее внимание она уделяет правам и обязанностям врача по отношению к пациентам, а также нормативному регулированию взаимоотношений между медицинскими работниками. Предметом биомедицинской этики является нравственное отношение общества в целом и профессионалов-медиков в особенности к человеку – его жизни, здоровью, смерти; она выдвигает на первый план защиту жизни и здоровья человека.

Иными словами, биоэтика способна совместить и сопоставить право и мораль, поставить ограничения для развития соматических прав. Взаимосвязь соматических прав и биоэтики нашла свое отражение в правовых актах национального и международного характера. Вопросами, связанными с обозначенными проблемами, плотно занимаются ООН, ЮНЕСКО и Совет Европы.

¹ *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Формирование международно-правового регулирования вопросов биоэтики // Эскулап. Семейная медицина. 2007. №1. С. 57-60.

В рамках ООН по этой проблеме было принято достаточно много актов, включая резолюцию ЭКОСОС 2001/39 «Генетическая конфиденциальность и недискриминация» от 26.07.2004 г., резолюцию Комиссии по правам человека 2003/69 «Права человека и биоэтика» от 25.04.2003 г. Особо стоит отметить процесс обсуждения (с 2001 г.) проекта международной конвенции ООН против клонирования человека в рамках Шестого комитета (юридический) Генеральной Ассамблеи ООН. В результате отсутствия консенсуса среди государств в 2005 г. была принята не конвенция, а Декларация ООН о клонировании человека 59/280, притом, что 84 члена ООН проголосовали «за» (в том числе Россия) и 34 – «против». Основным камнем преткновения между государствами – членами ООН является вопрос о том, следует ли запретить все виды клонирования человеческих клеток, в том числе и терапевтическое клонирование, или только клонирование в целях воспроизводства человека. США и ряд других стран выступают за полный запрет на клонирование человека, ему противостоит блок государств (преимущественно страны Европы), выступающий за частичный запрет на клонирование, предлагая разрешить клонирование в терапевтических целях.

В Декларации о клонировании человека 2005 г. содержится следующий призыв к государствам – членам ООН: принять все меры, необходимые для соответствующей защиты человеческой жизни в процессе применения биологических наук; запретить все формы клонирования людей в такой мере, в какой они несовместимы с человеческим достоинством и защитой человеческой жизни; принять меры, необходимые для запрещения использования методов генной инженерии, которые могут противоречить человеческому достоинству; принять меры для предотвращения эксплуатации женщин в процессе применения биологических наук. При этом государствам предлагается безотлагательно принять и осуществить национальные законы для обеспечения выполнения указанных мер.

ЮНЕСКО также занимает активную позицию по международно-правовому регулированию некоторых аспектов соматических прав человека и биоэтики. Программа ЮНЕСКО по биоэтике была основана в 1993 г., а с 2002 г. она является одним из приоритетных направлений деятельности ЮНЕСКО. В рамках Программы функционируют два совещательных органа: Международный комитет по биоэтике (МКБ), состоящий из 36 независимых экспертов, которые следят за тем, чтобы при проведении научных исследований оставался неизменным принцип уважения достоинства каждого человека и его прав, и Межправительственный комитет по биоэтике (МПКБ), состоящий из представителей 36 стран – членов ЮНЕСКО, которые встречаются как минимум раз в 2 года с целью проведения анализа рекомендаций МКБ. МПКБ уведомляет МКБ о своих решениях и представляет их, а также предложения по реализации решений на рассмотрение Генеральному директору ЮНЕСКО для последующей передачи государствам-членам, Исполнительному комитету и Генеральной конференции.

Важным практическим результатом реализации Программы явилось принятие Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека в 1997 г. на 29-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО. В 2003 г. была принята Декларация о генетических данных человека¹, а в 2005 г. – Всеобщая декларация о биоэтике и правах человека², которая носит новаторский характер, в особенности ее положения, касающиеся социальной ответственности, доступа к качественным медицинским услугам, неприкосновенности и кон-

¹ Солнцев А.М. Декларация о генетических данных человека (перевод, предисловие) // Международное право – International law. 2004. № 3 (19). С. 239-271.

² Текст см.: Резолюция 36, принятая Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее 33-ей сессии «Всеобщая декларация о биоэтике и правах человека» от 19 октября 2005 года // Московский журнал международного права. 2006. №2 (62). С. 259-272.

фиденциальности частной жизни, совместного использования благ¹.

Всеобщая декларация о биоэтике и правах человека не является обязательной для исполнения с точки зрения международного права. Однако ее единодушное принятие государствами – участниками ЮНЕСКО служит не просто символическим, но наделяет Декларацию моральным авторитетом и порождает моральные обязательства. Впервые за всю историю биоэтики все государства – члены международного сообщества торжественно заявили о своей приверженности уважению и применению основных принципов биоэтики, сформулированных в одном едином тексте. Инновационный характер Декларации заключается в том, что она провозглашает обязательства правительств соблюдать ряд биоэтических принципов. Принятие Декларации также демонстрирует, что на сегодняшний день существует согласие относительно принципов, которые лежат в основании международной мультикультурной биоэтики, которая в свою очередь прочно базируется на международно признанных правах человека².

Советом Европы (СЕ) регулирование соматических прав человека осуществляется в различных формах: путем принятия конвенций или рекомендаций Комитетом Министров СЕ и Парламентской Ассамблеей СЕ (ПАСЕ). Защита соматических прав осуществляется в рамках юрисдикции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).

В рамках Совета Министров СЕ принято более 25 рекомендаций по таким вопросам, как: создание банков пупочной крови, торговля человеческими органами, вопрос

¹ *Володин В.П.* Комментарий к материалам Тридцать третьей сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО 2005 г. // Московский журнал международного права. 2006. № 2 (62). С. 256.

² *Абашидзе А.А., Солнцев А.М.* Новое поколение прав человека: соматические права // Московский журнал международного права. 2009. № 1 (73). С. 69-82.

ксенотрансплантологии, защита медицинских данных и т.д., и около 20 рекомендаций ПАСЕ по таким вопросам, как: биотехнологии и интеллектуальная собственность, защита генома человека, стволовые клетки, психиатрия и права человека и т.д.¹

Единственным обязательным документом в сфере международно-правового регулирования соматических прав является Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины (сокр. – Конвенция о правах человека и биомедицине), принятая в г. Овьедо 4 апреля 1997 г. с 4 протоколами: дополнительный Протокол, касающийся запрещения клонирования человеческих существ (Париж, 12.01.1998 г.), дополнительный Протокол относительно трансплантации органов и тканей человека (Страсбург, 24.01.2002 г.), дополнительный Протокол в области биомедицинских исследований (Страсбург, 25.01.2005 г.) и дополнительный Протокол о генетическом тестировании в медицинских целях (Страсбург, 27.11.2008 г.). Все указанные акты вступили в юридическую силу, за исключением последнего Протокола 2008 г., Российская Федерация в них не участвует².

В соответствии с Конвенцией о правах человека и биомедицине государства-участники обязуются защищать достоинство и индивидуальность каждого человеческого существа, гарантировать каждому уважение целостности и неприкосновенности его личности и соблюдение других прав и основных свобод при использовании достижений биологии и медицины. Среди прав и свобод человека, которые закрепля-

¹ Подробнее см.: Texts of the Council of Europe on bioethical matters. v. I-II. Strasbourg, July 2004. URL: <http://www.coe.int/en/web/bioethics/home> (доступно на 01.02.2016 г.).

² Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине. URL: http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/ru_RU/7780840.

ет Конвенция, необходимо отметить прежде всего следующие: право на выбор вмешательства или невмешательства в сферу своего здоровья. Данное вмешательство возможно только при свободном и осознанном согласии человека, основанном на информированности (ст. 5); право каждого на уважение его частной жизни в сфере, касающейся сведений о его здоровье (п. 1 ст. 10); право каждого на ознакомление с любой собранной информацией о состоянии его здоровья (п. 2 ст. 10); запрет дискриминации личности на основании ее генетических особенностей (ст. 11); запрет на использование вспомогательных репродуктивных технологий в целях выбора пола будущего ребенка. Исключением являются случаи их использования для предотвращения тяжелого заболевания, наследуемого вместе с полом (ст. 14); право лиц, выступающих в качестве испытуемых, на информацию о своих правах и гарантиях своей защиты (ст. 16); запрет создания эмбрионов человека в исследовательских целях (п. 2 ст. 18); запрет на использование тела человека и частей его тела для извлечения финансовой выгоды (ст. 21); право каждого на судебную защиту в случае нарушения прав, признанных Конвенцией (ст. 23).

Для контроля за выполнением государствами-участниками положений Конвенции, внесения поправок и применения Конвенции в соответствии с последними достижениями науки в 1997 г. был создан Руководящий комитет по биоэтике (CDBI).

Согласно ст. 1 Дополнительного протокола 1998 г. к Конвенции о правах человека и биомедицине 1997 г., любое вмешательство, нацеленное на создание человеческого существа, генетически идентичного другому человеческому существу, живому или умершему, запрещено.

Дополнительный протокол 2002 г. применяется к трансплантации органов и тканей человека, осуществляемой в лечебных целях, а также к тканям, к клеткам, включая кровобразующие зародышевые клетки. Целью данного допол-

нительного Протокола является определение и защита прав доноров органов и тканей, как живых, так и умерших, а также лиц, которым осуществляется пересадка органов и тканей человеческого происхождения. Дополнительный протокол 2002 г. состоит из преамбулы и 11 глав: цели и сфера применения; общие положения; удаление органов и тканей у живого лица; удаление органа и ткани у умерших лиц; имплантация органа или ткани, удаленных в целях, отличных от целей пожертвования для имплантации; запрещение извлечения финансовой выгоды; конфиденциальность; нарушения положений Протокола; сотрудничество сторон; связь между настоящим Протоколом и Конвенцией, пересмотр Протокола и заключительные положения.

Дополнительный протокол 2005 г. к Конвенции о правах человека и биомедицине 1997 г. напрямую продолжает тему, начатую Нюрнбергским кодексом 1947 г.¹ Целью этого акта является определение и гарантирование основополагающих прав в сфере биомедицинских исследований, в частности, тех лиц, которые принимают участие в таких исследованиях².

В Дополнительном протоколе о генетическом тестировании в медицинских целях 2008 г. прописаны принципы, касающиеся, в частности, качества генетических исследований, информирования и получения согласия пациента, а также генетического консультирования. В нем закреплены общие правила проведения генетических тестов и впервые на международном уровне подняты вопросы самостоятельного

¹ *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Нюрнбергский кодекс и дальнейшее международно-правовое регулирование вопросов биоэтики // Российский ежегодник международного права 2006. 2007. С. 122-133.

² См.: *Тарасьянц Е.В.* Международно-правовые аспекты защиты прав человека при проведении биомедицинских исследований // Московский журнал международного права. 2008. №2 (70). С. 62-81; *Крылова Н.Е.* Некоторые этико-правовые вопросы проведения биомедицинских исследований на человеке // Государство и право. 2007. № 4. С. 32-39.

доступа пациентов к генетическим экспресс-тестам, которые в будущем могут предлагаться на коммерческой основе. Протокол также определяет условия проведения тестов в отношении людей, не способных дать своего согласия. Кроме того, дополнительный Протокол содержит положения, касающиеся защиты частной жизни и права на информацию, полученную в результате генетического тестирования. Протокол также затрагивает вопросы генетического скрининга.

В решениях Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) нередко затрагиваются вопросы защиты соматических прав (согласие на лечение, обследование, удаление органов и тканей), репродуктивных прав (пренатальная диагностика, оплодотворение, аборт)¹ и касаются статей 2, 3, 5, 6 и 8 Европейской конвенции по правам человека. Например, дело «Зет (Z) против Финляндии» (25.02.1997 г.), дело «Серинг (Soering) против Великобритании» (7.07.1989 г.), дело «Винтерверп (Winterwerp) против Нидерландов» (24.10.1979 г.), дело «Во (Vo) против Франции» (08.07.2004 г.), дело «Ламберт (Lambert) против Франции» (25.06.2015 г.) и другие дела.

По существу рассмотрим дело «Во против Франции», суть которого состоит в следующем. В гинекологическое отделение больницы поступили две пациентки с одинаковыми фамилиями. Перепутав их, врач произвел в отношении заявительницы, пришедшей на обследование по беременности, действия, предназначенные для удаления контрацептивной спирали. Это привело к разрыву амниотического мешка и необходимости проведения аборта по медицинским показа-

¹ Подробнее см.: Developments in the field of bioethics in the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), Strasbourg, 20 November 2015. DH-BIO/INF (2015) 12. URL: <http://www.coe.int/en/web/bioethics/european-court-of-human-rights>; Дашян М. Биоэтика права в решениях Европейского суда по правам человека // Бизнес-адвокат. 2004. № 13.

ниям. Кассационный суд Франции отказался квалифицировать как непредумышленное убийство действия врача, которые – по его небрежности или неосторожности – привели к смерти в утробе матери человеческого плода, хотя еще не жизнеспособного, но уже близкого к тому, чтобы стать таковым. Суд также отказался признать плод в утробе матери человеческим существом, пользующимся защитой уголовного права. Заявительница утверждала, что положение, при котором отсутствует защита еще не появившегося на свет ребенка, со стороны уголовного права Франции является недопустимым и образует нарушение ст. 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 1950 г. Однако ЕСПЧ не принял расширенного толкования права на жизнь неродившегося ребенка. Данное дело затрагивает важный вопрос: с какого момента начинается жизнь, с какого момента необходимо защищать жизнь?¹ С момента зачатия, с пятого месяца после зачатия, с момента рождения и перерезания пуповины, с момента получения свидетельства о рождении? В ряде международных договоров по правам человека этот вопрос не уточняется. Исключением является Американская конвенция о правах человека (22.11.1969 г.), где в ст. 4.1 говорится: «Каждый человек имеет право на уважение его жизни. Это право защищается законом и, как правило, с момента зачатия». В ст. 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4.11.1950 г.) указанный вопрос решается в общем виде: «право каждого лица на жизнь охраняется законом». Представляется, что ЕСПЧ мог пойти привычному пути расширительного толкования и встать на защиту неродившегося ребенка, но большинство судей ответили отрицательно.

¹ Подробнее по этому вопросу см.: *Романовский Г.Б.* Юридическое определение момента возникновения права на жизнь // Государство и право. 2007. № 11.

Правовые проблемы, связанные со сменой пола, также неоднократно были предметом рассмотрения ЕСПЧ. Так, была рассмотрена жалоба от заявительницы из России, обжаловавшей действия властей (органов Минздрава), отказавших ей в выдаче нового паспорта перед операцией по смене пола. До 1 января 1994 г. смена документов не составляла больших сложностей. В Институте психиатрии претенденты на смену пола проходили обследование, и компетентная комиссия давала заключение о необходимости операции тому или иному пациенту и рекомендовала смену паспорта. С этим заключением пациент до операции обращался в ЗАГС по месту жительства, где вносились исправления в свидетельство о рождении, на основании чего выписывался новый паспорт. Как указано в материалах, приложенных к жалобе, с 1 января 1994 г. некоей «инструкцией» в России наложен запрет на смену паспортов транссексуалам до принятия соответствующего внутреннего закона о коррекции пола. Поскольку на Украине такой закон существует с 6 мая 1993 г., то такие пациенты могут поменять пол, а заодно паспорт и гражданство. В случае обратившейся в Страсбург заявительницы операция была проведена полулегально и некачественно в украинской клинике, а в России ей было отказано в медицинской и правовой помощи. Жалоба была признана неприемлемой *ratione temporis*, т.е. события имели место до ратификации Россией Европейской конвенции. В сходном случае «Ботелла против Франции» Суд признал вину Франции (решение от 25 марта 1992 г.) ввиду нарушения ст. 8 Европейской конвенции (право на частную жизнь).

Следует подчеркнуть, что не только государства вовлечены в процесс обсуждения актуальных вопросов биоэтики, но и мировые религии. Как отмечал профессор Ю.Е. Карлов, в современных международных отношениях все определеннее проявляет себя религиозный фактор, связанный с непосредственным участием в мировой политике различных

религиозных объединений и организаций. Рассматриваемые аспекты непосредственно связаны с морально-этическими принципами мировых религий и объективно укрепляют тенденцию к универсализации современного международного права¹. Так, например, на Юбилейном Архиерейском Соборе Русской Православной Церкви в 2000 г. были приняты «Основы социальной концепции Русской Православной Церкви», где четко изложено мнение Русской Православной Церкви по вопросам клонирования, суррогатного материнства, трансплантологии и т.д.² Отметим, что другие мировые религии также официально выразили свое отрицательное отношение по вопросу клонирования человека³.

В Российской Федерации общая картина правового регулирования вопросов, связанных с соматическими правами человека, такова: единого закона не существует, хотя проект федерального закона (далее – ФЗ) «О правовых основах биоэтики и гарантиях ее обеспечения» был внесен в Государ-

¹ Карлов Ю.Е. Религия и международное право // Международное право: учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2005. С. 572-574.

² Основы социальной концепции Русской Православной Церкви. М., 2000. С текстом Концепции можно ознакомиться на официальном Интернет-сайте Московского Патриархата <www.mospat.ru>. Подробнее о самой Концепции см.: О социальной концепции русского православия // под ред. М. П. Мчедлова. М., 2002. Также см.: Православие и проблемы биоэтики. М., 2001; *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Проблематика защиты прав человека и Православие // Духовно-нравственная культура в высшей школе: материалы XXII Международных образовательных Рождественских чтений. Москва, 29 января 2014 г. М: РУДН, 2014. С. 155-172.

³ Заявление Церковно-общественного Совета по биомедицинской этике при Московском Патриархате «Об этической недопустимости клонирования человека» от 20.10.1999 г., Мнение Святейшего Престола относительно клонирования человека в целях воспроизводства от 17.07.2003 г., Фетву шейха Юсефа аль-Карадави по вопросу клонирования от 2002 г. // Тексты документов см.: *Овчинский В.С.* Криминология и биотехнологии. М., 2005. С. 177-178, 186-189.

ственную думу РФ в 1997 г., но 15 марта 2003 г. проект был отклонен в первом чтении¹. Законопроект состоял из 7 разделов: общие положения, правовые основы этики государственной политики в области здоровья и здравоохранения; правовые основы биоэтики отношений, возникающих в сфере здоровья; гарантии обеспечения биоэтики в вопросах, связанных с геномом человека; правовые основы биоэтики научных исследований; биоэтика в области трансплантации органов и тканей; организационные основы обеспечения гарантий в области биоэтики и заключительные положения.

Среди действующих законов, затрагивающих вопросы биоэтики, можно отметить ФЗ РФ «О временном запрете на клонирование человека» от 20 мая 2002 г., Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан 1993 г., ФЗ «О трансплантации органов и (или) тканей человека» 1992 г.

В целом, соматические права требуют дальнейших теоретических разработок с целью выработки научного и общего нормативного решения. Следует принять во внимание, что ряд государств пошли по пути разрешения на правовом уровне однополых браков, клонирования человека, разрешения эвтаназии, различных манипуляций с эмбрионами. Например, 11 июня 2013 г. Государственная дума РФ в целях «защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» в окончательном чтении приняла закон, дополняющий КоАП РФ ст. 6.21, устанавливающую ответственность за «пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних». Закон вступил в силу 30 июня 2013 г. Следует подчеркнуть, что проблема, связанная с международно-правовым поощре-

¹ Постановление Государственной Думы РФ № 1253-III ГД // Правовая система «Гарант».

нием соматических прав, может повлечь необратимые и труднопрогнозируемые последствия для существования человеческого рода вообще. В настоящее время на международно-правовом уровне (ООН и Совет Европы) существует консенсус об ограничении соматических прав человека.

Глава X

БИОЭТИКА И СВЯЗАННЫЕ С НЕЙ ВЫЗОВЫ ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ или Европейский суд) всё чаще поступают жалобы, в которых затрагиваются вопросы репродуктивных прав, искусственного оплодотворения, эвтаназии, обязательного согласия пациента на лечение или медицинские обследования, этические аспекты, касающиеся ВИЧ-инфекций, хранения биологического материала государственными органами и права на доступ к информации о биологическом происхождении. Обратной стороной научно-технического прогресса стало возникновение новых угроз для достоинства человеческой личности. Уязвимость индивида перед лицом развития биомедицинских технологий, генной терапии, исследований в области стволовых клеток и клонирования привело к появлению в практике Европейского суда новой категории дел: о правах человека и биоэтике.

Рассматривая жалобы на нарушение прав и свобод человека, Европейский суд руководствуется Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протоколами к ней. Однако применительно к делам о нарушении прав человека в связи с проведением действий медицинского характера ЕСПЧ использует также Конвенцию

СЕ о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины (далее – Конвенция 1997 г.)¹, которая была открыта для подписания 4 апреля 1997 г. и вступила в силу в декабре 1999 г.², а также четыре протокола, дополняющих этот договор³. ЕСПЧ ссыался на Конвенцию 1997 г. в решениях по делам: *Во против Франции*⁴, *Эванс против Соединенного Королевства*⁵, *М.А.К. и Р.К. против Соединенного Королевства*⁶, *В. С. против Словакии*⁷ и других.

¹ Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the application of biology and medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine. DIR/JUR (96) 14, Strasbourg, November 1996.

² По состоянию на 1 февраля 2016 года Конвенцию подписали 35 стран из 47, входящих в состав Совета Европы, и 21 ее ратифицировала.

³ Дополнительный протокол к Конвенции о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины, касающийся запрещения клонирования человеческих существ (Париж, 12 января 1998 г.); Дополнительный протокол к Конвенции о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины, касающийся трансплантации органов и тканей человека (Страсбург, 24 января 2002 г.); Дополнительный протокол к Конвенции о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины, касающийся биомедицинских исследований (Страсбург, 25 января 2005 г.); Дополнительный протокол к Конвенции о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины, касающийся генетических тестирований в медицинских целях (Страсбург, 27 ноября 2008 г.).

⁴ Постановление Европейского суда по правам человека от 8 июля 2004 г., жалоба номер 53924/00, § 35.

⁵ Постановление Большой Палаты Европейского суда от 10 апреля 2007 г., жалоба номер 6339/05, § 40.

⁶ Постановление Европейского суда от 23 марта 2010 г., жалобы номер 45901/05 и 40146/06, § 31.

⁷ Постановление Европейского суда от 8 ноября 2011 г., жалоба номер 18968/07, § 76-77.

Конвенция 1997 г. является первым всеобъемлющим многосторонним договором, разрешающим медико-биологические вопросы прав человека¹. Наравне с Конвенцией 1997 г., Европейский суд также регулярно обращается к практике Руководящего комитета по биоэтике Совета Европы. Например, в решении о приемлемости жалобы *Вилкинсон против Соединенного Королевства* от 8 февраля 2006 г. и *С.Х. и др. против Австрии*².

Применительно к практике Европейского суда под «биоэтикой» понимается защита человеческой личности, а именно ее прав и, в частности, человеческого достоинства в связи с развитием биомедицинских наук³.

Жалобы категории «биоэтика и права человека», которые поступают в ЕСПЧ, как правило, подпадают под действие ст. 2 (право на жизнь), 3 (запрет пыток), 5 (право на личную неприкосновенность), 6 (право на справедливое судебное разбирательство) и, особенно часто, 8 (право на уважением частной и семейной жизни) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Рассмотрение дел данной категории представляет определенную сложность по нескольким причинам. Прежде всего, в них затрагиваются очень деликатные вопросы физического и психологического состояния человека. Такие жалобы, как правило, касаются вопросов, по которым в государствах – членах Совета Европы отсутствует консенсус, например, вопросы эвтаназии. Наконец, к данной группе жалоб

¹ Roberto Andorno. The Oviedo Convention: A European Legal Framework at the Intersection of Human Rights and Health Law // Journal of International Biotechnology Law. 2005. № 2. P. 133.

² Постановление Большой Палаты Европейского суда по правам человека от 3 ноября 2011 г., жалоба номер 57813/00, § 35.

³ Отчет о проведении исследования «Проблемы биоэтики в свете судебной практики Европейского суда по правам человека», подготовленный в 2009 г. и обновлённый в 2012 г. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_bioethics_RUS.pdf.

относятся дела, где поднимается вопросы соотношения общественных интересов (например, интерес государства в поддержании здоровья населения) и интересов частного лица (например, желание лица при любых обстоятельствах сохранить конфиденциальность информации относительно своего положительного ВИЧ-статуса), а также соотношения интересов заявителя и третьих лиц. Примером могут служить дела о праве заключённого, отбывающего длительный срок наказания, зачать ребёнка путём искусственного оплодотворения, а также дела о выяснении заявителем того, кто является его/её биологической матерью, когда последняя желает сохранить анонимность.

В практике ЕСПЧ можно выделить несколько групп дел, затрагивающих вопросы биомедицинского характера.

Первая группа включает дела о *репродуктивных правах*, в частности, случаи ограничения *права на медицинский аборт*, следствием чего стал значительный ущерб здоровью матери после рождения ребёнка¹.

В деле *Тысяк против Польши*² заявительнице было отказано в разрешении на проведение медицинского аборта, хотя существовала реальная угроза, что она потеряет зрение. В течение шести месяцев беременности зрение заявительницы постоянно ухудшилось. Это сопровождалось психологическими проблемами и личными проблемами. В своей жалобе заявительница утверждала, что отказ врачей сделать ей аборт по медицинским показаниям подверг её здоровье серьёзной опасности, что привело к нарушению права на неприкосновенность частной жизни (ст. 8 ЕКПЧ). В связи с данным делом Европейский суд коснулся вопроса о характере

¹ Например, Постановление Большой Палаты ЕСПЧ по делу Драон против Франции [Draon v. France] от 6 октября 2005 г. (жалоба №1513/03) об ограничении размера компенсации ущерба, полагающегося родителям детей, инвалидность которых была установлена после рождения.

² Постановление Европейского суда от 20 марта 2007 г., жалоба номер 5410/03.

и объёме позитивных обязательств государств в связи с обеспечением «неприкосновенности» частной жизни. Исходя из фундаментального принципа – принципа верховенства права, Европейский суд отметил, что нормы национального права должны обеспечивать правовую защиту от вмешательства органов государственной власти в гарантированные ЕКПЧ права. Вместе с тем, ст. 8 ЕКПЧ не содержит четких процессуальных требований, а для эффективной реализации прав, установленных вышеупомянутым положением, необходимо соблюдение принципа справедливости в процессе принятия соответствующих решений и учет в должной мере интересов, которые она защищает. Учитывая особые обстоятельства дела и, в особенности характер принимаемых решений, необходимо установить, был ли заявитель вовлечен в процесс принятия решений, рассматриваемый в целом, в той степени, которая обеспечила бы необходимую защиту его или ее интересов.

В деле *Р. Р. против Польши*¹ речь шла о своевременном проведении медицинской диагностики, которая, в свою очередь, позволила бы определить наличие условий для проведения медицинского аборта: заявительница жаловалась на отказ в праве на проведение пренатальной генетической диагностики во время беременности по причине отсутствия надлежащего консультирования, промедления и дезорганизации медицинских сотрудников и отказ сделать ей аборт по медицинским показаниям, что повлекло нарушение ст. 3, 8 и 13 (право на эффективные средства правовой защиты) ЕКПЧ. В июле 2003 г. она родила ребенка с синдромом Тернера. Европейский суд счел, что некорректное обращение с заявительницей со стороны врачей можно квалифицировать как унижающее достоинство обращение, нарушающее ст. 3 ЕКПЧ. ЕСПЧ также постановил, что польские власти не вы-

¹ Постановление Европейского суда от 26 мая 2011 г., жалоба номер 27617/04.

полнили свои обязательства по обеспечению неприкосновенности частной жизни заявительницы, тем самым нарушив ст. 8 Конвенции.

В деле *З. против Польши*¹ у дочери заявительницы был обнаружен язвенный колит на ранней стадии беременности. До того как дочери заявительницы был поставлен диагноз, она побывала в нескольких больницах, но не прошла обследований, которые могли бы помочь в определении точного местоположения очага болезни и ее стадии. Один из врачей отказал в проведении полной эндоскопии под предлогом того, что его совесть не позволяла ему это сделать. В результате дочь заявительницы потеряла своего ребенка, а через две недели скончалась сама вследствие сепсиса и вызванного им септического шока. Согласно ст. 39 Закона Польши о медицинской профессии, врач имеет право на отказ от оказания медицинской помощи по мотивам совести. Заявительница жаловалась, среди прочего, на нарушение ст. 2 ЕКПЧ, утверждая, что в государстве отсутствуют правовые механизмы, которые позволили бы предотвратить смерть ее дочери. Предметом особой критики стал способ законодательного регулирования и осуществления контроля над ситуациями, когда врач руководствуется своими убеждениями. Кроме того, заявительница жаловалась на то, что ее дочь подверглась дискриминации на основании ее беременности в нарушение ст. 14 (запрет дискриминации) в совокупности со ст. 2, 3 и 8 ЕКПЧ.

Отдельную группу дел в практике ЕСПЧ составляют дела, затрагивающие вопросы *искусственного оплодотворения*.

В деле *Диксоны против Соединенного Королевства*² власти отказали в разрешении на искусственное оплодотво-

¹ Жалоба номер 46132/08.

² Постановление Большой Палаты Европейского суда от 4 декабря 2007 г., жалоба номер 44362/04.

рение лицам, находящимся в тюремном заключении, что, по мнению заявителей, нарушает ст.8 ЕКПЧ. В связи с этим делом государство особо указало на то, что ст. 8 Конвенции не подлежит применению в случае, если срок тюремного заключения осужденного настолько велик, что возможность его участия в судьбе биологического ребенка отсутствует, и на то, что ст. 8 Европейской конвенции не гарантирует права на продолжение рода. Однако Европейский суд постановил, что отказ в предоставлении возможностей по искусственному оплодотворению затрагивает частную и семейную жизнь заявителей, которая охватывает право принять решение стать генетическими родителями ребенка, и ограничение этого права должно быть обосновано в каждом конкретном случае. Европейский суд подтвердил, что заключенные не должны автоматически лишаться своих прав исключительно на основании потенциального оскорбления общественного мнения. Поддержание общественного доверия к пенитенциарной системе важно при разработке политики исполнения наказаний, и ограничение само по себе содействует достижению общей карательной цели заключения. Однако наравне с карательной у заключения есть и реабилитационная цель, которая, как правило, доминирует к концу длительного тюремного заключения, поэтому, даже руководствуясь важностью общественного мнения и принципом благополучия каждого ребенка, государство не должно заходить настолько далеко, чтобы препятствовать попыткам родителей, которые желают зачать ребенка, сделать это в обстоятельствах, подобных обстоятельствам рассматриваемого дела, тем более что вторая заявительница находилась на свободе и могла бы позаботиться о зачатом ребенке до освобождения из заключения ее мужа. В отношении широты пределов свободы усмотрения государства Европейский суд отметил, что в большинстве государств с соблюдением различных ограничений заключенным разрешают супружеские свидания, что само решает вопрос о необходимости предоставления властями

дополнительных возможностей искусственного оплодотворения. Однако это не означает, что по смыслу Конвенции государства обязаны предоставлять такие свидания. Государства могут пользоваться широкой свободой усмотрения при определении мер, которые необходимо принимать для обеспечения соблюдения Конвенции с учетом потребностей и возможностей всего общества и отдельных лиц. При этом государство не должно возлагать на заявителя чрезмерное бремя, т.е. предъявлять в качестве условия завышенные или невыполнимые требования. Политика государству должна также позволять провести объективное сравнение конкурирующих индивидуальных и общественных интересов и не должна препятствовать проведению необходимой оценки соразмерности ограничений в каждом конкретном деле. Европейский суд счел, что в случае заявителей, которым, среди прочего, необходимо было доказать исключительность их ситуации, государство вышло за приемлемые пределы свободы усмотрения, следовательно, справедливое соотношение между затронутыми конкурирующими общественными и частными интересами не было установлено. Таким образом, имело место нарушение ст. 8 Европейской конвенции.

Отдельная группа жалоб касается *эвтаназии*. 29 апреля 2002 г. ЕСПЧ вынес постановление по делу *Претти против Соединенного Королевства*¹. Это дело о предполагаемом нарушении ст. 2 Европейской конвенции, которое выразилось в отказе государства дать обязательство не привлекать к уголовной ответственности мужа за помощь своей жене в совершении самоубийства. Европейский суд подчеркнул, что ст. 2 Европейской конвенции не может быть истолкована как предоставляющая диаметрально противоположное право, а именно права умереть; кроме того, она не может создавать

¹ Постановление Европейского суда по правам человека по делу *Претти против Соединенного Королевства*, жалоба №2346/02.

право на самоопределение в смысле предоставления лицу права выбрать смерть, а не жизнь. Следовательно, право умереть от рук третьего лица или с помощью государственных органов не может быть выведено из ст. 2 Европейской конвенции¹. По мнению Европейского суда, на страдания, которые проистекают из естественно возникающей болезни, физической или психической, которые могут или рискуют быть усилены обращением, связанным с условиями содержания под стражей, высылкой или другими мерами, за которые власти могут нести ответственность, распространяется действие ст. 3 ЕКПЧ. Европейский суд отмечает опасения заявительницы о том, что без возможности прекратить свою жизнь она сталкивается с перспективой мучительной смерти. При этом заявительница физически неспособна совершить самоубийство сама, и в соответствии с действующим законодательством Соединённого Королевства ее муж сталкивается с риском уголовного преследования, если окажет ей помощь. Однако позитивное обязательство государств в данном случае не включает устранение или смягчение вреда путем предотвращения любого жестокого обращения со стороны государственных органов или частных лиц или предоставления улучшенных условий или ухода. Оно потребовало бы от государства установления санкций за совершение действий, нацеленных на прекращение жизни, – обязательство, которое не может быть выведено из ст. 3 Конвенции. Таким образом, Европейский суд заключает, что не возникает никаких позитивных обязательств в соответствии со ст. 3 Конвенции, которые потребовали бы от государства-ответчика дать обязательство не привлекать к уголовной ответственности мужа заявительницы в случае, если он бы помог ей покончить с собой, или обеспечить ему законные возможности для любых других форм помощи в совершении самоубийства.

¹ См. Рекомендацию ПАСЕ 1418 (1999).

К данной категории относится группа дел, связанных с отказом государства оказать помощь в совершении самоубийства путем предоставления лекарственного препарата, которое может быть использовано для этих целей.

Показательным здесь является постановление ЕСПЧ по делу *Хаас против Швейцарии* от 20 января 2011 г., жалоба номер 31322/07. Заявитель около двадцати лет страдал от тяжелой формы аффективного биполярного расстройства и за это время дважды безуспешно пытался покончить жизнь самоубийством. Заявитель попытался достать вещество – пентобарбитал натрия, прием которого в определенном количестве мог бы помочь ему покончить с собой надежным и достойным образом. Однако его попытки не увенчались успехом, так как это вещество выдавалось исключительно по рецепту. По мнению заявителя, ст. 8 Европейской конвенции возлагала на государство позитивное обязательство по созданию условий для надежного и безболезненного ухода из жизни. Власти страны нарушили право заявителя покончить с собой безопасным и достойным своё обязательство, поскольку, чтобы совершить суицид, заявителю необходимо было выполнить заведомо невыполнимое для него условие – получить рецепт на пентобарбитал натрия. Основной вопрос, который возник в связи с этим делом, – должно ли было государство в рамках права на неприкосновенность частной жизни гарантировать, чтобы больной, желающий совершить самоубийство, мог получить смертельное вещество без рецепта в исключительном порядке, т.е. в нарушение закона – без рецепта, чтобы обеспечить ему возможность покончить с собой надежным и безболезненным способом. Прежде всего, Европейский суд констатировал, что в государствах – членах Совета Европы отсутствует консенсус в отношении права человека на выбор способа и момента ухода из жизни, поэтому здесь должен применяться принцип широких пределов свободы усмотрения. Европейский суд принял во внимание риск злоупотреблений, присущих системе, которая обес-

печивает доступ к эвтаназии, и согласился с аргументом правительства Швейцарии о том, что цель ограничения на доступ к пентобарбиталу натрия заключалась в защите здоровья и общественной безопасности и предотвращении преступлений. Таким образом, в деле заявителя ст. 8 не была нарушена. Схожую ситуацию Европейский суд рассмотрел в связи с делом *Koch против Германии* [Koch v. Germany], по которому вынес решение 31 мая 2011 г., жалоба номер 497/09. Заявитель жаловался на отказ властей Германии дать разрешение парализованному пациенту на приобретение медикаментов, которые могут вызвать смерть.

Еще одна группа дел касается *случаев получения/отсутствия согласия пациента на проведение медицинского осмотра или лечения*. К этой категории относится, например, дело *Хоффман против Австрии*¹, где рассматривался вопрос о том, с кем должен проживать ребёнок, если один из родителей придерживается религиозных убеждений (является адептом группы «Свидетели Иеговы»), в силу которых могут отказаться как в отношении себя, так и своего ребёнка от ряда медицинских процедур, включая переливание крови). Ещё дело этой группы – дело *Гласс против Соединенного Королевства*². Заявительница жаловалась на то, что в отсутствие её согласия и санкции суда её сыну, страдавшему от тяжёлой формы умственной и психической неполноценности, было проведено лечение. Первоначально заявительница дала своё согласие на проведение в отношении второго заявителя определённых медицинских процедур, но впоследствии, столкнувшись с реальными обстоятельствами применения диаморфина к первому заявителю, вторая заявительница выразила свое полное несогласие с данной формой лечения и

¹ Постановление Европейского суда от 23 июня 1993 г., жалоба номер 12875/87.

² Постановление Европейского суда от 9 марта 2004 г., жалоба номер 61827/00.

в дальнейшем это несогласие неоднократно подтверждала. Однако её мнение игнорировалось. Заявители усмотрели в этом факте и во включении распоряжения об отказе от реанимации в медицинскую карту первого заявителя без ведома второй заявительницы нарушение его физической и психической неприкосновенности, а также права второй заявительницы на частную и семейную жизнь. Кроме того, администрация больницы, имея такую возможность, не обратилась в национальный суд для получения разрешения на медицинское вмешательство в условиях отсутствия согласия второй заявительницы, что привело к непредусмотренному законом вмешательству в право первого заявителя. Европейский суд согласился с тем, что решение о проведении лечения первого заявителя вопреки возражениям второй заявительницы привело к вмешательству в право первого заявителя на неприкосновенность его частной жизни, в частности, его права на физическую неприкосновенность, и не счел достаточно убедительным аргумент правительства о том, что врачи имели дело с экстренной ситуацией (наличие которой не признавалось заявителями) и обязаны были предпринять скорейшие меры в интересах первого заявителя. Европейский суд признал, что меры, предпринятые медперсоналом больницы, были нацелены на обеспечение интересов первого заявителя. Однако мнения заявительницы и медперсонала больницы относительно использования морфина для облегчения состояния первого заявителя в случае последующего приступа болезни расходились. По мнению Европейского суда, государство не представило удовлетворительных объяснений причин, по которым врачи и Фонд национальной службы здравоохранения, располагавший информацией о возникшей проблеме, на этой стадии не предпринял никаких действий, чтобы решить вопрос в судебном порядке в условиях, когда прогнозы врачей относительно способности первого заявителя противостоять дальнейшим приступам были крайне неутешительными, шансов, что заявительница изменит своё мне-

ние относительно предлагаемой методики лечения, не было, а экстренная ситуация в дальнейшем могла возникнуть. В то же время врачи и государственные служащие потратили имевшееся у них время на то, чтобы навязать свое мнение второй заявительнице. Исходя из обстоятельств данного дела, Европейский суд пришел к выводу, что решение властей проигнорировать возражения второй заявительницы по поводу предложенного лечения в отсутствие разрешения на то судебных органов привело к нарушению ст. 8 Европейской конвенции.

В данной категории дел интересно дело *Богумил против Португалии*¹ – дело о предполагаемом отсутствии согласия на операцию после заглывания мешочков с кокаином. Заявители жаловались на нарушение ст. 3 и 8 Европейской конвенции.

Европейский суд указал, что в отношении заключённых по ст. 3 Европейской конвенции государство сохраняет обязательство по защите физической неприкосновенности лиц, находящихся в местах лишения свободы, в числе прочего, путем предоставления им требуемого медицинского обслуживания. Любая терапевтическая мера, необходимая с медицинской точки зрения, в принципе, не может расцениваться как бесчеловечная или унижительная. Вместе с тем, следует удостовериться в наличии убедительных доказательств существования медицинской необходимости применения данных мер, а также в наличии и соблюдении процессуальных гарантий для принятия решения об их применении. Кроме того, важное значение имеют следующие факторы: причинило ли медицинское вмешательство принудительного характера сильные физические боли или мучения лицу, было ли оно предписано и осуществлено медицинскими работниками, находилось ли заинтересованное лицо под их постоянным

¹ Постановление Европейского суда от 7 октября 2008 г., жалоба номер 35228/03.

наблюдением, а также вызвало ли вышеупомянутое вмешательство ухудшение его состояния и оказало ли оно значительное влияние на здоровье в целом. В данном случае Европейский суд констатировал, что вмешательство было обусловлено терапевтической необходимостью и не было мотивировано необходимостью получения доказательств: заявителю угрожала смерть от интоксикации. Более того, заявителя держали под наблюдением в течение 48 часов, и только после того как стало известно, что ожидание выхода мешочка естественным путем представляло угрозу жизни заявителя, медперсонал (а не сотрудники полиции) решился прибегнуть к хирургическому вмешательству. Кроме того, правительство обратило внимание Европейского суда на то, что мешочек с наркотическими веществами, проглоченный заявителем, не играл значительной роли в результатах уголовного расследования, поскольку заявитель был признан виновным на основании других вещественных доказательств. Операция носила несложный характер, прошла в государственной больнице под руководством компетентного медперсонала и не требовала применения физической силы к заявителю. Таким образом, Европейский суд констатировал отсутствие нарушения ст. 3 Европейской конвенции. В рамках ст. 8 Европейский суд, прежде всего, рассмотрел вопрос о справедливости соотношения общественного интереса, заключавшегося в защите здоровья населения, и права заявителя на физическую и моральную неприкосновенность и признал, что в данном случае вмешательство было соразмерным, следовательно, нарушения ст. 8 конвенции не было.

В деле *М.А.К. и Р.К. против Соединенного Королевства*¹ о медицинском осмотре 9-летней девочки без согласия её родителей Европейский суд констатировал нарушение ст. 8 и 13 Европейской конвенции.

¹ Постановление Европейского суда от 23 марта 2010 г., жалобы номер 45901/05 и 40146/06.

В связи с делом *Арская против Украины*¹ рассматривался вопрос о добровольном согласии на лечение лица, страдающего параноидальным расстройством. Сын заявительницы, С., которому было 42 года, простудился и заболел в ночь с 18 на 19 марта 2001 г. 22 марта 2001 г. он был доставлен на скорой помощи в больницу и госпитализирован с диагнозом левосторонняя пневмония, туберкулез левого легкого, гемоптитис и легочная недостаточность. 23 марта 2001 г С. прошел рентгеновское обследование, а затем ему была назначена бронхоскопия, но от нее отказался. 26 марта 2001 г С. вновь прошел рентгеновское обследование, получил повторное назначение на бронхоскопию и повторно отказался от данной процедуры. Несмотря на то, что врачи оценили его состояние как тяжелое, С. продолжал отказываться от бронхоскопии, и 29 марта 2001 г. его состояние стало крайне тяжелым. 30 марта 2001 г. при обследовании психиатром у С. было обнаружено параноидальное расстройство. С 31 марта по 3 апреля 2001 г. С. находился в крайне тяжелом состоянии и по-прежнему отказывался от внутримышечных инъекций. 3 апреля 2001 г. заявитель скончался. Власти страны возбудили уголовное дело в отношении медицинского персонала, однако в дальнейшем прекратили его за отсутствием состава преступления. Заявительница – мать С. подала в Европейский суд жалобу на основании ст. 2 Европейской конвенции на то, что медицинский персонал больницы не провел надлежащее и срочное лечение ее сына, что привело к его смерти. Она также подала жалобу на основании ст. 6 и 7 Конвенции по факту отсутствия эффективного расследования смерти ее сына национальными властями.

¹ Решение Европейского суда от 4 октября 2011 г., жалоба номер 45076/05.

В практике Европейского суда есть ряд дел, которые касаются проведения гинекологического осмотра без добровольного и осознанного согласия заявительницы. Дела данной категории, как правило, касаются нарушений ст. 3 и 8 Европейской конвенции. В делах подобного рода речь идет о случаях, когда женщину убеждают в необходимости или обязательности проведения гинекологического осмотра, хотя сама женщина не испытывает каких-либо недомогательств и, следовательно, потребности в таком осмотре. Под данную категорию также подпадают случаи проведения гинекологического осмотра таким образом, что это унижает человеческое достоинство женщины. Примерами служат дело *Юнке против Турции* [Juhnke v. Turkey]¹, по которому Европейский суд констатировал нарушение ст. 8 Европейской конвенции, и дело *Салманоглу и Полатташ против Турции*² [Salmanoglu and Polattaşv. Turkey], где было установлено нарушение ст. 3 Европейской конвенции.

Отдельную группу составляют дела о стерилизации женщин цыганской национальности без их (осознанного) согласия. В делах данной категории преимущественно рассматривается вопрос о нарушении ст. 3 и 8 Европейской конвенции часто в совокупности со ст. 14 ЕКПЧ (запрет дискриминации). Европейский суд в этой связи вынес несколько постановлений против Словакии (стерилизация женщин цыганской национальности): *В.С. против Словакии*³ и *И.Г., М.К. и Р.Х. против Словакии*⁴, а также против Франции

¹ Постановление Европейского суда от 13 мая 2008 г., жалоба номер 52515/99.

² Постановление Европейского суда от 17 марта 2009 г., жалоба номер 15828/03.

³ Постановление Европейского суда от 8 ноября 2011 г., жалоба номер 18968/07.

⁴ Решение Европейского суда от 22 сентября 2009 г., жалоба номер 15966/04.

(стерилизация умственно отсталых пациенток): *Гоэр и другие против Франции*¹.

Ряд дел в практике Европейского суда затрагивает *этические вопросы, касающиеся ВИЧ-инфекции*: жалобы на угрозу высылки заявителя в страну, где он не сможет получить необходимое ему медицинское лечение или медицинские препараты (постановление Европейского суда о деле *Н. против Соединенного Королевства*²), и дело *Кьютин против Российской Федерации*³ о дискриминации, которая выразилась в отказе выдать вид на жительство иностранцу по причине того, что он ВИЧ-инфицирован. К этой группе также относятся дела об изоляции больных.

В деле *Энхорн против Швеции*⁴ лицо, инфицированное ВИЧ, было принудительно инфицировано в целях предупреждения распространения этого инфекционного заболевания: заявитель неоднократно пропускал приемы у врача, не выполнял предписанные ему процедуры/прием лекарств, сбегал из больницы, где проходил лечение. Оценив справедливость соотношения обязанности государства заботиться о здоровье населения и права заявителя на частную жизнь, Европейский суд констатировал отсутствие нарушения ст. 8 Европейской конвенции.

Когда речь идет о ВИЧ-инфицированных, часто возникает вопрос о сохранении конфиденциальности диагноза пациента, поскольку раскрытие такой информации может существенным образом осложнить жизнь человека. Подобная ситуация рассматривалась Европейским судом в связи

¹ Постановление Европейского суда от 14 марта 2011 г., жалоба номер 61521/08.

² Постановление Большой Палаты Европейского суда по правам человека от 27 мая 2008 г. (жалоба номер 26565/05).

³ Постановление Европейского суда от 15 марта 2011 г., жалоба номер 2700/10.

⁴ Постановление Европейского суда по правам человека от 25 января 2005 г. (жалоба номер 56529/00).

с делом *И. против Финляндии*¹: власти страны не смогли обеспечить конфиденциальность медицинской карты заявительницы от несанкционированного доступа (нарушение ст. 8 Европейской конвенции).

В деле *Y v. Turkey* заявитель жаловался на то, что бригада скорой помощи, которую вызвали родственники Y. после того, как у него случился обморок, рассказала сотрудникам больницы, куда привезли заявителя, о том, что он является ВИЧ-положительным. Заявитель не мог самостоятельно сообщить персоналу больницы о своём заболевании в момент поступления, поскольку был без сознания, однако несмотря на это, врачи скорой помощи не имели права делать это за него, поэтому имеет место нарушение права на уважение его частной жизни в соответствии со ст. 8 Европейской конвенции. Основным вопросом права, который рассматривал Европейский суд в связи с этим делом, это вопрос о защите медицинских данных при поступлении в больницу ВИЧ-положительного пациента. Признавая в целом важность сохранения конфиденциальности информации такого рода, Европейский суд отметил, что, тем не менее, в определенных обстоятельствах передача медицинскому персоналу больницы информации относительно ВИЧ-статуса пациента может быть уместной и необходимой как в интересах пациента, так и в интересах медицинского персонала и других пациентов больницы. При этом важно, чтобы получатель информации был связан правилами конфиденциальности, применимыми к представителям медицинской профессии, или иными сопоставимыми правилами конфиденциальности. В данном деле Суд признал, что раскрытие информации о том, что заявитель ВИЧ-положителен, было осуществлено исключительно в его интересах, а также было необходимо для обеспечения безопасности персонала больницы и охраны обще-

¹ Постановление Европейского суда от 17 июля 2008 г., жалоба номер 20511/03.

ственного здоровья. Следовательно, право, гарантированное ст. 8 Европейской конвенции, в случае заявителя нарушено не было.

25 ноября 2008 г. Европейский суд вынес постановление по делу *Армониене против Литвы*¹. Согласно обстоятельствам данного дела информация о том, что заявитель ВИЧ-инфицирован, была опубликована в деревенской газете. При этом государство не смогло привести ни одного убедительного аргумента в пользу необходимости придания гласности этой информации, и Европейский суд констатировал факт злоупотребления свободой прессы и отсутствие эффективной защиты неприкосновенности частной жизни в данной ситуации в нарушение ст. 8 Европейской конвенции.

Отдельная категория жалоб касается *принятия государством профилактических мер и обеспечения доступа к лечению*.

Европейский суд рассмотрел целый ряд дел о хранении отпечатков пальцев, образцов клеток и/или ДНК властями после вынесения приговора по делу. Применительно к данной категории дел важным фактором, который учитывает ЕСПЧ, является характер окончательного приговора по делу: обвинительный или оправдательный. Так, дело *С. и Марнер против Соединенного Королевства*² касалось хранения властями отпечатков пальцев, образцов клеток и профилей ДНК заявителей после вынесения оправдательного приговора. После прекращения уголовного разбирательства оба заявителя потребовали уничтожения их отпечатков пальцев, образцов и профилей ДНК. Данная информация хранилась на основании закона, разрешающего их удержание без временных ограничений, поэтому им было отказано. Заявители усмотрели в

¹ Постановление по делу *Армониене против Литвы*, жалоба №36919/02 и постановление по делу Бирюк против Литвы, жалоба № 23373/03.

² Постановление Большой Палаты Европейского суда от 4 декабря 2008 г., жалобы номер 30562/04 и 30566/044.

том, что власти хранили их отпечатки пальцев, образцы клеток и профили ДНК после вынесения оправдательного приговора или прекращения дела нарушение ст. 8 и 14 Европейской конвенции. В целом, Европейский суд согласился с позицией заявителей, указав, что всеобъемлющий и неизбежный характер полномочий по хранению отпечатков пальцев, образцов клеток и профилей ДНК лиц, подозреваемых, но не признанных виновными в совершении преступлений, примененных в деле настоящих заявителей, не соответствует принципу справедливого соотношения между конкурирующими в данном случае общественными и частными интересами. Хранение материалов такого рода явилось несоизмеримым посягательством на право заявителей на неприкосновенность частной жизни и не могло рассматриваться как необходимая мера в демократическом обществе, т.е. государство вышло за пределы свободы усмотрения и нарушило ст. 8 Европейской конвенции. На рассмотрение Европейского суда также было передано схожее дело *Кедим против Франции*, жалоба №19522/09, где заявитель также жалуется на хранение его отпечатков пальцев по завершении уголовного разбирательства оправдательным приговором.

Как отмечалось выше, вынесение обвинительного, а не оправдательного приговора в отношении заявителя оказывает значительное влияние на позицию Европейского суда относительно соблюдения справедливого баланса между общественными интересами и интересами частного лица по делам о хранении клеточного материала. Этот вопрос рассматривался, в частности, в связи с делом *В. против Нидерландов*, жалоба № 20689/08. В практике Европейского суда также есть дело *Барро и др. против Франции*, жалоба номер 24697/09, об осуждении заявителей по причине их отказа от сдачи анализа ДНК для национальной базы.

Европейский суд рассмотрел несколько дел, затрагивающих право на доступ к информации о биологическом

происхождении. Так, в деле *Одьевр против Франции*¹ заявительница жаловалась на то, что не может получить сведения о своей биологической семье и, следовательно, узнать о своем происхождении. Европейский суд констатировал, что «сохранение душевного равновесия является необходимым фактором для реализации права на неприкосновенность частной жизни» (Бенсаид против Соединенного Королевства, жалоба номер 44599/98, § 47, ЕСПЧ 2001-I). Получение сведений относительно аспектов человеческой индивидуальности и жизненно важный интерес, попадающий под действие Конвенции, – право на достоверную информацию относительно одной из неотъемлемых составляющих своей идентичности, например, личности родителей, – способствует развитию человека. Рождение ребенка и в особенности условия его появления на свет являются неотъемлемой частью частной жизни ребенка и впоследствии взрослого, попадающей под действие ст. 8 Европейской конвенции. В отношении данного дела Европейский суд констатировал, что законодательство Франции позволяло заявительнице получить информацию о своём биологическом происхождении и преодолеть правило о конфиденциальности с целью раскрытия личности ее матери. Таким образом, ключевым является вопрос о соблюдении баланса между интересами заявительницы и желанием её матери сохранить свою анонимность и о том, насколько французское законодательство ориентировано на достижение равновесия и соразмерность соотношения интересов всех заинтересованных сторон. В данном деле Европейский суд пришел к выводу, что государство не вышло за пределы свободы усмотрения с учётом сложного и деликатного характера вопроса, затрагивающего проблему выяснения подробностей относительно биологического происхождения, права каждого знать личную биографию, решения

¹ Постановление Большой Палаты Европейского суда от 13 февраля 2003 г., жалоба номер 42326/98.

биологических родителей, семейных связей и приемных родителей заинтересованных лиц.

3 июля 2003 г. Европейский суд вынес постановление по делу *Йегги против Швеции*¹, где ключевым также был вопрос о соотношении конкурирующих интересов заявителя и третьих лиц. В данном деле заявитель жаловался на отказ властей провести анализ ДНК умершего человека, который, как полагал заявитель, являлся его биологическим отцом. Прежде всего, Европейский суд констатировал, что право на идентичность, включающее в себя право на получение сведений о своих биологических родителях, является неотъемлемой частью понятия частной жизни. Люди, желающие узнать о своих биологических предках, движимы жизненно важным интересом, попадающим под действие Европейской конвенции: получение информации, касающейся важного аспекта их личностной идентичности. В деле Йегги, с одной стороны, есть интерес заявителя получить сведения о своих биологических предках, а с другой – право третьих лиц на неприкосновенность тел умерших лиц, на уважение к ним, а также заинтересованность общества в соблюдении правовой безопасности граждан. Рассмотрев все обстоятельства дела, Европейский суд пришел к выводу, что с учетом значимости интересов заявителя власти Швейцарии не смогли обеспечить соблюдение права на уважение его частной жизни и допустили нарушение ст. 8 Европейской конвенции.

В практике Европейского суда также есть дела о признании заявления об установлении отцовства в судебном порядке, поданным по истечении срока давности (дело *Финикариду против Кипра*)², дела о невозможности проведения анализа ДНК по истечении установленного срока (дело

¹ Постановление Европейского суда от 3 июля 2003 г. (жалоба номер 58757/00).

² Постановление Европейского суда от 20 декабря 2007 г., жалоба номер 23890/02.

Дармон против Польши)¹ и дела об отказе властей от проведения анализа ДНК (дело *Клоцек против Польши*)².

Иллюстрирует эту группу жалоб дело *Гронмарк против Финляндии*³. Заявительница, рожденная вне брака, узнала о том, что факт отцовства человека, считавшегося ее отцом, Р.Ж., не был юридически установлен. Поскольку она и ее мать получали от него алименты на ребенка до наступления совершеннолетия девочки, они считали, что отцовство было установлено на момент принятия судебного решения об их выплате. В ходе судебного разбирательства, инициированного заявителем, на основании результатов анализа ДНК было установлено, что Р.Ж. являлся отцом заявительницы. Однако финский Закон об отцовстве 1976 г. устанавливает определенный срок исковой давности для исков по установлению отцовства ребенка, который был нарушен заявителем, поэтому, даже имея на руках доказательства биологического отцовства Р.Ж., она не могла подтвердить это юридически. В данном деле Европейский суд признал, что национальные власти позволили правовым ограничениям получить приоритет по сравнению с биологическими фактами, опираясь на абсолютный характер срока исковой давности, несмотря на то, что заявительница выдвинула убедительные доказательства, полученные путем анализа ДНК. Такое радикальное ограничение права на возбуждение дела по поводу установления судом отцовства не было соразмерно целям обеспечения правовой определенности, а применение жестких сроков давности для осуществления процедуры установления отцовства независимо от обстоятельств конкретного дела нарушает саму суть права на уважение частной жизни,

¹ Решение Европейского суда от 17 ноября 2009 г., жалоба номер 7802/05.

² Решение Европейского суда от 27 апреля 2012 г., жалоба номер 20674/07.

³ Постановление Европейского суда от 6 июля 2010 г., жалоба номер 17038/04.

поэтому имело место нарушение ст. 8 Европейской конвенции. Схожая ситуация была рассмотрена Европейским судом в деле *Баклунд против Финляндии*¹.

Вопросы установления отцовства в контексте права на уважение частной жизни также рассматривались Европейским судом в связи с делом *Шавдаров против Болгарии*² (невозможность установления биологического отцовства на законном основании), *Крушкович против Хорватии*³ (дело об установлении отцовства лица, признанного недееспособным), *Кауцтор против Германии*⁴ и *Аренц против Германии* (отказ предполагаемому отцу ребенка в праве на оспаривание отцовства другого мужчины)⁵.

Интересным представляется дело *Lambert and Others v. France* – случай о лечащем враче, который в результате четких инструкций от пациента после проведения консультаций решил прекратить предоставление этому пациенту жизнеобеспечивающего ухода. В 2008 г. заявитель попал в ДТП, после которого находился в вегетативном состоянии. Его жизнь поддерживалась искусственным способом, и шансов на улучшение его состояния не было. Лечащий врач принял решение прекратить питание и гидратацию, которое впоследствии было признано законным. Заявители по делу – родственники умершего поддержали решение лечащего врача, однако затем обратились в ЕСПЧ, полагая, что прекращение питания и гидратации нарушило ст. 2 Европейской

¹ Постановление Европейского суда от 6 июля 2012 г., жалоба номер 36498/05.

² Постановление Европейского суда от 21 декабря 2010 г., жалоба номер 3465/03.

³ Постановление Европейского суда от 21 июня 2011 г., жалоба номер 46185/08.

⁴ Постановление Европейского суда от 22 марта 2012 г., жалоба номер 23338/09.

⁵ Постановление Европейского суда от 22 марта 2012 г., жалоба номер 45071/09.

Конвенции. Европейский суд пояснил, что на тот момент пациент не умер, хотя и находился в уязвимом положении, и он не дал официальных указаний в отношении предложенной отмены жизнеобеспечивающего ухода. ЕСПЧ отметил, что в данном случае риска, что прямая жертва будет лишена эффективной защиты своих прав, не было, так как заявители могли поднимать вопросы в связи с правом на жизнь Винсента Ламберта от своего собственного имени. В отношении конфликта интересов между пациентом и заявителями, ЕСПЧ указал, среди прочего, что жалобы заявителей, поданные от собственного имени в соответствии со ст. 2 Европейской конвенции, не утверждали, что это был случай самоубийства с чужой помощью или эвтаназии, и не оспаривали саму возможность отмены жизнеобеспечивающего ухода, что было признано нецелесообразным. Заявители преимущественно ссылались на неточность и расплывчатость норм национального законодательства в отношении процедуры принятия врачом соответствующего решения. Проанализировав национальную нормативно-правовую базу, доступность и характер правовых средств защиты, которые могли быть использованы заявителями для принятия решения в интересах пациента, Европейский суд пришел к выводу об отсутствии нарушения ст. 2 Европейской конвенции.

Дело *Elberte v. Latvia* касалось изъятия тканей из организма умершего мужа заявительницы без ее ведома и согласия, что причинило ей нравственные страдания. Муж заявительницы погиб в автомобильной аварии. Ткани из организма были, в соответствии с утвержденным государством соглашением, изъяты из тела ее мужа во время вскрытия и отправлены в германскую фармацевтическую компанию для создания биоимплантатов. Впоследствии конечный продукт был отправлен обратно в Латвию для использования в трансплантационной хирургии. Заявитель узнала об этом только через два года после смерти мужа. В деле заявителя судебное преследование не было начато, так как срок давности пре-

ступления истек. Заявитель жаловалась, среди прочего, что ткани были взяты из тела ее мертвого мужа без ее согласия или уведомления, в нарушение ее права на уважение частной жизни, а сама ситуация причинила ей страдания, подпадающие под ст. 3 Европейской конвенции. Заявитель подчеркнула тот факт, что после начала вышеупомянутого общего уголовного расследования она оставалась в неведении относительно обстоятельств изъятия тканей у ее мужа. Европейский суд установил нарушение ст. 8 в связи с отсутствием ясности в национальном законодательстве в отношении требования согласия и отсутствием правовых гарантий против произвола со стороны национальных органов в подобных случаях. Однако данное решение интересно, прежде всего, в связи с выводами Европейского суда по поводу нарушения ст. 3 Европейской конвенции в отношении заявителя: ЕСПЧ констатировал нарушение прав заявителя и отметил, среди прочего, что: заявитель получила сведения о характере и количестве тканей, изъятых из тела ее покойного мужа, только после представления замечаний государством; после начала общего уголовного расследования заявитель в течение продолжительного периода времени находилась в состоянии беспокойства в связи с тем, что ноги ее мужа были связаны, когда тело вернули ей для погребения; отсутствие ясности в нормативно-правовой базе в отношении требования согласия могло только усилить страдания заявителя, принимая во внимание интрузивный характер действий, сделанных с телом ее покойного мужа, и неспособность самих властей в ходе уголовного расследования прийти к согласию, соответствовало ли закону изъятие тканей и органов у трупов; и в данном деле, судебное преследование не было возбуждено по причине истечения срока давности и из-за неопределенности в отношении того, могут ли действия властей считаться незаконными с точки зрения требований национального законодательства, действовавшего в то время, тем самым лишив заявителя возмещения за нарушение ее личных прав, связанных

с очень чувствительным аспектом ее частной жизни, а именно ее согласием или несогласием на изъятие тканей из тела ее мертвого мужа. Суд, апеллируя к принципу уважения человеческого достоинства в обстоятельствах дела заявителя, отметил, что в специфической сфере трансплантации органов и тканей к человеческому организму следует относиться с уважением даже после смерти. Достоинство, самобытность и целостность «каждого», кто был рожден, должны защищаться независимо от того, жив человек или мертв. По мнению ЕСПЧ, в данном деле эмоциональные страдания, перенесенные заявителем, образуют унижающее достоинство обращение, т.е. нарушение ст. 3 Европейской конвенции.

Определённый интерес представляет дело *Y.Y. v. Turkey*: заявительнице было отказано в разрешении сделать операцию по смене пола на том основании, что она не была признана окончательно бесплодной. Эта причина была единственной при принятии властями решения об отказе. В 2013 г., через пять лет и семь месяцев после отказа в удовлетворении соответствующей просьбы заявительница все-таки получила разрешение на смену пола: национальный суд, выносивший решение, не изучил вопрос о том, может ли она производить потомство. Заявительница обратилась в Европейский суд, утверждая, что стала жертвой нарушения ст. 8 Европейской конвенции. В постановлении по данному делу, впервые применительно к делам, касающимся транссексуалов, рассмотрел вопрос о совместимости со ст. 8 Европейской конвенции ограничений, наложенных на заявителя, желающего изменить пол. В данном случае речь идет об абсолютном бесплодии как условии получения разрешения на проведение операции по смене пола. Ранее ЕСПЧ должен был оценить оправданность ограничений, налагаемых на осуществление транссексуалами их прав по ст. 8 ЕКПЧ после операции (например, дела *Christine Goodwin v. the United Kingdom*, *Van Kück v. Germany*, и *Hämäläinen v. Finland*). В данном случае ЕСПЧ рассматривал дело заявителя с точки зрения вмеша-

тельства в ее права по ст. 8 Европейской конвенции, а не выяснял, являлся ли в конкретных условиях первоначальный отказ позволить ей сделать операцию по смене пола нарушением права, гарантируемого этой статьей. Суд установил, что этот отказ составил вмешательство в право заявителя на уважение ее частной жизни, в частности, ее право на собственную сексуальную идентичность и личное сексуальное развитие по собственному выбору. Суд признал, что изменение пола хирургическим путем может быть предметом регулирования со стороны государства по соображениям, связанным с охраной здоровья. Тем не менее остается открытым вопрос о том, преследует ли аналогичные цели требование бесплодия, содержащееся в национальном законодательстве. Европейский суд уделил особое внимание вопросу о необходимости вмешательства с учетом, в частности, свободы усмотрения, предоставляемой властям при принятии законов в отношении условий, регулирующих доступ к хирургической смене пола, и правового признания нового пола, притом, что масштабы этой свободы усмотрения определяются характером рассматриваемого права, а также существующими национальными и европейскими тенденциями в этой сфере. ЕСПЧ отметил, в частности, что во многих государствах – членах Совета Европы операции по смене пола доступны для транссексуалов, и новый послеоперационный пол признается законом. Некоторые государства обусловили официальное признание нового пола лица, подвергшегося операции, его или ее неспособностью к деторождению. Некоторые государства недавно отменили требование неспособности к деторождению в качестве обязательного условия для юридического признания нового пола. Кроме того, в странах, где это требование существовало, вопрос о способности к деторождению возникал только после операции. В данном деле и с учетом первоначального решения национального суда представляется, что это требование должно было быть выполнено до выдачи разрешения на операцию по смене пола. По мне-

нию Суда, даже при условии, что при отказе в просьбе заявителя были выдвинуты соответствующие аргументы, они не могут считаться достаточными. Следовательно, была нарушена ст. 8 Европейской конвенции.

Практика Европейского суда по правам человека по делам, связанным с нарушениями прав человека в связи с действиями биомедицинского характера, становится всё шире, демонстрируя уязвимость человеческого существа перед лицом достижений научного прогресса.

Глава XI

ВЫЗОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Вопросам охраны окружающей среды в Декларации тысячелетия посвящены п. 21, 22 и 23. Если в первых двух из них традиционно декларируется приверженность принципам устойчивого развития, а также заявляется о приверженности избавить будущие поколения людей от необходимости жить в разрушенном мире с ограниченными возможностями пользоваться благами, предоставляемыми природными ресурсами, то п. 23 содержит уже более конкретную программу действий, необходимых для достижения целей, изложенных ранее.

Хотя декларативность всегда была присуща документам, регулирующим международные экологические отношения, тем не менее, события и факты последней четверти XX в. наглядно демонстрируют справедливость проявленного здесь беспокойства.

Например, по словам известных российских экологов, только опора на природные силы, на естественный потенциал живой биоты¹ способна, может быть, предотвратить наилучший вариант дальнейшего развития – демографический коллапс, обвальное падение численности населения, эрозию основ современной цивилизации и т.д.²

¹ Термин «биота» был введен для объединения двух понятий: фауны и флоры.

² *Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е.* Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 159.

Между тем человечество использует естественный капитал быстрее, чем он может пополняться, подобно расходам, которые превышают доход. Ученые подчитали, что еще в 1986 г. были исчерпаны возможности природы удовлетворять растущие потребности общества, а в 1996 г. человечество использовало на 15% больше ресурсов, чем планета могла производить.

Индустриально развитые страны, исчерпав природоресурсные возможности своих территорий, уже давно живут за счет природных ресурсов других стран и планеты в целом, угрожая потерей устойчивости будущим поколениям. В результате полная производительность биосферы планеты в 2009 г. была использована до 23 сентября 2009 г., а Европа уже давно в два раза превысила такие возможности¹.

Хорошо известно, что разрушение природных экосистем на огромных территориях суши, а также в акваториях полужамкнутых морей и прибрежной океанической зоны является главным экологическим итогом хозяйственной деятельности человека².

Осознавая, что ориентация на концепцию устойчивого развития явилась сознательным выбором государств – участников Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г., а значит и всего так называемого мирового сообщества, вместе с тем обратим внимание на то, что она поддерживается далеко не всеми российскими юристами-экологами. М.М. Бринчук, например, старается ориентироваться на право на благоприятную окружающую

¹ См.: *Бринчук М.М.* Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. №1. С. 6-14; *Бринчук М.М.* Потенциал природы как методологическое основание развития и совершенствования международного экологического права // Международное право – International Law. 2010. №2 (42). С. 8–13.

² *Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е.* Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. С. 159.

среду¹, а говоря о концепции устойчивого развития, он предлагает дополнить три ее традиционные основы четвертой – духовной, играющей, по его мнению, ведущую, определяющую роль².

Ориентация на право на благоприятную окружающую среду позволяет, во-первых, показать, что окружающая среда является одним из решающих факторов, влияющих на здоровье человека³, и, во-вторых, что защита окружающей среды является важной составляющей современной доктрины прав человека. В своем особом мнении по делу «Габчикова – Надьмарош» (Венгрия против Словакии, 1997 г.) вице-президент Международного суда ООН К.Г. Вирамантри⁴ объявил окружающую среду *conditio sine qua non* для многих прав человека, особо подчеркнув, что ущерб окружающей среде может повлечь нарушение и подрыв всех прав человека.

Впервые как самостоятельная международная проблема право человека на благоприятную окружающую природную среду было обстоятельно обсуждено при подготовке и в процессе проведения Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г. В принятой на ней Декларации принципов участники отказались прямо

¹ Хотя он является соавтором монографии: Бринчук М.М., Урсул А.Д., Мастушкин М.Ю. Правовые аспекты устойчивого развития. М.: Ступени, 2005.

² См., например: Бринчук М.М. Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Государство и право. 2014. № 9.

³ По оценкам специалистов, здоровье человека на 20-40% зависит от состояния окружающей среды. Иными словами, степень благополучия окружающей человека природной среды оказывает на его здоровье почти в два с лишним раза более сильное влияние, чем сам человеческий организм как таковой (12%) или созданный человеком так называемый мир второй природы в форме медицинского обслуживания (8-12%).

⁴ См.: Дело «Габчикова — Надьмарош» (Венгрия против Словакии), I.C.J., Judgment 25.09.1997 (Отдельное мнение Судьи Вирамантри). URL: http://www.icj-cij.org/homepage/ru/reports/report_2011-2012.pdf

указать на право на «безопасную и здоровую окружающую среду», ограничившись в ст. 1 формулировкой: «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений». Это определение оказалось чрезвычайно живучим – его можно встретить даже в проекте Международного пакта по окружающей среде и развитию в редакции 2010 г.

Положения ст. 1 Декларации 1997 г. оказали большое влияние на формирование права на благоприятную окружающую среду и других экологических прав человека как в международном праве, так и в национальном законодательстве.

Многие принятые позднее международно-правовые акты, а также международные документы большого политического значения по своей сути были направлены на защиту права на благоприятную окружающую среду.

Экологические права составляют центральное звено международного эколого-правового статуса человека¹. В настоящее время в доктрине международного права оформились три основных подхода к проблеме экологических прав человека: использование существующих прав для достижения экологических целей, пересмотр существующих прав с точки зрения защиты окружающей среды и создание новых прав именно экологического характера.

Рост числа международных соглашений по вопросам сохранения окружающей среды и норм «мягкого» права, возникновение новых соответствующих норм обычного пра-

¹ См., например: *Нефедов Б.И.* Соотношение международного и внутригосударственного права: проблема формирования межсистемных образований: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 15; *Бринчук М.М.* Экологическое право: учебник. М.: Эксмо, 2010. С. 122-149.

ва, включая решение Международного суда ООН о создании в 1993 г. камеры по экологическим вопросам¹, демонстрируют признание за окружающей средой как юридического, так и политического значения.

Отсутствие в универсальном международном праве специальных норм, кодифицирующих экологические права человека, существенно осложняет процесс их защиты. Однако уже сегодня можно утверждать, что мировым сообществом достигнут определенный консенсус относительно четырех видов таких прав: права на благоприятную окружающую среду, на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Место права на благоприятную окружающую среду в системе прав человека предопределяется тем, что, обеспечивая основы жизнедеятельности, оно выступает как прирожденное, имманентно присущее человеку качество. Его трудно отнести к какому-либо одному виду прав по известной классификации. Оно опосредует специфические общественные отношения, которые в части правопользования не входят в предмет никаких других основных прав, так как объект пользования – состояние окружающей среды – индивидуален и самодостаточен². Поскольку сейчас от состояния окружающей среды все в большей степени зависит здоровье человека (смерть 40% всех людей в мире связана с неблагоприятными экологическими факторами; примерно 1,2 млрд человек в развивающихся странах не имеют доступа к чистой питьевой воде, следствием чего является рост инфекционных

¹ В 2006 г. по решению Председателя Международного суда ООН Р. Хиггинс камеру закрыли за ненадобностью, поскольку за 13 лет существования ее услугами никто не воспользовался.

² Подробнее см.: *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 119.

заболеваний, переносимых загрязненной водой; загрязнение воздуха отрицательно влияет на здоровье 4 млрд человек), успешная реализация этого права создает необходимые условия для осуществления всех других прав, свобод и интересов человека. Соответственно, загрязнение окружающей среды может рассматриваться как опосредованное нарушение всех других прав человека. К сказанному следует добавить то, что рассматриваемое право является по своей природе интернациональным прежде всего потому, что его реализация невозможна усилиями одного отдельно взятого государства, а требует принятия комплекса соответствующих мер от других соседних стран.

Смысловое содержание права на благоприятную окружающую среду до сих пор вызывает разночтения в части толкования понятия «благоприятная», и каких-либо стандартов на этот счет современное международное право не содержит.

Достаточно сослаться на Терминологический бюллетень ООН «Окружающая среда и развитие»¹ 1992 г., в котором приводятся, в частности, следующие термины, употребляемые в международных документах ООН по интересующему нас вопросу:

– окружающая среда, которая способствует здоровью и благополучию людей (*an environment adequate for the health and well-being of individuals*);

– здоровая, благоприятная для здоровья окружающая среда (*healthy environment*);

– благоприятная окружающая среда (*enabling environment*);

– здоровая, безопасная, благоприятная окружающая среда (*sound, satisfactory and healthy environment*).

¹ Environment and Development // Terminology Bulletin №344. NY: UN, 1992.

В связи с этим можно выделить три основных подхода, предлагаемых для решения данного вопроса: 1) использовать более конкретные, узко определяемые критерии, например, «здоровая», а не более широкие и субъективные – «благоприятная», «удовлетворительная» или «жизнеспособная»; 2) пояснить рассматриваемое право человека более узкими, специальными формулировками, для того чтобы полнее очертить его рамки, в частности, предельно допустимые концентрации (ПДК) веществ в воде, в атмосфере и т.п.; 3) примириться с невозможностью определения необходимого идеального качества окружающей среды в абстрактных терминах и позволить надзорным инстанциям и судам давать свое толкование, как это было в случае с другими правами человека.

При этом последний из перечисленных подходов представляется наименее приемлемым, поскольку нельзя отдавать на откуп не имеющим специального, в том числе экологического, образования надзорным органам толкование экологических прав человека в условиях, когда на протяжении десятилетней судебной реформы в России не были учтены предложения по созданию специализированных экологических судов.

Как отмечалось выше, первой попыткой закрепления данного права принято считать Декларацию принципов, разработанную Конференцией ООН по проблемам окружающей человека среды в Стокгольме в 1972 г.

На региональном уровне рассматриваемое право было впервые закреплено в Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.¹, которая в ст. 24 устанавливает: «Все народы имеют право на общий удовлетворительный уровень окружающей среды, благоприятствующий их развитию». При этом обращает на себя внимание тот факт, что акцент здесь

¹ См.: *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Юбилей Африканской хартии прав человека и народов // Евразийский юридический журнал. 2012. №2 (45). С. 22-25.

делается на промышленном развитии, нежели на благоприятном качестве окружающей среды. В результате при подаче жалобы в Африканскую комиссию по правам человека и народов истцы для защиты экологических прав человека основывают свои иски на нарушении права на максимально возможный уровень физического и психического здоровья (ст. 16 Хартии). Так, в деле против Заира было установлено, что невозможность государства обеспечить такие базовые услуги, как доступ к чистой питьевой воде, говорит о нарушении ст. 16 Хартии.

В Сан-Сальвадорском Дополнительном протоколе к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав 1988 г. это право сформулировано несколько иначе: «Каждый имеет право жить в здоровой окружающей среде и иметь доступ к основным государственным услугам, а государства содействуют защите, сохранению и улучшению окружающей среды». Подобное положение содержится в Декларации АСЕАН по правам человека 2012 г., Арабской декларации по окружающей среде и развитию и дальнейших перспективах 1991 г.

В отношении региона ЕЭК ООН в 1998 г. была принята Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которая не только упоминает данное право (преамбула, ст. 1), но и частично раскрывает его содержание.

Конвенция указывает на социальный аспект этого права (среда, благоприятная не только для здоровья, но и для благосостояния), определяет круг его субъектов (каждый человек нынешнего и будущих поколений). В Орхусской конвенции критерием качества окружающей природной среды, право на которую она закрепляет, служит термин «благоприятная для здоровья, для благополучия». Правда, при этом не раскрывается, что следует понимать под термином «благополучие».

Важное значение для правильного понимания права на благоприятную окружающую среду сегодня имеют проекты международных документов, среди которых особо следует выделить проект Международного пакта по окружающей среде и развитию, подготовленный в рамках Международного союза охраны природы и природных ресурсов и одобренный юбилейным Конгрессом ООН по международному публичному праву в Нью-Йорке в 1995 г. (существует в 4-й ред. от 22.09.2010 г.). Статья 14 этого документа содержит перечень основных экологических прав человека, среди которых первым упоминается право каждого «на окружающую среду, благоприятную для его здоровья, процветания и достоинства».

Закрепление права на благоприятную окружающую среду в международных актах привело к его включению и в основные законы – конституции – либо в иные законодательные акты более чем 100 государств. В настоящее время указание на такое право можно встретить в конституциях и конституционных законах более 100 государств мира. При тщательном рассмотрении национального законодательства этих стран обращает на себя внимание тот факт, что предусматриваемая этими государствами техника обеспечения такого права отличается большим разнообразием. В одних случаях сами конституции содержат в себе специальные экологические гарантии. В других – такие гарантии соединены с иными основными правами. В третьих – предусматривается использование основных прав в интересах защиты окружающей среды. Четвертая группа конституций увязывает основы экологической политики государственных учреждений и ведомств с защитой окружающей индивида природной среды.

Говоря о праве на благоприятную окружающую среду, нельзя не отметить, что ухудшение экологической обстановки является сегодня одной из важных причин миграции населения. В последние годы количество катастроф антропо-

генного и природного характера значительно возросло, что привело к увеличению числа людей, вынужденных покинуть места своего привычного проживания.

Можно выделить четыре основных сценария перемещения населения, связанного с изменением климата¹, при которых причинами перемещения являются:

– связанные с погодными факторами стихийные бедствия, такие, как ураганы и наводнения;

– постепенная деградация окружающей среды и такие медленно протекающие стихийные бедствия, как опустынивание, подтопление прибрежных зон и возможное полное затопление низко расположенных островных государств;

– нарастание опасности стихийных бедствий, приводящее к перемещению людей из зон повышенного риска;

– социальные потрясения и насилие, обусловленные факторами, связанными с изменением климата.

Не случайно, Совет по правам человека в своей Резолюции 7/23 «Права человека и изменение климата» от 28 марта 2008 г.² признал, что изменение климата создает непосредственную и далеко идущую угрозу для людей и общин во всем мире и имеет последствия для полного осуществления прав человека, в связи с чем попросил УВКПЧ подготовить исследование о взаимосвязи между изменением климата и правами человека. Приняв на следующий год Резолюцию 10/4 «Права человека и изменение климата», Совет вместе с УВКПЧ разработал и представил свои рекомендации на пятнадцатую Конференцию Сторон РКИК в Копенгагене. В дальнейшем такое сотрудничество с участниками РКИК было продолжено.

¹ См.: Climate Change, Migration and Displacement: who will be affected, 2008. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>.

² См.: Резолюция 7/23 Права человека и изменения климата, 2008. URL: http://ap.ohchr.org/documents/R/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf

Если п. 21 и 22 Декларации тысячелетия носили мировоззренческий характер, то п. 23 раскрывает смысл «новой этики бережного и ответственного отношения к природе», как ее понимали разработчики Декларации тысячелетия. Для этого в Декларации приводится перечень конкретных обязательств:

- приложить все усилия к тому, чтобы обеспечить вступление в силу Киотского протокола, предпочтительно к десятой годовщине Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 2002 г., и приступить к предусмотренному им сокращению выбросов «парниковых» газов;

- активизировать наши коллективные усилия по лесоустройству, сохранению всех типов лесов и устойчивому развитию лесного хозяйства;

- добиваться полного осуществления Конвенции о биологическом разнообразии и Конвенции по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке;

- остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов, разрабатывая стратегии водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях, способствующие справедливому доступу к воде и ее достаточному предложению;

- активизировать сотрудничество в целях сокращения числа и последствий стихийных бедствий и антропогенных катастроф;

- обеспечить свободный доступ к информации о геноме человека.

Сразу оговоримся, что ни по одному из этих направлений мировому сообществу не удалось достичь заявленных результатов.

Не случайно поэтому в принятом 18 сентября 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН итоговом документе саммита

ООН по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 г.: «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»¹.

Две цели, по существу, воспроизводят цели Декларации тысячелетия: «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями» (Цель 13) и «Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия» (Цель 15).

Попытаемся проанализировать причины, приведшие к неудачам по ключевым направлениям Декларации тысячелетия. Речь здесь пойдет, прежде всего, о Киотском протоколе 1997 г., о лесопользовании и сохранения биоразнообразия.

К десятилетию Конференции ООН в Рио-де-Жанейро 1992 г. не удалось ввести в действие Киотский протокол. После отказа США в 2001 г. от участия в Протоколе он мог еще долго не вступить в силу, если бы не конструктивная позиция России, которая в 2005 г. ратифицировала его. Более того, этот документ действовал не только в оговоренные в нем сроки с 2008 по 2012 г., но и продолжает действовать сегодня в условиях отсутствия договоренности о его преемнике.

¹ Этот документ отличается от своего предшественника – Декларации тысячелетия 2000 г. – целым рядом особенностей, главные из которых, на наш взгляд, заключаются в том, что он обращен не только и не столько к развивающимся странам, что его предназначение не сводится только к оказанию помощи в различных частях земного шара в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и не только. Его положения, напротив, направлены на обеспечение устойчивого развития всех государств и каждого человека сегодня и в будущем.

Киотский протокол к РКИК 1997 г. является единственным международным соглашением, направленным на снижение поступления «парниковых» газов в атмосферу. Практически впервые в истории международных экологических отношений Протокол вводит в качестве имплементирующих мероприятий экономические рыночные механизмы.

Базируясь на принципе предосторожности, или предосторожного подхода, Киотский протокол имеет свой смысл благодаря введению четких лимитов – «установленных количеств» – на эмиссии «парниковых» газов в 2008-2012 гг. для всех промышленно развитых стран. Но их коллективные обязательства выполнить значительно легче благодаря гибким механизмам (*flexibility mechanisms*), которые служат и для облегчения усилий, и для перераспределения их среди более широкого круга стран. Три механизма организационно независимы, у них отдельные системы управления, мониторинга, проверки и т.д.

Механизм чистого развития (МЧР) (*Clean Development Mechanism*) – установленный ст.12 Киотского протокола механизм выполнения проектов для сотрудничества между экономически развитыми и развивающимися странами. В соответствии с этим механизмом государства, имеющие количественные обязательства, получают сертифицированные кредиты на сокращение выбросов при финансировании проектов, связанных с сокращением выбросов в государствах, не имеющих количественных обязательств. Сокращения выбросов, достигнутые в результате осуществления таких проектов странами, не имеющими количественных обязательств по Протоколу, могут использоваться развитыми странами в счет выполнения ими своих обязательств по Протоколу.

Проекты совместного осуществления (ПСО) (*Joint Implementation*) предусмотрены ст.6 Киотского протокола. Это система, при которой страна, взявшая на себя строгие обязательства по сокращению эмиссий, или компания из

этой страны делает инвестиции в программы, позволяющие сократить эмиссии в другой стране. Первая сторона может претендовать на разрешение зачесть определенное количество эмиссий, сокращенных благодаря реализации программы в другой стране, в счет своих собственных обязательств. Вторая сторона, принимающая, получает и экономическую и экологическую выгоду.

Торговля квотами (*Emission trading*) – покупка и продажа разрешений на эмиссии. Статья 17 Киотского протокола учреждает торговлю квотами между сторонами и организацию торговли промышленными выбросами на внутренних рынках стран и на международном уровне. Каждый участник системы имеет право на определенный уровень эмиссии – общий объем выбросов разрешенного «парникового» газа в течение установленного срока. Однако участникам позволяется торговать своими объемами: если один согласится произвести эмиссии меньше и продать другому право на эмиссию соответствующего объема, то этот другой может осуществить эмиссии больше¹.

Следует признать, что перечисленные гибкие механизмы далеко не сразу начали реализовываться на практике, вызвав продолжительную дискуссию о том, какой из них является более эффективным и «обречен» стать долгожителем². На этом фоне, не дожидаясь даже официального вступления в силу Протокола (2008 г.), началась кропотливая и сложная работа по выработке международного инструмента, который мог прийти на смену Киотскому протоколу.

¹ Подробнее см.: Копылов М.Н., Якушева Е.А. Гибкие механизмы Киотского протокола 1997 года // Московский журнал международного права. 2007. № 4 (68). С. 63-81.

² См.: Копылов М.Н., Басырова Е.Р. Механизм чистого развития в системе гибких механизмов Киотского протокола 1997 года // Евразийский юридический журнал. 2011. № 7 (38). С. 28-30.

Первой такой попыткой (не считая составления «Дорожной карты» на Бали) была Конференция по климату в Копенгагене в конце 2009 г. Запомнится она по двум причинам: во-первых, ее сопровождало громкое дело под названием «*Climategate*»¹, и, во-вторых, ее участникам не удалось по существу договориться ни о чем, вследствие чего был принят акт под названием «Копенгагенский аккорд»².

После Копенгагенской конференции было проведено еще немало конференций сторон РКИК в Канкуне (Мексика, 2010 г.), в Друбане (ЮАР, 2011 г.), в Дохе (Катар, 2012 г.) и в Варшаве (Польша, 2013 г.). В 2014 г. в Лиме состоялась Конференция ООН по климату, передавшая эстафету Конференции по климату в Париже (ноябрь–декабрь, 2015 г.). Итогом этой продолжительной работы дипломатов, политиков и экспертов стало принятие 195 делегациями 10 декабря 2015 г. проекта Соглашения, состоящего из 26 статей и провозгласившего своей целью удержать рост глобальной температуры в пределах 2°C по отношению к доиндустриальному периоду развития, не забывая при этом о задаче удерживать этот рост в рамках 1,5°C.

¹ Накануне Конференции хакеры опубликовали, как они утверждали, реальные факты, относящиеся к изменению климата, которые не соответствовали официальным данным. *Climategate* назван по аналогии с *Watergate* (Уотергейт) – название гостиничного комплекса зданий в Вашингтоне. Уотергейтский скандал – политический скандал в США 1972–1974 гг., закончившийся отставкой президента страны Р. Никсона. Первый за историю США случай, когда президент прижизненно досрочно прекратил исполнение обязанностей. Слово «Уотергейт» вошло в политический словарь многих языков мира в значении скандала, ведущего к краху карьеры главы государства. Последний слог в названии отеля – *гейт* – стал суффиксом, используемым для названия новых скандалов.

² «Копенгагенский аккорд» – политическое заявление, занимающее три страницы и полное внутренних противоречий между ведущими державами мира, разрешить которые так и не удалось.

Анализ положения проекта Соглашения приводит к выводу, что его разработчикам так и не удалось устранить все противоречия, которые выявлялись между государствами или группами государств относительно возлагаемых на них обязательств. По-прежнему остаются существенные различия между строгими обязательствами группы индустриально развитых стран и отсутствием таковых у развивающихся государств. По-прежнему сохраняется ничем не обоснованная надежда на то, что пики выбросов «парниковых» газов экономически развитых стран совпадут по времени с неконтролируемыми извне пиками выбросов в развивающихся государствах.

Сегодня отсутствие четких ответов на эти и ряд других вопросов становятся особенно зловещи, поскольку наша планета движется по сценарию роста глобальной температуры на 4°C, в то время как для предотвращения наиболее катастрофических и необратимых изменений климата, по мнению экспертов, необходимо удержаться в рамках роста температуры не более чем на 2°C. Для этого, согласно рекомендациям МГЭИК, необходимо снизить глобальные выбросы на 25-40% к 2020 г. и на 50-80% к 2050 г.

И хотя у 195 государств, одоббивших проект Соглашения, еще немного времени до 22 апреля 2016 г., – намеченной даты для подписания – чтобы внести коррективы и изменения в этот документ, для всех очевидно, что проблема изменения климата – во всех ее многочисленных и разнообразных проявлениях – и дальше будет оставаться вызовом и российской, и европейской, и глобальной безопасности.

Выступая 30 ноября 2015 г. на 21-й сессии Конференции сторон РКИК, Президент России В.В. Путин, объявив о готовности России в 2030 г. уменьшить выбросы парниковых газов до 70% от базового уровня 1990 г. и подчеркнув, что только усилия России с момента принятия РКИК до 2012 г. позволили затормозить глобальное потепление почти на год, настойчиво предложил зафиксировать в новом Соглашении

важную роль лесов как основных поглотителей парниковых газов. Для России, «которая обладает колоссальными лесными ресурсами и многое делает для сохранения «лёгких» планеты, это особенно важно», – сказал Президент¹.

Сегодня более половины площади мировых лесов (51%) расположено на территории четырех стран: России – 22%, Бразилии – 16%, Канады – 7%, США – 6%. Общее количество надземной древесной биомассы в мире оценено в 422 млрд т. Около 27% надземной древесной биомассы сосредоточено на территории Бразилии и около 25% – в России.

Изменение климата оказывает негативное воздействие на биоразнообразие лесов и способность лесов обеспечивать защиту почвы, воды, мест обитания редких видов и других составляющих экосистемы. К лесам, особо уязвимым к изменению климата, относят: мангровые заросли, бореальные, тропические, туманные и сухие леса².

Напомним, что основы международного сотрудничества в области устойчивого лесопользования были заложены на Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. в Бразилии, на которой участники приняли «Принципы лесоводства» в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов. Их цель заключается в том, чтобы содействовать рациональному использованию, сохранению и развитию лесов и реализации их многоцелевых и взаимодополняющих функций и видов использования.

¹ Выступление В.В. Путина на Конференции стран – участниц Рамочной конвенции ООН по вопросам изменения климата (Париж, 30.11.2015). URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50812>.

² Forests. Climate Change, Biodiversity and Land Degradation. Joint Liaison Group of the Rio Conventions. URL: http://unfccc.int/resource/docs/publications/forest_eng.pdf.

По данным Доклада «Оценки экосистем на пороге тысячелетия», засушливые земли занимают 41% территории Земли и являются домом для более чем 2 млрд человек¹. Интенсивное вмешательство человека, например, пожары, выпас скота, сельское хозяйство, сбор дров, превратило многие леса в сухие.

Антропогенное воздействие на леса и почвы планеты дает очень значительный отрицательный баланс CO₂, выбросы существенно превышают поглощение. По оценкам Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), в 2000 г. около 25% объема всех выбросов CO₂ было результатом сведения лесов в основном для агрокультурных целей в тропической зоне, что больше, чем доля выбросов транспорта².

Леса играют четыре главные роли в изменении климата: в настоящее время вырубленные, чрезмерно использованные или деградированные леса способствуют примерно 1/6 части глобальных выбросов углерода; они чутко реагируют на изменение климата; при условии устойчивого управления, они производят древесное топливо как более благоприятная альтернатива ископаемым видам топлива; и, наконец, леса обладают потенциалом поглотить около 1/10 глобальных выбросов углерода, запланированных на первую половину этого столетия в своих биомассах, почве и продуктах и сохранить их в принципе на неограниченный срок.

Нынешние действия правительств, гражданского общества и частного сектора, направленные на привлечение более пристального внимания к ценности лесов, включают усилия по созданию рынков, которые закладывают основу для сокращения выбросов в результате обезлесения и деградации

¹ Millennium Assessment Reports of Millennium Ecosystem Assessment (2005) URL: <http://www.millenniumassessment.org/ru/About.html#q1>.

² Леса и изменение климата. URL: http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/forest_climate.

лесов (*REDD*). В результате был достигнут широкий консенсус, согласно которому устойчивое лесопользование является важной целью всех стран и им следует сделать больший упор на сохранение и увеличение стоков углерода лесами. В процессе движения в сторону устойчивой экономики необходимо существенно сократить масштабы обезлесения и деградации лесов и увеличить чистую площадь лесов мира.

В работе «Будущее лесов мира» Дж. Дуглас и М. Симула считают, что возможность получать плату за сокращение выбросов вследствие обезлесения через торговлю выбросами углерода является фактором, меняющим «правила игры», поскольку она представляет собой первую попытку международного сообщества разработать механизм, который признает нерыночную ценность лесов, в данном случае роль лесов в ослаблении последствий изменения климата путем связывания углерода.

Авторы допускают, что депонирование углерода является лишь одной из ряда услуг лесных экосистем, которые не имеют рыночной стоимости, но первая такая стоимость, которую люди официально используют, пытаясь создать глобальный рынок. Отмечая, что обезлесение обусловлено главным образом экономическими силами, находящимися вне лесного сектора, авторы заключают, что «будет не просто использовать широкую экономическую реформу в качестве главного средства для осуществления стоимостной переоценки существующих тропических влажных лесов: это слишком слабое оружие». Таким образом, авторы причисляют себя к «оптимистам REDD», надеясь, что компенсация за сокращение обезлесения станет существенным достижением в деле как ослабления последствий изменения климата, так и достаточного финансирования устойчивого лесопользования¹.

¹ *Douglas J., Simula M. The Future of the World's Forests: Ideas vs Ideologies (World Forests). Ser.: World Forests. Vol. 7. London, New York, 2010.*

Сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов (*REDD*) представляет собой совокупность мер, направленных на использование рыночных и финансовых стимулов для снижения выбросов «парниковых» газов в результате обезлесения и деградации лесов. Его целью является сокращение выбросов «парниковых» газов.

Программа ООН по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов (*UN-REDD*) является совместной инициативой Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов (*REDD*) в развивающихся странах. Программа была запущена в 2008 г. и основывается на организующей роли и технической экспертизе ФАО, ПРООН и ЮНЕП.

Специалисты подсчитали, что сокращение выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, является эффективным с точки зрения затрат методом смягчения последствий изменения климата.

Проект решения по *REDD+*, подготовленный в период до и во время пятнадцатой Конференции сторон, является единственным документом, в котором содержатся ссылки на права коренных народов и Декларацию ООН о правах коренных народов, а также на необходимость обеспечения полного и эффективного участия коренных народов в такой деятельности и важность сохранения их традиционных знаний. Методологические указания Вспомогательного органа для консультирования по научным и техническим аспектам Рамочной конвенции ООН об изменении климата в отношении подготовки *REDD+* укрепили те положения текста, которые предусматривают обеспечение полного и эффективного участия коренных народов и местных общин. Благодаря настойчивым усилиям, предпринимавшимся коренными народами после Конференции ООН по изменению климата в Бали (Индонезия) в 2007 г., были достигнуты определенные результаты: коренные народы стали активно участвовать в процессе *REDD+* и были установлены связи между правительствами и

НПО, которые выступают за включение *REDD+* в договоренности, достигнутые на Конференции ООН по изменению климата. Иными словами, *REDD+* в настоящее время включает в себя совокупность мероприятий по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, устойчивому лесопользованию, сохранению и наращиванию запасов лесного углерода.

Еще одна международная проблема, непосредственно связанная с устойчивым лесопользованием, – это проблема сохранения биологического разнообразия. По некоторым оценкам, приблизительно на 80% биоразнообразии нашей планеты зависит от состояния здоровья лесных экосистем. Говоря только о тропических лесах, покрывающих лишь 10% поверхности суши, следует сказать, что они отличаются особым богатством биоразнообразия: они служат местом обитания более 60% всех наземных и пресноводных видов флоры и фауны¹. По данным Агентства охраны окружающей среды, сохранение биоразнообразия играет важную роль в поддержании здоровья экосистем, которые обеспечивают нам питание, чистый воздух и воду². Малярия, например, распространяется через женских особей малярийных комаров и убивает сотни тысяч людей каждый год, в основном детей. Изменения в разнообразии растительной жизни в результате обезлесения может существенно повлиять на популяции комаров и увеличить вероятность передачи малярии за счет сокращения хищников насекомых или путем предоставления им более питательной среды³. Очевидно, что такая перспектива на-

¹ См., например: Международное экологическое право: учебник / Емельянова Н.Н., Копылов М.Н., Копылов С.М. и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут, 2012. С. 190.

² Biodiversity and Human Health. URL: <http://www.epa.gov/ncer/biodiversity/>.

³ World Malaria Report 2010. URL: <http://www.who.int/malaria/publications/atoz/9789241564106/en/index.html>.

прямо угрожает осуществлению человеком своего права на здоровье.

В частности, это привело к принятию в 1992 г. на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро уже упоминавшихся «Принципов лесоводства».

В дальнейшем работа в этом направлении была продолжена в 1995 г., когда ЭКОСОС учредил Межправительственную группу открытого состава по лесам (МГЛ). В 1997 г. в связи с окончанием мандата МГЛ ЭКОСОС учредил Межправительственный форум открытого состава по лесам (МФЛ). Следующим шагом ЭКОСОС стало учреждение в качестве своего вспомогательного органа в 2000 г. – Форума ООН по лесам.

Все вместе взятые перечисленные структуры ООН за время своего существования приняли более 300 решений по вопросам устойчивого лесопользования.

Что же касается международных договоров в традиционном их понимании, то без каких-либо сомнений центральное место среди них занимает Международное соглашение по тропической древесине 2006 г.

Наконец, целая группа международных организаций и форумах имеет в своих повестках дня вопросы, связанные с устойчивым лесопользованием, – это Международная организация по тропической древесине (МОТД), ФАО, ЮНЕП, Европейская лесная комиссия ФАО, Комитет по лесоматериалам ЕЭК ООН, Министерская конференция по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе стран Европы и Северной Азии (ФЛЕГ-ЕСА) и др.

Каждая/каждый из перечисленных организаций и органов принимает большое число программ, стратегий, задач, руководящих принципов и иных источников «мягкого» права высокого класса и детально проработанных. Однако происходит это в большинстве случаев в рамках узких полномочий, которыми они наделены, без учета проводимого параллельно другими нормотворческого процесса, равно как и без

учета межсекторального подхода. В результате между вырабатываемыми документами, как, впрочем, и между международными экологическими соглашениями, регулирующими различные аспекты природоохранной деятельности, отсутствует какая-либо координация, а сами акты вступают в противоречие между собой.

Наиболее наглядный пример – это параллельная разработка РКИК и Конвенции о биологическом разнообразии, проходившая в различных структурных форматах и завершившаяся почти одновременным принятием этих документов 1992 г. А поскольку у разработчиков этих конвенций изначально не было задачи учитывать цели и принципы друг друга, то и выполнение обязательств по данным двум конвенциям зачастую приводит к подрыву их основополагающих принципов. Например, в рамках торговли квотами на сертифицированные выбросы «парниковых» газов зачастую нарушаются принципы лесоводства¹.

Ситуация осложняется и тем, что ни одна из созданных позднее Конференций ООН даже не попыталась расставить приоритеты между этими договорами.

Начиная с 2003 г. Конвенция о биоразнообразии предпринимает регулярные попытки наладить сотрудничество с РКИК и Киотским протоколом в рамках темы «Биологическое разнообразие и глобальное потепление климата». В результате к сохранению биоразнообразия удалось привлечь некоторые инструменты РКИК и Протокола. Но куда важнее было бы, если в законы об изменении климата не просто включались положения о сохранении биологического разнообразия, а чтобы последние учитывались при выработке экологической политики и экологической стратегии.

¹ См.: *McNeeley J.A.* Energy and Biodiversity: Understanding Complex Relationships // *Energy Law and Sustainable Development / A.J. Bradbrook, R.L. Ottinger (eds).* Gland: IUCN, 2003. P. 31-41.

Характерной чертой современного периода в развитии взаимодействия между различными международными режимами охраны и сохранения биоразнообразия, устойчивого лесопользования и борьбы с глобальным изменением климата является возрастание активности секретариатов. Формы такого сотрудничества могут быть весьма разнообразными: принятие меморандумов о сотрудничестве, реализация совместных планов работы, расширение обмена информацией и сотрудничества между вспомогательными научными органами конвенций и т.д. В настоящее время, например, Секретариат Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания для водоплавающих птиц, 1971 г. как с конвенциями об охране биоразнообразия, так и с Конвенцией ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке 1994 г., РКИК 1992 г., а также с международными речными комиссиями.

Следует иметь в виду, что от степени координации и взаимодействия между предпринимаемыми усилиями в рамках поименованных конвенций и соглашений во многом очевиднее будет проявляться потенциально важная роль лесов для мер адаптации к климатическим изменениям и смягчения их последствий.

Этот вывод находится в полном соответствии с призывом Комиссии ФАО по лесоводству гармонизировать обязательства в области изменения климата с другими международными конвенциями и соглашениями, связанными с лесами.

Сделать это тем более важно, что лишь немногие страны в своих докладах в адрес МСОП, в которых освещаются нормативно-правовые аспекты, касающиеся лесного хозяйства, ссылаются в них на меры по адаптации к изменению климата.

Определенный и немалый вклад в совершенствование организационно-правовой базы международного сотрудничества в сфере устойчивого лесопользования могут внести многочисленные неправительственные организации, действующие как на национальном, так и на международном уровне. Возьмем в качестве примера МСОП. Эта международная неправительственная организация, в частности, дает следующее определение понятия «устойчивое управление лесами»: «действия, которые охраняют и, при необходимости расширяют, существующие запасы углерода в рабочих лесах, в частности лесах с коммерческой регистрацией и перемещающимся земледелием, в отношении долгосрочного снижения при обеспечении экономически, экологически и социально устойчивого положения попутных экосистемных товаров и услуг; они должны быть реализованы как часть поддерживающей национальной политики, которые также включают сохранение и расширение деятельности скоординированным образом».

Кроме того, МСОП много внимания уделяет проблемам изменения климата и использования лесов в своих документах. Так, в докладной записке «Сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов (*REDD*) в развивающихся странах» Союз призывает Стороны обеспечить, чтобы механизм *REDD+* предоставлял возможность для широкого круга мер по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов, стабилизации и сохранения существующих запасов углерода в лесах путем сохранения и устойчивого управления лесами, а также расширял поглотителей углерода в лесах путем увеличения запасов углерода.

Кроме того, *REDD+* может внести свой вклад в целях повышения запасов углерода и способствовать появлению сопутствующих выгод для средств к существованию и биоразнообразия путем комбинации элементов, таких как: территории, которые естественно регенерируются или восстанавливаются путем насаждений; районы, восстановленные

для управления водосборами; хорошо управляемые коммерческие и общественные плантации, созданные на деградированных землях; восстановленные защитные леса, защищающие от наводнений, эрозии и других катастрофических событий, высадка деревьев на ферме и других устойчивых систем агролесомелиорации.

Из предложенных МСОП принципов для реализации механизма *REDD+* особое внимание привлекает к себе один: принцип, включающий в себя уважение к правам коренных народов в соответствии с Декларацией ООН о правах коренных народов, признание и поддержку традиционных знаний и систем управления, а также признание и безопасность землепользования и прав на ресурсы и механизмы. Гарантии должны также способствовать тому, чтобы зависящие от лесов общины получали справедливую долю выгод от любых проектов *REDD+*.

Вторая международная структура, которая могла бы оказать помощь в борьбе с изменением климата и за сохранение лесов, это Совместное партнерство по лесам (СПЛ), которое представляет собой неформальное добровольное объединение 14 международных организаций, институтов и секретариатов, занимающихся осуществлением крупных программ по лесам. СПЛ оказывает помощь Форуму ООН по лесам, а также странам в их усилиях, направленных на внедрение системы неистощительного ведения лесного хозяйства.

ОБ АВТОРАХ

Абашидзе Аслан Хусейнович – заведующий кафедрой международного права Юридического института Российского университета дружбы народов, Вице-председатель Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Председатель Комиссии международного права Российской ассоциации содействия ООН, член Экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, доктор юридических наук, профессор.

Алисиевич Екатерина Сергеевна – доцент кафедры международного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Киселева Екатерина Вячеславовна – доцент кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук, доцент.

Конева Александра Евгеньевна – ассистент кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов, магистр по правам человека и демократизации (Европейский межвузовский центр по правам человека и демократизации), кандидат юридических наук.

Копылов Михаил Николаевич – профессор кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор.

Копылов Станислав Михайлович – доцент кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук, доцент.

Маличенко Владислав Сергеевич – начальник отдела сравнительно-правовых исследований института инновационно-образовательных программ в здравоохранении Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук.

Накашидзе Бадри Джемалович – заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор.

Ручка Олег Анатольевич – соискатель кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов.

Солнцев Александр Михайлович – заместитель заведующего кафедрой международного права Юридического института Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук, доцент.

Учебное издание

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

Под редакцией профессора А.Х. Абашидзе

Редактор *Ж.В. Медведева*
Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *М.Н. Заикина*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 09.11.16 г. Формат 60×90/16. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 21,0. Тираж 100 экз. Заказ 591

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. (495) 952-04-41

Для заметок

Для заметок
