

# **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА**

*Учебное пособие*

*2-е издание, переработанное и дополненное*

*Под редакцией профессора А.Х. Абашидзе*

**Москва  
Российский университет дружбы народов  
2020**

УДК  
ББК

П68

Утверждено  
РИС Ученого совета  
Российского университета  
дружбы народов

*Материалы подготовлены и изданы  
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*

Авторы:

*А.Х. Абашидзе, Е.С. Алисиевич, А.А. Белоусова, А.А. Дементьев,  
М.В. Ильяшевич, Е.В. Киселева, А.Е. Конева, М.Н. Копылов,  
С.М. Копылов, В.С. Маличенко, О.А. Ручка, А.М. Солнцев*

Рецензенты:

*Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук,  
профессор, главный научный сотрудник  
Института государства и права РАН В.А. Карташкин;  
кандидат юридических наук, доцент А.Е. Тарасова*

Под редакцией

*А.Х. Абашидзе*

**П68 Права человека и вызовы XXI века** : учебное пособие / А.Х. Абашидзе, Е.С. Алисиевич, А.А. Белоусова, А.А. Дементьев, М.В. Ильяшевич, Е.В. Киселева, А.Е. Конева, М.Н. Копылов, С.М. Копылов, В.С. Маличенко, О.А. Ручка, А.М. Солнцев; под ред. А.Х. Абашидзе. – 2-е изд. перераб. и доп. – Москва : РУДН, 2020. – 412 с.: ил.

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, переработанное и дополненное, подготовлено в целях содействия комплексному изучению дисциплин в рамках магистерской программы «Международная защита прав человека».

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.

ISBN 978-5-

© Коллектив авторов; под ред. А.Х. Абашидзе, 2020  
© Российский университет дружбы народов, 2020

## ВВЕДЕНИЕ

Начало XXI столетия характеризуется заметными изменениями современного мира, выражающимися в сбоях в функционировании структур глобального управления системы Организации Объединенных Наций (ООН) и в росте новых источников нестабильности, связанных, прежде всего, с расширением диапазона вызовов благополучию человечества. Один из признаков этих изменений проявляется в трансформации старых и возникновении новых вызовов и угроз международной безопасности.

В условиях глобализирующегося и все более взаимосвязанного мира блоковое мышление, которое сохраняется у государств – членов НАТО, уже выглядит не только архаизмом, но и остается одним из главных вызовов системе коллективной безопасности, основанной на Уставе ООН, на которой вот уже 75 лет зиждется глобальный правопорядок.

В деле сохранения и укрепления правопорядка на глобальном уровне большую роль играет современное международное право, несмотря на возрастающий нигилизм в отношении к нему части мировой политической элиты. В этом контексте современно звучит утверждение профессора Ф.Ф. Мартенса, высказанное 150 лет назад, о том, что «международная жизнь существует и не нуждается в оправдании своего существования. Международное право определяет ее, под его защитой происходит обмен всех человеческих отношений»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Мартенс Ф.Ф.* О задачах современного международного права. Вступительная лекция, читанная 28 января 1871 г. в Санкт-Петербургском университете // *Бекяшев К.А.* Международное публичное право: учебник. – М.: Проспект, 2019. – С. 14.

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 и создания условий для развития.

Необходимо понимать роль международного права, как ее воспринимал проф. Г.И. Тункин, – как часть более широкой международной системы, которая также функционирует непрерывно и «выполняет стабилизирующую и созидательную функции...»<sup>1</sup>.

В нынешних условиях, при сведении к минимуму риска глобального столкновения в ядерном веке, на первом плане международной повестки дня обозначаются явления, проблемы и противоречия, выступающие в качестве источников угроз. К ним специалисты причисляют неоднозначность результатов процесса глобализации и реакций на них со стороны государств; диспропорции развития в мировом масштабе; глобальные экологические проблемы, проблемы демографии и миграции; эрозию режима ядерного нераспространения; пандемии; информатизацию пространства и рост техносферы; появление новых и обострение старых конфликтов; международный терроризм<sup>2</sup>.

Новая версия данного учебного пособия (2-е изд.) является результатом усилий коллектива кафедры международного права Юридического института РУДН: оно претерпело значительные изменения в виде дополнений при сохране-

---

<sup>1</sup> Тункин Г.И. Вступительная статья // Броунли Я. Международное право: в 2 кн. – Книга первая / под ред. Г.И. Тункина; пер. с англ. С.Н. Андрианова. – М.: Прогресс, 1977. – С. 19.

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

нии прежней структуры: первая глава учебного пособия посвящена теоретическим аспектам, связанным с угрозами и вызовами; другие главы посвящены отдельным обстоятельствам, представляющим собой угрозы и вызовы правам человека.

*А.Х. Абашидзе*

Заслуженный юрист РФ,  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой  
международного права РУДН,  
профессор МГИМО (У) МИД России,  
член Комитета ООН  
по экономическим, социальным  
и культурным правам,  
Председатель Комиссии международного права  
Российской ассоциации содействия ООН

Глава I  
**УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ  
ИЗМЕНЯЮЩЕГОСЯ МИРА**

*А.Х. Абашидзе*

Нормативно-институциональной и концептуальной основой послевоенного миропорядка выступает Устав Организации Объединенных Наций (далее – Устав ООН), принятый антигитлеровской коалицией. Согласно п. 1 ст. 1 Устава, Организаций Объединенных Наций (далее – ООН) была создана для того, чтобы «поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру...»<sup>1</sup>.

Таким образом, в рамках предпринимаемых ООН коллективных мер приоритетными являются меры превентивного характера. На основе Устава ООН 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

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. – URL: [www.un.org/ru/documents/charter](http://www.un.org/ru/documents/charter) (дата обращения: 9.09.2019).

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 ее членами, действовали в соответствии с принципами, закрепленными в Уставе ООН, поскольку это необходимо для поддержания международного мира и безопасности. К сказанному следует добавить также 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»<sup>1</sup>. В соответствии с 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.

Следует заметить, что в Уставе ООН отсутствует положение, разъясняющее, какие именно ситуации могут угрожать миру. Однако данный «пробел» нивелируется ст. 39 Устава ООН. Если, согласно положениям других 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 определе-

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. – URL: [www.un.org/ru/documents/charter](http://www.un.org/ru/documents/charter) (дата обращения: 9.09.2019).

нии 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. Эти установки Устава ООН являются императивными, которые в совокупности образуют систему коллективной безопасности на универсальном уровне, выступающей в качестве стержня современного международного правопорядка.

Система коллективной безопасности, закрепленная в Уставе ООН, не ограничивается традиционными политическими и военными составляющими, хотя они остаются главными. Она носит всеобъемлющий характер, охватывающий ключевые 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»<sup>1</sup>.

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 экономической и социальной областях, здравоохранении; 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 сотруд-

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. – URL: [www.un.org/ru/documents/charter](http://www.un.org/ru/documents/charter) (дата обращения: 9.09.2019).



ничестве с Организацией для достижения целей, указанных в ст. 55»<sup>1</sup>.

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

Однако следует констатировать, что в последнее время наблюдаются заметные изменения в мировой политике и международных отношениях, которые, так или иначе, влияют на эффективность коллективной безопасности. Уже заметно, что международное сообщество в чем-то модифицируется, но, тем не менее, оно в целом остается неизменным по многим измерениям<sup>2</sup>. Прежде всего, стержнем мировой политической системы и основным субъектом международных отношений и международного права остаются суверенные государства: за ними сохраняется исключительное право в деле принятия решений в мировой политике и в рамках международных межправительственных организаций<sup>3</sup>; 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 государств<sup>4</sup>, нет достаточных оснований для того, чтобы утверждать о «конце географии»<sup>5</sup>.

По-прежнему для ООН краеугольным остается требование п. 7 ст. 2 Устава, согласно которому Устав не дает Орга-

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. – URL: [www.un.org/ru/documents/charter](http://www.un.org/ru/documents/charter) (дата обращения: 9.09.2019).

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

<sup>3</sup> *Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе*. – М.: Юрайт, 2016. – 505 с.

<sup>4</sup> См.: *Торкунов А.В.* Мировые реалии начала XXI в. и внешняя политика России // *Аналитические записки*. – Вып. 1. – М., 2004.

<sup>5</sup> *O'Brien R.* *Global Financial Integration: The End of Geography*. – London: Pinter, 1992.

низации прав вмешиваться в дела, «по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава»<sup>1</sup>.

По-прежнему остаются сферы, по которым государства опасаются сотрудничать. Например, при очевидном общем понимании того, что нельзя прикрываться суверенитетом при совершении преступлений против своего населения<sup>2</sup>, нет единства среди государств и пока не предвидится в перспективе относительно концепции «гуманитарной интервенции» или R2P<sup>3</sup>.

Сегодняшний мир по образному выражению политологов похож на «анархию» суверенных государств. Даже при наличии ООН, специализированных учреждений системы ООН, региональных организаций (например, Совета Европы, ОАГ, Африканского союза), интеграционных объединений государств с наднациональными полномочиями (например, Европейского союза, Евразийского экономического союза), разнообразных концепций о «глобальном управлении» и т.д. мы, тем не менее, не можем говорить о каких-либо признаках «мирового правительства»<sup>4</sup>.

При сохранении главенствующей позиции суверенных государств в изменяющемся мире роль ООН также остается неизменной, как и в 1945 г., когда ее создавали, меняются лишь количество, формы проявления, степень опасности тех вызовов, которые угрожают международному миру и безопасности.

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. – URL: [www.un.org/ru/documents/charter](http://www.un.org/ru/documents/charter) (дата обращения: 9.09.2019).

<sup>2</sup> См.: *Annan K.A. The Question of Intervention: Statement by the Secretary-General.* – N. Y.: UN, 1999; *Annan K.A. We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century.* – N. Y.: UN, 2000.

<sup>3</sup> The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The Responsibility to Protect.* – Ottawa: ICISS, 2001.

<sup>4</sup> *Murphy C.N. International Organization and Industrial Change: Global Governance Since 1850.* – Cambridge: Polity Press, 1994.

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 глобальных проблем, ООН не имеет альтернативу. Есть только один путь: или государства-члены усиливают эффективность ООН в деле поддержания международного мира и безопасности, или же мир возвращается в условия раздробленности и блокового противостояния, что, к сожалению, может закончиться глобальной войной с применением оружия массового уничтожения и, следовательно, катастрофой для нашей планеты.

Ученые и политики наряду с термином «угрозы» все чаще стали использовать термин «вызовы» в связи с неопределенностью некоторых негативных последствий изменяющегося мира. Эти термины также стали часто упоминаться в документах, принимаемых органами системы ООН и на саммитах, на которых обсуждаются глобальные проблемы. Следует подчеркнуть, что термин «вызовы» был введен в международной политике неспециалистами в области международного права или международных отношений: широко распространено мнение о том, что этот термин наряду с термином «ответы» был введен в обиход историком и философом Арнольдом Тойнби в середине XX в.<sup>1</sup>

Для раскрытия термина «вызовы» целесообразно попытаться, прежде всего, раскрыть его содержание с точки зрения установок современного международного права по поддержанию международной безопасности и затем отграничить этот термин от термина «угрозы», который еще чаще используется в контексте проблемы обеспечения международной безопасности.

---

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

Отечественный политолог А.И. Владимиров под «вызовами» понимает прогнозируемое состояние 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). Они первоначально абстрактны, опознаются, на них даются «ответы». На практике, утверждает специалист, идентификация «вызовов» является основанием для усиления всеобщей борьбы против причин геополитических напряжений<sup>1</sup>.

Разъяснение термина «угрозы» содержится в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, созданной по инициативе Генерального секретаря ООН. Под этот термин подпадает «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»<sup>2</sup>.

На основе указанных признаков в докладе Группы высокого уровня обозначены шесть блоков угроз международной безопасности:

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

---

<sup>1</sup> Владимиров А.И. «Вызовы», «Риски», «Опасности», «Угрозы», «Кризисы», «Катастрофы» и «Крахи» как важные категории политологии и теории войны. – URL: [http://www.kadet.ru/lichno/vlad\\_v/Ocenka\\_riskov.htm](http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/Ocenka_riskov.htm) (дата обращения: 9.09.2019).

<sup>2</sup> Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам от 2 декабря 2004 г. – URL: <https://undocs.org/ru/A/59/565> (дата обращения: 9.09.2019).

В рассматриваемом докладе Группы высокого уровня 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»<sup>1</sup>.

Из сказанного вытекает, что как «вызовы», так и «угрозы» чреваты 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. Примером может служить Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО). Если до недавнего времени к этим международным институтам в основном причисляли группу специализированных финансовых учреждений (например, МВФ), то в настоящее время список таких международных институтов, к сожалению, расширяется за счет региональных интеграционных объединений. Причины такого состояния, по мнению ученых, разные. Например, профессора Ю.А. Тихомиров и С.М. Шахрай выделяют следующие: от-

---

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

ступления государств от согласованного курса международной политики, нарушение государствами договорных обязательств, произвольные противоправные действия государств под прикрытием резолюций международных организаций<sup>1</sup>.

Различные международные структуры в рамках своей ответственности пытаются прогнозировать негативные последствия от «вызовов», возникающих в соответствующих сферах. Например, Международный Комитет Красного Креста (МККК) в своем докладе, представленном Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, 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 компании<sup>2</sup>.

«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»<sup>3</sup>. В итоговом документе встре-

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание. – М.: Изд-во Московского университета, 2012. – С. 43.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 г. в Гаване (Куба) // Официальный сайт Московского Патриархата. – URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/4372074.html> (дата обращения: 9.09.2019).

чи, в частности, говорится: «Человеческая цивилизация вступила в период эпохальных перемен. Христианская совесть и пастырская ответственность не позволяют нам оставаться безучастными к вызовам, требующим совместного ответа»<sup>1</sup>. 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 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»<sup>2</sup>.

Современные «угрозы» и «вызовы» находят отражение и в национальных актах государств. Например, первым Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым в Стратегии «Казахстан–2050: новый политический курс состоявшегося государства» были определены десять глобальных вызовов XXI в. Это:

- 1) ускорение исторического времени;
- 2) глобальный демографический дисбаланс;
- 3) угроза глобальной продовольственной безопасности;
- 4) острый дефицит воды;
- 5) угроза глобальной энергетической безопасности;
- 6) исчерпаемость природных ресурсов;
- 7) третья индустриальная революция;
- 8) нарастающая социальная нестабильность;

---

<sup>1</sup> 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 г. в Гаване (Куба) // Официальный сайт Московского Патриархата. – URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/4372074.html> (дата обращения: 9.09.2019).

<sup>2</sup> Там же.

- 9) кризис ценностей нашей цивилизации;
- 10) угроза новой мировой дестабилизации<sup>1</sup>.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 31 декабря 2015 г., дано определение «угрозы» национальной безопасности, под которой понимается «совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам»<sup>2</sup>.

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

В Стратегии отмечается, что 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 на-

---

<sup>1</sup> 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> (дата обращения: 9.09.2019).

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 04.01.2016. – № 1 (ч. II). – Ст. 212.



ступательного вооружения, созданию и развертыванию его новых видов ослабляют систему глобальной безопасности, а также систему договоров и соглашений в области контроля над вооружением.

Далее в Стратегии подчеркивается, что сохраняющийся блоковый подход к решению международных проблем не способствует противодействию всему спектру современных вызовов и угроз. Активизация миграционных потоков из стран Африки и Ближнего Востока в Европу показала несостоятельность региональной системы безопасности в Евро-Атлантическом регионе. Практика свержения легитимных политических режимов, провоцирования внутригосударственных 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.

Согласно Стратегии национальной безопасности РФ, 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.

По Стратегии 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.

В Стратегии названы новые формы противоправной деятельности, в частности, с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий. В ней говорится об обострении угроз, связанных с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности. Согласно Стратегии, 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, не известными ранее вирусами.

В Стратегии говорится, что 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 граждан-

скому 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.

Россия проводит активную внешнюю политику по решению проблем, отраженных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. В частности, Россия выработала собственную концепцию продвижения и обеспечения информационно-коммуникационной безопасности на международной арене. В декабре 2019 г. Россия вынесла на рассмотрение ГА ООН Резолюцию для выработки новой Конвенции по борьбе с киберпреступностью. Смысл данной Резолюции состоит в том, чтобы государства – члены ООН совместно решали проблему, которая наносит триллионный ущерб всей мировой экономике и отдельным людям по всему миру. Хотя вначале западные государства противодействовали российской инициативе, рассматривая ее якобы как регулирование Интернета или введение госрегулирования, эта инициатива России получает большую поддержку ГА ООН. За Резолюцию под названием «Достижения в сфере информации и телекоммуникации в контексте международной безопасности», основанную на российской инициативе, проголосовали 129 государств. Российское предложение не противопоставляется существующей Будапештской конвенции Совета Европы по аналогичному вопросу. Оно направлено на то, чтобы как можно больше осовременить Будапештскую конвенцию.

На этом этапе сложившаяся ситуация такова: ГА ООН были приняты 2 Резолюции – российская и американская.

Другие государства не стали противопоставлять эти Резолюции и проголосовали одновременно за обе. Вместе с тем США пока не идут на полноформатные переговоры по данной проблематике.

В актах, принятых органами системы 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) и «новых» угрозах, однако анализ названных источников не дает четкую картину различий между этими категориями угроз. В этом отношении заслуживают больше внимания те ориентиры, на основе которых специалистами проводится различие между угрозами.

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 международных отношений как таковой.

В-третьих, при отсутствии ответа на вопрос: «На кого возложена ответственность по борьбе с новыми угрозами и какими методами ее 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 глобализации<sup>1</sup>.

Следует констатировать: если по различию между «старыми» (прежними) и «новыми» угрозами мы можем

---

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

найти достаточное число работ, где проводятся такие различия, то по вопросу различия между «новыми» и «старыми» (или прежними) вызовами имеется ограниченное число работ<sup>1</sup>.

В этом контексте 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)<sup>2</sup>. Как отмечают эти специалисты, в условиях глобализации понимание международной безопасности приобрело характер многоаспектности и полисемантичности. Новыми измерениями безопасности, 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 международной безопасности, прежде

---

<sup>1</sup> См.: Коновалов А.А. Новые вызовы национальной и международной безопасности // Современные международные отношения и мировая политика: учебник / отв. ред. А.В. Торкунов; МГИМО (У) МИД России. – М., 2004. – С. 269–310.

<sup>2</sup> 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.

всего новые, имеют не только глобальное, но и региональное измерение<sup>1</sup>.

По мнению зарубежного исследователя М.Г. Скечтера, 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 др.<sup>2</sup>, которые присущи процессу глобализации. 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.<sup>3</sup>

Уверенность в преодолении многих проблем базируется на наличии потенциала, который не используется в должном порядке. Например, по данным ФАО, в Африке насчитывается более 257 млн голодающих. Это при том, что Африканский континент обладает примерно 65% неиспользованных сельскохозяйственных угодий мира, а также большими водными ресурсами для орошения земель. Вместе с тем африканские государства ежегодно тратят 35 млрд дол. на импорт продуктов питания (предполагается, что к 2025 г. эта сумма вырастет до 110 млрд дол.). Более того, максимальное задействование сельскохозяйственного потенциала обеспечит дополнительные 12 млн рабочих мест,

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> *Schechter M.G.* United Nations Global Conferences. – London: Routledge, 2005.

<sup>3</sup> *Held D., McGrew A.G.* Global Transformations: Politics, Economics and Culture. – Stanford: Stanford University Press, 1999.

что чрезвычайно важно для трудоустройства молодых людей в Африке.

На уровне доктрины даются разъяснения глобализации, имеющие общий и специфический характер. Например, исследователь М.А. Чешков видит в процессе глобализации «сочетание различных компонентов человечества в ходе его эволюции в противоположность процессу дифференциации человечества»<sup>1</sup>.

Кандидат юридических наук, доцент В.И. Блищенко указывает на основную характерную черту глобализации: весь мир становится общим пространством для человеческой деятельности, она ассоциируется с состоянием сокращения времени и пространства<sup>2</sup>.

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун с глобализацией ассоциировал эпоху великих перемен и великих возможностей и обратил внимание на то, что ООН не существует в изоляции от этих реалий, она пытается соответствовать требованиям и отвечать вызовам, свойственным глобализирующемуся миру<sup>3</sup>.

Генеральный секретарь ООН 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

---

<sup>1</sup> Чешков М.А. Глобализация: сущность, нынешняя фаза, перспективы // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002 / сост. Т.А. Шаклеина. – М., 2002. – С. 114.

<sup>2</sup> Блищенко В.И. Глобализация и международное право // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право, XXI в.». – М., 2004. – С. 18.

<sup>3</sup> Пан Ги Мун. ООН в эпоху великих перемен // ООН в России. – 2013. – № 1 (86). – С. 3.



нам удастся высвободить эти ресурсы на благо всех народов. После периода сложного развития международных отношений и перед лицом как новых, так и старых угроз в новом облики многие круги проявляют сильное стремление к достижению нового консенсуса, на котором будут зиждаться 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 ресурсы для содействия успешной реализации этой повестки дня XXI в.»<sup>1</sup>.

В докладе Генерального секретаря ООН Кофи Аннана указано на те изменения, которые заставляют человечество действовать совместно. Речь идет, прежде всего, о вызовах изменяющегося мира, которые проявляются в виде различных опасных тенденций, например, усиление международного терроризма, увеличение числа насильственных конфликтов, количества внутренне перемещенных лиц, количество инфицированных ВИЧ/СПИДом и др.

В условиях глобализирующегося и изменяющегося мира все чаще стали говорить на политическом уровне об отсутствии международного правопорядка, что непосредственно затрагивает вопрос об эффективности международного права, ибо современный международный правопорядок определяется именно 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 перестал действовать международный правопорядок? Такое утверждение связано с незнанием основ международного права и, следовательно, подменой международного правопорядка международным миропорядком: последний

---

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

больше ассоциируется с политикой в международных делах, не соответствующей международно-правовым установкам.

Кардинальные изменения в международных отношениях, безусловно, связаны и с процессом глобализации, который затрагивает почти все сферы, включая гуманитарную. Авторы совместной монографии отмечают, что с исчезновением биполярной системы мир не стал более стабильным, наоборот, деградируют ключевые международные институты. В ней авторы воспроизводят мнение о том, что «глобализация осуществляется, прежде всего, ради прибыли динамичных и мощных стран»<sup>1</sup>.

Одной из негативных характерных черт глобализирующегося мира является сохранение несправедливости, выражающейся в увеличении разрыва между доходами богатых и бедных. Бывший 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).

Вместе с тем международное сообщество не может обеспечить растущую гуманитарную помощь. Согласно ГНО (Global Humanitarian Overview) 2020 г., выпущенному Управлением ООН по координации гуманитарных вопросов (ОСНА), в 2019 г. из 131,7 млн человек, нуждающихся в гуманитарной помощи, такую помощь получили всего 93,6 млн

---

<sup>1</sup> Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Глобализация. Международные гуманитарные стандарты. Суверенитет России. – М.: РЦОИТ, 2015. – С. 3, 71.

человека. В конце 2019 г. число нуждающихся в гуманитарной помощи возросло до 166 млн человек.

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 (далее – 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 официальной 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.)<sup>1</sup>. Однако в конечном счете объем показателя официальной помощи развитию (даже – ОПР) составил 0,4% от валового национального дохода (далее – 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 г.»<sup>2</sup>. Несмотря на недостижение ряда ЦРТ, в ней были закреплены амбициозные 17 Целей в области устойчивого развития (далее – 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, при том

---

<sup>1</sup> Цели развития тысячелетия: Доклад за 2015 г. / Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк, 2015.

<sup>2</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. – Док. ООН A/RES/70/1, 21 October 2015. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 9.09.2019).

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-Абебской международной конференции по финансированию развития<sup>1</sup>, к сожалению, не дает 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 устойчивого развития все равно остается не решенной. 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 порядка<sup>2</sup>. 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 невзаимного режима для развивающихся стран во всех областях международного экономического сотрудничества, а также обеспечение доступа развивающихся стран к достижениям современной науки и техники и передачу им технологий.

Без решения данной, по сути, основной проблемы в условиях отсутствия у подавляющего числа государств средств

---

<sup>1</sup> Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015) / United Nations. – N. Y., 2015.

<sup>2</sup> 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).

для достижения ЦУР, ожидать выделения достаточных для достижения 17 ЦУР средств от экономически развитых государств не приходится.

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

В свете глобализации в разных сферах наблюдается любопытное состояние международного сообщества: вместе с достаточно отчетливым осознанием ее положительных и отрицательных последствий государства и созданные ими институты глобального управления не в состоянии продемонстрировать адекватную готовность к решительным действиям: международное сообщество как бы плывет по течению и довольствуется преимущественно 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, первый Президент Казахстана Н. Назарбаев призвал все государства – члены ООН выделить на эти цели по 1% из их военных бюджетов. На практике 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 государств приближаются к 2 трлн дол. США. Такую ситуа-

цию удачно охарактеризовал Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, по образному выражению которого мир перевооружен, однако он недофинансирован. Генеральная Ассамблея ООН ежегодно принимает резолюции, касающиеся разоружения. Первая специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам разоружения и развития состоялась еще в 1978 г. Однако следует констатировать, что до сих пор в сфере разоружения 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? Нет однозначных ответов на эти вопросы. Единственное, что можно уверенно сказать: начало процесса глобализации не укладывается в какие-либо временные рамки.

В последнее время в дипломатии, в политическом лексиконе, в международных документах, принятых в рамках ООН и других международных форумов межправительственного и неправительственного характера, в международно-правовой литературе 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 институциональных структур глобального управления в области обеспечения международного мира и безопасности, здравоохранения, финансов, кредитования и других сферах. К сожалению, мы не можем обратиться к какому-либо международно-правовому акту, в котором бы содержались соответствующие разъясняющие положения. В документах, принятых главными органами ООН, такими как Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности, или их функциональ-

ными органами, такими как, например, Совет по правам человека (далее – СПЧ), а также специализированными учреждениями системы ООН, такими как ВОЗ, ЮНЕСКО и др., содержатся лишь отдельные положения о некоторых «вызовах», которые нередко по смыслу пересекаются с «угрозами» международному миру и безопасности человечества.

Вместе с тем 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 темпа их роста в количественном отношении и по их масштабу. Реально стоит вопрос о безопасности живущих на Земле людей. Не без оснований Генеральный директор ФАО Жозе Грациану да Силва, выступая на форуме «EXPO–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 ее защиты?». В контексте сказанного следует упомянуть о том, что еще в 1994 г. в докладе ПРООН под названием «Новые измерения безопасности человека» охрана здоровья человека была определена как одна из сфер, подпадающих под угрозу<sup>1</sup>. 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., также определила безопасность человека как важную часть безопасности государств<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) (дата обращения: 15.08.2019).

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

К сожалению, ситуация во многих сферах ухудшается, и нет никаких признаков преодоления такого состояния. Для подтверждения сказанного рассмотрим два явления в качестве глобальных проблем современного мирового развития: пандемию ВИЧ/СПИД 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 постоянно растет (ныне около 76 млн человек заражены ВИЧ и около 40 млн – СПИДом).

Появление таблеток против зачатия, антибиотиков против болезней, передаваемых половым путем, легализация аборт, широкая доступность марихуаны, употребление наркотических средств внутривенным путем дало толчок гетеросексуальной активности и гей-активизму. Первый случай ВИЧ-инфицированного был зафиксирован в 1981 г. в США среди геев. Эта болезнь особо распространена среди геев, мультисексуальных групп, наркоманов и людей, занимающихся проституцией. 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, Всемирный банк (далее – ВБ) и Фонд ООН в области народонаселения (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 Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС). К сожалению, вышеперечисленные международные структуры системы ООН 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 национальном уровнях, с 1995 г. были инфицированы более 22 млн человек, 6 млн из которых скончались от этой болезни. Присоединение к Объединенной программе Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Всемирной продовольственной программы ООН (ВПП ООН), Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), «ООН-женщины» и МОТ не смогло переломить тенденцию роста числа зараженных: прошло почти 40 лет после обнаружения первого случая заражения ВИЧ-инфекцией, каждый день число зараженных возрастает на 6 тыс. человек. От этой болезни каждый день умирают около 4 тыс. человек. Около 1,5 млн больных СПИДом умерли в 2014 г. В таких условиях только 15 млн ВИЧ-инфицированных имеют доступ к лечению, а 22 млн лишены такой возможности.

Относительно второй обозначенной нами глобальной проблемы следует отметить, что почвы возникновения терроризма медленно устраняются; при этом число жертв терроризма увеличивается. 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 в 2015 г. Глобальный индекс терроризма, согласно которому число погибших от терроризма с 2000 г. выросло в 9 раз. В 2014 г. в результате террористических актов, совершенных в 67 государствах, погибли 32 658 человек. 78% из числа этих жертв приходится на 5 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»<sup>1</sup>. Самой большой террористической

---

<sup>1</sup> Запрещена в РФ.

группировкой в мире стала «Исламское государство»<sup>1</sup>. В 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: 10 из 11 государств, наиболее пострадавших от террористических актов, являются теми государствами, откуда исходит больше всего беженцев. На 5 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 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 – принципа сотрудничества государств. Есть все основания утверждать, что сотрудничество государств в сфере устранения общих угроз трансформируется в добровольно-принудительное взаимодействие под давлением указанных угроз. В этих ситуациях 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

---

<sup>1</sup> Другие названия: ИГИЛ, ИГ, ДАИШ, ISIL; запрещена в РФ.

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 искать пути решения, 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 международное сообщество. 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 в. в условиях глобализации, возникновения новых угроз и вызовов международному правопорядку требуется более глу-

бокое понимание системы коллективной безопасности во всех ее измерениях: военном, политическом, экономическом, гуманитарном, экологическом, информационном.

Перечень этих измерений все время расширяется под давлением реальных кризисов, таких как продовольственный, 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, преступления геноцида, ухудшение состояния окружающей среды, распространение и возможность применения ядерного, химического, биологического и радиологического оружия, терроризм, транснациональную организованную преступность, нищету, инфекционные болезни и др.

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун охарактеризовал современное состояние мира как мир с растущими проблемами и все более ограничивающимися ресурсами. Он предложил содействовать ведению на базе ООН общего диалога в целях согласования общего видения перспектив и выработки совместных комплексных решений глобальных проблем.

Очевидно, что в основе любой модели дальнейшего укрепления системы коллективной безопасности должен лежать баланс между интересами суверенных государств и интересами мирового сообщества в целом. Международное право выступает средством обеспечения интересов каждого

государства и параллельно вырабатывает нормативные и институциональные основы по обеспечению интересов всего мирового сообщества, выражающихся в институте *erga omnes*.

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

В контексте сказанного целесообразно привести слова 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 межгосударственных позиций с учетом разумного сочетания интересов государства, личности и международного сообщества в целом можно создать такой правопорядок, который будет достойным цивилизации XXI в.»<sup>1</sup>.

В докладе Генерального секретаря ООН<sup>2</sup> констатируется очевидный факт: международное сообщество не может содействовать развитию, не обеспечив безопасность; оно не может обеспечить безопасность, не обеспечив развитие; оно не может обеспечить ни то ни другое без обеспечения прав человека. На фоне этой констатации делается вывод: если не будет достигнут прогресс по всем этим трем направлениям, то ни по одному из них нельзя будет добиться успеха. Тем не менее Генеральный секретарь ООН выразил уверенность в том, что в новом тысячелетии деятельность ООН

---

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

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

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 ООН подтверждается очевидная заинтересованность каждого государства в том, что в мире взаимозависимых угроз и вызовов необходимо адекватно реагировать на все из них. Этого можно достичь лишь посредством широкого, глубокого и устойчивого 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 слабыми, 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 адаптироваться к новым тенденциям в международных отношениях, где проф. Б.С. Эбзеев выделяет два противоположных вектора: 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 ис-

ключающем государственный суверенитет транснациональном правовом порядке, формируемом либо посредством экономического давления, либо под угрозой силой или ее применения. Вектор «государства государств» основывается на началах господства и подчинения, а вектор «сообществ государств» – на суверенном равенстве и сотрудничестве государств<sup>1</sup>.

Очевидно, что при любом векторе в международных отношениях требуются эффективные глобальные и региональные межправительственные институты для мобилизации и координации коллективных действий. И здесь особая ответственность ложится на ООН как 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 можно ответить на вызовы в области безопасности и одновременно добиться успехов в деле борьбы с негативными последствиями социально-экономического характера. В докладе Генерального секретаря ООН<sup>2</sup> усилия международного сообщества обозначены по двум ключевым задачам: избавление от нужды и

---

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

<sup>2</sup> Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». 21 марта 2005 г. – Док. ООН А/59/2005.

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 умирают 11 млн детей в возрасте до 5 лет, нельзя назвать свободным.

Саммиты и другие значимые международные форумы 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 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 решать эти проблемы. 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.

Одним из источников финансирования по достижению ЦРТ была определена официальная помощь в целях развития (далее – ОПР). Однако глобальный показатель ОПР на протяжении десятилетия имел не стабильный характер. Более того, значительная часть этой суммы ОПР отражала списание долга и понижение курса доллара, а не чистое долгосрочное финансирование. В итоге международному сообществу не удастся 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 (далее – 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 явно не достаточно 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%-ное 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 про-

должаться 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. Безотлагательной представляется задача решения международным сообществом проблемы опустынивания. Деграция 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 в 1994 г.

Актуальной проблемой является сохранение биологического разнообразия. 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.

Еще одной проблемой такого уровня 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

проблемы 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**

*А.Х. Абашидзе,  
А.Е. Конева*

Опыт реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ)<sup>1</sup>, убедительно доказывает, что международное сообщество на концептуальном уровне может быть мобилизовано для коллективного противодействия глобальным вызовам. Для многопланового и масштабного противодействия государства – члены ООН в лице их правительств выработали соответствующие подходы, собрали данные, выделили ресурсы, создали инструменты для достижения ЦРТ. На деле были достигнуты определенные результаты. За два десятилетия (с 1990 по 2010 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 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 жизни<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Декларации тысячелетия ООН: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/2 от 18 сентября 2000 г. – Док. ООН A/RES/55/2.

<sup>2</sup> «Цели развития тысячелетия»: Доклад за 2015 г. – Нью-Йорк: ООН, 2015. – URL: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/mdgreport2015.pdf> (дата обращения: 11.01.2016).

Вместе с тем темпы движения по пути к достижению ЦРТ были не одинаковыми как при сопоставлении различных стран, так и в отдельно взятых странах. При этом большинство африканских стран не справились с достижением целей<sup>1</sup>. Нищета в широких масштабах сохраняется в странах Африки к югу от Сахары. 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. Дети из малоимущих и сельских семей имеют меньше шансов попасть в школу, чем их обеспеченные или живущие в городах сверстники.

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 ЦРТ сталкивались народы, живущие под иностранной оккупацией; народы, живущие в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера, и в районах, страдающих от актов терроризма<sup>2</sup>. Хотя доля людей, страдающих от недоедания, сократилась с 24% в период 1990–1992 гг. до 14% в период 2011–2013 гг., в последнее десятилетие прогресс замедлился.

Согласно оценкам, в 2012 г. у четверти всех детей в возрасте до 5 лет отмечалась задержка роста (то есть их рост не соответствовал возрасту), что означает существенное сокращение числа таких детей по сравнению с 1990 г.,

---

<sup>1</sup> *Abashidze A., Koneva A., Soltsev A.* Africa in the Shadow of Tomorrow // Казанский журнал международного права и международных отношений. – 2016. – № 2. – С. 35–38.

<sup>2</sup> 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.

когда задержка роста наблюдалась у 40% детей младшего возраста. Вместе с тем 162 млн детей младшего возраста все еще страдают от хронического недоедания.

В общемировом масштабе уровень смертности среди детей в возрасте до 5 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.) остаются главной причиной смертности среди детей в возрасте до 5 лет, и для решения этой проблемы требуются соответствующие меры.

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

Вместе с тем доступ к АРТ для ВИЧ-инфицированных людей расширялся чрезвычайно быстрыми темпами, и в 2012 г. в развивающихся регионах такое лечение получали в общей 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 людей 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 конфликтами<sup>1</sup>.

По мере приближения срока достижения ЦРТ мировое сообщество озадачилось вопросом определения новой глобальной программы действий на пути к устойчивому развитию на период после 2015 г. Основа для этого процесса обновления была заложена в Рио-де-Жанейро в июне 2012 г. с принятием итогового документа Конференции ООН по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим»<sup>2</sup>. В нем были учтены уроки, извлеченные по итогам двух десятилетий развития, и дана оценка как достижений, так и недочетов в осуществлении повестки развития.

В июле 2013 г. во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи ООН Генеральный секретарь ООН представил свой доклад под названием «Достойная жизнь для всех»<sup>3</sup>, в котором рекомендовал разработать универсальную комплексную, основанную на соблюдении прав человека повестку дня в области устойчивого развития, направленную на решение задач экономического роста, социальной справедливости и охраны окружающей среды и учет взаимосвязи между миром, развитием и правами человека. В представленном докладе Генеральный секретарь ООН 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. ЭКОСОС ООН и его функциональные и региональные комиссии, ко-

---

<sup>1</sup> Цели развития тысячелетия: Доклад за 2014 г. – Нью-Йорк: ООН, 2014. – С. 4–5. – URL: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/pdf/Russian2014.pdf> (дата обращения: 11.01.2016).

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

<sup>3</sup> Док. ООН A/68/202; Corr. 1.



митеты и экспертные органы определили потенциальные элементы системы обзора по выполнению повестки дня на период после 2015 г. и рассмотрели вопрос о том, как адаптировать процесс развития ООН и ее деятельность к меняющимся условиям развития.

Форум по сотрудничеству в целях развития предоставил заинтересованным сторонам 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.

В рамках серии структурированных диалогов по вопросам технологий в Генеральной Ассамблее ООН были рассмотрены различные варианты механизма содействия разработке, передаче и распространению чистых и экологически безопасных технологий<sup>1</sup>.

В августе 2014 г. Межправительственный комитет экспертов по финансированию устойчивого развития представил доклад о вариантах эффективной стратегии финансирования устойчивого развития<sup>2</sup>. Данный 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 также рекомендовал разработать индивидуальные стратегии финансирования, ответственность за которые несут сами страны и которые требуют создания благоприятных национальных условий, дополняемого изменением и улучшением международных условий. При этом Комитет признал, что необходимо будет использовать все источники

---

<sup>1</sup> Док. ООН A/69/554.

<sup>2</sup> Док. ООН A/69/315.

финансирования – государственные и частные, национальные и международные.

В 2014 г. председатель Генеральной Ассамблеи ООН провел ряд совещаний. В их числе были 3 мероприятия высокого уровня по вопросам участия женщин, молодежи и гражданского общества, по правам человека и верховенству права, по сотрудничеству Север–Юг, Юг–Юг и использованию информационно-коммуникационных технологий в целях развития. Было проведено 3 тематических обсуждения, посвященных роли партнерств, обеспечению стабильности и мира в обществе, а также проблемам воды, санитарии и энергетики. В сентябре 2014 г. Председатель Генеральной Ассамблеи ООН организовал мероприятие высокого уровня по обзору, посвященному повестке дня в области развития на период после 2015 г.

Важную роль в деле формирования повестки дня в области устойчивого развития сыграла Рабочая группа открытого состава Генеральной Ассамблеи ООН по целям в области устойчивого развития, решение об учреждении которой было принято на Конференции «Рио+20». В итоговом документе Конференции «Будущее, которого мы хотим» отмечалось: «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»<sup>1</sup>.

В июле 2014 г. данная Рабочая группа представила итог своих обсуждений в форме доклада<sup>2</sup>, в котором она предложила 17 конкретных целей в сочетании со 169 задачами,

---

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

<sup>2</sup> Там же.

которые она определила как имеющие практическую направленность, глобальные по своему характеру и универсально применимые, приняв во внимание различные национальные условия, возможности и уровень развития. В свете доклада Рабочая группа попыталась совместить масштабные глобальные цели с целями конкретных стран, которые должны устанавливаться на национальном уровне.

В сентябре 2014 г. Генеральная Ассамблея постановила, что содержащееся в 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 г.»<sup>1</sup>.

В декабре 2014 г. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун 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.<sup>2</sup> Генеральный секретарь приветствовал решение, выработанное Рабочей группой открытого состава, и выразил глубочайшее признание мировым лидерам и всем участникам этого прогрессивного начинания<sup>3</sup>.

В докладе под названием «Дорога к достойной жизни к 2030 г.» предлагался набор шести обязательных элементов, которые могли бы послужить основой для оформления универсального, комплексного и трансформационного характе-

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Там же. – П. 59.

ра повестки дня в области устойчивого развития и обеспечить, чтобы замыслы, выраженные в докладе Рабочей группы открытого состава, были претворены в жизнь.

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) партнерство – мобилизация глобальной солидарности в интересах устойчивого развития.

В докладе Генерального секретаря ООН подчеркивалось, что для осуществления 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. 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 устой-

чивого развития на период после 2015 г.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>, 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: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.»<sup>3</sup>. Данный документ включает в себя четыре части, озаглавленные как «Декларация», «Цели и задачи в области устойчивого развития», «Средства осуществления и глобальное партнерство» и «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» и «Призыв к действиям по преобразованию нашего мира». В Декларации предусмотрено, что новая повестка дня основывается на целях и принципах Устава ООН, включая

---

<sup>1</sup> 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-draftoutcome-document-adopt-post-2015-development-agenda> (дата обращения: 11.05.2019).

<sup>2</sup> 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](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7308Programme%20for%20IGN%20session%20June%2022%20to%2025_2015.pdf) (дата обращения: 11.01.2016).

<sup>3</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.». – Док. ООН A/RES/70/1.

полное уважение международного права. В ней закреплены положения Всеобщей декларации прав человека, международных договоров по правам человека, Декларации тысячелетия и Итогового документа Всемирного саммита 2005 г. В ней также учитываются положения и других документов, в частности, Декларации о праве на развитие. Немаловажно, что в рассматриваемом документе подтверждается приверженность государств международному праву<sup>1</sup> 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 человека<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> См.: *Борисов А.Н., Конева А.Е.* Правозащитные аспекты в Повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 г. // ООН – универсальный 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.

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 правительство каждого государства – члена ООН устанавливает свои собственные национальные задачи, руководствуясь глобальными пожеланиями, но принимая во внимание национальные условия.

Новая повестка дня реализуется в рамках обновленного глобального партнерства в интересах устойчивого развития, подкрепляемого конкретными стратегиями и мерами, перечисленными в Аддис-Абебской программе действий 2015 г.<sup>1</sup>, являющейся неотъемлемой частью данной повестки дня.

В основе усилий по осуществлению ЦУР лежат осуществляемые на основе принципа национальной ответственности согласованные стратегии в области устойчивого развития, подкрепляемые комплексными национальными механизмами финансирования. Осуществление ЦУР требует 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.

Подчеркнута важность осуществления соответствующих стратегий и программ действий, включая Стамбуль-

---

<sup>1</sup> Аддис-Абебская программа действий 3-й 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.

скую 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 подтверждена важность поддержки повестки дня Африканского союза на период до 2063 г. и программы Нового партнерства в интересах развития Африки, которые являются неотъемлемой частью новой повестки дня.

В Новой повестке дня государствами признается, 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 эффективной 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, основываясь на многостороннем сотрудничестве между государствами-членами, гражданским обществом, частным сектором, научным сообществом, структурами системы ООН и другими заинтересованными сторонами. Механизм включает Межучрежденческую целевую группу ООН по науке, технике и инновациям в интересах достижения целей в области устойчивого развития и совместный многосторонний форум по науке, технике и инновациям в интересах достижения целей в области устойчивого развития, а также онлайн-платформу<sup>1</sup>.

Заключительная часть Новой повестки дня посвящена механизмам последующей деятельности и обзора проделан-

---

<sup>1</sup> См.: Док. ООН A/RES/70/1. – П. 70.



ной работы. Она 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 ней названы принципы, на которых основываются процессы осуществления последующей деятельности и проведения обзора на всех уровнях. В частности, обзор осуществляется добровольно и по инициативе самих стран. Или же обзоры должны предусматривать удовлетворение потребностей людей, учитывать гендерные аспекты, обеспечивать уважение прав человека и при этом быть направлены, в первую очередь, на обеспечение интересов самых бедных, самых уязвимых и самых отстающих.

Обзоры должны основываться на фактической информации, 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.

Деятельность в отношении ЦУР и задач и их обзор проводится с использованием набора Глобальных показателей. Данные показатели дополнены показателями на региональном и национальном уровнях, которые разработаны государствами-членами.

Система глобальных показателей была 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.

Государства обязались оказывать развивающимся странам, особенно африканским и 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 стоят 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, охватывающими все аспекты осуществления настоящей повестки дня.

Государства призваны 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.

На региональном уровне обзоры должны проводиться с учетом особых региональных или субрегиональных потребностей в рамках региональных и субрегиональных комиссий и организаций. Всеобъемлющие региональные процессы должны основываться на результатах проведения национальных обзоров и содействовать осуществлению последующей деятельности и проведению обзоров на универсальном уровне, в том числе на Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию (далее – ПФУР).

На универсальном уровне ключевую роль играет ПФУР, который осуществляет 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 происходит с учетом ежегодного доклада о ходе достижения целей ЦУР, который готовится 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.

Председатель ЭКОСОС обязан организовывать процесс консультаций для обсуждения сферы охвата, методологии и периодичности составления данного доклада о положении в мире.

Согласно Резолюции 67/290 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 июля 2013 г., ПФУР работает под эгидой ЭКОСОС и проводит регулярные обзоры. В рамках ПФУР проводятся тематические обзоры прогресса в деле достижения ЦУР, включая междисциплинарные вопросы. Такие тематические обзоры дополняются обзорами существующих специализированных или функциональных комиссиях, советах или комитетах, которые работают под эгидой ООН (в рамках ЭКОСОС) и других механизмов, включая соответствующие договорные органы.

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 должны учитывать согласованные на межправительственном уровне выводы и рекомендации ежегодного форума по финансированию развития, проводимого под эгидой ЭКОСОС.

ПФУР, который будет проводиться каждые 4 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.

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 г.».

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 играет ПФУР, который осуществляет 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.<sup>1</sup>, о том, что изучаемая договорными органами по правам человека информация по широкому спектру вопросов, охватываемых в связи с реализацией прав человека в государствах, внесет неоценимый вклад в обеспечение надежных и проверенных средств измерения прогресса в достижении ЦУР в интересах 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.

В заключение целесообразно подробно изложить 17 ЦУР и соответствующие задачи через призму их правозащитного содержания.

Цель 1 и соответствующие задачи – повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах, включая ликвидацию крайней нищеты, внедрение мер социальной защиты и обеспечение равного доступа мужчин и женщин к экономи-

---

<sup>1</sup> 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: 11.01.2019).

ческим ресурсам. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на достаточный жизненный уровень (ВДПЧ, ст. 25; МПЭСКИП, ст. 11; КПП, ст. 27); право на социальное обеспечение (ВДПЧ, ст. 22; МПЭСКИП, ст. 9; КПИ, ст. 28; КПП, ст. 26); равные права женщин и мужчин в экономической жизни (КЛДЖ, ст. 11, 13, 14 (2) «g», 15 (2), 16 (1)).

Цель 2 и соответствующие задачи – ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства, включая ликвидацию голода и недоедания; увеличение сельскохозяйственного производства и обеспечение устойчивого производства продуктов питания; устранение искажений в торговле и обеспечение функционирования рынков продовольственных товаров. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на достаточное питание (ВДПЧ, ст. 25; МПЭСКИП, ст. 11; КПП, ст. 24 (2) «с»); международное сотрудничество, включая обеспечение справедливого распределения мировых запасов продовольствия (ВДПЧ, ст. 28; МПЭСКИП, ст. 2 (1), 11 (2)).

Цель 3 и соответствующие задачи – обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте, включая сокращение материнской смертности; ликвидация предотвратимой детской смертности; прекращение или сокращение СПИДа и других заболеваний; обеспечение всеобщего охвата услугами здравоохранения, доступа к недорогим основным лекарствам, услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья; исследование вакцин и лекарственных препаратов. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на жизнь (ВДПЧ, ст. 3; МПГПП,

ст. 6), в частности, женщин (КЛДЖ, ст. 12) и детей (КПР, ст. 6); право на здоровье (ВДПЧ, ст. 25; МПЭСКО, ст. 12), в частности, женщин (КЛДЖ, ст. 12) и детей (КПР, ст. 24); особая защита матерей и детей (МПЭСКО, ст. 10); право на пользование результатами научного прогресса и их практического применения (ВДПЧ, ст. 27; МПЭСКО, ст. 15 (1) «b»); Международное сотрудничество (ВДПЧ, ст. 28; ДПР, ст. 3–4), в частности, в отношении права на здоровье и прав детей (МПЭСКО, ст. 2 (1); КПР, ст. 4).

Цель 4 и соответствующие задачи – обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех, включая всеобщий доступ к бесплатному качественному начальному и среднему образованию; улучшение профессионально-технических навыков; равный доступ к образованию, увеличение учебных заведений, стипендий и подготовки учителей. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на образование (ВДПЧ, ст. 26; МПЭСКО, ст. 13), в частности, в отношении детей (КПР, ст. 28, 29), инвалидов (КПР, ст. 23 (3); КПИ, ст. 24) и коренных народов (ДПКН, ст. 14); равные права женщин и девочек в области образования (КЛДЖ, ст. 10); право на труд, включая профессионально-техническое обучение и подготовку (МПЭСКО, ст. 6); международное сотрудничество (ВДПЧ, ст. 28; ДПР, ст. 3–4), в частности, в отношении детей (КПР, ст. 23 (4), 28 (3)), инвалидов (КПИ, ст. 32) и коренных народов (ДПКН, ст. 39).

Цель 5 и соответствующие задачи – обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек, включая ликвидацию дискриминации и насилия в отношении женщин и девочек; признание неоплачиваемого труда; по уходу и работы по ведению домашнего хозяйства; обеспечение всестороннего участия

женщин; доступ к охране репродуктивного здоровья и равный доступ женщин к экономическим ресурсам. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: ликвидация всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ, ст. 1–5) и девочек (КПР, ст. 2), в частности, в законодательстве, политической и общественной жизни (КПР, ст. 7), экономической и социальной жизни (КПР, ст. 11, 13) и семейных отношениях (КПР, ст. 16); право решать вопрос о числе детей и промежутках между их рождением (КЛДЖ, ст. 12, 16 (1) «е»; КПР, ст. 24 (2) «f»); особая охрана матерей и детей (МПЭСКОП, ст. 10); ликвидация насилия в отношении женщин и девочек (КЛДЖ, ст. 1–6; ДИНЖ, ст. 1–4; КПР, ст. 24 (3), 35); право на справедливые и благоприятные условия труда (МПЭСКОП, ст. 7; КЛДЖ, ст. 11).

Цель 6 и соответствующие задачи – обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех, включая обеспечение всеобщего и справедливого доступа к безопасной и недорогой питьевой воде и санитарно-гигиеническим средствам; сокращение загрязнения; повышение эффективности водопользования и обеспечение комплексного управления водными ресурсами и санитарно-гигиеническими услугами. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на безопасную питьевую воду и санитарии (МПЭСКОП, ст. 11); право на здоровье (ВДПЧ, ст. 25; МПЭСКОП, ст. 12); равный доступ к воде и санитарным услугам для женщин, проживающих в сельской местности (КЛДЖ, ст. 14 (2) «h»).

Цель 7 и соответствующие задачи – обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех, включая обеспечение всеобщего доступа к недорогому, надежному и со-



временному энергоснабжению. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на достаточный жизненный уровень (ВДПЧ, ст. 25; МПЭСКО, ст. 11); право на пользование результатами научного прогресса и их практического применения (ВДПЧ, ст. 27; МПЭСКО, ст. 15 (1) «b»).

Цель 8 и соответствующие задачи – содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех, включая содействие устойчивому экономическому росту; повышение эффективности использования ресурсов в системах потребления и производства; обеспечение полной и производительной занятости и достойной работы для всех; искоренение принудительного и детского труда и торговли людьми; защита трудовых прав, в том числе трудящихся-мигрантов, и расширение доступа к финансовым услугам. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на труд и на справедливые и благоприятные условия труда (ВДПЧ, ст. 23; МПЭСКО, ст. 6, 7, 10; КПИ, ст. 27; основные конвенции МОТ о трудовых вопросах и декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда); запрет пыток, принудительного труда и торговли людьми (ВДПЧ, ст. 4; МПГПП, ст. 8; КЛДЖ, ст. 6; КПП, ст. 34–36); равные права женщин в сфере занятости (КЛДЖ, ст. 11; Конвенции МОТ №№ 100 и 111); запрет детского труда (КПП, ст. 32; Конвенция МОТ № 182); равные трудовые права трудящихся-мигрантов (КТМ, ст. 25).

Цель 9 и соответствующие задачи – создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновации, включая обеспечение недорогого и справедливого доступа к качественной инфраструктуре; содействие индустриализации, ведущей к повышению

уровня занятости; доступ к финансовым услугам и рынкам; содействие инновациям и передаче технологий и повышение доступа к информационно-коммуникационным технологиям. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на пользование результатами научного прогресса и их практического применения (ВДПЧ, ст. 27; МПЭСКОП, ст. 15 (1) «b»); право на доступ к информации (ВДПЧ, ст. 19; МПГПП, ст. 19 (2)); право на достаточное жилище, включая землю и ресурсы (ВДПЧ, ст. 25; МПЭСКОП, ст. 11); равные права женщин на получение финансового кредита и участие в развитии сельской инфраструктуры (КЛДЖ, ст. 13 «b», 14 (2)).

Цель 10 и соответствующие задачи – сокращение неравенства внутри стран и между ними, включая содействие росту доходов наименее обеспеченных 40% населения; поощрение участия всех людей в социальной, экономической и политической жизни; сокращение неравенства возможностей и результатов; обеспечение социальной защиты для всех; обеспечение участия в принятии решений в экономической сфере; содействие миграции и сокращение операционных затрат, связанных с переводом мигрантами денежных средств. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на равенство и недискриминацию (ВДПЧ, ст. 2; МПЭСКОП, ст. 2 (2); МПГПП, ст. 2 (1), 26; КЛРД, ст. 2 (2); КЛДЖ, ст. 2; КИП, ст. 2; КПИ, ст. 5; КТМ, ст. 7; ДПР, ст. 8 (1)); право на участие в ведении государственных дел (ВДПЧ, ст. 21; МПГПП, ст. 25; КЛДЖ, ст. 7; МКЛРД, ст. 5; КПИ, ст. 29; ДПР, ст. 8 (2)); право на социальное обеспечение (ВДПЧ, ст. 22; МПЭСКОП, ст. 9–10; КПИ, ст. 28); создание условий в отношении международной миграции (КТМ, ст. 64); право мигрантов переводить свои заработанные средства и сбережения (КТМ, ст. 47 (1)).

Цель 11 и соответствующие задачи – обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов, включая обеспечение доступа к жилью, основным услугам и общественному транспорту для всех; планирование населенных пунктов на основе широкого участия; сохранение культурного и природного наследия и повышение способности противостоять стихийным бедствиям. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на достаточное жилище, включая землю и ресурсы (ВДПЧ, ст. 25; МПЭСКО, ст. 11); право на участие в культурной жизни (ВДПЧ, ст. 25; МПЭСКО, ст. 15; МКЛРД, ст. 5, 7; КПИ, ст. 30; КПР, ст. 31); доступ к транспорту, объектам и услугам, в частности, инвалидов (КПИ, ст. 9 (1)), детей (КПР, ст. 23) и женщин, проживающих в сельской местности (КЛДЖ, ст. 14 (2)); защита от стихийных бедствий (КПИ, ст. 11).

Цель 12 и соответствующие задачи – обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства, включая достижение рационального освоения и эффективного использования природных ресурсов; достижение рационального использования отходов; содействие обеспечению устойчивой практики государственных закупок; обеспечение доступа к информации и наращивание потенциала для устойчивого развития. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на здоровье, включая право на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду (ВДПЧ, ст. 25 (1); МПЭСКО, ст. 12); право на достаточное питание и право на безопасную питьевую воду (ВДПЧ, ст. 25 (1); МПЭСКО, ст. 11); право всех народов свободно распоряжаться своими естественными ресурсами (МПГПП, МПЭСКО, ст. 1 (2)).

Цель 13 и соответствующие задачи – принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями, включая повышение сопротивляемости и потребности адаптации к изменению климата и стихийным бедствиям, в том числе в маргинализированных общинах; обеспечение функционирования Зеленого климатического фонда. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на здоровье, включая право на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду (ВДПЧ, ст. 25 (1); МПЭСКП, ст. 12; КПР, ст. 24; КЛДЖ, ст. 12; КТМ, ст. 28); право на достаточное питание и право на безопасную питьевую воду (ВДПЧ, ст. 25 (1); МПЭСКП, ст. 11); право всех народов свободно распоряжаться своими естественными ресурсами (МПГПП, МПЭСКП, ст. 1 (2)).

Цель 14 и соответствующие задачи – сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития, включая сокращение загрязнения морской среды; сохранение прибрежных экосистем, морских районов и рыбных запасов; обеспечение доступа мелких хозяйств, занимающихся кустарным рыбным промыслом, к рынкам; защита морского биоразнообразия. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на здоровье, включая право на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду (ВДПЧ, ст. 25 (1); МПЭСКП, ст. 12; КПР, ст. 24; КЛДЖ, ст. 12; КТМ, ст. 28); право на достаточное питание и безопасную питьевую воду (ВДПЧ, ст. 25 (1); МПЭСКП, ст. 11); право всех народов свободно распоряжаться своими естественными ресурсами (МПГПП, МПЭСКП, ст. 1 (2)).

Цель 15 и соответствующие задачи – 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, включая рациональное использование пресноводных, горных экосистем и лесов; борьба с опустыниванием; прекращение утраты биоразнообразия; борьба с браконьерством и контрабандной торговлей охраняемыми видами флоры и фауны. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на здоровье, включая право на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду (ВДПЧ, ст. 25 (1); МПЭСКП, ст. 12; КПР, ст. 24; КЛДЖ, ст. 12; КТМ, ст. 28); право на достаточное питание и безопасную питьевую воду (ВДПЧ, ст. 25 (1); МПЭСКП, ст. 11); право всех народов свободно распоряжаться своими естественными ресурсами (МПГПП, МПЭСКП, ст. 1 (2)).

Цель 16 и соответствующие задачи – содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития; обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях, включая сокращение всех форм насилия; искоренение насилия и торговли детьми; поощрение верховенства права и обеспечение правосудия для всех; сокращение незаконных финансовых потоков и потоков оружия, коррупции и взяточничества; создание эффективных учреждений, институтов; участие в принятии решений на всех уровнях; наличие у всех законных удостоверений личности. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность (ВДПЧ, ст. 3; МПГПП, ст. 6 (1), 9 (1); МКЗНИ, ст. 1), включая свободу от пыток (ВДПЧ, ст. 5; МПГПП, ст. 7; КПП, ст. 2; КПР, ст. 37 (а)); защита детей от

всех форм насилия, злоупотребления и эксплуатации (КПР, ст. 19, 37 «а»), включая торговлю людьми (КПР, ст. 34–36); право на доступ к справедливой и надлежащей правовой процедуре (ВДПЧ, ст. 8, 10; МПГПП, ст. 2 (3), 14–15; КЛДЖ, ст. 2 «с»); право на правосубъектность (ВДПЧ, ст. 6; МПГПП, ст. 16; КПИ, ст. 12); право на участие в ведении государственных дел (ВДПЧ, ст. 21; МПГПП, ст. 25).

Цель 17 и соответствующие задачи – укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития, включая усиление мобилизации внутренних и международных ресурсов; обеспечение приемлемого уровня задолженности; передача технологий и наращивание потенциала; поощрение торговли; обеспечение координации политики и институтов; уважение политического пространства стран; укрепление многостороннего партнерства; измерение прогресса; доступность дезагрегированных данных. Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают следующие права, закрепленные в следующих международно-правовых актах: право всех народов на самоопределение (МПГПП, МПЭСКО, ст. 1 (1); ДПР, ст. 1 (1)); право всех народов на развитие и международное сотрудничество (ВДПЧ, ст. 28; МПЭСКО, ст. 2 (1); КПР, ст. 4; КПИ, ст. 32 (1); ДПР, ст. 3–5); право каждого на пользование результатами научного прогресса и их практического применения в научной сфере (ВДПЧ, ст. 27 (1); МПЭСКО, ст. 15 (1)); право на неприкосновенность частной жизни (ВДПЧ, ст. 12; МПГПП, ст. 17), включая соблюдение прав человека и этических принципов при сборе и использовании статистических данных (КПИ, ст. 31 (1)).

Результаты достижения ЦУР подтверждают, насколько их правозащитное содержание способствует подключению всего потенциала системы ООН по эффективному выполнению Повестки дня – 2030.

Глава III  
**НИЩЕТА НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ –  
СЕРЬЕЗНЫЙ ВЫЗОВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВУ**

*А.Х. Абашидзе,  
А.Е. Конева,  
А.А. Дементьев*

В Декларации тысячелетия среди закрепленных в ней 8 целей развития (ЦРТ) значилась ликвидация крайней нищеты и голода<sup>1</sup>. Лидеры 147 государств – членов ООН признали неразрывную связь между осуществлением права на развитие и борьбой с нищетой. Ими еще раз было подтверждено обязательство государств-членов ликвидировать нищету с помощью решительных действий на национальном и глобальном уровнях. Для достижения этой цели предполагалось разрешить следующие три задачи: сократить вдвое за период 1990–2015 гг. долю населения, имеющего доход менее 1 дол. 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 голода<sup>2</sup>.

Согласно мнению Верховного комиссара ООН по правам человека, такая решимость государств была продиктована необходимостью увязать цели в области международного развития, поставленные на различных международных

---

<sup>1</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/2 от 18.09.2000. – Док. ООН A/RES/55/2.

<sup>2</sup> Интернет-портал «Деятельность системы ООН по достижению Целей развития тысячелетия». – URL: <http://www.un.org/russian/millenniumgoals/poverty.shtml> (дата обращения: 19.09.2019).

конференциях, а также цели, провозглашенные в Декларации тысячелетия, с правозащитной деятельностью ООН, в частности, в том, что касалось достижения цели сокращения масштабов нищеты<sup>1</sup>.

На состоявшемся в сентябре 2010 г. Пленарном заседании Высокого уровня 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященном ЦРТ, было признано, что для ликвидации нищеты предстоит решить трудные задачи, и подчеркивалось, 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. В связи с этим правительства обязались принять 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 нищеты<sup>2</sup>. Правительства также решили переориентировать стратегии роста на создание рабочих мест, используя в качестве общей основы Глобальный договор о рабочих местах<sup>3</sup>. При этом ими вновь была заявлена обеспокоенность множественными и взаимосвязанными кризисами, в том числе отсутствием продовольственной безопасности и ростом проблем, связанных с изменением климата<sup>4</sup>.

В контексте усилий государств следует напомнить, что 19 декабря 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН провозгласила второе десятилетие ООН по борьбе за ликвидацию

---

<sup>1</sup> Доклад Верховного Комиссара ООН по правам человека от 28.09.2001. – П. 91 // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 56-я сессия. Дополнение № 36 (A/56/36).

<sup>2</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 65/1. – Док. ООН A/RES/65/1. – П. 70 «b».

<sup>3</sup> Там же. – П. 48.

<sup>4</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 65/1. – Док. ООН A/RES/65/1, A/RES/65/1. – П. 6.



нищеты (2008–2017 гг.)<sup>1</sup> 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 тысячелетия. Заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам как координатор проведения второго десятилетия ООН по борьбе за ликвидацию нищеты лично руководил 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 преследовал цель повышения слаженности и общесистемной деятельности ООН в области обеспечения занятости и достойной работы в целях искоренения нищеты. Данный план действий получил поддержку, и благодаря ему удалось повысить координацию в рамках ООН. Вместе с тем эффективное реагирование на угрозы, вызванные продолжающимся глобальным кризисом на рынке труда, потребовали дополнительных усилий, направленных на продолжение 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 цели ликвидации<sup>2</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Цели развития тысячелетия: Доклад за 2015 г. – Нью-Йорк: ООН, 2015. – URL: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/mdgreport2015.pdf> (дата обращения: 19.09.2019).

2015 г. Число людей, принадлежащих к работающему среднему классу, живущих на более чем 4 дол. США в день, практически утроилось за 1991–2015 гг. В настоящее время эта группа населения составляет половину рабочей силы в развивающихся регионах, при том 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.<sup>1</sup>

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 г.»<sup>2</sup>, в которой определены 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР), сопровождаемых 169 задачами.

В качестве первой ЦУР была обозначена повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах.

Для осуществления этой цели были 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 дол. США в день). Здесь необходимо учитывать, что данный показатель установлен именно системой глобальных показателей ЦУР, в то время как официальный порог нищеты на международном уровне, от которого отталкивается в том числе и Российская Федерация, равен 1,9 дол. США в день»<sup>3</sup>. Показатель, установленный ЦУР 1.1 в разме-

---

<sup>1</sup> Цели развития тысячелетия: Доклад за 2015 г. – Нью-Йорк: ООН, 2015. – URL: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/mdgreport2015.pdf> (дата обращения: 19.09.2019).

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

<sup>3</sup> Официальный сайт Всемирного Банка – МБПП-МАР. – URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq> (дата обращения: 19.09.2019).

ре 1,25 дол. США в день, является не абсолютным, а высчитывается исходя из паритетной способности. То есть в каждом конкретном государстве необходимо определять паритетную способность, в результате чего в местной валюте можно купить тот же набор продуктов, что и в США на 1,25 дол.<sup>1</sup>

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.

1.3. 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 вызванным изменением климата, экстремальными явлениями и другими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и бедствиями.

1. а) 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, достаточные и предсказуемые средства для осуще-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Павлов А.В.* О трактовке реального валютного курса в учебной литературе // *Вестник Томского государственного университета.* – 2008. – № 1 (2). – С. 101–110.

ствления 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»<sup>1</sup>.

Как это было отмечено не раз, 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 нищеты<sup>2</sup>.

По борьбе с нищетой наблюдается активизация всей правозащитной системы 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 осуществ-

---

<sup>1</sup> Док. ООН A/RES/70/1. – С. 18.

<sup>2</sup> 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.

влении существующих норм и стандартов в области прав человека в контексте борьбы с крайней нищетой<sup>1</sup>.

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека (ныне Консультативный комитет Совета ООН по правам человека) организовала работу специальной группы экспертов по подготовке проекта Руководящих принципов по правам человека и борьбе с крайней нищетой (далее – Проект руководящих принципов), которые впоследствии (в 2006 г.) были переданы 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 принципов<sup>2</sup>. На основе проделанной работы Совет ООН по правам человека в сентябре 2009 г. принял Резолюцию<sup>3</sup>, в которой обращался к Независимому эксперту по вопросу о правах человека и крайней нищете (сейчас – Специальный докладчик по вопросу о крайней бедности и правах человека<sup>4</sup>) с предложением продолжить работу по разработке проекта

---

<sup>1</sup> Резолюция Комиссии по правам человека 2001/31 от 23.04.2001. – Док. ООН E/CN.4/RES/2001/31. – П. 7 «а».

<sup>2</sup> Результаты консультаций представлены на официальном интернет-сайте УВКПЧ. – URL: <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/consultation> (дата обращения: 19.09.2019). См. также: Док. ООН A/HRC/11/32.

<sup>3</sup> Резолюция Совета ООН по правам человека 12/19 от 12.10.2009. – Док. ООН A/HRC/RES/12/19.

<sup>4</sup> 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. 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.

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-й сессии Совета ООН по правам человека в сентябре 2010 г. Независимый эксперт Магдалена Сепульведа Кармона (сейчас этот мандат осуществляет профессор Ф. Олстон<sup>1</sup>) представила Совету доклад по вопросу о правах человека и крайней нищете, а также инструкцию о работе по совершенствованию проекта руководящих принципов<sup>2</sup>.

В своем докладе независимый эксперт определила нищету как комбинационное явление, обусловленное острой нехваткой доходов и низким уровнем развития человека, приводящее к социальному отчуждению<sup>3</sup>.

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»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.ohchr.org/en/issues/poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx> (дата обращения: 19.09.2019).

<sup>2</sup> 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 A/HRC/15/41.

<sup>3</sup> Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете Арджуна Сенгупты от 28.02.2008. – Док. ООН A/HRC/7/15.

<sup>4</sup> Программа действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития 1995 г. – Гл. II. – Нью-Йорк, 2000. – П. 19.

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 защите всех прав человека и основных свобод для всех, включая право на развитие<sup>1</sup>.

Взаимосвязь между правами человека и крайней нищетой, по мнению независимого эксперта, выражается в следующих направлениях: нищета является как причиной, так и следствием 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 нищеты<sup>2</sup>.

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 лишений<sup>3</sup>. Следует отметить, что малоимущие

---

<sup>1</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17.03.2006. – Док. ООН A/Res/60/209. – П. 7.

<sup>2</sup> Там же; Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16.02.2007. – Док. ООН A/Res/61/157.

<sup>3</sup> *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.

слои населения не являются однородной группой; им, живущим в нищете, приходится сталкиваться с различными трудностями и проблемами<sup>1</sup>.

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 предрасудков, 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 общественное 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 (особенно к земле и воде),

---

<sup>1</sup> Report of the UN Secretary General «Legal empowerment of the poor and eradication of poverty». 13.07.2009. – Док. ООН A/64/133. – П. 7.



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 к 2030 г.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Лиз Алден Уили. Реформа земельных прав и государственное управление в Африке: как добиться их эффективной реализации в XXI в.: дискуссионный документ. – М.: ПРООН, 2006.

различных страхах: страх того, что у них отнимут детей; боязнь умереть от голода, не имея достаточных средств, и т.п. 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 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 и рождение 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 и бедствий, и не имеют возможности должным образом подготовиться, адаптироваться к такого рода явлениям. В результате малоимущие подвержены большему 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 за-

щиты 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 предпринимать 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 смягчить 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 бедности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *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. Geneva, September 2005. – Geneva: ILO, 2005.

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 отдельным лицам накапливать сбережения, осуществлять долгосрочное планирование и инвестировать средства в продуктивные активы. Авторы многих исследований отмечают возможность использования программ социальной защиты для ускорения достижения ликвидации нищеты. По оценкам Всемирного банка, благодаря мерам социальной защиты можно сократить долю малообеспеченного населения на 5–10%<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что, исходя из данных национальных докладов государств об исполнении показателей ЦУР, можно сделать вывод о том, что государства (особенно развитые) наращивают и усиливают меры социальной защиты малоимущего населения. В качестве примера можно привести Российскую Федерацию. Как уже отмечалось выше, показатель ЦУР 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) и ЦУР 1.4 (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) пол-

---

<sup>1</sup> World Bank, The contribution of social protection to the Millennium Development Goals. 2003. – Washington DC, 2007. – P. 8.

ностью выполняются РФ. На сегодняшний день в РФ имеется конкретный план действий, который предусматривает снижение к 2024 г. численность малоимущего населения до 6,6%<sup>1</sup>.

Достижение этой задачи предусматривает:

1) ежегодное установление минимального размера оплаты труда на федеральном уровне в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения за II квартал предыдущего года; поддержание достигнутых уровней заработной платы отдельных категорий работников; проведение ежегодной индексации заработной платы иных категорий работников организаций бюджетной сферы;

2) обеспечение роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, которое будет достигаться путем увеличения размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров до целевых значений;

3) индексация социальных выплат, а также развитие форм предоставления социальной помощи нуждающимся гражданам; целевая поддержка отдельных категорий граждан, в частности, семей с детьми;

4) содействие занятости отдельных категорий граждан (женщин, воспитывающих детей, инвалидов, лиц старшего поколения).

Снижение бедности и повышение доходов будет осуществляться за счет:

1) целевой поддержки нуждающихся семей с детьми;

2) содействия трудовой занятости женщин, воспитывающих детей; создания в субъектах Российской Федерации дополнительных мест для детей в возрасте до 3 лет;

3) расширения мер поддержки, предоставляемых на основе оценки нуждаемости с использованием данных госу-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432) (дата обращения: 9.09.2019).

дарственной информационной системы социального обеспечения и единого ресурса сведений о населении;

4) организации на региональном уровне учета малообеспеченных семей, нуждающихся в государственной социальной помощи, а также разработки и утверждения специальных региональных программ по снижению численности населения с доходами ниже прожиточного минимума с показателями по субъектам Российской Федерации;

5) ускоренного социально-экономического развития регионов, прежде всего сельских территорий, небольших городских поселений и моногородов, кардинального улучшения качества жизни сельского населения, содействия росту правовой, цифровой и финансовой грамотности населения;

6) установления потребительской корзины в целом по Российской Федерации с 2021 г.

Так или иначе, все указанные выше задачи и цели охватываются рядом специальных федеральных проектов, а официальная статистика Федеральной службы государственной статистики показывает возрастающую динамику количества выделяемых средств на оказание социальной поддержки и защиты малоимущего населения<sup>1</sup>.

Большую долю нищего населения всегда занимают многодетные семьи. Именно эта категория лиц должна претендовать на меры социальной защиты и поддержки со стороны государства. Демонстрируя тенденцию на повышение такой защиты, следует привести пример Российской Федерации, где в начале 2020 г. начали формироваться крупные изменения, нацеленные в том числе на социальную защищенность граждан. В своем Послании Федеральному собранию В.В. Путин заявил: «Нам необходимо поддержать молодых людей, тех, кто начинает семейную жизнь и, уверен,

---

<sup>1</sup> См. официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/06-07.docx> (дата обращения: 9.09.2019).

мечтает о детях. В этой связи хотел бы предложить новые, дополнительные решения по материнскому капиталу, которые также должны вступить в силу с 1 января 2020 г. Уже при рождении первенца семья получит право на материнский капитал в его сегодняшнем объеме. После индексации с января 2020 г. это 466 617 руб. Именно столько до сих пор полагалось при рождении второго или последующего ребенка. Такая поддержка даст возможность семье подготовиться к рождению второго ребенка»<sup>1</sup>.

Кроме того, в готовящихся изменениях Конституции РФ будут предусмотрены регулярная индексация социальных выплат и пособий, а также будет установлено, что минимальный размер оплаты труда не должен быть меньше прожиточного минимума.

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 человека<sup>2</sup>, которые впоследствии были приняты Советом ООН по правам человека<sup>3</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Официальный сайт пресс-центра Кремля. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 9.09.2019).

<sup>2</sup> Док. ООН A/HRC/21/39, 18 июля 2012 г.

<sup>3</sup> Док. ООН A/HRC/RES/21/11, 18 октября 2012 г.



числу которых относится установление личности людей, живущих в крайней нищете; уважение, защита и осуществление прав людей в состоянии бедности; 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 участвовать в культурной жизни и пользоваться результатами научного прогресса и их практического применения<sup>1</sup>.

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 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;

---

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

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

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) и 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»<sup>1</sup>. Комитет исследует пути и средства обеспечения учета прав человека при разработке стра-

---

<sup>1</sup> 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.

тегий 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 с нищетой, и адресует соответствующие рекомендации<sup>1</sup>. В замечаниях общего порядка (разъясняющих объем обязательств государств – участников по Пакту) Комитет также уделяет внимание проблеме ликвидации бедности в контексте осуществления прав, предусмотренных в Пакте<sup>2</sup>.

Особого внимания заслуживает принятое в 2019 г. заявление Комитета «Обязательство никого не забыть: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.»<sup>3</sup>, где затрагиваются концептуальные аспекты осуществления прав человека в контексте реализации ЦУР, включая ликвидацию нищеты.

В частности, Комитет указывает, что концепция «никого не забыть», закрепленная в Повестке дня на период до 2030 г., по существу является обязательством государств уделять первоочередное внимание удовлетворению потребностей лиц, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, при реализации ЦУР. Аналогичным образом Пакт требует от государств-участников защищать и осуществлять права тех, кто оказался забытыми в результате нищеты, социально-экономической и культурной изоляции и маргинализации. В указанном заявлении Комитет также раскрывает основанную на правах человека методологию для государств-участников при выполнении ими сво-

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Док. ООН E/C.12/2019/1.

их обязательств по Пакту. Эта методология применима ко всем правам и должна определять действия государств-участников во всех областях политики, а также мониторинг прогресса в деле достижения ЦУР международным сообществом. Среди основных элементов этой методологии Комитет обозначает выявление государствами-участниками групп населения, находящихся в наиболее неблагоприятном и маргинальном положении в плане осуществления закрепленных в Пакте прав. Невозможно разработать целенаправленную политику без тщательного изучения вопроса о том, какие люди в наибольшей степени затронуты имеющимися проблемами. Этот первоначальный анализ дает в том числе возможность выявить системные формы дискриминации или социальной изоляции, которые увековечивают нищету, передающуюся из поколения в поколение<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Док. ООН E/C.12/2019/1.

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 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, особенно 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, 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.

Сегодня, когда мир вступил в третье десятилетие ООН по борьбе за ликвидацию нищеты (2018–2027 гг.)<sup>1</sup>, право-защитный подход к искоренению нищеты открывает колоссальный потенциал для эффективного и скоординированного содействия осуществлению согласованных на международном уровне целей в области устойчивого развития, касающихся ликвидации нищеты, и поставленной в них задачи никого не забыть и охватить в первую очередь самых отстающих.

---

<sup>1</sup> Док. ООН A/RES/72/233.

Глава IV  
**БОРЬБА С НЕРАВЕНСТВОМ:  
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

*М.В. Ильяшевич*

Борьба с неравенством является приоритетной задачей, стоящей на повестке дня различных межгосударственных форумов. Это связано с тем, что, несмотря на развитие международного права, экономические и демократические достижения государств, неравенство между социальными группами, бедными и богатыми, мужчинами и женщинами, как и в целом между государствами, становится лишь глубже. Государства, страдающие от неравенства в наибольшей степени, – это наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и небольшие развивающиеся островные государства.

Государства договорились объединить усилия в борьбе за достижение более безопасного и справедливого мира, поставив перед собой задачу к 2030 г. искоренить основные «беды» человечества. 25 сентября 2015 г. в ходе встречи на высшем уровне по устойчивому развитию под эгидой Организации Объединенных Наций был принят фундаментальный документ «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.». В документе закрепляются 17 целей и 169 задач устойчивого развития (ЦУР), которые «носят комплексный и неделимый характер, являются глобальными по своему характеру и универсально применимыми и при этом обеспечивают учет различий в национальных реалиях, возможностях и уровнях развития и уважение



национальных стратегий и приоритетов»<sup>1</sup>. Для достижения указанных целей необходимо обеспечить сотрудничество между всеми государствами вне зависимости от уровня развития, площади территории и численности населения. Только такой подход сможет обеспечить принятие мер всеобъемлющего характера и привести к реализации плана. Несмотря на то что обозначенный документ формально не имеет юридической силы, государства взяли на себя добровольные обязательства предпринимать все необходимые шаги для достижения ЦУР, что включает в себя механизм отчетности о проделанной работе, в том числе с целью обмена между государствами передовым опытом.

В качестве Цели 10 в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. закреплено сокращение неравенства внутри стран и между ними.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

«10.1. К 2030 г. постепенно достичь и поддерживать рост доходов наименее обеспеченных 40% населения на уровне, превышающем средний по стране.

10.2. К 2030 г. поддержать законодательным путем и поощрять активное участие всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса.

10.3. Обеспечить равенство возможностей и уменьшить неравенство результатов в том числе путем отмены дискриминационных законов, политики и практики и содействия принятию соответствующего законодательства, политики и мер в этом направлении.

---

<sup>1</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1. П. 55. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 23.09.2019).

10.4. Принять соответствующую политику, особенно бюджетно-налоговую политику и политику в вопросах заработной платы и социальной защиты, и постепенно добиваться обеспечения большего равенства.

10.5. Совершенствовать методы регулирования и мониторинга глобальных финансовых рынков и учреждений и более последовательно применять такие методы.

10.6. Обеспечить большую представленность и большее право голоса развивающихся стран в процессах принятия решений в глобальных международных экономических и финансовых учреждениях с тем, чтобы сделать эти учреждения более эффективными, авторитетными, подотчетными и легитимными.

10.7. Содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики.

10.a. Проводить в жизнь принцип особого и дифференцированного режима для развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в соответствии с соглашениями Всемирной торговой организации.

10.b. Поощрять выделение официальной помощи в целях развития и финансовые потоки, в том числе прямые иностранные инвестиции, в наиболее нуждающиеся государства, особенно в наименее развитые страны, африканские страны, малые островные развивающиеся государства и развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, в соответствии с их национальными планами и программами.

10.c. К 2030 г. сократить операционные затраты, связанные с переводом мигрантами денежных средств, до менее 3% от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, у которых эти затраты превышают 5%<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1. – С. 25–26. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 23.09.2019).

Очевидно, что для сокращения неравенства государствам следует принимать меры комплексного характера, так как указанная проблема затрагивает все сферы функционирования общества и государства. В этой связи особенно важно осуществлять глобальное партнерство государств на основе обмена опытом и предоставления помощи различного характера, в первую очередь финансовой. В качестве неотъемлемой части Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. была согласована Аддис-Абебская программа действий, которая «способствует решению задач в отношении средств осуществления, закрепленных в Повестке дня до 2030 г., дополняет их и содействует их адаптации к конкретным условиям. В ней затрагиваются вопросы национальных государственных ресурсов, отечественного и международного частного бизнеса и финансирования, международного сотрудничества в целях развития, международной торговли как движущей силы развития, долга и приемлемого уровня задолженности, решения системных вопросов, науки, техники, инноваций и наращивания потенциала, а также данных, мониторинга и последующей деятельности»<sup>1</sup>. В Аддис-Абебской программе действий, в частности, отмечается, что в государствах углубляется неравенство, проявляющееся в отсутствии равных возможностей среди различных категорий населения: «Женщины, составляющие половину населения мира, а также коренные народы и незащищенные слои населения по-преж-

---

<sup>1</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1. П. 63. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 23.09.2019); Аддис-Абебская программа действий 3-й Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абебская программа действий): Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 27 июля 2015 г. A/RES/69/313. – URL: [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313\\_ru.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_ru.pdf) (дата обращения: 23.09.2019).

нему лишены возможности принимать полноценное участие в экономической деятельности»<sup>1</sup>.

Важно отметить, что меры, направленные на сокращение неравенства, должны приниматься на национальном, региональном и универсальном уровнях: в первую очередь, сами государства несут ответственность за осуществление мер, направленных на экономическое, социальное развитие, но международное сообщество на региональном и универсальном уровнях должно содействовать установлению благоприятных условий для осуществления национальных стратегий государств и, при необходимости, обеспечивать национальным программам международное финансирование.

В мае 2018 г. был представлен Доклад Генерального секретаря ООН «Ход достижения целей в области устойчивого развития» (Доклад Генерального секретаря ООН 2018 г.), который был подготовлен в сотрудничестве с различными учреждениями системы ООН. В нем делается обзор практики государств по достижению ЦУР, включая борьбу с неравенством. В основе доклада лежат показатели из системы глобальных показателей, специально разработанных Межучрежденческой и экспертной группой по показателям достижения целей в области устойчивого развития и одобренных Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в июле 2017 г.<sup>2</sup> Применительно к ЦУР 10 разработано 11 показателей (индикаторов)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Аддис-Абебская программа действий 3-й Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абебская программа действий): Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 27 июля 2015 г., A/RES/69/313. – П. 4. – URL: [https://unctad.org/meetings/en/Sessional Documents/ares69d313\\_ru.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_ru.pdf) (дата обращения: 23.09.2019).

<sup>2</sup> Работа Статистической комиссии, связанная с деятельностью по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 6 июля 2017 г. A/RES/71/313. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/71/313> (дата обращения: 27.09.2019).

<sup>3</sup> Там же.

Сделано это во исполнение положений Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., согласно которой «система глобальных показателей, [которая] будет разработана Межучрежденческой и экспертной группой по показателям достижения целей в области устойчивого развития, [будет] согласована Статистической комиссией к марту 2016 г., а затем принята Экономическим и социальным советом и Генеральной Ассамблеей в соответствии с существующими мандатами. Эта система будет простой, но надежной, она будет охватывать все цели и задачи в области устойчивого развития, включая средства осуществления, и позволит сохранить политическую сбалансированность, комплексный характер и целеустремленность, которые заложены в этих целях и задачах»<sup>1</sup>. Как отметил Генеральный секретарь ООН<sup>2</sup>, наличие достоверных, обоснованных и всеобъемлющих статистических данных является важной предпосылкой для оценки ситуации с выполнением обязательств ЦУР.

В этой связи государства должны развивать и совершенствовать свои статистические системы, чтобы они содержали полноценные данные и были интегрированы в международную систему. В Российской Федерации сбором статистических данных занимается Федеральная служба государственной статистики (Росстат).

В Стратегии до 2024 г. указано, что одной из целей деятельности Росстата является его интеграция в глобальное статистическое сообщество и усиление его роли в качестве цент-

---

<sup>1</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1. – П. 75. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 23.09.2019).

<sup>2</sup> Ход достижения целей в области устойчивого развития: Доклад Генерального секретаря ООН. Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, созываемый под эгидой Экономического и Социального Совета. E/2018/64, 10 Мая 2018 г. – П. 4. – URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018-RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2019).

ра международной статистической экспертизы. К 2021 г. в сотрудничестве с Программой развития ООН и одной из региональных комиссий ООН планируется создать Международный ресурсный центр в области статистики. Также важно отметить, что в результате реализации комплекса мероприятий должна быть достигнута научная обоснованность российской официальной статистической методологии, ее соответствие международным стандартам и принципам официальной статистики, а также законодательству Российской Федерации, а также открытость и доступность такой методологии<sup>1</sup>. В Стратегии прямо закреплено обязательство предоставлять официальную статистическую информацию, необходимую для наполнения глобальной базы данных ООН по Целям устойчивого развития (ЦУР) по Российской Федерации<sup>2</sup>, что и осуществляется с 2017 г. В рамках Управления статистики зарубежных стран и международных статистических проектов Росстата создан специальный отдел информационно-статистического обеспечения мониторинга ЦУР, который собирает данные с целью реализации обязательств Российской Федерации в данной области. Применительно к выполнению Цели 10 в Росстате разработаны 3 и не разрабатываются 8 из 11 установленных показателей<sup>3</sup>. К трем показателям, по которым предоставляются данные, относятся следующие: темпы роста расходов домохозяйств или доходов на душу населения среди наименее обеспеченных 40% населения и среди населения в целом (10.1.1); доля доходов трудящихся в ВВП, в том числе заработная плата и выплаты по линии социальной защиты (10.4.1); совокупный

---

<sup>1</sup> Стратегия развития Росстата и системы государственной статистики Российской Федерации до 2024 г. (утв. Минэкономразвития России 06.09.2019 № МО-104). – С. 29–30. – URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/Strategy.pdf> (дата обращения: 28.09.2019).

<sup>2</sup> Там же. – С. 28.

<sup>3</sup> Статус разработки показателей ЦУР // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: <https://www.gks.ru/sdg/reporting-status> (дата обращения: 29.09.2019).

объем потоков ресурсов в целях развития в разбивке по странам-получателям и странам-донорам и видам потоков (например, официальная помощь в целях развития, прямые иностранные инвестиции и прочие финансовые потоки) (10.b.1)<sup>1</sup>.

Возвращаясь к Докладу Генерального секретаря ООН 2018 г., применительно к выполнению Цели 10 указывается, что развивающимся государствам оказывается дополнительная помощь, облегчается доступ к экспорту товаров, однако необходимо ускорить происходящие процессы. Применительно к неравенству внутри государств указывается, что «в период с 2010 по 2016 г. в 60 из 94 стран, по которым имеются данные, доходы 40% лиц, находящихся в нижней части шкалы распределения доходов, росли быстрее, чем доходы всего населения»<sup>2</sup>. Тем не менее в настоящее время проблема выравнивания доходов населения далека от разрешения – в настоящее время, когда экономические потрясения в мировой экономике следуют одно за другим, богатые становятся еще богаче, а бедные – еще беднее<sup>3</sup>.

Относительно участия развивающихся государств в принятии решений на международной арене указывается, что небольшое увеличение доли голосов развивающихся стран произошло в Международном валютном фонде (с 37,2% в 2016 г. до 37,7% в 2017 г.) и в Международном банке реконструкции и развития, входящем в группу Все-

---

<sup>1</sup> Данные по показателям ЦУР. Уменьшение неравенства // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: <https://www.gks.ru/sdg/data/goal10> (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>2</sup> Ход достижения целей в области устойчивого развития: Доклад Генерального секретаря ООН. Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, созываемый под эгидой Экономического и Социального Совета. E/2018/64, 10 Мая 2018 г. – П. 91. – URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018--RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>3</sup> Public good or private wealth? Report of the OXFAM Organization. – URL: <https://www.oxfam.org.nz/reports/public-good-or-private-wealth> (дата обращения: 29.09.2019).

мирного банка (с 37,9% в 2016 г. до 38,8% в 2017 г.)<sup>1</sup>. Тем не менее этого явно недостаточно для решения проблемы, особенно в свете сопротивления ряда влиятельных государств реформированию процедуры принятия решений в международных организациях и существования феномена скрытого неравенства в процедуре голосования<sup>2</sup>. Как отмечает Генеральный секретарь ООН в Докладе «Ход достижения целей в области устойчивого развития», представленном в 2019 г. (далее – Доклад Генерального секретаря ООН 2019 г.), «в настоящее время в Международном валютном фонде ведутся переговоры о реформировании системы общеорганизационного управления, а во Всемирном банке соответствующие изменения были приняты в октябре 2018 г. Однако даже в случае их полного осуществления развивающиеся страны получают немногим более 40% голосов, что все равно ниже показателя в 75%, которые они представляют в членском составе Всемирного банка в количественном отношении»<sup>3</sup>. При этом следует отметить, что в наименее развитых странах проживает 880 млн человек, что составляет при-

---

<sup>1</sup> Ход достижения целей в области устойчивого развития: Доклад Генерального секретаря ООН. Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, созываемый под эгидой Экономического и Социального Совета. E/2018/64, 10 Мая 2018 г. – П. 92. – URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018--RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>2</sup> Подробнее о проблеме принятия решений в международных организациях см.: *Schermers H.G., Blokker N.M.* International Institutional Law: Unity Within Diversity. – 5<sup>th</sup> revised edition. – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011. – P. 607.

<sup>3</sup> Специальное издание: ход достижения целей в области устойчивого развития: Доклад Генерального секретаря ООН. Этап заседаний высокого уровня: этап заседаний на уровне министров политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, созываемого под эгидой Экономического и Социального Совета. – Документ ООН E/2019/68, 8 мая 2019 г. – П. 31. – URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2019/secretary-general-sdg-report-2019-RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2019).



мерно 12% всего населения в мире<sup>1</sup>. В свете сказанного важно, что в 2021 г. должна состояться Пятая конференция по наименее развитым государствам, на которой будет дана оценка выполнению Стамбульской программы действий на период 2011–2020 гг.<sup>2</sup>, а также выработана новая Программа, которая должна учесть те меры, которые необходимо принять в целях реализации обязательств государств в области ЦУР за оставшиеся 10 лет.

Также в Докладе Генерального секретаря ООН 2018 г. отмечается рост числа товаров из развивающихся государств, в отношении ввоза которых установлен беспошлинный режим; рост доходов развивающихся государств за счет помощи из государств-доноров; однако недостаточное снижение стоимости расходов на пересылку денег<sup>3</sup>. Очевидно, что в документе нет информации по многим показателям, установленным для достижения Цели 10. Это связано, в первую очередь, с недостаточным уровнем участия государств в процедуре отчетности и отсутствием информации по показателям. Подобное положение дел свидетельствует о необходимости усиления потенциала в части вовлечения государств в выполнение обязательств в области ЦУР и включения их в процедуру предоставления национальных статистических и иных данных.

---

<sup>1</sup> UN Office of the High Representative for the least developed countries, landlocked developing countries and small island developing states: Official site. – URL: <http://unohrlls.org/about-ldcs> (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>2</sup> Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011–2020. 4<sup>th</sup> United Nations Conference on the Least Developed Countries, 9–13 May 2011. – UN Doc A/CONF.219/3/Rev.1. – URL: <http://unohrlls.org/UserFiles/File/IPoA.pdf> (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>3</sup> Ход достижения целей в области устойчивого развития: Доклад Генерального секретаря ООН. Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, созываемый под эгидой Экономического и Социального Совета. E/2018/64, 10 Мая 2018 г. – П. 94, 95. – URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018-RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2019).

В мае 2019 г. был представлен новый доклад Генерального секретаря ООН о ходе достижения целей в области устойчивого развития. В докладе вновь отмечается, что «по более чем половине глобальных показателей большинство стран либо не собирают данные на регулярной основе, либо не имеют установленной методики их оценки», что «не позволяет в полной мере осмыслить достигнутый прогресс в реализации целей в области устойчивого развития и стоящие задачи»<sup>1</sup>. В части достижения Цели 10 в нем указываются те же проблемы, которые были отмечены в Докладе 2018 г. Это свидетельствует о том, что необходимые для достижения Цели 10 изменения осуществляются сложно и крайне медленно, что, безусловно, требует активизации усилий и более активной работы в направлении установления диалога со всеми государствами. Большую роль в достижении ЦУР играет Российская Федерация, которая обладает самой большой территорией и одним из крупнейших по численности населения в мире.

Следует отметить, что Российская Федерация будет представлять в ООН добровольный обзор о ходе выполнения своих обязательств по ЦУР в 2020 г. В этой связи важно скорейшим образом усовершенствовать системы сбора и предоставления статистических данных, что делается уже с 2017 г.; а при непосредственной подготовке обзора, в частности, по достижению Цели 10, ориентироваться в том числе на те рекомендации, которые Россия получает в контексте ее участия в правозащитных механизмах системы ООН и иных международных межправительственных организациях и форумах.

---

<sup>1</sup> Специальное издание: ход достижения целей в области устойчивого развития: Доклад Генерального секретаря ООН. Этап заседаний высокого уровня: этап заседаний на уровне министров политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, созываемого под эгидой Экономического и Социального Совета. – Документ ООН E/2019/68, 8 мая 2019. – П. 21. – URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2019/secretary-general-sdg-report-2019-RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2019).

Применительно к выполнению Российской Федерацией обязательств по сокращению неравенства в национальном докладе следует уделить отдельное внимание достижениям в решении таких вопросов, как:

1. Равенство возможностей – борьба с дискриминацией. В Российской Федерации на законодательном уровне запрещены любые формы ограничений прав человека на основе социальной, расовой, половой, национальной, языковой, религиозной и любой другой принадлежности. Данное положение нашло закрепление в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666. Помимо этого нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, совершенное лицом с использованием своего служебного положения преследуется в уголовном порядке; установлен запрет на распространение информации, поощряющей дискриминацию, – введена административная ответственность за распространение информации о свободных рабочих местах, содержащей ограничения дискриминационного характера; сотрудники правоохранительных органов регулярно проходят профессиональную подготовку по вопросам борьбы с расовой дискриминацией и профилированием<sup>1</sup>.

2. Равенство прав женщин, инвалидов. 8 марта 2017 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 410-р

---

<sup>1</sup> Национальный доклад, представленный в соответствии с п. 5 Приложения к Резолюции 16/21 Совета по правам человека. Российская Федерация. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. – Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/1, 1 марта 2018 г. – URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx> (дата обращения: 30.09.2019).

утверждена Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 гг., в которой определены основные направления государственной политики в отношении женщин. Целью данного документа является создание условий для полного и равноправного участия женщин в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизни общества. За реализацию Стратегии отвечает Координационный совет при Правительстве Российской Федерации, в состав которого входят представители исполнительной и законодательной власти, а также гражданского общества<sup>1</sup>. В рамках реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 гг. создано информационное агентство «Евразийское женское сообщество», которое представляет собой коммуникационное пространство, призванное объединять женщин мира, мотивировать на созидание и активную жизненную позицию<sup>2</sup>. Также в Национальную стратегию действий в интересах женщин на 2017–2022 гг. включен раздел «Расширение участия женщин в политической жизни и в принятии решений»<sup>3</sup>.

В 2011 г. утверждена государственная программа «Доступная среда» на 2011–2020 гг., направленная на интеграцию инвалидов в общество и повышение уровня их жизни. Разработан и реализован Комплекс мер, направленных на

---

<sup>1</sup> Национальный доклад, представленный в соответствии с п. 5 Приложения к Резолюции 16/21 Совета по правам человека. Российская Федерация. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. – Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/1, 1 марта 2018 г. – URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx> (дата обращения: 30.09.2019).

<sup>2</sup> 8-й периодический Доклад, представленный Российской Федерацией в соответствии со ст. 40 Пакта, подлежащий представлению в 2019 г. в Комитет по правам человека. – Документ ООН CCPR/C/RUS/8, 17 мая 2019 г. – URL: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fRUS%2f8&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fRUS%2f8&Lang=en) (дата обращения: 30.09.2019)

<sup>3</sup> Там же.

проведение мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов и на обеспечение доступности профессионального образования. Общее образование, профессиональное образование и профессиональное обучение инвалидов осуществляются на основе инклюзивности в соответствии с адаптированными образовательными программами и индивидуальными программами реабилитации, абилитации инвалидов. Ежегодно осуществляется мониторинг условий для получения среднего профессионального образования инвалидами в профессиональных образовательных организациях. Федеральное законодательство предусматривает социальную доплату к пенсии детей-инвалидов, а также право детей-инвалидов на прием на обучение в образовательные учреждения высшего профессионального образования за счет бюджетных ассигнований. С 2015 г. вступил в силу Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», направленный на повышение эффективности качественно новой системы социального обслуживания, включающей обеспечение доступности и качества социальных услуг для инвалидов, граждан пожилого возраста и иных нуждающихся в социальном обслуживании категорий населения и нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки<sup>1</sup>.

3. Борьба с неравенством между бедными и богатыми. С 2018 г. минимальный размер оплаты труда устанавливается в размере 85% от фактического прожиточного минимума трудоспособного населения. С 2019 г. вводится постоянный механизм установления минимального размера оплаты труда на уровне 100% фактического прожиточного ми-

---

<sup>1</sup> Национальный доклад, представленный в соответствии с п. 5 Приложения к Резолюции 16/21 Совета по правам человека. Российская Федерация. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. – Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/1, 1 марта 2018 г. – URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx> (дата обращения: 30.09.2019).

нимума с запретом уменьшения величины минимального размера оплаты труда в случае снижения фактического прожиточного минимума. В 2017 г. в большинстве субъектов Российской Федерации разработан долгосрочный комплекс мер, направленных на увеличение реальных доходов населения и снижение бедности, включающий меры по повышению оплаты труда работников реального сектора экономики, создание высокопроизводительных рабочих мест, содействие росту доходов от предпринимательской деятельности и др. С 2018 г. законодательно закреплён порядок индексации социальных выплат, пособий и компенсаций, исходя из фактического индекса роста потребительских цен за предыдущий год<sup>1</sup>.

Помимо этого различные меры, направленные на достижение равенства, нашли отражение в различных указах Президента РФ. В частности, к таковым относятся Указ Президента № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»; Указ Президента № 251 от 22 мая 2018 г. о создании некоммерческой организации «Россия – страна возможностей».

Для того чтобы эффективно двигаться в направлении выполнения обязательств по Повестке дня – 2030 во время процедуры обзора по достижению ЦУР государства должны затрагивать проблемы, которые по-прежнему существуют применительно к достижению той или иной цели с тем, чтобы указать, какие меры в этой связи принимаются. В этом целесообразно ориентироваться на замечания, ко-

---

<sup>1</sup> Национальный доклад, представленный в соответствии с п. 5 Приложения к Резолюции 16/21 Совета по правам человека. Российская Федерация. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. – Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/1, 1 марта 2018 г. – URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx> (дата обращения: 30.09.2019).

торые Российская Федерация получает по итогам рассмотрения национальных докладов в договорных органах ООН.

Применительно к достижению Цели 10, например, следует указать меры, направленные на выравнивание оплаты труда мужчин и женщин, так как Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин выразил обеспокоенность в связи с сохранением разрыва в оплате труда мужчин и женщин и существованием списка свыше 450 специальностей и почти 40 областей профессиональной деятельности, к которым женщины лишены доступа, а также призвал Российскую Федерацию упрощать трудоустройство женщин в этих областях профессиональной деятельности путем улучшения условий труда<sup>1</sup>.

Такие же замечания были сделаны и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам<sup>2</sup>.

Комитет экспертов МОТ просил Российскую Федерацию принять конкретные меры по искоренению горизонтальной и вертикальной сегрегации по полу в трудовой сфере и существующего неравенства в оплате труда мужчин и женщин, в том числе меры, направленные на устранение правовых и практических барьеров, препятствующих трудоустройству женщин, а также стереотипов и предрассуд-

---

<sup>1</sup> Заключительные замечания по 8-му периодическому Докладу Российской Федерации. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. – Документ ООН CEDAW/C/RUS/CO/8, 21 декабря 2015 г. – П. 33. – URL: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2fCO%2f8&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2fCO%2f8&Lang=en) (дата обращения: 30.09.2019).

<sup>2</sup> Заключительные замечания по 6-му периодическому Докладу Российской Федерации. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. – Документ ООН E/C.12/RUS/CO/6, 16 октября 2017 г. – П. 28–29. – URL: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fRUS%2fCO%2f6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fRUS%2fCO%2f6&Lang=en) (дата обращения: 30.09.2019).

ков в целях сокращения неравенства в оплате труда<sup>1</sup>. Таким образом, добровольный национальный обзор будет отражать позитивные изменения, происходящие в государстве, а также содержать план действий по решению проблем, которые еще сохраняются.

В свете вышесказанного можно заключить, что неравенство, к сожалению, по-прежнему сохраняется внутри государств и между ними, однако именно международное сотрудничество и международное право как инструмент способны изменить ситуацию к лучшему. Решение проблемы начинается с маленьких шагов вперед и большого стремления к успеху.

---

<sup>1</sup> Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Подборка информации по Российской Федерации. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. – Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/2, 19 марта 2018 г. – С. 7. – URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/WG.6/30/RUS/2> (дата обращения: 30.09.2019).



Глава V  
**СОВРЕМЕННЫЕ МАСШТАБЫ  
И ФОРМЫ РАБСТВА –  
ВЫЗОВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВУ**

*С.М. Копылов*

Декларация тысячелетия ООН в ст. 9 разд. II среди прочего призвала подписавшие ее государства активизировать свои усилия по борьбе с транснациональной преступностью во всех ее аспектах, включая торговлю людьми и их контрабандный провоз<sup>1</sup>.

В этом перечне деяний, образующих понятие «транснациональная преступность», торговля людьми и их контрабандный провоз неслучайно 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.

В Резолюции Совета Безопасности ООН № 2331, принятой 20 декабря 2016 г. на 7847-м заседании ООН<sup>2</sup>, отдельно обращается внимание на то, что торговля людьми в районах, затронутых вооруженными конфликтами, является подрывающей верховенство права и способствующей другим формам транснациональной организованной преступности.

А тот факт, что среди 17 целей устойчивого развития, включенных в документ «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до

---

<sup>1</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. 2000. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summit decl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summit decl.shtml) (дата обращения: 19.09.2019).

<sup>2</sup> Резолюция Совета Безопасности ООН № S/RES/2331. 2016. – URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2331\(2016\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2331(2016)) (дата обращения: 19.09.2019).

2030 г.»<sup>1</sup> отсутствует указание на транснациональную преступность в целом и на рабство, в частности, сходную с рабством практику, не должен восприниматься так, как будто эти проблемы изжиты полностью, а продолжение борьбы с такими международными преступлениями не имеет смысла.

В настоящее время борьба с рабством, торговлей людьми и использованием рабского труда продолжает оставаться актуальнейшей международно-правовой проблемой. По оценке Госдепартамента США, подпольная работорговля является третьим по уровню прибыльности криминальным бизнесом в мире и уступает лишь торговле оружием и наркотиками с суммарным доходом более 30 млрд дол. США в год<sup>2</sup>. По данным ООН, ежегодно торговцы людьми только на продаже и перепродаже людей зарабатывают более 7 млрд дол. США в год, куда не входят доходы, которые приносит рабский труд<sup>3</sup>.

Точное количество современных рабов в мире не известно. По самым скромным подсчетам специалистов ООН, МОТ и других организаций, в 2019 г. насчитывается уже более 25 млн человек (в 2011 г. это количество равнялось примерно 21 млн человек)<sup>4</sup>, занятых принудительным трудом, оставить который они не в состоянии<sup>5</sup>. Иными словами, на протяжении

---

<sup>1</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/70/L.1 от 18 сентября 2015 г. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 19.09.2019).

<sup>2</sup> What is Modern Slavery? – URL: <https://www.state.gov/what-is-modern-slavery> (дата обращения: 19.09.2019).

<sup>3</sup> Подробнее статистические данные см.: Global Slavery Index. – URL: <https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/highlights> (дата обращения: 19.09.2019).

<sup>4</sup> ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and Methodology. – Geneva: ILO, 2012. – P. 13.

<sup>5</sup> 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.

почти 20 лет в среднем в мире каждые 3 человека из каждой тысячи были заняты принудительным трудом<sup>1</sup>.

Аналогичными данными оперируют и эксперты общественной организации «Anti-Slavery International»<sup>2</sup>. Эта армия ежегодно пополняется, по различным оценкам, от 700 тыс. (ООН) до 4 млн человек (Центр безопасности человека при Университете Саймона Фрэзера в Ванкувере, Канада). По оценкам ООН, людей продают в рабство в 127 государствах мира, а в еще более большом количестве государств производится эксплуатация иностранных жертв торговцев людьми. Отмечая Всемирный день борьбы с торговлей людьми, Управление ООН по наркотикам и преступности, ссылаясь на Глобальный доклад о торговле людьми, подметило, что почти три четверти всех выявленных жертв торговли людьми во всем мире составляют женщины, 30% – дети; большинство выявленных жертв торговли людьми используют в целях сексуальной эксплуатации<sup>3</sup>.

Согласно докладам Совета попечителей Фонда добровольных взносов ООН по современным формам рабства 2006 г., Специального докладчика Совета по правам человека о современных формах рабства 2007 г., Специального докладчика Совета по правам человека по торговле детьми, по детской проституции и детской порнографии 2008 г., Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах мигрантов 2008 г., Специального докладчика Совета по правам человека по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости 2011 г., Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о насилии в отно-

---

<sup>1</sup> Trafficking in Persons Report, 2019. – URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf> (дата обращения: 19.09.2019).

<sup>2</sup> Anti-Slavery International. Slavery Today. – URL: <https://www.anti-slavery.org/slavery-today/modern-slavery> (дата обращения: 19.09.2019).

<sup>3</sup> UNODC Global Report on Trafficking in Persons, 2018. – URL: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html> (дата обращения: 19.09.2019).

шении женщин, его причинах и последствиях 2013 г., Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросу о детях в вооруженных конфликтах 2015 г., Специального докладчика по вопросу продажи и сексуальной эксплуатации детей, в том числе детской проституции, детской порнографии и другого детского сексуального насилия и Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, 2017 г., Глобальному отчету по торговле людьми Управления ООН по наркотикам и преступности 2018 г., Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, 2019 г.<sup>1</sup>, име-

---

<sup>1</sup> The United Nations Voluntary Trust Fund on Contemporary Forms of Slavery, 2006. – URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNVFS\\_Publicationsen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNVFS_Publicationsen.pdf) (дата обращения: 19.09.2019); Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, 2007. – URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Slavery/SRSlavery/Pages/SRSlaveryIndex.aspx> (дата обращения: 19.09.2019); 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> (дата обращения: 19.09.2019); Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 2008. – URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Slavery/UNVTFCFS/Pages/WhattheFunddoes.aspx> (дата обращения: 19.09.2019); Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, 2011. – URL: <https://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/index.htm> (дата обращения: 8.05.2019); Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, 2013. – URL: [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Documents/A\\_HRC\\_38\\_47\\_EN.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Documents/A_HRC_38_47_EN.docx) (дата обращения: 8.05.2019); Report of the Special Representative of the Secretary-General on children in armed conflict, 2015. – URL: <https://childrenandarmedconflict.un.org> (дата обращения: 8.05.2019); Joint report of the Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material and the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, 2017. – URL: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/72/164](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/72/164) (дата обращения: 8.09.2019); UNODC Global Report on Trafficking in Persons, 2018. – URL: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html> (дата обращения: 8.05.2019); Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, 2019. – URL: <https://undocs.org/A/74/189> (дата обращения: 8.05.2019).

ется возможность 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 – 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 – когда путем принуждения, использования силы, угроз, запугиваний и отрицания свободы принуждают какое-либо лицо против его воли работать на другое лицо. Специалисты МОТ рассматривают принудительный 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, более 250 млн детей в возрасте 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 которой международными преступлениями объявлены: продажа детей, детская порнография, торговля детской порнографией, меж-

дународная торговля детьми в аморальных целях и подневольное положение несовершеннолетних рабынь;

– контрабандный провоз – 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, наложения клятвы молчания, избиение и изнасилование;

– сексуальное рабство, которое включает в себя три основных элемента:

1) эксплуатацию проституции, где эксплуатация проститутки 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 эксплуатации 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 которых в особом внимании нуждаются:

1) напоминающая рабство практика, имеющая место во время вооруженного конфликта;

2) незаконная деятельность внутри религиозных и культовых общин;

3) контрабанда человеческих органов и тканей.

Все эти и иные современные формы рабства должны быть идентифицированы и ликвидированы.

История международной борьбы с рабством насчитывает уже 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 преступными<sup>1</sup>. Состоявшийся в 1818 г. Аахенский конгресс не только запретил торговлю неграми, но и объявил ее преступной<sup>2</sup>.

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 океана<sup>3</sup>. В 1862 г. США и Англия заключили Соглашение о взаимном обыске подозреваемых судов<sup>4</sup>.

---

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

<sup>2</sup> Аахенский протокол Аахенского Конгресса Священного Союза от 9 ноября (21 ноября) 1818 г. // *Мартенс Ф.Ф.* Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. – СПб, 1878–1895. – Т. 7. – С. 289–328.

<sup>3</sup> Подробнее см.: *Есипов В.В.* Уголовное право. – Часть особенная: Преступления против личности и имущества. – М., 1905. – С. 60–65.

<sup>4</sup> *Snow F.* Treaties and Topics in American Diplomacy. – Boston, 1894. – P. 92–93.

В 1885 г. Берлинская конференция приняла Генеральный акт<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, 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 национальному 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 (Занзибар) и специального бюро, на которое возлагались функции посредника по обмену законами и статистическими данными в этой области (Брюссель).

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.



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<sup>1</sup>.

Конвенция 1926 г. 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 вообще всякий акт торговли или перевозки невольников»<sup>2</sup> (п. 2 ст. 1).

По оценке большинства юристов-международников, Конвенция относительно рабства 1926 г. отразила лишь намерение государств искоренить рабство и не содержала категорического его запрещения<sup>3</sup>, 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);

---

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

<sup>2</sup> Там же. – С. 278–279.

<sup>3</sup> Лукашук И.И., Наумов А.В. Международное уголовное право. – М.: Спарк, 1999. – С. 153.

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)<sup>1</sup>.

В 1930 г. была принята Конвенция МОТ № 29 относительно принудительного или обязательного труда, 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)<sup>2</sup>. 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 обязанностей; 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»<sup>3</sup> (п. 2 ст. 2).

---

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

<sup>2</sup> Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (Женева, 28.06.1930) // Ведомости ВС СССР. – 1956. – № 13 (2 июля). – С. 279. – URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c029\\_ru.htm](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms_c029_ru.htm) (дата обращения: 8.05.2019).

<sup>3</sup> Там же.

В 1945 г. в Лондоне был принят Устав Нюрнбергского трибунала<sup>1</sup>, который в категорию преступлений против человечности среди прочего включил порабощение, совершенное в отношении гражданского населения до или во время войны, 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»<sup>2</sup>.

На следующий год Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами<sup>3</sup>, которая кодифицировала международно-правовые нормы, содержащиеся в ранее принятых договорах о борьбе с торговлей белыми рабынями (1904, 1910 гг.), о борьбе с торговлей женщинами и детьми (1921 г.) и о борьбе с торговлей совершеннолетними женщинами (1933 г.).

Конвенция 1949 г. определяет торговлю людьми в качестве явления, производного от проституции, представляющее собой ни что иное как способ поставки людей, в первую очередь женщин и детей, для целей проституции.

---

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

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. Резолюция 217 А (III) // Российская газета. – 5.04.1995. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml) (дата обращения: 8.05.2019).

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

В Конвенции 1949 г. 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 1949 г., 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<sup>1</sup>, дополняющая Конвенцию относительно рабства 1926 г. Конвенция 1956 г. 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).

---

<sup>1</sup> Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (Женева, 30.04.1956). – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/supplement-convention\\_slavery.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/supplement-convention_slavery.shtml) (дата обращения: 8.05.2019).

Участники Конвенции 1956 г. 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<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах<sup>3</sup>. Первый из них подтвердил запрет на рабство и работорговлю во всех их видах, а также запрет на принудительный или обязательный труд (ст. 8). Кроме того, он практически полностью воспроизвел пере-

---

<sup>1</sup> Конвенция № 105 МОТ «Об упразднении принудительного труда» (Женева, 25.06.1957) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 50. – Ст. 4649.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16.12.1966) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/ractpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ractpol.shtml) (дата обращения: 8.05.2019).

<sup>3</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16.12.1966) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения: 8.05.2019).

чень видов работы или службы, которые не охватываются понятием «принудительный или обязательный труд» из Конвенции МОТ № 29 1930 г. 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»<sup>1</sup> (п. 3 ст. 10).

В конце 1970-х гг. в центре внимания мирового сообщества вновь оказалась проблема пресечения торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин. В 1979 г. была принята Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. Своему успеху эта Конвенция во многом обязана принятой за 9 лет до нее Конвенции о гражданских аспектах международного похищения детей<sup>4</sup>. Эта

---

<sup>1</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16.12.1966) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения: 8.05.2019).

<sup>2</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Нью-Йорк, 18.12.1979) // Сборник международных договоров СССР. – М., 1983. – Вып. XXXVII. – С. 26–36.

<sup>3</sup> Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. – М., 1993. – Вып. XLVI.

<sup>4</sup> Конвенция о гражданских аспектах международного похищения детей (Гаага, 25.20.1980) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 51. – Ст. 7452.

Конвенция ставит своей целью обеспечение 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<sup>1</sup>. Протокол 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,

---

<sup>1</sup> Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (Нью-Йорк, 25.05.2000). – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/rightschild\\_protocol2.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rightschild_protocol2.shtml) (дата обращения: 9.09.2019).

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<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>, 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.<sup>3</sup> вместе с двумя дополняющими ее протоколами.

Под действие Конвенции подпадают преступления, которые отвечают следующим требованиям:

---

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

<sup>2</sup> Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Резолюция ГА ООН 45/158 (Женева, 18.12.1990). – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/migrant.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml) (дата обращения: 8.05.2019).

<sup>3</sup> Конвенция против транснациональной организованной преступности (Женева, 15.11.2000) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 40. – Ст. 3882.



а) за их совершение предусмотрено наказание в виде лишения свободы, срок которого составляет не менее 4 лет, либо более строгая мера наказания (ст. 2);

б) если преступление носит транснациональный 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»<sup>1</sup> 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 и 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).

---

<sup>1</sup> Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Нью-Йорк, 15.11.2000) // Собр. Законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 40. – Ст. 3883.

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

Конвенция 2000 г., особенно вместе с ее Протоколом № 1, представляет сегодня особую актуальность для стран Евросоюза, которые на протяжении 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<sup>2</sup>, которая запрещает содержание в рабстве или в подневольном состоянии (ст. 4).

Аналогичный запрет установлен и в отношении принудительного труда, правда, с четырьмя 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;

---

<sup>1</sup> 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) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 40. – Ст. 3884.

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

d) всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей.

В основе всех этих исключений лежат главенствующие идеи всеобщего интереса, социальной солидарности и нормальности<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup> 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.

---

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

<sup>2</sup> Римский Статут Международного уголовного суда (Рим, 17.07.1998). – URL: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome\\_statute% 28r%29.pdf](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute%28r%29.pdf) (дата обращения: 8.05.2019).

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 «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», 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»<sup>1</sup>. 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»<sup>2</sup> от 23 ноября 1983 г. ЕСПЧ отме-

---

<sup>1</sup> 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> (дата обращения: 8.05.2019).

<sup>2</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Ван Дер Мусселе против Бельгии» (Van Der Musselle v. Belgium) от 23 ноября 1983 г. Series A. № 70, § 40. – URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2466478/2466478-017.htm> (дата обращения: 9.09.2019).

тил, 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. 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 серьезных 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, работоторговли, 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 по юридической силе, равно как и по форме.

Одной из причин также является экономическая составляющая, в результате которой многие государства отказываются прекращать поставки товаров и услуг, которые могут быть произведены принудительным трудом.

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 Комиссии международного права 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 и достигнуть результата к 2030 г.

Глава VI  
**СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ  
И МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

*Е.В. Киселева*

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»<sup>1</sup>.

Представляется обоснованным выделить три аспекта связи миграции с современными вызовами и угрозами:

- 1) вызовы, связанные с достижением целей развития;
- 2) вызовы нормативно-правового порядка;
- 3) 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

---

<sup>1</sup> Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. от 25 сентября 2015 г. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda> (дата обращения: 8.05.2019).



секретарь ООН Пан Ги Мун заявил о том, что «необходимо признать важность миграции для развития и необходимость защиты прав мигрантов», и призвал международное сообщество «совместными усилиями добиться того, чтобы обернуть выгоды миграции на пользу развитию»<sup>1</sup>.

Миграция как предмет международно-правового регулирования представляет собой перемещение людей из места постоянного проживания на время или навсегда, как правило, с пересечением границ государств<sup>2</sup>. 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 страны<sup>3</sup>.

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 чрезвы-

---

<sup>1</sup> Глава ООН призвал учитывать роль миграции для развития и защищать права мигрантов. – URL: <http://www.versia.am/glava-oon-prizval-uchityvatrol-migracii-dlya-razvitiya-i-zashhishhat-prava-migrantov> (дата обращения: 8.05.2019).

<sup>2</sup> См. подробнее: *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции. – М., 2012. – С. 16.

<sup>3</sup> 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. – Ч. 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). – С. 27–37; *Петров Н.А.* Международная защита прав лиц, перемещенных внутри страны, на примере Африканского союза // Шестые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 10 декабря 2010 г.): сб. ст.: в 7 кн. – Кн. 2: Проблемы международного, конституционного и муниципального права. – М.: РПА Минюста России, 2011. – С. 163–167.

чайными 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 Ассамблеей ООН. Поворотной в этом отношении является Конференция по народонаселению и развитию, состоявшаяся в Каире (Египет) в 1994 г.<sup>1</sup> Итоговый документ конференции содержал две главы о миграции: гл. IX «Распределение населения, урбанизация и внутренняя миграция» и гл. X «Международная миграция». Часть С гл. IX касалась лиц, перемещенных внутри страны,

---

<sup>1</sup> О проблемах миграции и развития см.: *Usher E.* The Millennium Development Goals and Migration // IOM Migration Research Series. – 2005. – № 20. – Р. 22–25; *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 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; Декларация тысячелетия ООН от 8 сентября 2000 г. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 9.09.2019).

а гл. X включала следующие разделы: А. Международная миграция и развитие; В. Зарегистрированные мигранты; С. Незарегистрированные мигранты; D. 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 с Целями устойчивого развития. 8 сентября 2000 г. в рамках Саммита тысячелетия была принята Декларация тысячелетия ООН. 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 развития<sup>1</sup>.

В Декларации тысячелетия есть два абзаца о миграции. Абзац 5 п. 25 разд. V «Права человека, демократия и благое управление» говорит о решимости государств «принять меры по обеспечению уважения и защиты прав человека мигрантов, трудящихся-мигрантов и членов из семей, прекращению участвующих во многих обществах проявлений расизма и ксенофобии и поощрению большего согласия и терпимости во всех обществах»<sup>2</sup>, а абз. 3 п. 26 разд. 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 усло-

---

<sup>1</sup> *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции. – М., 2012. – С. 22.

<sup>2</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций от 8 сентября 2000 г. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 13.09.2019).

виях безопасности и достоинства и беспрепятственно реинтегрироваться в свои общества»<sup>1</sup>.

В Плане осуществления Декларации тысячелетия, принятом спустя год<sup>2</sup>, содержится значительное число упоминаний как миграции в целом, так и ее отдельной 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).

Несмотря на это в официальном перечне показателей достижений 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 междуна-

---

<sup>1</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций от 8 сентября 2000 г. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>2</sup> План осуществления Декларации тысячелетия ООН: Доклад Генерального секретаря ООН от 6 сентября 2001 г. – Документ ООН A/56/326.

родной миграции и развитию и оказывать должную поддержку процессам и деятельности в области международной миграции и развития<sup>1</sup>.

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»<sup>2</sup>.

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 развитию<sup>3</sup>.

В Резолюции 58/208 от 23 декабря 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН постановила провести Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии во время своей 61-й сессии в 2006 г.<sup>4</sup> 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 до-

---

<sup>1</sup> Проблема миграции в современном мире. – URL: [http://www.geopolitica.ru/node/1664#\\_ftn4](http://www.geopolitica.ru/node/1664#_ftn4) (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>2</sup> Доклад Генерального секретаря «Укрепление системы Организации Объединенных Наций» от 9 сентября 2002 г. – Документ ООН A/57/387. – URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-260210.html> (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>3</sup> *Usher E.* The Millennium Development Goals and Migration. – Geneva, 2005. – P. 12.

<sup>4</sup> 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](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/60/A_60_205_en.pdf) (дата обращения: 9.09.2019).

кладе 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 бедности<sup>1</sup>.

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 (п. 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.

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»<sup>2</sup>. Большое значение для снижения уровня бедности имеют денежные переводы ми-

---

<sup>1</sup> *Usher E.* The Millennium Development Goals and Migration. – Geneva, 2005. – P. 6.

<sup>2</sup> *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции. – М., 2012. – С. 24.

грантов, отправляемые в государства их происхождения<sup>1</sup>. Общий объем денежных переводов в несколько раз превышает финансовую помощь на цели развития, оказываемую развитыми государствами и международными организациями<sup>2</sup>.

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 образования<sup>3</sup>. 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»<sup>4</sup>. Гендерная проблематика проявляется также в вопросе торговли людьми, особенно женщинами и детьми<sup>5</sup>. 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. С другой стороны,

---

<sup>1</sup> *Usher E.* The Millennium Development Goals and Migration. – Geneva, 2005. – P. 15.

<sup>2</sup> *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции. – М., 2012. – С. 24.

<sup>3</sup> Там же. – С. 25.

<sup>4</sup> Там же. – С. 25–26.

<sup>5</sup> International migration and the millennium development goals. Selected papers of the UNFPA Expert group meeting. Morocco, 11–12 May 2005. – Morocco, 2005. – P. 115.

оба процесса 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 миграции<sup>1</sup>: вопросы миграции нашли свое отражение в п. 23, 25, 29 Декларации, п. 8.8, 10.7, 10 «с», 17.18 Целей в области устойчивого развития и п. 74 «g» 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.

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.

---

<sup>1</sup> Анализ вариантов включения миграции в ЦУР см.: *Киселева Е.В., Кажасева О.С.* Правозащитный подход к миграции и Цели развития тысячелетия // *Российский юридический журнал.* – 2015. – № 6. – С. 131–141.



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 УР 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»<sup>1</sup>. В качестве другого примера упомянем формулировку цели 10 «с»: «К 2030 г. сократить операционные затраты, связанные с переводом мигрантами денежных средств, до менее 3% от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, у которых эти затраты превышают 5%»<sup>2</sup>. В ЦРТ (п. 63) 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»<sup>3</sup>.

В-третьих, можно указать некоторые проблемы, которые были затушеваны или упущены в ЦУР относительно их звучания в ЦРТ. Повестка дня до 2030 г. не имеет специаль-

---

<sup>1</sup> Киселева Е.В., Кажяева О.С. Правозащитный подход к миграции и Цели развития тысячелетия // Российский юридический журнал. – 2015. – № 6. – С. 131–141. – С. 132.

<sup>2</sup> Там же. – С. 134.

<sup>3</sup> Там же.

ного упоминания о решимости государств бороться с проявлениями расизма и ксенофобии (как было в п. 25 разд. V Декларации тысячелетия). Положение о решимости государств «укреплять международное сотрудничество, включая совместное несение бремени гуманитарной помощи странам, принимающим беженцев, и ее координацию» (п. 26 разд. VI Декларации тысячелетия)<sup>1</sup> 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.)<sup>2</sup>.

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 общих 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-

---

<sup>1</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций от 8 сентября 2000 г. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>2</sup> Там же.

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»<sup>1</sup>. 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 следующему<sup>2</sup>.

Во-первых, «правозащитный подход призван содействовать достижению более высоких и устойчивых результатов развития посредством 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 об-

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Там же. – П. 9–13.

ласти 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)<sup>1</sup>.

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)<sup>2</sup>.

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)<sup>3</sup>.

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 хаотичной сфе-

---

<sup>1</sup> 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. 9.

<sup>2</sup> Там же. – П. 10.

<sup>3</sup> Там же. – П. 11.

ры благотворительности в сферу обязательств, которая в большей мере поддается измерению и обеспечению соблюдения» (п. 13)<sup>1</sup>, 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)<sup>2</sup>.

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 мигра-

---

<sup>1</sup> 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. 13.

<sup>2</sup> Там же. – П. 90.

ции от установления недискриминационных условий для въезда и пребывания иностранцев на своей территории до реализации депортации незаконных мигрантов; 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 отмечалось<sup>1</sup>, 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 всем ним. Организаций в сфере миграции множество, однако их компетенция дублируется 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.<sup>2</sup>, 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 возможность создания нового учреждения ООН (в том числе за счет слияния МОМ и УВКБ), распространение мандата УВКБ ООН на всех мигрантов, создание

---

<sup>1</sup> См., напр.: *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.* – Geneva, 2013. – P. 17–33.

<sup>2</sup> См. также: Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. – Док. ООН А/68/283. – П. 121, 124 и др.

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 недостатки<sup>1</sup>.

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)<sup>2</sup>, 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 формы<sup>3</sup>, к которым относятся региональные консультативные процессы<sup>4</sup>, Глобальный форум по миграции и развитию<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. – Док. ООН А/68/283. – П. 100–116.

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

<sup>3</sup> В целом см.: *Foundations of International Migration Law / ed. by V. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross.* – N. Y.: Cambridge University Press, 2012. – Chapters 13 and 14. – P. 336–389.

<sup>4</sup> См., напр.: *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. IOM Migration Series.* – 2010. – № 38. – P. 55–61; *Klekowski von Koppenfels A. The role of regional consultative processes in managing international migration // International Organization for Migration. IOM Migration Series.* – 2001. – № 3. – P. 27–28.

<sup>5</sup> См., напр.: *Клишас А.А., Киселева Е.В. Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19–22 ноября 2012 г.) // Евразийский юридический журнал.* – 2013. – № 4. – С. 43–46; *Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond / ed. by I. Omelaniuk.* – Global Migration Issues Series. – Vol. 1. Springer. – Puerto Vallarta, 2012. – 245 p.

С другой стороны, международные организации, все большее число которых видит связь своей непосредственной компетенции с проблемами миграции, исходят из соображений эффективности расходования ограниченных ресурсов и создают механизмы координации, к которым относится, например, Группа по проблемам глобальной миграции<sup>1</sup> или кластерный подход к решению проблем лиц, перемещенных внутри страны<sup>2</sup>.

Таким образом, во-первых, становятся востребованными так называемые сценарии глобального управления миграцией, они озвучиваются уже на уровне ООН, Глобальной комиссии по вопросам международной миграции; во-вторых, в отсутствие в настоящее время единой международной организации с всеобъемлющим мандатом в сфере миграции 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 сотрудничества<sup>3</sup>. Про-

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.globalmigrationgroup.org> (дата обращения: 9.09.2019). См. также: *Киселева Е.В., Голованов А.С.* 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. 434.

<sup>2</sup> См., напр.: 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.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/news\\_and\\_publications/GPC\\_funding\\_study\\_online\\_EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC_funding_study_online_EN.pdf) (дата обращения: 9.09.2019); 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](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf) (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>3</sup> 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.



тивоположностью 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.<sup>1</sup> 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 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 наука<sup>2</sup>, 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 существу-

---

<sup>1</sup> Международная миграция и развитие: Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. – Док. ООН А/60/871.

<sup>2</sup> См., напр.: *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. – М.: РУДН, 2012. – С. 36–38.

ют 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»<sup>1</sup>.

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, возможность имеющих данные умолчать об одном и выпятить другое. Наиболее ярким примером тут может быть отнюдь не известное широкой публике соотношение развитых и развивающихся стран в распределении вынужденных мигрантов в мире (точнее, лишь меньшей их части – беженцев): 87,2% беженцев в мире в 2013 г. живут в странах глобального Юга<sup>2</sup>. В 2005 г. развивающиеся страны принимали 80% беженцев<sup>3</sup>. Многолетняя практика озвучивания этих цифр студентам, изучающим международно-правовое регулирование миграции

---

<sup>1</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. – Док. ООН A/68/283. – П. 87.

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

<sup>3</sup> Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. – Док. ООН A/60/871. – П. 143.

в Российском университете дружбы народов, без исключения фиксирует удивление слушателей, представлявших соотношение стран в вопросе приема беженцев если не обратным имеющемуся, то хотя бы паритетным<sup>1</sup>. 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 различные 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. 74 «g» 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.

---

<sup>1</sup> 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. – М., 2004. – С. 95–103.

Глава VII

**СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ  
ЭФФЕКТИВНОМУ ФУНКЦИОНИРОВАНИЮ  
СИСТЕМЫ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

*А.Х. Абашидзе,  
А.Е. Конева*

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»<sup>1</sup>.

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 контроль<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Док. ООН А/66/860. 26 июня 2012 г. – С. 5.

<sup>2</sup> 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 гл. IV Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах на ЭКОСОС.

В настоящее время действуют десять договорных 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 (КЭСКО) – 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 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., действует с 1981 г.;

– Комитет против пыток (КПП) – создан в 1987 г., рассматривает применение Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство человека 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); провел свою первую сессию в 2007 г.

Основным направлением деятельности договорных органов является рассмотрение докладов, периодически представляемых государствами – членами указанных международных договоров<sup>1</sup>. 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 человека<sup>2</sup>. 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, поскольку в его компетенцию входит посещение мест содержания под стражей в государ-

---

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

<sup>2</sup> 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 – Мексика и Уругвай.

ствах – 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 полномочий<sup>1</sup> 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 нарушения<sup>2</sup>.

Ценность деятельности договорных органов по правам человека заключается в том, что процесс мониторинга за-

---

<sup>1</sup> 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](http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/DublinII_Outcome_Document.pdf) (дата обращения: 15.11.2019).

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

нимает нишу, которая расположена между юридически обязательной и чисто политической областями<sup>1</sup>. В данном контексте целесообразно отметить, что некоторые ученые вполне обоснованно обозначают договорные органы по правам человека термином «квазисудебные органы»<sup>2</sup>. 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 рост<sup>3</sup>. 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 четырех новых процедур рассмотрения индивидуальных жалоб (КЭСКИ, КИР, 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, касающийся 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.

Увеличилось и количество государств, ратифицировавших основные международные договоры по правам человека.

---

<sup>1</sup> *Morijn J.* Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform. *Netherlands International Law Review* – w. LVIII: 295–333. – Groningen, 2011. – P. 312.

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

<sup>3</sup> Док. ООН А/68/606. 19 ноября 2013 г. – П. 7.



Общее число ратификаций возросло почти в два раза<sup>1</sup>.

Вместе с тем, несмотря на данные положительные тенденции, договорные органы испытывали и продолжают испытывать общие трудности в своей деятельности, которые ставят под угрозу положительный эффект их работы – усиление защиты прав человека на национальном уровне. При этом на фоне текущих инициатив по совершенствованию работы комитетов появляются новые сложности в их работе. Данные трудности можно отнести к категории вызовов системе договорных органов и универсальной правозащитной системе в целом, поскольку договорные органы являются центральным звеном данной системы. Как указал Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в своем докладе «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» 2005 г. применительно к мерам, необходимым для борьбы с «вызовами изменяющегося мира», договорные органы по правам человека «должны быть более эффективными и более активно реагировать на нарушения прав, которые они призваны защищать»<sup>2</sup>.

Верховный комиссар ООН по правам человека Луиза Арбур в 2006 г. указала, что система договорных органов сталкивается с «серьезными вызовами» в ходе осуществления своей деятельности<sup>3</sup>. Таким образом, вызовы, стоящие перед системой договорных органов, занимают определенное место среди глобальных вызовов международному праву, поскольку данные вызовы ослабляют эффективное функционирование институциональной основы современного международного права, неотъемлемой частью которой являются договорные органы.

---

<sup>1</sup> Док. ООН A/68/606. 19 ноября 2013 г. – П. 8.

<sup>2</sup> Док. ООН A/59/2005. – П. 147.

<sup>3</sup> Концептуальный документ, касающийся предложения Верховного комиссара относительно единого постоянного договорного органа. 14 марта 2006. – Док. ООН HRI/MC/2006/2. – П. 15.

Данные вызовы обозначились уже на начальных этапах деятельности договорных органов и стимулировали запуск процесса совершенствования (укрепления) договорных органов, который берет начало с момента создания самых первых договорных органов и осуществляется по настоящее время. Текущий этап укрепления договорных органов характеризуется усилиями по осуществлению Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 68/268 «Укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов»<sup>1</sup> от 9 апреля 2014 г.

С учетом вышеуказанного, рассмотрим сначала вызовы, которые стояли перед договорными органами до принятия Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 68/268 «Укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов»<sup>2</sup> от 9 апреля 2014 г., затем продемонстрируем изменения в системе, которые произошли после принятия данной Резолюции в части реагирования на данные вызовы, и, наконец, обозначим те сложности, которые возникли в ходе осуществления данной Резолюции.

Многие вызовы, которые стояли перед системой договорных органов до 2014 г., были 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 сопровождается выделением эквивалентных ресурсов, во многом стало причиной возникновения проблемы ограниченных функциональных возможностей договорных органов.

Имело место существенное отставание от графика в рассмотрении отчетов государств-участников и индивиду-

---

<sup>1</sup> Док. ООН A/RES/68/268. 9 апреля 2014 г.

<sup>2</sup> Там же.

альных 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 КЭСКИ и КИР – 3–4 года, в то время как в других комитетах государства могли ожидать конструктивного диалога около 2–3 лет<sup>1</sup>. По состоянию на 1 января 2015 г. рассмотрения ожидали более 300 докладов государств-участников<sup>2</sup>.

Для тех договорных органов, которые рассматривают индивидуальные сообщения, увеличение числа обращений также привело к значительным задержкам в этой процедуре (на 1 января 2015 г. более 530 индивидуальных жалоб ожидали рассмотрения<sup>3</sup>). 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 года<sup>4</sup>.

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 обра-

---

<sup>1</sup> Egan S. Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System // Human Rights Law Review. – 2013. – № 13. – Issue 2. – P. 5.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Там же. – П. 55.

<sup>4</sup> Док. ООН А/66/860. – С. 19.

таться в другие международные правозащитные органы в защиту их прав<sup>1</sup> (специальные процедуры СПЧ, СПЧ<sup>2</sup>, а также региональные судебные органы – Европейский суд по правам человека, Африканская комиссия по правам человека и народов, Африканский суд по правам человека и народов, Межамериканская комиссия по правам человека, Межамериканский суд по правам человека<sup>3</sup>).

Следует также отметить, что некоторые государства отказывались сотрудничать с комитетами, несмотря на частые напоминания о необходимости представить свои замечания по индивидуальным сообщениям, таким образом еще более затягивая рассмотрение жалобы<sup>4</sup>.

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

Принимая во внимание все вышеизложенное, важно учитывать и тот факт, что указанные отставания в рассмотрении докладов государств и индивидуальных сообщений имели 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

---

<sup>1</sup> 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, Женева, 2013. – С. 14.

<sup>2</sup> См.: *Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О.* Универсальные механизмы защиты прав человека. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – С. 30–42.

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

<sup>4</sup> Док. ООН А/66/860. – С. 25.

протоколов представили свои доклады вовремя. К их числу относится и Российская Федерация<sup>1</sup>. Соответственно, 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 отставали 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 дол. США, фактические расходы в 2012 г. составили 52,1 млн дол. США<sup>2</sup>. Большая часть суммы (29,7 млн дол. 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 дол. 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 дол. США. Расходы еще более 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 допол-

---

<sup>1</sup> См.: Late and non-reporting by States parties. Note by the Secretariat. 4 June 2014. – URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx) (дата обращения: 25.12.2015).

<sup>2</sup> См.: Док. ООН A/68/606. – С. 11.

нительное время для заседаний на временной или постоянной основе<sup>1</sup>.

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 недофинансирование<sup>2</sup>.

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»<sup>3</sup>.

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 защи-

---

<sup>1</sup> Док. ООН A/68/606. – С. 38.

<sup>2</sup> Согласно информации, полученной в ходе интервью со специалистом Отдела по договорам по правам человека УВКПЧ г-ном П. Дэвидом, проведенном автором настоящего исследования в рамках прохождения стажировки в УВКПЧ в г. Женеве (Швейцария) в качестве ассистента Председателя КЭСКИ в ходе его 50-й сессии в мае 2013 г.

<sup>3</sup> Док. ООН. A/HRC/25/22. 17 января 2014 г. – П. 82.

ты 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 диалогах<sup>1</sup>.

Основной причиной несоблюдения отчетности государствами являлся 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, поскольку подготовка национальных 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 механизмы<sup>2</sup> для

---

<sup>1</sup> Док. ООН А/66/860. – С. 22.

<sup>2</sup> Межведомственные комиссии, комитеты или группы, ответственные за подготовку докладов государства в договорные органы.

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 либо из-за отсутствия возможностей, либо в результате недостатка политической воли»<sup>1</sup>.

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-участ-

---

<sup>1</sup> 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.



ников никогда не представляли первоначальный отчет; по другим (МКТМ, КПИ и 2 факультативных протокола к Конвенции по правам ребенка) эта цифра еще выше<sup>1</sup>. Некоторые государства не взаимодействуют с Комитетами, несмотря на частые напоминания о необходимости представить свои замечания по индивидуальным сообщениям, таким образом затягивая рассмотрение жалоб<sup>2</sup>. 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 субъектов. Все это негативно влияет на положительный 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

---

<sup>1</sup> Док. ООН А/66/860. – С. 24.

<sup>2</sup> 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.

договоров внутри страны, политика, институты и национальные механизмы прав человека, а также гендерное равенство»<sup>1</sup>.

Наряду с этим рост числа договоров и договорных органов происходил сам по себе, и их положения и сферы компетенции пересекают друг друга<sup>2</sup>. По мнению некоторых ученых, наблюдается расхождение в толковании, даваемом договорными органами, так как они выносят противоречащие друг другу рекомендации, нарушая тем самым единообразное толкование норм и принципов международного права<sup>3</sup>. 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»<sup>4</sup>.

Очевидно, что эти расхождения и дублирование в интерпретации схожих положений договорными органами могут 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.

---

<sup>1</sup> Док. ООН A/66/860. – С. 27.

<sup>2</sup> Док. ООН HRI/MC/2006/2. – П. 17.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Там же.

Необходимо также отметить проблему согласованности договорных органов в отношении методов их работы и правил процедур<sup>1</sup>. 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 диалога<sup>2</sup>. Аналогичная точка зрения высказывается в отношении процедур последующих мер<sup>3</sup>.

Опасность этого состоит в том, что государства и другие участники могут уделять гораздо больше внимания процедурным аспектам, нежели существу вопроса<sup>4</sup>. Таким образом, 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 заинтересованными сторонами, которые находят систему невразумительной»<sup>5</sup>. 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 комитетов<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *Ibid.*; Док. ООН HRI/MC/2006/2. – П. 17.

<sup>3</sup> *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.*

<sup>4</sup> *Ibid.* – P. 512.

<sup>5</sup> Док. ООН HRI/MC/2006/2. – П. 17.

<sup>6</sup> *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](http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/Sion_report_final.pdf) (дата обращения: 3.01.2016).*

<sup>6</sup> Док. ООН HRI/MC/2006/2. 22 марта 2006 г. – П. 22.

Однако, по мнению бывшего Верховного комиссара ООН Луизы Арбур, состав экспертов неравномерен с точки зрения опыта и независимости, а также географического состава, представительства основных юридических систем и гендерной сбалансированности<sup>1</sup>.

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 мужчина<sup>2</sup>.

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, латиноамериканских и карибских государств»<sup>3</sup>.

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 следуют КПЧ, КЭСКО и КЛДЖ.

---

<sup>1</sup> Док. ООН HRI/MC/2006/2. 22 марта 2006 г. – П. 22.

<sup>2</sup> *Truscan I.* The independence of UN human rights treaty body members. – Geneva, 2012. – P. 25.

<sup>3</sup> 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.

Азиатско-тихоокеанский регион также недостаточно представлен.

Что касается Латинской Америки, то государства-участники из этого региона представлены справедливо<sup>1</sup>.

Если говорить о географическом представительстве с точки зрения количества экспертов из каждого региона в соотношении с общим количеством экспертов, то, по данным 2012 г., 25% экспертов представляли Африку, 17% – Азию, 12% – Восточную Европу, 20% – Латинскую Америку и Карибские острова, 26% – Западную Европу и прочие государства<sup>2</sup>.

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 органов<sup>3</sup>. Некоторые эксперты высказывали предложения относительно необходимости совершенствования процедур выдвижения экспертов в договорные органы на национальном уровне и их последующего назначения<sup>4</sup> с целью повышения открытости, прозрачности и всестороннего характера указанных процедур, поощрения участия большего количества квалифицированных кандидатов и исключения выдвижения лиц, деятельность

---

<sup>1</sup> См.: *Truscan I.* The independence of UN human rights treaty body members. – Geneva, 2012. – P. 27–28.

<sup>2</sup> Док. ООН A/66/860. – P. 89.

<sup>3</sup> Там же. – P. 86.

<sup>4</sup> *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: 15.11.2019) (далее – *The Poznan Statement*, 2010).

которых может привести к конфликту интересов в Комитете.

Напомним, что 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 беспристрастность<sup>1</sup>. 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»<sup>2</sup>.

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 обеспечения всестороннего соблюдения прав человека и основных свобод»<sup>3</sup> и настоятельно рекомендовал «представителям государств, организаций и групп неукоснительно уважать статус их членов как независимых экспертов, беспристрастность которых общепризнана, выступающих в своем личном качестве»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ст. 38 Международного пакта о гражданских и политических правах.

<sup>3</sup> КЛРД. Общая рекомендация IX, касающаяся применения п. 1 ст. 8 Конвенции от 23 августа 1990 г. – Док. ООН A/45/18.

<sup>4</sup> Там же.

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 добросовестно<sup>1</sup>.

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.<sup>2</sup>, а впоследствии в рамках 7-го и 9-го Межкомитетских совещаний в 2008 и 2009 гг.<sup>3</sup> 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 договору<sup>4</sup>.

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.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Док. ООН A/52/507. – П. 67–68.

<sup>3</sup> Док. ООН A/63/280. Приложение. – П. 42 «m»; Док. ООН A/64/276. Приложение II. – П. 46 «j».

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> *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: 15.11.2019).

Большинство сомнений касательно независимости и непредвзятости экспертов возникало и продолжает возникать 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 УВКПЧ, по состоянию на 2012 г.<sup>1</sup> около 18% членов договорных органов являлись дипломатами или государственными служащими и около 6% – дипломатами или государственными служащими 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»<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Док. ООН А/66/860. – С. 89–90.

<sup>2</sup> Там же. – С. 104.



сложными процедурами системы или не знают о ее потенциале»<sup>1</sup>.

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 механизмов<sup>2</sup>.

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 проводятся только в Женеве или Нью-Йорке. Количество жалоб, подаваемых в Секретариат, является небольшим по сравнению с населением государств, которые признали процедуры индивидуальных жалоб<sup>3</sup>. Процедуры расследований в рамках КПЧ и КЛДЖ используются мало, а механизмы межгосударственных жалоб вообще никогда не задействовались»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Док. ООН HRI/MC/2006/2. – П. 21.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> В особенности это касается африканских государств. См.: *Саманке Ава*. Международно-правовая защита прав женщин в Африке: автореф: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2015.

<sup>4</sup> Док. ООН HRI/MC/2006/2. – П. 21.

В то время как все материалы, касающиеся деятельности договорных органов, размещены в сети Интернет, многие люди, включая людей с ограниченными возможностями, не имеют доступа к ресурсам Интернета<sup>1</sup>.

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 потенциале<sup>2</sup>.

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»<sup>3</sup>, издание ежеквартального информационного бюллетеня о договорных органах<sup>4</sup>, ведение и обновление интернет-сайта УВКПЧ в части, посвященной деятельности договорных органов<sup>5</sup>, а также базы данных договорных органов<sup>6</sup>. Особого внимания заслуживает создание в 2015 г. базы решений договорных органов по правам человека<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Док. ООН CCPR/C/94/CRP.2/Rev.1. – P. 8.

<sup>2</sup> Док. ООН HRI/MC/2006/2. – П. 21.

<sup>3</sup> Официальный интернет-сайт УВКПЧ. – URL: <http://uhri.ohchr.org/ru> (дата обращения: 15.11.2019).

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> 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: 15.11.2019).

<sup>6</sup> Официальный интернет-сайт УВКПЧ. – URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybody\\_external/TBSearch.aspx?Lang=ru](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybody_external/TBSearch.aspx?Lang=ru) (дата обращения: 27.12.2015).

<sup>7</sup> Официальный интернет-сайт УВКПЧ. – URL: <http://uhri.ohchr.org/ru> (дата обращения: 15.11.2019).

Несмотря на данные достижения, из-за «нехватки специализированных функциональных возможностей для тщательного отбора материалов и их адаптации 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»<sup>1</sup>.

Как было указано ранее, проблемы, с которыми сталкивается система договорных органов, поставили вопрос о поиске путей повышения эффективности ее функционирования.

Процесс укрепления договорных органов, имеющий практически 40-летнюю историю, включает следующие 4 этапа:

- 1) 1980-е гг. – 2009 г.;
- 2) 2009–2012 гг.;
- 3) 2012–2014 гг.;
- 4) 2014 г. – настоящее время.

Следует отметить, что в качестве кардинального решения вышеуказанных проблем в ходе процесса укрепления договорных органов выдвигались идеи по реформированию комитетов, таких как: составление единого доклада государствами-участниками для представления всем договорным органам, создание унифицированного постоянно действующего договорного органа, учреждение всемирного суда по правам человека.

Стоит отметить, что опыт таких инициатив, не получивших поддержки со стороны самих комитетов и государств-участников, продемонстрировал несостоятельность вышеобозначенных идей в плане повышения эффективности работы договорных органов. Причиной тому является их ориентированность на излишнюю унификацию деятельности договорных органов путем пересмотра международно-

---

<sup>1</sup> Док. ООН А/66/860. – С. 37.

правовых основ деятельности данных механизмов, т.е. самих международных договора. Указанные попытки умаляют ценность системного характера функционирования и независимого статуса комитетов, а также нарушают уже сложившуюся специализацию деятельности каждого договорного органа, обеспечивающую «децентрализованный» и относительно автономный подход в деле поощрения различных категорий прав человека и защиты прав уязвимых групп.

Однако опыт, полученный в ходе рассмотренных идей по реформированию договорных органов, позволил обозначить рамки последующих инициатив по укреплению системы договорных органов. Начиная с 2009 г., было решено двигаться по курсу плавного, поэтапного совершенствования работы договорных органов, ориентированного на усиление процедур договорных органов, но не коренное изменение правовых основ их функционирования (реформирование).

Принятие в 2014 г. ГА ООН Резолюции 68/268 завершило запущенный в 2012 г. по инициативе Российской Федерации открытый межправительственный процесс об укреплении и повышении эффективности функционирования системы договорных органов, в рамках которого прошли многочисленные консультации и брифинги с государствами-членами, представителями гражданского общества, экспертами договорных органов, в том числе их председателями<sup>1</sup>.

В Резолюции 68/268 ГА ООН одобрила комплекс мер, насчитывающий 41 пункт, основными из которых являются следующие:

– выделение дополнительного времени договорным органам для проведения заседаний, а также предоставление

---

<sup>1</sup> См.: Доклад председателей договорных органов по правам человека о работе их 25-го Совещания от 19 августа 2013 г. – Документ ООН A/68/334.

соответствующих финансовых и людских ресурсов из регулярного бюджета для поддержки их деятельности;

– меры по наращиванию потенциала государств-участников по выполнению ими своих договорных обязательств;

– меры по повышению доступности и транспарентности системы договорных органов;

– наращивание усилий договорных органов по повышению согласованности системы на основе своих методов работы;

– 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.

Резолюция предусматривает механизм отслеживания прогресса, достигнутого в целях укрепления системы договорных органов, который проводится в докладах Генерального секретаря ООН, подлежащих представлению ГА ООН раз в 2 года, а также всеобъемлющий обзор, который будет проводиться в 2020 г. в рамках ГА ООН согласно п. 41 Резолюции 68/268 ГА ООН.

Генеральный секретарь ООН уже выпустил два доклада о прогрессе, достигнутом в рамках укрепления системы, представляющих общую картину современного состояния системы договорных органов на фоне принятия мер, предусмотренных Резолюцией 68/268 (в 2016 и 2018 гг.<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Доклад Генерального секретаря ООН «Состояние системы договорных органов по правам человека». 18 июля 2016 г. – Документ ООН A/71/118; Доклад Генерального секретаря ООН «Состояние системы договорных органов по правам человека». 6 августа 2018 г. – Документ ООН A/73/309.

В отношении предоставления необходимых ресурсов системе договорных органов стоит отметить, что в силу увеличения времени заседаний всех комитетов более чем на 20% в период с 2015 по 2017 г. отставание в рассмотрении докладов государств-участников незначительно сократилось. Однако количество нерассмотренных индивидуальных сообщений возросло и показатель объема работы был превышен<sup>1</sup> ввиду значительного увеличения числа сообщений, полученных и зарегистрированных для рассмотрения комитетами (особенно Комитетом по правам ребенка)<sup>2</sup>.

На фоне роста количества ратификаций международных договоров количество государств, своевременно представляющих доклады, выросло с 2014 г. в среднем на 6%<sup>3</sup>.

Безусловно, в ситуации все возрастающей нагрузки комитетов перед системой стоит вопрос о пересмотре выделяемого времени для заседаний с учетом изменений в количестве представляемых докладов и сообщений, а также роста числа ратификаций.

Предоставление необходимых ресурсов системе договорных органов, согласно Резолюции, обеспечивается в том числе за счет введения мер экономии, включающих введение ограничений на число слов в представляемой государствами документации, а также в документах, выпускаемых договорными органами, и сокращение вдвое количества официальных рабочих языков договорных органов.

---

<sup>1</sup> Annexes to the Secretary-General's report on the status of the human rights treaty body system. – Annex VI: Individual communications registered 2016–2017; Annex VII: Communications pending review. 6 August, 2018. – UN Doc. A/73/309. Annexes.

<sup>2</sup> Доклад Генерального секретаря ООН «Состояние системы договорных органов по правам человека». 6 августа 2018 г. – Документ ООН A/73/309. – С. 11.

<sup>3</sup> Annexes to the Secretary-General's report on the status of the human rights treaty body system. – Annex II: Reporting compliance by States parties as at 31 December 2017. 6 August 2018. – UN Doc. A/73/309. Annexes.

Мера по ограничению количества слов для документации государств-участников в настоящее время строго соблюдается. При этом Генеральный секретарь ООН в своем докладе отметил, что, помимо докладов государств, необходимо установить ограничения на количество слов в ответах государств-участников на перечни вопросов в рамках процедуры представления докладов, что пока не было введено<sup>1</sup>.

Резолюция 68/268 также содержит рекомендацию договорным органам установить лимиты на количество задаваемых ими вопросов, однако, как отмечают некоторые государства, на фоне жесткого контроля за государствами на предмет недопущения превышения ими лимитов докладов, перечень вопросов экспертов договорных органов и степень их детализации остаются практически неограниченными<sup>2</sup>.

Кроме того, учитывая, что ГА ООН рекомендовала также применять ограничения по количеству слов и к соответствующим заинтересованным сторонам, нужно обратить внимание на то, что объем информации, направляемой в договорные органы неправительственными организациями («альтернативные доклады»), не лимитируется.

В работе договорных органов была также осуществлена мера по уменьшению вдвое количества официальных рабочих языков комитетов<sup>3</sup>. Ранее рабочими языками были шесть официальных языков ООН, что предполагало обеспе-

---

<sup>1</sup> Док. ООН A/71/118.

<sup>2</sup> Информация Российской Федерации в связи с запросом Управления Верховного комиссара ООН по правам человека относительно осуществления положений Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 68/268 «Укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека». – URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/FirstBiennialReportbySG.aspx> (дата обращения: 15.11.2019).

<sup>3</sup> Термин «рабочие языки» используется в отношении как устного, так и письменного перевода.

чение перевода заседаний договорных органов и письменной документации на все данные языки. После введения меры по сокращению языков доклады государств-участников, перечни вопросов, направляемых до представления докладов, и ответы на них, сессионные и послесессионные доклады о последующих действиях, промежуточные решения или решения о приемлемости сообщений, материалы исследований, ранние предупреждения и предварительные повестки дня издаются только на трех языках вместо шести. Кроме того, заседания договорных органов также обеспечиваются только на трех рабочих языках. При этом ГА ООН указала на возможность использования четвертого языка в исключительных случаях.

Как представляется, сокращение рабочих языков, прямо противоречащее принципу многоязычия ООН и равенства всех официальных языков ООН<sup>1</sup>, вряд ли будет способствовать повышению уровня выполнения государствами своих обязательств, поскольку, наоборот, увеличит бремя отчетности для государств в силу необходимости перевода документации, поставит под вопрос эффективность конструктивного диалога и будет неоправданной с точки зрения широкого распространения знаний о деятельности комитетов. Более того, сокращение рабочих языков негативно сказывается на авторитетности и уровне поддержки договорных органов со стороны ее основных участников – государств, а также гражданского общества и самих носителей прав.

Практически вся Резолюция 68/268 пронизана идеей о необходимости согласования деятельности комитетов на

---

<sup>1</sup> *Толстых В.Л.* Язык и международное право // Российский юридический журнал. – 2013. – № 2. – С. 44–62; Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам «Укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека. Последствия для бюджета по программам проекта Резолюции A/68/L.37» от 24 марта 2014 г. – Док. ООН A/68/807. – П. 16.



основе методов их работы. ГА ООН предложила договорным органам внедрить в свою работу и предложить для рассмотрения государствам-участникам упрощенную процедуру представления докладов, принять согласованную методику конструктивного диалога с государствами-участниками, а также организовать скоординированный консультативный процесс подготовки заключительных замечаний и замечаний общего порядка. Учитывая рекомендацию ГА ООН договорным органам касательно усиления роли своих председателей в формулировании заключений, касающихся методов работы и процедурных вопросов<sup>1</sup>, по сути, вопросы согласования методов работы комитетов рассматриваются в рамках ежегодных совещаний их председателей, начиная с 2014 г. Так, председатели разработали и рекомендовали для внедрения в практику всем комитетам вышеуказанные предложения в виде согласованных методик (рамочных основ). На данном этапе в договорных органах идет процесс рассмотрения указанных предложений и внедрения их в свою работу.

Однако существующий формат работы совещаний председателей имеет ряд недостатков в части неполного учета мнений комитетов по ключевым направлениям их деятельности. Документы в виде вышеуказанных согласованных методик разрабатываются предварительно УВКПЧ ООН и направляются комитетам для рассмотрения не всегда заблаговременно (до совещания председателей), а затем одобряются председателями и предлагаются комитетам к внедрению *post factum*. Данное соображение подтверждается мнением Генерального секретаря ООН, который в своем докладе 2018 г. указал на отсутствие общей позиции среди членского состава договорных органов по вопросу о роли и полномочиях их председателей, которые, напомним, не являются представителями комитетов и могут лишь озвучи-

---

<sup>1</sup> Док. ООН A/RES/68/268. – П. 38.

вать единую позицию их Комитета на такого рода совещаниях. Кроме того, в докладе отмечается проблема постоянной ротации председателей договорных органов, затрудняющая процесс достижения и поддержания консенсуса<sup>1</sup>.

При этом председатели рассматривают не только процедурные вопросы, как предусмотрено Резолюцией 68/268, но и вопросы существа, что выходит за рамки положений Резолюции. Так, например, председатели разработали руководящие принципы по борьбе с запугиванием и репрессалиями в отношении тех, кто сотрудничает со структурами ООН (так называемые «Руководящие принципы Сан-Хосе»<sup>2</sup>). Данный документ был принят председателями договорных органов вне конкретных задач, поставленных в Резолюции, без какого-либо предварительного обсуждения как в рамках договорных органов, так и с государствами – членами ООН.

Резолюция 68/268 содержит целый комплекс мер, ориентированных прямо или косвенно на укрепление возможностей государств-участников в части выполнения их договорных обязательств по представлению докладов.

В первую очередь, выделяются рекомендации ГА ООН в области наращивания потенциала и технической помощи. Во исполнение данных рекомендаций УВКПЧ ООН была разработана и реализована Программа укрепления потенциала в области сотрудничества с договорными органами, которая получила положительные отклики со стороны государств<sup>3</sup>. Примечательно, что в рамках данной Программы было разработано обучающее Руководство для государств

---

<sup>1</sup> Доклад Генерального секретаря ООН «Состояние системы договорных органов по правам человека». 6 августа 2018 г. – Документ ООН A/73/309. – П. 55.

<sup>2</sup> Руководящие принципы по борьбе с запугиванием и репрессиями («Руководящие принципы Сан-Хосе»). 30 июля 2015 г. – Документ ООН HRI/MC/2015/6.

<sup>3</sup> Док. ООН A/71/118. 18 июля 2016 г. – С. 21.

по представлению докладов в договорные органы<sup>1</sup>. Особую роль играют предложения об обеспечении услугами видеоконференцсвязи в ходе конструктивного диалога в целях гарантирования более широкого участия государств, 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 конструктивного сотрудничества ориентированы вышеуказанные меры по согласованию методов работы договорных органов. Стоит обратить особое внимание на широкую поддержку практики введения упрощенной процедуры представления докладов со стороны договорных органов и государств-участников<sup>2</sup>. Вместе с тем ряд государств все же отдают предпочтение традиционной процедуре и особо выделяют «проблемный момент, связанный с тем, что упрощенная процедура представления докладов не предлагается всеми на одинаковых условиях»<sup>3</sup>.

В целях повышения доступности и транспарентности договорных органов обеспечивается веб-трансляция открытых заседаний всех комитетов, создание видеоархивов на рабочих языках договорных органов, подготовка стенографических отчетов на всех официальных языках ООН, внедрение стандартов физической доступности в помещениях ООН, где заседают договорные органы.

---

<sup>1</sup> OHCHR Training Guide on «Reporting to the United Nations Treaty Bodies». – Part I: Manual. 2017. – URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS20\\_HRTB\\_Training\\_Guide\\_PartI.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS20_HRTB_Training_Guide_PartI.pdf) (дата обращения: 15.11.2019); OHCHR Training Guide on «Reporting to the United Nations Treaty Bodies». – Part II: Notes for Facilitators. – URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS20\\_HRTB\\_Training\\_Guide\\_NotesforFacilitators\\_PartII.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS20_HRTB_Training_Guide_NotesforFacilitators_PartII.pdf) (дата обращения: 15.11.2019).

<sup>2</sup> Док. ООН A/71/118. 18 июля 2016 г. – С. 21.

<sup>3</sup> Там же.

Резолюция 68/268 ГА ООН предусматривает меры по укреплению независимости и беспристрастности экспертов договорных органов, а также по обеспечению сбалансированного состава комитетов. 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, однако при должном уважении исключительной компетенции государств-участников в этих вопросах.

Вместе с тем предлагаемая ГА ООН мера по передаче функции избрания членов КЭСКИ от Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС)<sup>1</sup> совещанию государств – участников Пакта не позволяет с полной уверенностью говорить о ее пользе с точки зрения эффективности деятельности этого Комитета. В ситуации, когда без какого-либо участия ЭКОСОС количество рабочих языков КЭСКИ уже сокращено до трех без сохранения русского языка, мы имеем дело с изменением положений Устава ООН, на основании которого действует ЭКОСОС, и нарушением установок межправительственного процесса о недопустимости изменения правовых основ функционирования договорных органов. Все это указывает на попытки ослабить роль ЭКОСОС – одного из главных органов ООН – в деятельности ООН по поощрению и защите прав человека<sup>2</sup>.

Параллельно с продолжающимся на уровне ООН процессом укрепления договорных органов предпринимаются инициативы по изучению перспектив их укрепления на академическом уровне. Среди них стоит отметить проект

---

<sup>1</sup> Согласно Резолюции ЭКОСОС 1985/17, учредившей КЭСКИ, члены данного Комитета избираются ЭКОСОС из списка лиц, выдвигаемых государствами – участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

<sup>2</sup> Док. ООН А/67/222. Согр. 1. – Прил. I.

Женевской академии международного гуманитарного права и прав человека, объединяющий ученых из разных регионов мира, который направлен на изучение возможных предложений по укреплению системы договорных органов в свете имплементации мер, рекомендованных в Резолюции 68/268<sup>1</sup>. Результаты проекта в форме рекомендаций были сформулированы в итоговом Докладе проекта<sup>2</sup>, который планируется направить для рассмотрения в Генеральную Ассамблею ООН в ходе проведения ею всеобъемлющего обзора в 2020 г. Данный Доклад обобщает идеи представителей академических кругов, выдвинутые в ходе консультаций и конференций данного проекта. Стоит отметить, что представители кафедры международного права РУДН принимали участие в данном проекте с 2016 г. до его завершения в 2018 г.<sup>3</sup>

Несмотря на определение рамок инициативы Женевской академии только пределами установок Резолюции 68/268, в ее обозначенном итоговом докладе содержатся предложения, перекликающиеся с предыдущими идеями по унификации работы договорных органов, а именно – единый консолидированный доклад и обзор государства

---

<sup>1</sup> Официальная страница проекта. – URL: <https://www.geneva-academy.ch/our-projects/our-projects/un-human-rights-mechanisms/detail/16> (дата обращения: 15.11.2019).

<sup>2</sup> The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Academic platform report on the 2020 review «Optimizing the UN treaty body system». May 2018. – URL: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Optimizing%20UN%20Treaty%20Bodies.pdf> (дата обращения: 15.11.2019).

<sup>3</sup> Представители кафедры приняли участие в региональном семинаре в Восточной Европе, организованном в 2016 г. в Москве на базе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, а также в экспертном семинаре проекта, состоявшемся 23 и 24 октября 2017 г. в Берлине (Германия) на базе штаб-квартиры Фонда им. Фридриха Эберта (*Friedrich-Ebert-Stiftung*). – URL: <https://www.geneva-academy.ch/news/detail/20> (дата обращения: 15.11.2019).

или консолидированные сгруппированные доклады и обзоры государства (не единый доклад, а доклады, объединенные по нескольким комитетам), а также единая группа для всех договорных органов по рассмотрению сообщений<sup>1</sup>.

При этом в докладе приводятся доводы, обосновывающие возможность реализации данных предложений без внесения изменений в тексты основных международных договоров. Тем не менее очевидно, что эти идеи требуют детальной проработки, если организаторы проекта планируют обеспечить их обсуждение не только на уровне академических кругов, но и на более авторитетных площадках – в рамках ООН.

Таким образом, в ходе текущего этапа процесса укрепления, характеризующегося принятием мер по реализации Резолюции ГА ООН 68/268, система договорных органов достигла более высокого уровня действенности и эффективности, о чем свидетельствует увеличение числа обзоров докладов государств-участников, рассмотренных индивидуальных сообщений и поездок на места, а также сокращение отставаний в рассмотрении докладов комитетами и одновременное уменьшение продолжительности задержек в представлении докладов государств-участников.

Программа укрепления потенциала в области сотрудничества с договорными органами получила положительные отклики со стороны государств. Государства предпринимают усилия по направлению докладов по упрощенной процедуре и введению ограничений на число слов в представляемой ими документации.

На фоне данных положительных тенденций перед системой договорных органов стоят насущные задачи, включая

---

<sup>1</sup> The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Academic platform report on the 2020 review «Optimizing the UN treaty body system». May 2018. – P. 19, 21, 24–25.

пересмотр ГА ООН количества времени, отводимого для заседаний договорных органов, выделение необходимых ресурсов для поддержки процедур представления докладов и рассмотрения индивидуальных сообщений.

Помимо этого необходимо обеспечить выделение ресурсов на веб-трансляцию открытых заседаний договорных органов<sup>1</sup>.

Несмотря на это текущий процесс совершенствования договорных органов сопровождается рядом сложностей концептуального характера, ставящих под угрозу эффективность работы всей системы договорных органов. К числу данных проблем относятся следующие:

- включение в текст Резолюции мер, подрывающих правовые основы системы и ее эффективность (сокращение количества официальных рабочих языков, передача полномочий по избранию членов КЭСКО от ЭКОСОС совещанию государств – участников Пакта);

- отсутствие единого согласованного понимания положений Резолюции 68/268 и происходящих в системе процессов в рамках ее укрепления со стороны основных участников, а также их искаженное видение верных путей осуществления рекомендаций ГА ООН (несовершенный формат согласования деятельности всех комитетов на основе методов их работы в рамках совещаний председателей договорных органов и превышение председателями их полномочий; ограничение числа слов в документации договорных органов, государств и соответствующих заинтересованных сторон);

- продолжающиеся тенденции по излишней унификации деятельности договорных органов, подрывающие пра-

---

<sup>1</sup> Report of the Secretary-General. Status of the human rights treaty body system. Supplementary Information. Annex XX: UN Webcasting and video-archiving of treaty body meetings. – URL: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx) (дата обращения: 15.11.2019).

новые основы работы комитетов и сложившуюся специализацию деятельности каждого договорного органа<sup>1</sup>.

Все данные проблемные аспекты крайне важно отслеживать в преддверии предстоящего всеобъемлющего процесса обзора прогресса, достигнутого в целях укрепления системы договорных органов, в 2020 г., в ходе которого необходимо четко обозначить вышеуказанные трудности с позиции перспектив действительного повышения эффективности работы системы.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Abashidze A., Koneva A. The Process of Strengthening the Human Rights Treaty Body System: The Road towards Effectiveness or Inefficiency? // Netherlands International Law Review. – 2019. – № 66. – P. 357–389.*



Глава VIII  
**УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ  
В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ**

*А.Х. Абашидзе,  
В.С. Маличенко,  
А.А. Белоусова*

**Концепция «безопасности человека».** За прошедшие века толкование понятия «безопасность» неоднократно менялось от слабо осознаваемых представлений о безопасности в сторону большей рационализации, определенности данного понятия<sup>1</sup>. Традиционное понимание национальной безопасности, основанное на сохранении суверенитета и территориальной целостности государств, а также способности адекватно реагировать на любые реальные и потенциальные вызовы и угрозы<sup>2</sup>, 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 людей<sup>3</sup>. Неэффективность охраны государственных границ становится очевидной, когда население не может противостоять угрозам личной безопасности, включая голод, болезни, неэффектив-

---

<sup>1</sup> *Rotshild E.* What is security? // *Daedalus*. – 1995. – Vol. 124. – № 3 *The Quest for World Order* (Summer, 1995). – P. 53–98.

<sup>2</sup> *Concepts of the national security.* Report of the Secretary General. – N. Y., 1986. – Док. ООН А/40/553. – С. 2.

<sup>3</sup> *Биктимирова З.З.* Безопасность в концепции развития человека // *Общественные науки и современность*. – 2002. – № 6. – С. 136–137.

ность систем здравоохранения, социальную незащищенность, преступления, безработицу, нарушения прав человека и экологические проблемы<sup>1</sup>.

Безопасность как основная ценность и право человека впервые стала рассматриваться в рамках западного мира в революционный период его истории. В Билле о правах 1689 г., принятом в Англии, в американской Декларации независимости 1776 г. и во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. прямо или косвенно безопасность рассматривалась в качестве естественного права человека наряду со свободой, собственностью и сопротивлением угнетению.

Согласно Гегелю, главную роль в обеспечении безопасности индивида и общества играет государство. По мнению философа, именно государству принадлежит главнейшая роль гаранта безопасности личности, общества и самого себя.

В философской концепции И. Канта безопасность определяется как необходимость разработки законодательных и исполнительных механизмов, формирования концепции внутренней и внешней безопасности государства и «гражданского общества», выявления взаимозависимости каждого государства с безопасностью международного сообщества<sup>2</sup>.

Впервые концепция безопасности человека была сформулирована при создании Международного Комитета Красного Креста и впоследствии развита во Всеобщей Декларации прав человека. Вопрос расширения существующей концепции безопасности поднимался в 1961 г. и Президентом США Д. Кеннеди в обращении к Генеральной Ассамблее

---

<sup>1</sup> Доклад Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) о человеческом развитии 2013 г. – URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2013\\_ru.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_ru.pdf) (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>2</sup> *Кант И.* Антропология с прагматической точки зрения. – М., 2002. – С. 471.

ООН. Президент отметил, что «политический суверенитет является насмешкой без наличия средств противостояния бедности, неграмотности и болезням. Самоопределение является лишь слоганом, если будущее не таит надежды»<sup>1</sup>.

Значительный вклад в формирование концепции безопасности человека и права человека на здоровье оказала концепция «четырех свобод», сформулированная Президентом США Ф.Д. Рузвельтом в обращении к конгрессу США. В своей речи Президент говорил о «свободе слова и самовыражения, свободе поклоняться Господу в избранной человеком форме, свободе желаний и свободе от страха»<sup>2</sup>.

Среди представленных свобод особенно следует выделить свободу желаний, которая является основой обеспечения здоровой мирной жизни населения всех государств<sup>3</sup>. В соответствии с концепцией, предложенной Рузвельтом, защита прав человека, включая социальные и экономические права, является основной для поддержания глобального мира и безопасности. «Свобода желаний» обычно рассматривается как фундамент, на котором в международных договорах и конституциях государств возводится концепция экономических, социальных и культурных прав.

Формирование современной концепции безопасности человека берет свое начало в 1990-х гг. С тех пор ООН стала больше фокусироваться на вопросах предотвращения военных угроз.

В 1992 г. в Докладе Генерального секретаря ООН Бутроса Бутрос-Гали «Повестка дня для мира» впервые была

---

<sup>1</sup> JFK Address at U.N. General Assembly, 25 September. – URL: <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/DOPIN64xJUGRKgdHJ9NfgQ.aspx> (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>2</sup> *Roosevelt F.D.* The State of the Union Address to Congress, 6 January 1941. – URL: <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/uspressu/SUaddressFRoosevelt.pdf> (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>3</sup> Там же.

выдвинута идея о невоенной природе угроз глобальной безопасности. В Докладе говорилось: «Истончение озонового слоя представляет для человечества, которое он защищает, бóльшую угрозу, чем вражеская армия. Засуха и болезни могут нанести не меньшее опустошение, чем орудия войны»<sup>1</sup>.

В своем Докладе «Новые измерения безопасности человека», представленном в 1994 г., Программа развития ООН (ПРООН) выделила семь категорий основных угроз безопасности человека: экономическая, продовольственная, безопасность для здоровья, экологическая, личная, общественная и политическая безопасность<sup>2</sup>.

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 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 ООН<sup>3</sup>.

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

---

<sup>1</sup> *Boutros-Ghali B. An Agenda for Peace.* – N. Y.: United Nations, 1992.

<sup>2</sup> United Nations Development Programme (UNDP). Human Development Report 1994. – P. 24, 25, 34. – URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>3</sup> Human security now. Commission on Human Security. – N. Y., 2003. – URL: <http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/English/FinalReport.pdf> (дата обращения: 13.09.2019).

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 безопасности<sup>1</sup>. В докладе отмечается: «Главная задача в XXI в. 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 справедливой»<sup>2</sup>.

К числу новых угроз человечеству отнесены ядерный терроризм, транснациональная организованная преступность, инфекционные болезни, экологическая деградация. По мнению группы, безопасность даже самого богатого государства может зависеть от способности самого бедного государства сдержать распространение появившейся болезни.

Безопасность человека основывается, в первую очередь, на обеспечении безопасности здоровья. Публикации последних лет, а также решения международных организаций свидетельствуют о том, что на данный момент как среди исследователей, так и среди политиков отсутствует еди-

---

<sup>1</sup> Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». Генеральная Ассамблея ООН. – Док. ООН A/59/565. 2004. – URL: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Runhighpanelreport.pdf> (дата обращения: 13.09.2019); *Абашидзе А.Х.* Более безопасный мир: наша общая ответственность // *Обозреватель*. – 2005. – № 1. – С. 92–94.

<sup>2</sup> Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам ООН «Более безопасный мир: наша общая ответственность». Генеральная Ассамблея ООН. – Док. ООН A/59/565. 2004. – URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/33/PDF/N0460233.pdf?OpenElement> (дата обращения: 9.09.2019).

ный подход к определению понятия «безопасность здоровья» (health security)<sup>1</sup>. В литературе встречается совершенно разная терминология: безопасность общественного здравоохранения, глобальная безопасность здравоохранения, международная безопасность здравоохранения, глобальная безопасность в области общественного здоровья<sup>2</sup>.

ВОЗ определяет «глобальную безопасность в области общественного здравоохранения» как необходимые одновременно упреждающие и ответные меры по минимизации уязвимости в отношении экстренных событий в области здравоохранения, угрожающих коллективному здоровью населения различных географических районов и стран<sup>3</sup>.

Предпосылки и основные этапы формирования глобальной безопасности в здравоохранении рассмотрены в публикации С.Д. Хофмана. В статье были сформулированы основные фазы развития международно-правовых принципов, норм, правил и процедур в области обеспечения глобальной безопасности здравоохранения<sup>4</sup>.

Роль международно-правовых механизмов в обеспечении безопасности человека детально рассмотрена в монографии Б. фон Тигерстром. Среди основных компонентов

---

<sup>1</sup> *Aldis W.* Health security as a public health concept: a critical analysis // *Health Policy and Planning*. – 2008. – № 23. – P. 369–375.

<sup>2</sup> *Wilson K., von Tigerstrom B., McDougall C.* Protecting global health security through the International Health Regulations: requirements and challenges // *CMAJ*. – 2008. – № 179. – P. 44–48; *Wilson K., McDougall C., Forster A.* The responsibility of healthcare institutions to protect global health security // *Health Q.* – 2009. – № 12. – P. 56–60; *Fukuda-Parr S.* New threats to human security in the era of globalization // *J. Hum. Dev.* – 2003. – № 4. – P. 167–79.

<sup>3</sup> *The World Health Report 2007: a safer future: global public health security in the 21<sup>st</sup> century.* – Geneva: World Health Organization, 2007. – URL: [http://www.who.int/whr/2007/whr07\\_en.pdf](http://www.who.int/whr/2007/whr07_en.pdf) (дата обращения: 9.09.2019).

<sup>4</sup> *Hoffman S.J.* The evolution, etiology and eventualities of the global health security regime // *Health Policy Plan.* – 2010, Nov. – № 25 (6). – P. 510–522.

безопасности человека автор определяет охрану здоровья, а также формулирует основные тенденции развития международного права в условиях появления новых угроз<sup>1</sup>.

Международная безопасность в здравоохранении рассматривалась в обзоре, подготовленном Национальным исследовательским институтом здоровья Тайваня<sup>2</sup>. Авторами были проанализированы позиции ООН, ВОЗ, АТЭС и ЕС в вопросе определения основных элементов безопасности здравоохранения. Следует отметить, что на момент подготовки обзора в качестве одной из угроз безопасности в здравоохранении рассматривались только инфекционные заболевания в контексте угрозы пандемий.

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)<sup>3</sup>. Для адекватного противостояния определенным вызовам и угрозам

---

<sup>1</sup> *B. von Tigerstrom. Human Security and International Law // Hart Publishing. – 2007. – № 1. – P. 256.*

<sup>2</sup> *Ya-Wen Chiu, Yi-Hao Wen, Yi-Yuan Su, Ching-Yi Huang M.S., Ya-Chen Chang M.A. The nature of international health security // Asia Pac. J. Clin. Nutr. – 2009. – № 18 (4). – P. 679–683.*

<sup>3</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Генеральная Ассамблея ООН. – Док. 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](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) (дата обращения: 9.09.2019).

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 средств<sup>1</sup>.

**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 и на важнейшие определяющие стороны здравоохранения, такие как доступ к лекарственным средствам, чистой питьевой воде и услугам санитарии, питанию, а также таким социальным определяющим, как расовая, этническая и другая дискриминация и неравенство<sup>2</sup>.

Право человека на здоровье, являющееся одним из социальных прав человека, занимает 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 предпринима-

---

<sup>1</sup> Маличенко В.С. Обращение лекарственных средств – элемент стратегии национальной безопасности США // Обозреватель. – 2013. – № 7. – С. 80–91.

<sup>2</sup> 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 А/HRC/11/12.



лись 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 инков<sup>1</sup>. 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.

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 и 1794 гг. был принят ряд законов, формирующих систему социальной помощи, включающей оказание медицинских услуг<sup>2</sup>.

Существенное концептуальное влияние на формирование прав человека, включая право на здоровье, оказали государства Латинской Америки<sup>3</sup>.

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, акушерскую и сестринскую помощь, ле-

---

<sup>1</sup> *Rosen G.* History of public health. – Baltimore, London: The John Hopkins University Press, 1993. – P. 2–3.

<sup>2</sup> *Rosen G.* A History of Public Health. – N. Y., 1958. – P. 145.

<sup>3</sup> *Carozza P.* From conquest to Constitutions: Retrieving a Latin America Tradition of the Idea of Human Rights // *Human Rights Quarterly.* – 2003. – Vol. 25. – № 281. – P. 282–287; *Glendon M.* The forgotten Crucible: The Latin America Influence on the Universal Human Rights Idea // *Harvard Human Rights Journal.* – 2003. – Vol. 16. – P. 27.

карственные средства и медицинскую помощь семьям рабочих<sup>1</sup>; обязанность государства принимать профилактические меры в отношении заболеваний и эпидемий<sup>2</sup>, запрет опасной для здоровья работы<sup>3</sup>.

Положения Конституции Мексики в дальнейшем были заимствованы конституциями других латиноамериканских, а впоследствии и европейских государств<sup>4</sup>.

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 11-й конференции по санитарии было создано Международное бюро общественной гигиены (Office International d'Hygiene Publique; далее – МБОГ). 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 необходи-

---

<sup>1</sup> Constitution of Mexico 1917. – Art. 123 B. XI (1).

<sup>2</sup> Ibid. – Art. 73 XVI (2).

<sup>3</sup> Ibid. – Art. 123 A II.

<sup>4</sup> *Carozza P.* From conquest to Constitutions: Retrieving a Latin America Tradition of the Idea of Human Rights // *Human Rights Quarterly.* – 2003. – Vol. 25. – № 281. – P. 290–292.

мая 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 1945 г. на конференции в Сан-Франциско был принят Устав Организации Объединенных Наций, 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»<sup>1</sup>. 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 дости-

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. – URL: [www.un.org/ru/documents/charter](http://www.un.org/ru/documents/charter) (дата обращения: 6.09.2019).

жении 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 гражданскими и политическими нашли закрепление социальные и экономические права человека<sup>1</sup>. 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»<sup>2</sup>. Как 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 нака-

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> *Права человека: сборник международных договоров.* – Т. I (часть первая): *Универсальные договоры ООН.* – Нью-Йорк; Женева, 2002. – С. 5.

зания; 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).

1. **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. В частности, государство должно обеспечить наличие инфраструктуры для снабжения безопасной питьевой водой и адекватные санитарные услуги, больницы, поликлиники и другие учреждения здравоохранения, квалифицированный медицинский персонал, достаточную оплату медицинского персонала, базовые медикаменты, определяемые в Программе действий ВОЗ.

2. **Доступность (accessibility).** Доступность является многоаспектным понятием, включающим отсутствие дискриминации, 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»<sup>1</sup>;

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 секторах;

д) *доступность информации*. Включает право искать, получать и распространять информацию и идеи, касающиеся вопросов здоровья.

3. **Приемлемость.** Право на здоровье обязывает медицинские учреждения, а также товары и услуги здравоохранения соответствовать общепринятым международным этическим нормам и быть направленными на сохранение конфиденциальности и улучшение состояния здоровья соответствующих лиц.

4. **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.

О бесспорной значимости права на здоровье говорит и тот факт, что 3-я из 17 целей в области устойчивого развития до 2030 г. (далее ЦУР 3) посвящена обеспечению здорового образа жизни и содействию благополучию для всех в

---

<sup>1</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16.12.1966) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения: 13.09.2019).

любом возрасте. Данная цель включает в себя определенные задачи, которые необходимо выполнить государствам для полного осуществления ЦУР 3. Это такие задачи, как к 2030 г. сократить глобальный коэффициент материнской смертности до уровня менее 70 случаев на 100 000; к 2030 г. положить конец предотвратимой смертности новорожденных и детей в возрасте до 5 лет; к 2030 г. положить конец эпидемиям СПИДа, туберкулеза, малярии и забытых тропических болезней, продолжить борьбу с гепатитом, болезнями, передаваемыми через воду, и другими инфекционными заболеваниями; к 2030 г. сократить на одну треть преждевременную смертность от неинфекционных заболеваний путем профилактики и лечения, а также содействовать укреплению психического здоровья и благополучия; усилить профилактику и лечение токсикомании, включая злоупотребление наркотическими средствами и алкоголем; к 2020 г. сократить количество смертей и случаев получения травм в результате дорожно-транспортных происшествий в мире; обеспечение всеобщего охвата услугами здравоохранения, включая защиту от финансовых рисков, доступ к качественным основным медицинским услугам и доступ к безопасным, эффективным, качественным и доступным основным лекарственным средствам и вакцинам для всех; к 2030 г. существенно сократить количество смертей и заболеваний от опасных химических веществ в воздухе, загрязнения воды и почвы; по мере необходимости усилить осуществление Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака во всех странах; поддерживать исследования и разработку вакцин и лекарств против инфекционных и неинфекционных заболеваний, которые в первую очередь распространяются в развивающихся странах, обеспечить доступ к недорогим основным лекарственным средствам и вакцинам в соответствии с Дохинской декларацией о Соглашении ТРИПС и общественном здравоохранении, в которой подтверждается право развивающихся стран в полной мере использовать положения Соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности, касающихся

гибких возможностей для охраны общественного здоровья и, в частности, обеспечить доступ к лекарствам для всех; значительно увеличить финансирование здравоохранения, а также набор, развитие, обучение и удержание кадров здравоохранения в развивающихся странах, особенно в наименее развитых и малых островных развивающихся государствах.

Со времени принятия Целей развития тысячелетия в области здравоохранения были достигнуты действительно серьезные успехи. В частности, на 50% снизилась младенческая и на 45% материнская смертность, также достигнут прогресс в борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом, малярией и другими заболеваниями. Но, несмотря на значимый прогресс, к сожалению, СПИД до сих пор является основной причиной смерти среди подростков в странах Африки к югу от Сахары, а 22 млн человек, живущих с ВИЧ, не имеют доступа к антиретровирусной терапии, продолжают фиксироваться новые случаи заражения ВИЧ-инфекцией среди маргинализированных групп людей. Также серьезной остается ситуация с неинфекционными заболеваниями, которые наносят серьезный ущерб здоровью людей во всем мире. 63% всех смертей в мире являются результатом неинфекционных заболеваний, в большинстве случаев – от сердечнососудистых заболеваний, рака, хронических респираторных заболеваний и диабета. Согласно оценкам, к 2025 г. совокупные экономические потери стран с низким и средним уровнем дохода от неинфекционных болезней превысят 7 трлн дол. США. Кроме того, по-прежнему отмечается недостаток финансирования государств на улучшение социальных условий и охрану окружающей среды, которые, в свою очередь, имеют прямое влияние на здоровье людей.

ЦУР 3 признает тесную взаимосвязь здоровья и развития, на основе которой и разработан амбициозный, всеобъемлющий план действий для людей, планеты и процвета-



ния, а также для устранения несправедливости, которая лежит в основе плохих результатов в области здравоохранения и развития. ЦУР 3 стремится обеспечить здоровье и благополучие для всех, в том числе государства, твердо намерены покончить с эпидемиями СПИДа, туберкулеза, малярии и других инфекционных заболеваний к 2030 г. Важной задачей ЦУР 3 является обеспечение всеобщего охвата услугами здравоохранения и обеспечение доступа к безопасным и эффективным лекарствам и вакцины для всех, важной частью этого процесса является поддержка исследований и разработок вакцин и расширение доступа к недорогим лекарствам.

**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)<sup>1</sup>. В Японии в настоящее время 30% населения старше 60 лет.

Глобальное снижение уровня смертности по возрастным категориям в период 1970–2010 гг. представлено на 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.

---

<sup>1</sup> 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](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186463/1/9789240694811_eng.pdf?ua=1) (дата обращения: **???.??.????**).

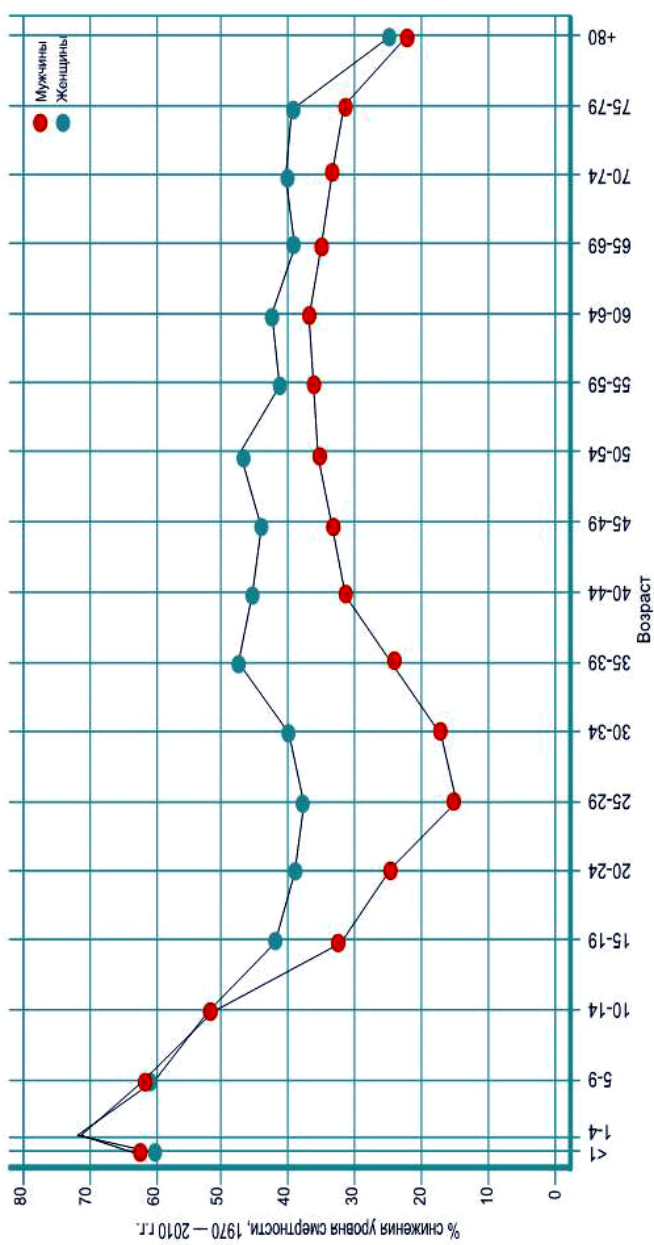


Рис. 1. Глобальное снижение уровня смертности по возрастным категориям в период 1970–2010 гг.

Источник: Глобальное бремя болезней. Порождение доказательств, направление политики. – М.: Всемирный Банк, 2013.

Однако данная положительная тенденция сопровождается уменьшением показателей рождаемости. Семьи уверены, что их дети выживут, а женщины в большей мере контролируют рождаемость<sup>1</sup>. Снижающаяся рождаемость является одной из основных причин старения населения. 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 населения<sup>2</sup>.

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в период 1980–2050 гг. представлена на рис. 2.

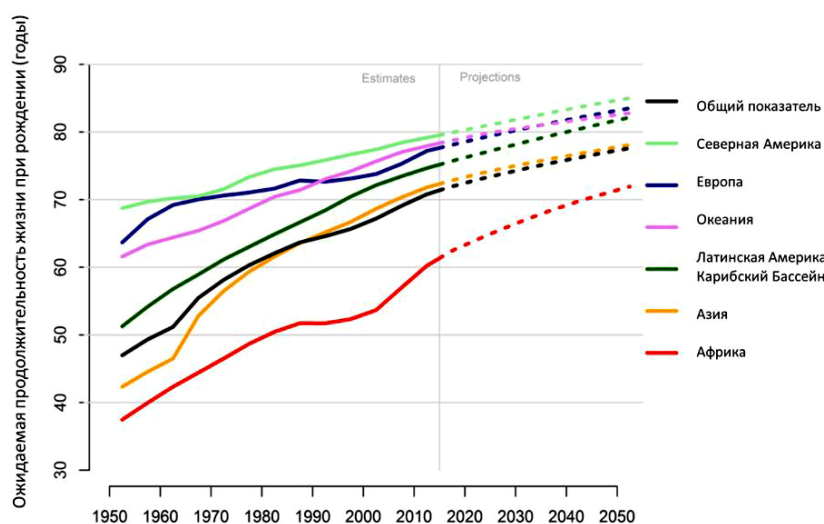


Рис. 2. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в период 1980–2050 гг.

Источник: United Nations (2017). World Population Prospects: the 2017 Revision.

<sup>1</sup> Хорошее здоровье прибавляет жизни к годам. Глобальное резюме для Всемирного дня здоровья 2012 г. ВОЗ. – Женева, 2012.

<sup>2</sup> United Nations: World population ageing, 2009 [Старение населения мира, 2009 г.]. – Нью-Йорк, 2009. – С. 4.

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 отличаются друг от друга. Старение населения происходит в каждой стране, но все страны находятся на разных стадиях подобных структурных изменений. Например, старение населения во 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.

Доля населения в возрасте 60 лет и старше в период 2000–2050 гг. представлена на рис. 3.

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.

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.

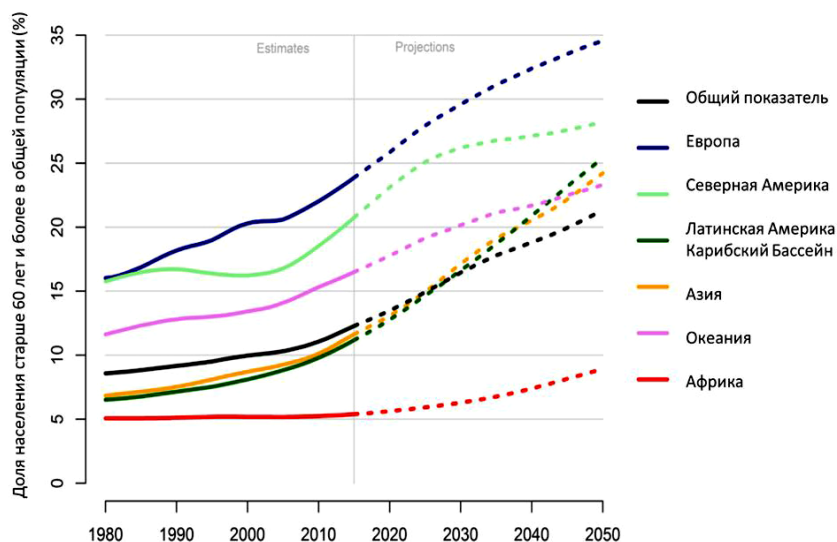


Рис. 3. Доля населения в возрасте 60 лет и старше (2000–2050 гг.)

Источник: United Nations (2017); World Population Prospects: the 2017 Revision.

Предстоящие демографические изменения неизбежно будут иметь социальные и экономические последствия<sup>1</sup>, такие как увеличение спроса на услуги здравоохранения, социальной защиты из-за изменения возрастной структуры населения; изменение объема и структуры сбережений; уменьшение трудоспособного населения из-за старения населения; значительное увеличение потребности в бюджетных ресурсах вследствие роста доли пожилого населения; существенное изменение потоков финансовых ресурсов и обязательств между поколениями.

<sup>1</sup> Bloom D., Canning D., Fink G. Implications of Population Aging for Economic Growth // NBER Working Paper. – 2011. – № 16705; Weil D. Population Aging // NBER Working Paper. – 2006. – № 12147; Кудрин А. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. – 2012. – № 3. – С. 59–79.

Доля населения в возрасте 65 лет и старше, которое сталкивается с ограничениями доступности медицинской помощи вследствие высокой стоимости, представлена на рис. 4.

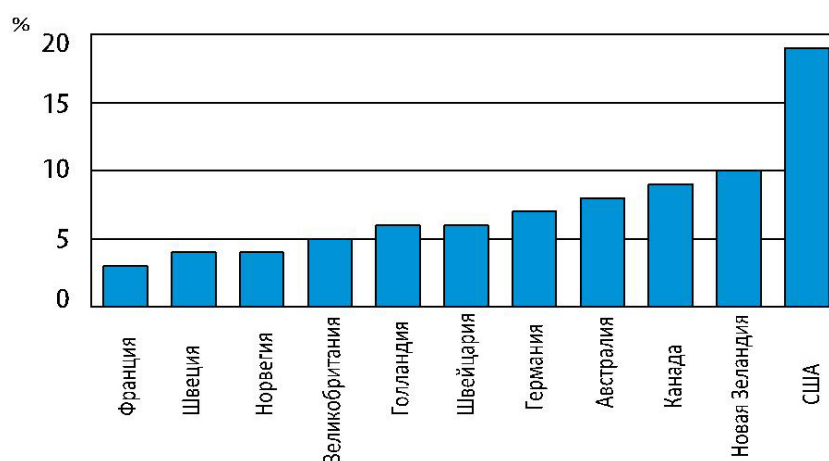


Рис. 4. Доля населения в возрасте 65 лет и старше, которое сталкивается с ограничениями доступности медицинской помощи вследствие высокой стоимости

Источник: Global Ageing Report. – ВОЗ, 2015.

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, 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 до-

полнительные 25 млн работников, а страны Западной Европы – 45 млн<sup>1</sup>.

Общие относительные показатели числа иждивенцев в период 2000–2050 гг. представлены на рис. 5.

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.

*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 признаку<sup>2</sup>. Несмотря на это, большинство международных соглашений по правам человека, тем не менее, включают достаточное количество имплицитных обязательств по отношению к пожилым людям<sup>3</sup>. В Замечании общего порядка № 6 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) подтвердил конкретные обязательства государств-участников (163 государства) по Международному пак-

---

<sup>1</sup> 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](http://www3.weforum.org/docs/WEF_PS_TalentMobility_report_2010.pdf) (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>2</sup> Абашидзе А.Х., Маличенко В.С. Международно-правовые основы защиты прав пожилых людей // Успехи геронтологии. – 2014. – Т. 27. – № 1. – С. 11–17.

<sup>3</sup> 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> (дата обращения: 13.09.2019).

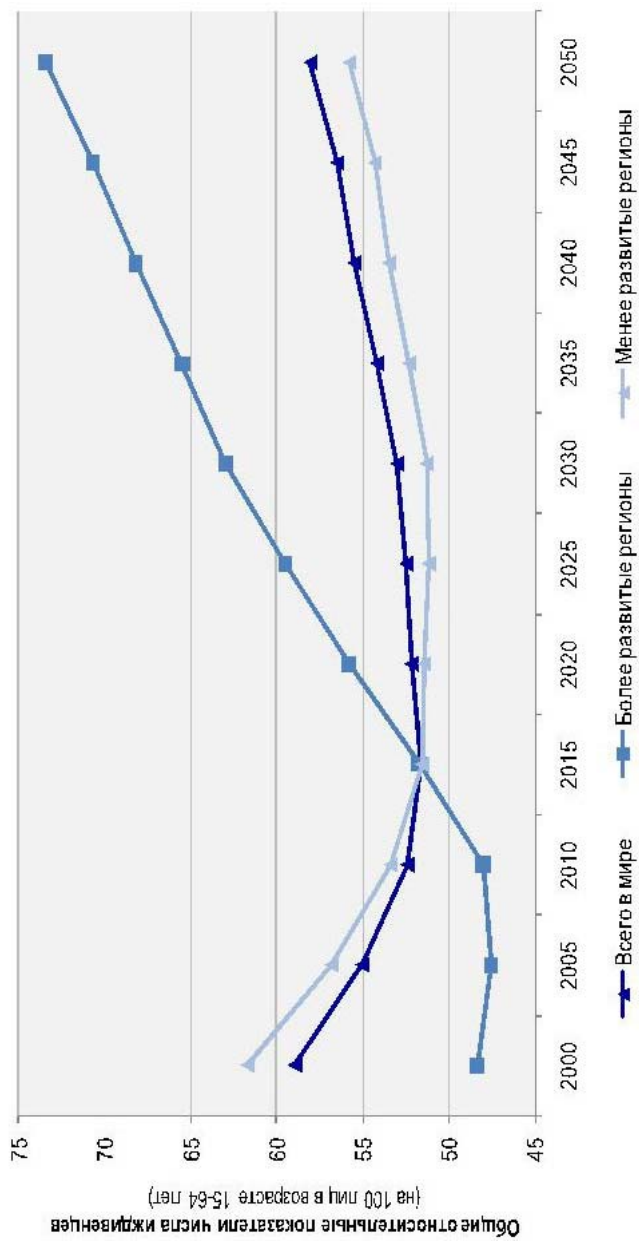


Рис. 5. Общие относительные показатели числа иждивенцев в период 2000–2050 гг.

Источник: Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте. – М.: МОГ. 2013.



ту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) применительно к пожилым людям<sup>1</sup>.

Договорные органы по правам человека системы ООН, включая КЭСКП, причисляют пожилых людей к уязвимым категориям населения, которые больше подвержены различным формам дискриминации<sup>2</sup>.

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»<sup>3</sup>.

В Принципах ООН в отношении пожилых лиц 1991 г.<sup>4</sup>, 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.<sup>5</sup> государства подтвердили свою

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Венский международный план действий по проблемам старения 1982 г. – URL: <http://www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf> (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>4</sup> Принципы Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей от 16 декабря 1991 г. – Док. ООН A/46/91.

<sup>5</sup> 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](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/ageing_progr.pdf) (дата обращения: 2.03.2019).

приверженность делу поощрения и защиты прав человека и искоренению дискриминации, пренебрежительного отношения, жестокого обращения и насилия в отношении пожилых людей.

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 общества<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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> (дата обращения: 9.09.2019).

*Социальная защита.* Всеобщая потребность в социальном обеспечении признана мировым сообществом в качестве одного из прав человека. Социальное обеспечение представляет собой одно из прав человека, которым должен пользоваться каждый человек в каждой стране. На сегодняшний день около 75% населения мира (5,1 млрд человек) не имеют полноценной социальной защиты, а 40% не имеют даже базовой защиты<sup>1</sup>. Социальная защита является мощным инструментом сокращения масштабов бедности и неравенства, как показал долгий опыт развитых в экономическом отношении стран и стран со средними и низкими доходами, которые заблаговременно вкладывали средства в социальное развитие<sup>2</sup>. Защита, предоставляемая благодаря пособиям по социальному обеспечению, должна по крайней мере гарантировать, чтобы лица любого возраста могли приобретать или пользоваться всеми жизненно необходимыми товарами и услугами, включая медицинское обслуживание и лекарственные средства, чтобы вести достойный образ жизни. Это означает, что их доходы должны быть подняты выше черты бедности или минимального уровня доходов и они должны иметь возможность получать реальный доступ к определенному перечню жизненно необходимых товаров и услуг в области медицинского обслуживания, которые должны утверждаться в рамках прозрачного национального процесса.

Конвенции и рекомендации МОТ являются основными механизмами, благодаря которым МОТ может осуществлять реализацию своего мандата по расширению социаль-

---

<sup>1</sup> *Bachelet M.* Social protection floor for a fair and inclusive globalization. ILO. – Geneva, 2011. – URL: [http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/bachrep\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/bachrep_en.pdf) (дата обращения: 2.02.2019).

<sup>2</sup> МБТ: World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization. – Женева, 2008; НИИСП: Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics. – Женева, 2010.

ного обеспечения на всех лиц, нуждающихся в защите. Впервые в истории МОТ заявило о своем обязательстве распространить социальное обеспечение в Рекомендации 1944 г. об обеспечении дохода (№ 67)<sup>1</sup> и Рекомендации 1944 г. о медицинском обслуживании (№ 69)<sup>2</sup>.

В соответствии с Конвенцией МОТ 1952 г. «О минимальных нормах социального обеспечения» (Конвенция МОТ № 102) выделяют девять видов социального обеспечения: медицинскую 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 и пособия по случаю потери кормильца. Конвенцией МОТ № 102 также установлены минимальные нормы по каждому виду социальной помощи<sup>3</sup>. Более того, МОТ при поддержке правозащитной системы ООН разработала рамочную основу политики по поддержанию минимального уровня социальной защиты<sup>4</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Income Security Recommendation, 1944, № 67. Philadelphia, 26<sup>th</sup> ILC session, 12 May 1944. – URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312405:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312405:NO) (дата обращения: 9.09.2019).

<sup>2</sup> Medical Care Recommendation № 69. Philadelphia, 26<sup>th</sup> ILC session, 12 May 1944. – URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r069\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms_r069_ru.htm) (дата обращения: 9.09.2019).

<sup>3</sup> 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> (дата обращения: 9.09.2019).

<sup>4</sup> International Labour Organization. Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group. – Geneva, 2011.

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). 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).

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, охватывающие определенные группы населения и выполняющие различные конкретные задачи. Пенсионные системы многих стран ОЭСР оказались эффективным средством борьбы с нехваткой доходов и другими формами бедности среди лиц пожилого возраста.

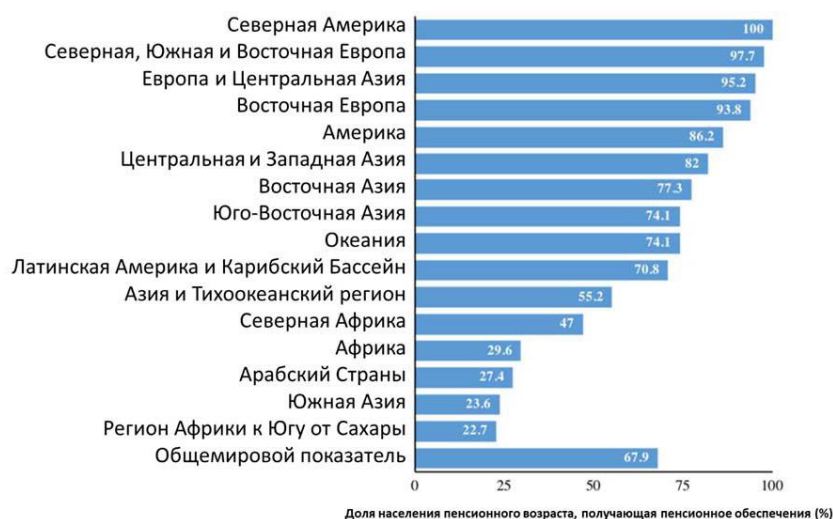
Однако около 80% населения мира не имеет в старости адекватной защиты от рисков, связанных с ухудшением здоровья и потерей трудоспособности и источников доходов. Более 342 млн лиц пожилого возраста в странах с низким и средним уровнем доходов не имеют в настоящее время адекватной гарантии получения доходов. По данным благотворительной организации Help Age, две трети пожилых людей не имеют регулярного дохода, в то время как 100 млн из них живут менее чем на 1 дол. 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, доля пожилых людей в составе хронически бедных групп населения становится непропорционально велика<sup>1</sup>. Только 40% населения мира в трудоспособном возрасте охвачено предусмотренными законом программами пенсионного обеспечения по старости, финансируемыми за счет взносов работников.

Доля пожилого населения, получающая пенсионное обеспечение, представлена на рис. 6.

---

<sup>1</sup> Международная организация труда. Доклад VI: Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации. – Женева, 2011.



**Рис. 6. Доля пожилого населения, получающая пенсионное обеспечение**

*Источник:* ILO, World Social Protection Database, based on SSI; ILOSTAT; OECD SOCR; national sources. См. также: Annex II, tables B.5, B.6.

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.

Доля пожилого населения, получающая пенсионное обеспечение в рамках государственных программ, представлена на рис. 7.

Медленные темпы восстановления экономики оказывают серьезное влияние на системы пенсионного обеспечения. Все более высокие уровни безработицы приводят к сокращению поступлений взносов, необходимых для выплаты

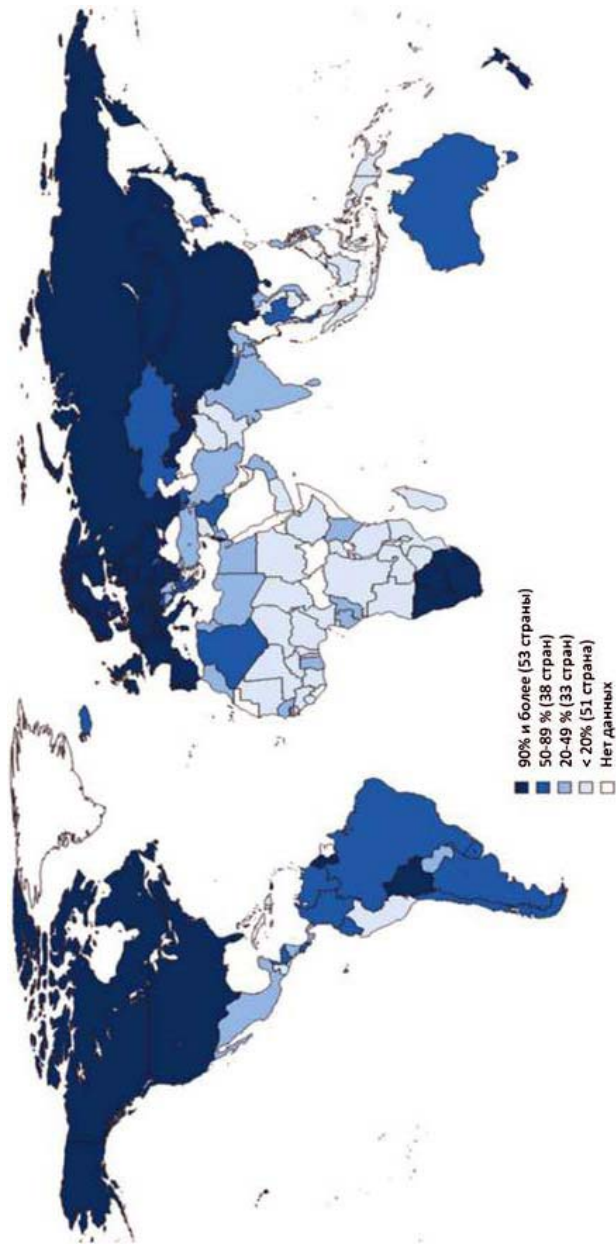


Рис. 7. Доля пожилого населения, получающая пенсионное обеспечение в рамках государственных программ

Источники: ILO, World Social Protection Database, based on SSI; ILOSTAT, OECD SOCR; national sources. См. также: Annex II, table B 6.



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 со 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 бедности<sup>1</sup>.

В качестве одной из мер для выхода из сложившейся ситуации 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. Повышение 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 увеличения продолжительности периода трудовой дея-

---

<sup>1</sup> Международная организация труда. Доклад VI: Занятость и социальная защита в новом демографическом контексте. – Женева, 2013.

тельности, а также приняли законодательство о прогрессивном повышении пенсионного возраста. Средний возраст, дающий право выхода на пенсию в ОЭСР, установлен на уровне 65 лет. Однако половина стран ОЭСР повысит пенсионный возраст до 67 лет в ближайшем будущем. Пенсионный возраст повысится в 18 странах для женщин и в 14 странах для мужчин<sup>1</sup>.

Увеличение объемов взносов и снижение числа пенсионеров позволили бы сбалансировать системы пенсионного обеспечения и одновременно с этим поддерживать относительный 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 инвалидности пожилого населения. Даже в развитых странах не все системы здравоохранения готовы обеспечить надлежащую медицинскую и социальную помощь для пожилого населения<sup>2</sup>.

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 не доступным

---

<sup>1</sup> Соловьев А.К. Пенсионные системы в контексте страховых принципов // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 3 (15). – С. 141–166.

<sup>2</sup> 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](http://www.fao.org/sd/2001/PE0403a_en.htm) (дата обращения: 2.03.2019).

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 не доступно 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 высокими затратами самих пожилых лиц и наличием порочного круга, обусловленного плохим состоянием здоровья и бедностью.

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. На сегодняшний день в мире насчитывается более 1 млрд людей с инвалидностью, т.е. приблизительно 15% населения всего мира. Распространенность ин-

валидности увеличивается из-за старения населения и глобального увеличения хронических болезней и является более высокой в странах с низким уровнем доходов, чем в странах с высоким уровнем доходов. Инвалидность в непропорционально большей степени поражает женщин, более пожилых и бедных людей. Более 250 млн людей старшего возраста имеют среднюю или тяжелую форму инвалидности.

На Международной классификации дефектов, инвалидности и нетрудоспособности, принятой ВОЗ в 1980 г. в Женеве, были сформулированы следующие определения:

*Дефект* – любая утрата психической, физиологической или анатомической структуры, или функции, или отклонение от нее.

*Инвалидность* – любое ограничение или отсутствие (в результате дефекта) способности осуществлять ту или иную деятельность таким образом или в таких рамках, которые считаются нормальными для человека.

*Нетрудоспособность* – ограниченность конкретного индивидуума, вытекающая из дефекта или инвалидности, которая препятствует или лишает его возможности выполнять роль, считающуюся для этого индивидуума нормальной в зависимости от возрастных, половых, социальных и культурных факторов.

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 инвалидности<sup>1</sup>. Распространенность инвалидности среди пожилых людей в странах с низким уровнем дохода выше, чем аналогичный показатель в странах с высоким уровнем дохода, а распространенность инвалид-

---

<sup>1</sup> Старение в XXI веке: триумф и вызов. – М.: ЮНФПА, 2012.

ности 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 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 расходов<sup>1</sup>.

Во многих обществах существуют глубоко укоренившиеся предрассудки в отношении людей, имеющих определенные физические, психические, интеллектуальные или сенсорные нарушения. Часто люди с ограниченными возможностями сталкиваются с проблемами дискриминации, отчуждения, изоляции. Долгое время считалось, что такие проблемы являются неизбежным следствием наличия у них физических, психических, интеллектуальных или сенсорных нарушений. Выявлены факты отказа в регистрации инвалидов при рождении, а опекунов инвалидов полностью и без необходимости передается законным представителям, которые впоследствии нередко злоупотребляют своими правами. 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 инвалидности.

Дискриминация инвалидов существовала в обществе на протяжении всей истории человечества и сохраняется до

---

<sup>1</sup> Международная ассоциация социального обеспечения // Бюллетень социальной политики. – 2012. – № 8. – С. 3–5.

сих пор. Развитие механизмов защиты инвалидов в системе прав человека позволяет добиться изменения статуса инвалидов из получателей благотворительной помощи в независимых лиц. Подобный подход нацелен на поиск возможностей уважения прав инвалидов посредством создания условий, позволяющих обеспечивать их активное участие в общественной жизни. Поощрение и защита прав инвалидов сводятся не только к предоставлению особых услуг, но и к принятию мер для изменения дискриминационного отношения, принятия политики, законов и программ, устраняющих барьеры и гарантирующих осуществление гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав инвалидами.

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.

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 достигают до 27%<sup>1</sup>.

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%

---

<sup>1</sup> Cuberes D., Teignier M. Gender Gaps in the Labor Market and Aggregate Productivity // Sheffield Economic Research Paper. – SERP 2012017. – 2012.

мировой рабочей силы, ДЖРС в последние 20 лет составляет приблизительно 50%. Этот средний показатель скрывает значительные различия в уровнях и тенденциях между регионами<sup>1</sup>.

Доля женщин среди населения старше 60 и 80 лет представлена в табл. 1.

Таблица 1

Доля женщин среди населения старше 60 и 80 лет

Страна	Население, млн	% старше 60 лет	% старше 80 лет	% женщин среди населения старше 60 лет	% 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	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
Юж. 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.

<sup>1</sup> World Bank. World Development Report 2012. Gender Equality and Development. – Washington, 2011.

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 высвобождая время для мужчин из своего домашнего хозяйства, чтобы они могли участвовать в работе организованного рынка труда. В связи с этим 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.

Женщины в меньшей степени заняты в реальном секторе экономики, часто устраиваются на более низкооплачиваемые рабочие места, 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 не оплачиваемая), возможно, является самым сильным фактором, ведущим к сокращению бедности в раз-



вивающихся странах<sup>1</sup>. Наличие у женщин возможностей для полной реализации своего потенциала на рынке труда приносит значительные макроэкономические выгоды<sup>2</sup>. 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 росте<sup>3</sup>.

Увеличение ДЖРС до установившегося в данной стране соответствующего уровня для мужчин привело бы к увеличению ВВП в США – на 5%, в Японии – на 9%, в ОАЭ – на 12%, а в Египте – на 34%<sup>4</sup>.

**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 2/3) были вызваны НИЗ, в число которых входят в основном

---

<sup>1</sup> *Heintz J.* Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications. International Labour Organization. – Geneva, 2006.

<sup>2</sup> *Loko B., Mame A. Diouf.* Revisiting the Determinants of Productivity Growth: What's New? // IMF Working Paper. – Washington, 2009. – № 09/225.

<sup>3</sup> *Barsh J., Yee L.* Unlocking the Full Potential of Women at Work. McKinsey & Company // Wall Street Journal. – 2012. – № 1. –URL: [http://www.mckinsey.com/client\\_service/organization/latest\\_thinking/women\\_at\\_work](http://www.mckinsey.com/client_service/organization/latest_thinking/women_at_work) (дата обращения: 2 марта 2019)

<sup>4</sup> *De Anne A., Leila H., Christine R., Karim S.* Empowering the Third Billion. Women and the World of Work in 2012. – N. Y.: Booz and Company, 2012.

сердечнососудистые и онкологические заболевания, диабет и хронические болезни легких.

По оценкам недавно проведенного исследования Всемирного экономического форума и Гарвардского университета, на протяжении ближайших 20 лет неинфекционные заболевания будут стоить глобальной экономике более 30 трлн дол. США, что эквивалентно 48% глобального ВВП в 2010 г.<sup>1</sup>

Экономический анализ свидетельствует, что увеличение распространенности НИЗ на 10% приводит к снижению годового экономического роста на 0,5%.

Отдельные причины прогнозируемой глобальной смертности в 2004–2030 гг. (в млн) представлены на рис. 8.

Эпидемия НИЗ диспропорционально поражает людей более низкого социального положения. Почти 80% случаев смерти от НИЗ происходят в странах с низким и средним уровнями дохода<sup>2</sup>. Более 80% смертей от сердечнососудистых 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.

---

<sup>1</sup> *Маргарет Чен*. Речь на Совещании высокого уровня Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по неинфекционным заболеваниям 19 сентября 2011 г. – URL: [https://www.who.int/dg/speeches/2011/un\\_ncds\\_09\\_19/ru](https://www.who.int/dg/speeches/2011/un_ncds_09_19/ru) (дата обращения: 2.03.2019).

<sup>2</sup> Доклад о ситуации в области неинфекционных заболеваний в мире за 2010 г. – Женева: Всемирная организация здравоохранения, 2010.

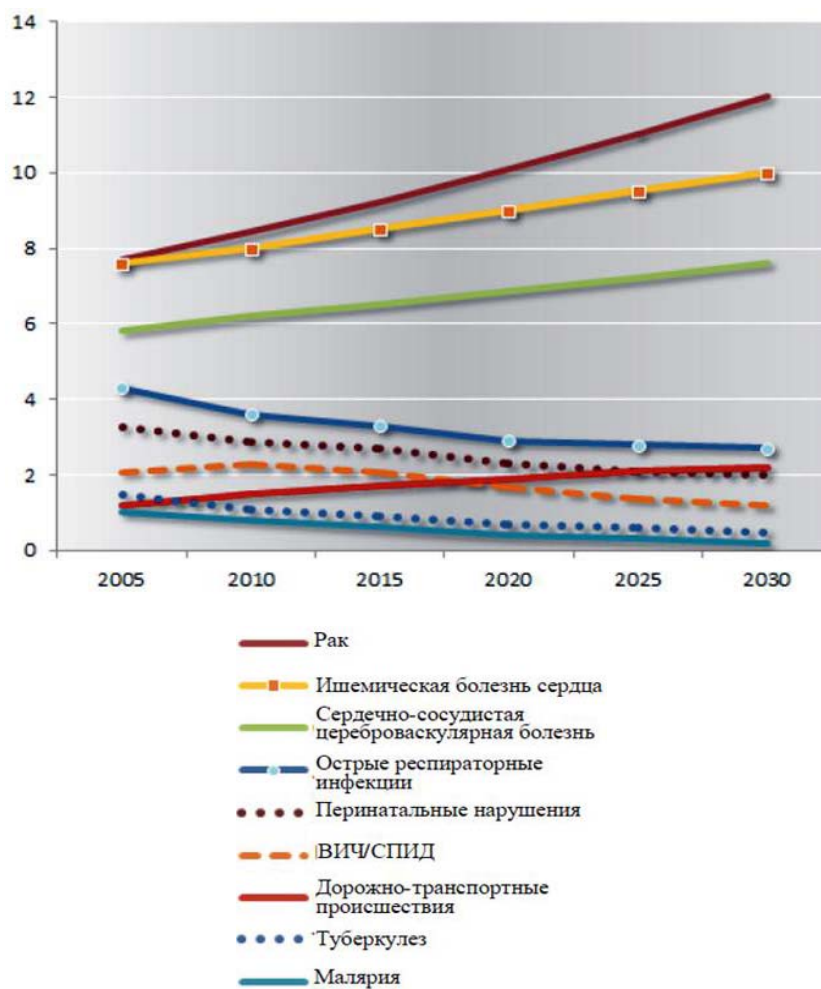


Рис. 8. Причины прогнозируемой глобальной смертности в период 2004–2030 гг., млн

Источник: ВОЗ, ВОИС, ВТО, 2013.

Преждевременная смертность от неинфекционных заболеваний в 2015 г. среди лиц в возрасте от 30 до 70 лет представлена в табл. 2.

Таблица 2

**Преждевременная смертность от неинфекционных заболеваний  
среди лиц в возрасте от 30 до 70 лет в 2015 г.**

Страны	Женщины, млн	Мужчины, млн	Мужчины, млн	%
Страны с низким уровнем дохода	0,4	0,4	0,8	6
Страны с уровнем дохода ниже среднего	2,6	3,6	6,2	41
Страны с уровнем дохода выше среднего	2,4	3,5	5,9	39
Страны с высоким уровнем дохода	0,8	1,3	2,1	14
<b>Итого</b>	<b>6,2</b>	<b>8,8</b>	<b>15,0</b>	<b>100</b>

*Источник:* Доклад Генерального Секретаря ООН «Прогресс, достигнутый в профилактике неинфекционных заболеваний и борьбе с ними». – Док. ООН А/72/662, 2017.

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.

Снижение производительности в разных регионах мира вследствие НИЗ представлено на рис. 9.



Рис. 9. Снижение производительности 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, 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 дол. США. Эта цифра составляет 75% мирового ВВП за 2010 г. Затраты на лечение психических заболеваний составили 2,5 трлн дол. в 2010 г., а к 2030 г. данный показатель возрастет до 6 трлн дол.<sup>1</sup>

Прогнозировалось, что в период с 2005 по 2015 г. Китай и Индия потеряют 0,93 и 1,5% ВВП соответственно по причине болезни сердца, инсультов и диабета.

Значительные потери прогнозировались и для других стран<sup>2</sup>.

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.

Прогноз глобальных расходов на лекарственные средства на 2016 г. представлен на рис. 10.

По показателям смертности *онкологические заболевания* уступают только патологии сердечнососудистой системы. Ежегодно в мире злокачественные новообразования впервые выявляют приблизительно у 12 млн человек. Более трети пациентов умирают в течение 1 года после установления данного диагноза.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Stuckler D. Population causes and consequences of leading chronic diseases: a comparative analysis of prevailing explanations // *Milbank Quarterly*. – 2008. – № 86. – P. 273–326; Promoting cardiovascular health in the developing world / ed. by V. Fuster, B. Kellz. – Washington DC: Institute of Medicine, 2010.



Рис. 10. Прогноз глобальных расходов на лекарственные средства на 2016 г.

Источник: IMS Institute for Healthcare Informatics, 2015.

Согласно экспертным прогнозам, распространенность онкологических заболеваний в мире будет увеличиваться и в будущем. По данным ВОЗ, к 2030 г. ежегодно будет регистрироваться 27 млн случаев онкологических заболеваний, а смертность составит 13 млн человек в год<sup>1</sup>. В 2008 г. около 70% всех случаев смерти вследствие онкологических заболеваний произошло в странах с низким и средним уровнем экономического развития.

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 со-

<sup>1</sup> 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. – С. 180–218.

ставляет 5–6%<sup>1</sup>, а в Японии – 9,3%<sup>2</sup>. Доступ к лекарственным средствам для лечения онкологических заболеваний оказывает значительное влияние на показатели выживаемости. В США 5-летняя выживаемость при раке молочной железы достигает 84%, в то время как в Гамбии данный показатель не превышает 12%<sup>3</sup>. 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 заболеваний<sup>4</sup>.

*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, ранней инвалидизации и высокой смертности вследствие сопутствующих осложнений<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> National Health System. UK Department of Health. National Expenditure Data. – URL: [http://www.dh.gov.uk/en/Managingyourorganisation/Financeandplanning/Programmebudgeting/DH\\_075743](http://www.dh.gov.uk/en/Managingyourorganisation/Financeandplanning/Programmebudgeting/DH_075743) (дата обращения: 10.01.2016).

<sup>2</sup> Jönsson B, Wilking N. The burden and cost of cancer // *Annals of Oncology*. – 2007. – № 18 (Suppl. 3). – P. 8–22.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Katikireddi V. 100 000 children die needlessly from cancer every year // *BMJ*. – 2004. – № 3. – URL: <https://europepmc.org/article/pmc/pmc344290> (дата обращения: 2.03.2019).

<sup>5</sup> 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. – С. 38–43.



По данным Международной диабетической федерации (IDF), численность больных с СД составляет 415 млн чел., 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 дол. США, что соответствует 11% всех затрат на здравоохранение, а затраты на терапию одного пациента с СД в среднем составляют 1330 дол. США в год. При развитии осложнений стоимость ухода и лечения пациента увеличивается в 3,5 раза<sup>1</sup>. 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 сердечнососудистой болезни, рака, диабета и хронических респираторных заболеваний.

Затраты на лечение диабета варьируются в диапазоне от 1,8% ВВП в Венесуэле до 5,9% ВВП в Барбадосе<sup>2</sup>. Для Латинской Америки и Карибского региона затраты, связанные с оказанием помощи при диабете, достигают 65 млрд

---

<sup>1</sup> Older people with type 2 diabetes. European challenges and the need for improved care. – Brussels: 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).

<sup>2</sup> Barcelo A. et al. The cost of diabetes in Latin America and the Caribbean // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – № 81 (1). – P. 19–27.

дол. США в год, что составляет от 2 до 4% ВВП<sup>1</sup> и от 8 до 15% национальных бюджетов на здравоохранение<sup>2</sup>.

*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 обязательств, которые четко определяют НИЗ как приоритеты национального и всемирного здравоохранения и развития<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Wild S., Gojka R., Green A. Global prevalence of diabetes estimates for the year 2000 and projections for 2030 // *Diabetes Care*. – 2004. – № 27 (5). – P. 1047–1053.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Руководство МДФ по защите интересов и прав в поддержку политической декларации, принятой на саммите ООН по профилактике и контролю НИЗ. – М., 2011.

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.

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 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 дол. США на человека, продемонстрировали, что в среднем страны должны были потратить к 2015 г. более 60 дол. 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, 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 материн-

ства): рост распространенности высокого кровяного давления и диабета беременных повышает риск неблагоприятных исходов беременности и ее 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 относятся 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 сокращение 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 ка-

чества жизни и укреплению мира и стабильности во всем мире<sup>1</sup>.

В настоящее время во всем мире отмечается высокий уровень социального консенсуса в отношении требований о справедливом доступе к медицинской и медико-социальной помощи, правительства используют разнообразные модели более справедливого распределения расходов на медицинскую помощь среди населения 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 страны. В разных регионах мира значительная доля населения по-прежнему лишена доступа к услугам здравоохранения, а прямые платежи из собственных средств за медицинскую 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 дол. на душу населения в 2009 г. до 60 дол. США в 2015 г. В 2010 г. средние расходы на здравоохранение в расчете на душу населения в странах с низким уровнем доходов составляли 32 дол. США на человека; 26 государств-членов все еще тратят на цели здравоохранения меньше 44 дол. на душу населения из всех источников, включая донорскую поддержку.

---

<sup>1</sup> Алма-Атинская декларация 1978 г. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/almaata78.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/almaata78.shtml) (дата обращения: 5.05.2019).

Затраты на системы здравоохранения в странах с разным уровнем экономического развития в 2014 г. представлены в табл. 3.

Таблица 3

**Затраты на системы здравоохранения в странах с разным уровнем экономического развития, 2014 г.**

Страна	Расходы на душу населения, дол. США	% от ВВП на душу населения
Страны с низким уровнем доходов	37	6
Страны с доходами ниже среднего уровня	90	4
Страны с доходами выше среднего уровня	518	6
Страны с высоким уровнем доходов	5251	12

Источник: World Bank, World Development Indicators, 2014.

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, работающих рядом с людьми, и информационные

системы, которые обеспечивают, например, 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, 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 развития<sup>1</sup>.

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 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 привели к сокращению занятости и снижению уровня доходов, ударив по реальному сектору экономики как в развитых, так и в развивающихся странах.

---

<sup>1</sup> *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. – С. 38–43.



Прогрессирующая стоимость здравоохранения – общая мировая тенденция, которая в последнее время является ведущим фактором 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<sup>1</sup>.

Экономический кризис приводит к снижению охвата медицинскими услугами, особенно среди финансово незащищенных категорий населения, и оказывают негативное влияние на основные социальные детерминанты здоровья. Подобные тенденции приводят к снижению приверженности к лечению, уменьшению частоты обращений за медицинской помощью, а также отсутствию вовлеченности населения к профилактическим мероприятиям.

По оценкам Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ), более 1 млрд человек сталкивались с трудностями в области доступа к базовым услугам здравоохранения еще до наступления кризиса. Ввиду сложившейся экономической ситуации данный показатель неуклонно растет.

Трудности в области доступа к базовым услугам здравоохранения представлены на рис. 11.

Высокие расходы на системы здравоохранения являются одной из главных угроз мировой экономики и безопасности человека на сегодняшний день. Согласно Докладу 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.

---

<sup>1</sup> Маличенко В.С. Обращение лекарственных средств – элемент стратегии национальной безопасности США // Обозреватель. – 2013. – № 7.– С. 80–91.



Рис. 11. Трудности в области доступа к базовым услугам здравоохранения

Источник: Global Status Report on Non-communicable Diseases. – Geneva, 2010. – P. 35.

Финансовые трудности наблюдаются не только в странах с низким и средним уровнем дохода: почти 4 млн человек в 6 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.

Расходы на здравоохранение и лекарственные средства в странах ОЭСР (% от ВВП) представлены на рис. 12.

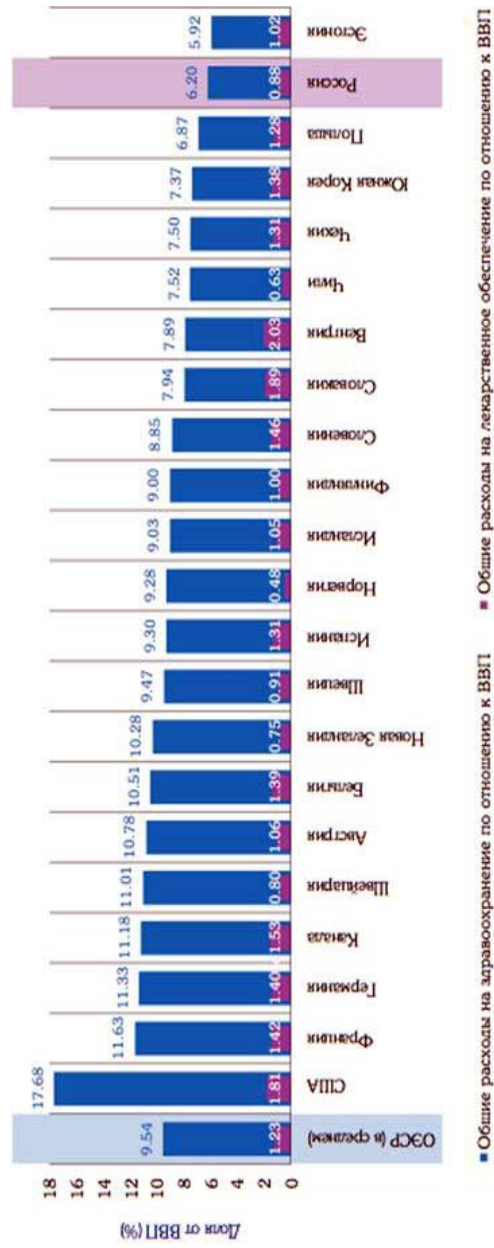


Рис. 12. Расходы на здравоохранение и лекарственные средства в странах ОЭСР, % от ВВП

Источник: Фармацевтическая промышленность и глобальное здравоохранение: факты и цифры. – М., 2013.

По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в настоящее время затраты на здравоохранение в США составили 8000 дол. 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 дол. США (16% ВВП). Траты на здравоохранение в США к 2015 г. превысили 4 трлн долл., около 12 000 дол. на каждого жителя США.

По данным Департамента здравоохранения США, в 2017 г. затраты на здравоохранение составляют 4,3 трлн дол. (19,5% ВВП), а при отсутствии реформирования системы здравоохранения к 2020 г. эта сумма вырастет до 5,7 трлн дол. (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, 37-е место по уровню оказания медицинской помощи и лишь 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 (21,8%) – на лечение всего 1%.

Как видно на примере США на сегодняшний день, несмотря 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).

Поддержание эффективности оказания медицинской помощи в условиях экономического кризиса стало одним из основных вопросов в повестке международных организаций. С 2008 г. Европейское региональное бюро ВОЗ и Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения проводят мониторинг влияния финансового и экономического кризиса на показатели здоровья населения и организацию медицинской помощи в Европе. В 2008 г. Резолюцией Регионального комитета о стратегическом управлении/руководстве системами здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ была утверждена Таллиннская хартия «Системы здравоохранения для здоровья и благосостояния», разработанная в ходе Европейской министерской конференции ВОЗ по системам здравоохранения (Таллинн, 25–27 июня 2008 г.). В основе Таллиннской хартии закреплены принципы социальной справедливости, солидарности, финансовой защиты и максимального улучшения здоровья посредством совершенствования руководства и повышения эффективности деятельности систем здравоохранения. Документ определяет взаимозависимость системы оказания медицинской помощи, показателей состояния здоровья и уровня благосостояния населения; устанавливает ценности и принципы, являющиеся основополагающими для европейских систем здравоохранения, и демонстрирует приверженность их реализации.

За Таллиннской хартией последовал ряд совещаний в Осло (Норвегия), на которых государства-члены вырабатывали стратегию своих ответных мер в связи с финансовым кризисом, разразившимся вскоре после подписания Хартии. В частности, Европейское региональное бюро при под-

держке правительства Норвегии провело в апреле 2009 г. в Осло (Норвегия) совещание на тему «Здоровье в условиях глобального экономического кризиса и задачи, стоящие перед Европейским регионом ВОЗ». Участники обсудили последствия экономического кризиса для систем здравоохранения в странах Европейского региона и проанализировали возможное влияние кризиса на темпы достижения Целей развития тысячелетия. По итогам встречи были определены пути преодоления медико-санитарных последствий кризиса и выработаны рекомендации странам по поддержанию уровня инвестиций в сферу здравоохранения.

#### **Безопасность обращения лекарственных средств.**

В условиях принципиально новой демографической ситуации, характеризующейся увеличением абсолютной численности населения и доли лиц пожилого возраста в его структуре<sup>1</sup>, а также распространением хронических неинфекционных 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 кризисов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Абашидзе А.Х., Маличенко В.С.* Международно-правовые основы защиты прав пожилых людей // *Успехи геронтологии.* – 2014. – Т. 27. – № 1. – С. 11–17.

<sup>2</sup> 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 возраста<sup>1</sup>.

Существующие стратегии национальной безопасности многих государств предусматривают охрану здоровья нации и укрепление системы здравоохранения в качестве обязательных условий обеспечения национальной безопасности. Достижение указанных целей предполагает, прежде всего, 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 последние годы обращение лекарственных средств рассматривается как важный элемент обеспечения национальной безопасности. В 2009 г. Президентом РФ была утверждена «Стратегия национальной безопасности России до 2020 г.»<sup>2</sup>, определившая одними из стратегических на-

---

<sup>1</sup> Пархоменко Д.В. Теоретические основы и организационно-методические подходы к обеспечению национальной безопасности России в сфере обращения лекарственных средств. – М., 2005.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.». – URL: <http://www.rcit.su/techinfo40.html> (дата обращения: 10.01.2016).

циональных приоритетов здравоохранение, науку, образование, экологию, национальную оборону и государственную общественную безопасность. Отдельный раздел документа посвящен безопасности в сфере здравоохранения. Среди основных целей в данной области был определен контроль качества, эффективности и безопасности лекарственных средств. Гарантированное снабжение населения высококачественными и доступными лекарственными средствами также упоминается в контексте повышения качества жизни населения. Одним из ключевых положений обновленной стратегии национальной безопасности является максимально эффективное использование внутренних резервов страны.

В частности, подчеркивается необходимость создания условий для развития фармацевтической отрасли, преодоления ее сырьевой и технологической зависимости от зарубежных поставщиков, а также доступность качественных, эффективных и безопасных лекарственных средств. Значение лекарственного снабжения в обеспечении национальной безопасности подчеркивается в перечне поручений Президента РФ о дополнительных мерах по развитию фармацевтической промышленности РФ, принятых в феврале 2016 г. Правительству РФ было поручено представить предложения о номенклатуре лекарственных препаратов, производство которых должно осуществляться по полному технологическому циклу на территории РФ. Фармацевтическая промышленность определена в качестве одного из пяти приоритетных направлений высокотехнологического развития российской экономики в соответствии со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2227-р от 8 декабря 2011 г.

Сфера обращения лекарственных средств представляет собой достаточно сложную систему, структурные ком-



поненты которой находятся в постоянном взаимодействии с различными сферами жизнедеятельности человека<sup>1</sup>.

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 препаратами и ограничивают контроль за доступом в оборот 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 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;
- обеспечения баланса между спросом и предложением на национальных и региональных рынках;
- обеспечения разработки безопасных и эффективных ЛС;
- анализа экономических и правовых аспектов безопасности;

---

<sup>1</sup> Пархоменко Д.В. Теоретические основы и организационно-методические подходы к обеспечению национальной безопасности России в сфере обращения лекарственных средств: дис. ... докт. фарм. наук: 15.00.01. – М., 2005. – С. 265.

– совершенствование 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 услугами<sup>1</sup>. Мировая структура потребления лекарственных средств является чрезвычайно непропорциональной. Затраты на лекарственные средства в странах с высоким уровнем экономического развития составляют 400 дол., что в 100 раз превышает средние затраты развивающихся стран. По данным ВОЗ, на 15% населения Земли приходится 90% от общего потребления лекарственных средств<sup>2</sup>. Представленные данные демонстрируют серьезные проблемы в области обеспечения доступа к лекарственным средствам.

В 1975 г. половина населения Земли не имела доступа к жизненно важным и другим необходимым лекарственным средствам<sup>3</sup>. Хотя со временем данный показатель снизился

---

<sup>1</sup> Зевелева Г.Н. Государственная политика в области здравоохранения в США в 1992–2012 гг.: борьба за реформы. – М.: ИМЭМО РАН, 2012. – С. 104.

<sup>2</sup> World Health Organization, Medicines Strategy 2004–2007. – Geneva: WHO, 2004. – URL: <http://apps.who.int/medicinedocs/pdf/s5416e/s5416e.pdf> (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>3</sup> UN Millennium Project, Prescription for Healthy Development: Increasing Access to Medicines, Report of Task Force on HIV/AIDS, Malaria, TB and Access to Essential Medicines, Working Group on Access to Essential Medicines, 2005. – URL: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/TF5-medicines-Complete.pdf> (дата обращения: 5.05.2019).

до 1/3 населения, абсолютное число составляет 2 млрд человек<sup>1</sup>. Отсутствие доступа к лекарственным средствам у такого числа людей является прямым противоречием фундаментальным принципам права человека на здоровье.

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 подобное определение «доступа к лекарственным средствам» представляется 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 страны<sup>2</sup>.

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, 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 сред-

---

<sup>1</sup> World Health Organization, WHO Medicines Strategy 2000–2003: Framework for Action in Essential Drugs and Medicines Policy 2000–2003. – Geneva: WHO, 2000. – URL: <http://apps.who.int/medicinedocs/pdf/whozip16e/whozip16e.pdf> (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>2</sup> United Nations Development Group, Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals. United Nations. – N. Y., 2003. – URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/HandbookEnglish.pdf> (дата обращения: 5.05.2019).

ствам. В соответствии с Конституцией Панамы «государство, в первую очередь, обязано... поставлять лекарства для всех людей»<sup>1</sup>. Филиппинская Республика стремится сделать товары первой необходимости, здравоохранение и другие социальные услуги доступными для всего населения по надлежащей цене<sup>2</sup>. В Сирийской Арабской Республике «государство защищает здоровье граждан и обеспечивает их средствами защиты, лечения и лекарственными препаратами»<sup>3</sup>. Конституция Мексики наделяет женщин правом на получение медицинской и акушерской помощи, лекарственных средств, а также на услуги по уходу за младенцами<sup>4</sup>.

В настоящее время общемировые затраты на лекарственные средства превышают 1,1 трлн дол. США, а к 2022 г. достигнут 1,4 трлн дол. США. За последние 10 лет объем назначаемых лекарственных препаратов только в Европе вырос более чем в 2 раза. При этом важно отметить, что более 85% составят затраты на лекарственные препараты для профилактики и лечения НИЗ. Более 60% расходов будет приходиться на страны с высоким уровнем экономического развития. Общий объем фармацевтического рынка 5 ведущих стран Европы к 2020 г. достигнет 180–190 млрд дол. США. Наиболее стремительно будет увеличиваться фармацевтический рынок Германии, который за ближайшие 5 лет достигнет 57 млрд дол. США.

---

<sup>1</sup> 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> (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>2</sup> Constitution of Philippines, 1987. – Art XIII sec. 11. – URL: <http://www.gov.ph/aboutphil/constitution.asp> on July 25, 2008 (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>3</sup> Constitution of the Syrian Arab Republic, 1973. – Art 46 (2). – URL: [http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/asw/syrianarabrep/syria\\_constitution.htm](http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/asw/syrianarabrep/syria_constitution.htm) (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>4</sup> *Perehudoff S.K., Laing R.O., Hogerzeil H.V.* Access to essential medicines in national constitutions // *Bull World Health Organ.* – 2010. – № 88 (11). – P. 45–49.

Объем мирового фармацевтического рынка в 2017–2022 гг. (млрд дол. США) представлен в табл. 4.

Таблица 4

Объем мирового фармацевтического рынка в 2017–2022 гг., млрд дол. США

Страна	Год	
	2017	2022
<b>Развитие фармацевтические рынки</b>	<b>753,2</b>	<b>915–945</b>
США	466,6	585–615
Германия	45,1	51–61
Франция	33,3	36–40
Италия	29,0	34–38
Великобритания	25,7	29–33
Испания	21,5	24–28
Япония	84,8	85–89
Канада	20,7	23–27
Южная Корея	13,7	15–19
Австралия	13,1	12–16
<b>Развивающиеся фармацевтические рынки</b>	<b>269,6</b>	<b>345–375</b>
Китай	122,6	145–175
Бразилия	33,1	38–42
Индия	19,3	26–30
Россия	14,9	20–24
<b>Другие страны</b>	<b>192</b>	<b>220–280</b>
<b>Общий объем рынка</b>	<b>1,135</b>	<b>1,415–1,455</b>

Источник: IQVIA Market Prognosis, Oct. 2017.

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 яв-

ляется чрезвычайно непропорциональной. Затраты на лекарственные средства в странах с высоким уровнем экономического развития составляют 400 дол. 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 имела доступа к жизненно важным и другим необходимым 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 компаниями эксклюзивные права на свою продукцию во всем мире, позволяя устанавливать высокую цену и ограничивая при этом возможность производства вос-

произведенных 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. дол. на человека, а длительность лечения превышала 300 дней. С появлением новых антибиотиков затраты на лечение язвенной болезни снизились до показателей менее 1 тыс. дол. США. На каждые 24 дол. США, потраченные на лекарственные средства для лечения сердечнососудистых заболеваний в странах ОЭСР, затраты на возможные госпитализации снижаются на 89 дол. США<sup>1</sup>.

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 результата<sup>2</sup>. Мета-анализ многочисленных исследований

---

<sup>1</sup> *Lichtenberg F.R.* Have newer cardiovascular drugs reduced hospitalization? – N. Y., 2009.

<sup>2</sup> *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. – N. Y.: Plenum Press, 1987.

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 сердца<sup>1</sup>.

Отдельного внимания заслуживают затраты на лечение неинфекционных заболеваний. По показателям смертности онкологические заболевания уступают только патологии сердечнососудистой системы. Ежегодно в мире злокачественные новообразования впервые выявляют приблизительно у 12 млн человек. Более трети пациентов умирают в течение первого года после постановки диагноза. Согласно экспертным прогнозам, распространенность онкологических заболеваний в мире будет увеличиваться и в будущем. В 2012 г. зарегистрировано более 14 млн новых случаев заболевания, а смертность вследствие онкологических заболеваний составила 8,2 млн случаев<sup>2</sup>. При этом важно отметить, что 70% всех случаев смерти вследствие онкологических заболеваний приходится на страны с низким и средним уровнем экономического развития. По данным ВОЗ, к 2030 г. ежегодно будет регистрироваться 27 млн случаев онкологических заболеваний, а смертность составит 13 млн человек в год<sup>3</sup>. В структуре онкологической заболеваемости среди мужчин преобладает рак легкого, печени и желудка. У женщин наиболее часто диагностируется рак молочной железы, колоректальный рак, рак шейки матки и легкого<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *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 Compliance and Persistence Using Prospective Study Designs // *Clinical Therapeutics*. – 2009. – № 31. – P. 421–435.

<sup>2</sup> Всемирный доклад о раковых заболеваниях, 2014 г. МАИР.

<sup>3</sup> *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. – С. 28–31.

<sup>4</sup> Атлас по онкологии / под ред. А. Джемал, П. Винеис, Ф. Брей, Л. Торре, Д. Форман. – Изд. 2-е. – Атланта, штат Джорджия: Американское онкологическое общество, 2014.



За последние 10 лет стоимость лекарственных препаратов для лечения онкологических заболеваний увеличились в среднем с 5000 до 10 000 дол. США в месяц<sup>1</sup>. При этом затраты на лечение одного пациента существенно отличаются в странах с высоким и низким уровнем экономического развития. Так, в США, Великобритании и Японии на одного пациента приходится 183–460 дол. США, при этом в ЮАР, Индии и Китае данная сумма составляет от 0,54–7,92 дол. США<sup>2</sup>. По оценкам экспертов, прямые затраты на профилактику и лечение онкологических заболеваний, а также экономический ущерб от инвалидизации и смертности трудоспособного населения составляет 1,16 трлн дол. США.

Лекарственные средства для лечения онкологических заболеваний в ближайшем будущем будут составлять все большую часть бюджета на оказание онкологической помощи<sup>3</sup>. 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%<sup>4</sup>, а в Японии – 9,3%<sup>5</sup>. Ожидается, что к 2020 г. стоимость лечения рака в США превысит 173 млрд дол.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> *Abboud C., Berman E., Cohen A., Cortes J., De Angelo D., Deininger M. et al.* The price of drugs for chronic myeloid leukemia (CML) is a reflection of the unsustainable prices of cancer drugs: from the perspective of a large group of CML experts // *Blood*. – 2013. – № 121 (22). – P. 4439–4442.

<sup>2</sup> *Gilberto Lopes.* Investing in Cancer Prevention and Control to Reduce Global Economic Burden. – URL: <http://am.asco.org/investing-cancer-prevention-and-control-reduce-global-economic-burden> (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>3</sup> *Aggarwal A., Ginsburg O., Fojo T.* Cancer economics, policy and politics: what informs the debate? Perspectives from the EU // *Canada and US J. Cancer Policy*. – 2014. – № 2. – P. 1–11.

<sup>4</sup> National Health System. UK Department of Health. National Expenditure Data. – URL: [http://www.dh.gov.uk/en/Managingyourorganisation/Financeandplanning/Programmebudgeting/DH\\_075743](http://www.dh.gov.uk/en/Managingyourorganisation/Financeandplanning/Programmebudgeting/DH_075743) (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>5</sup> *Jönsson B., Wilking N.* The burden and cost of cancer // *Annals of Oncology*. – 2007. – № 18 (Suppl. 3). – P. 8–22.

<sup>6</sup> *Fojo T., Grady C.* How much is life worth: cetuximab, non-small cell lung cancer and the \$ 440 billion question // *J. Natl. Cancer Inst.* – 2009. – № 101 (15). – P. 1044–1048.

Ведущие позиции в структуре затрат европейских государств на лечение онкологических заболеваний занимает рак легких (15% от общих затрат), груди (12%), толстого кишечника (10%), простаты (7%)<sup>1</sup>.

Доступ к лекарственным средствам для лечения онкологических заболеваний оказывает значительное влияние на показатели выживаемости. Так, в США 5-летняя выживаемость при раке молочной железы достигает 84%, в то время как в Гамбии данный показатель не превышает 12%<sup>2</sup>. 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 заболеваний<sup>3</sup>.

Сахарный диабет представляет собой серьезную медико-социальную проблему, что обусловлено его высокой распространенностью, сохраняющейся тенденцией к росту числа больных, хроническим течением, определяющим кумулятивный характер заболевания, высокой инвалидизацией больных и необходимостью обеспечения специализированной помощью<sup>4</sup>. Каждые 10–15 лет в мире заболеваемость СД удваивается, приобретая характер неинфекционной эпидемии. По данным Международной диабетической федерации (IDF), численность больных СД со-

---

<sup>1</sup> Economic burden of cancer across the European Union: a population-based cost analysis // *The Lancet Oncology*. – November 2013. – Vol. 14. – Issue 12. – P. 1165–1174.

<sup>2</sup> *Sankaranarayanan R., Swaminathan R., Brenner H. et al.* Cancer survival in Africa, Asia and Central America: A population based study // *Lancet Oncol.* – 2010. – № 11. – P. 165–173.

<sup>3</sup> *Katikireddi V.* 100 000 children die needlessly from cancer every year // *B. M. J.* – 2004. – № 3. – URL: <https://europepmc.org/article/pmc/pmc344290> (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>4</sup> *Аметов А.С.* Сахарный диабет 2-го типа. Проблемы и решение. – 2-е изд. – М.: ГЭОТАР-Медиа, 2014. – 1032 с.

ставляет 415 млн чел., при этом у 318 млн отмечается нарушение толерантности к глюкозе. Каждый год в мире больным СД производят более 1 млн ампутаций нижних конечностей, более 600 тыс. больных полностью теряют зрение, около 500 тыс. проводят гемодиализ вследствие хронической почечной недостаточности<sup>1</sup>. Ежегодная смертность от СД в мире превышает 4,6 млн больных<sup>2</sup>. За последние 10 лет изменились и причины смертности при СД: значительно снизилась смертность от острых осложнений (комы), при этом в общей структуре смертности возросла сердечнососудистая патология (до 50–60%).

Сегодня около 11% общих расходов на здравоохранение приходится на лечение сахарного диабета и его осложнений, и, учитывая масштабы и тенденции их распространения, с неизбежным увеличением расходов на диабет столкнутся как развитые, так и развивающиеся страны<sup>3</sup>.

Анализ затрат демонстрирует значительный разброс в уровне расходов на лечение и профилактику сахарного диабета в странах с разным уровнем экономического развития. Финансовые потери, связанные с сахарным диабетом, оказывают серьезное влияние на устойчивое экономическое развитие государств и составляют 5–20% от общих затрат на систему здравоохранения. При этом 80% финансовых средств, расходуемых на сахарный диабет во всем мире, приходится только на экономически развитые страны.

Так, в США в 2014 г. расходы на СД составили 245 млрд дол. США. Затраты на противодиабетические ле-

---

<sup>1</sup> Дедов И.И. Сахарный диабет – опаснейший вызов мировому обществу // Вестник РАМН. – 2012. – № 1. – С. 7–13.

<sup>2</sup> Глобальное резюме для Всемирного дня здоровья, 2012. – WHO/DCO/WHO/2012.2. – URL: [http://www.who.int/world\\_health\\_day/2012](http://www.who.int/world_health_day/2012) (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>3</sup> IDF diabetes atlas. – 6<sup>th</sup> ed. – Brussels: International Diabetes Federation, 2013. – URL: <http://www.idf.org/diabetesatlas> (дата обращения: 4.12.2014).

карственные средства превысили 32,2 млрд дол. и соответствовали 10% от общих затрат на лекарственное обеспечение; при этом 18% этих средств составили расходы на лечение осложнений СД<sup>1</sup>. Расходы на лечение СД во Франции в 2015 г. достигли 22 млрд дол. США, при этом расходы на лекарственное обеспечение составили – 20%<sup>2</sup>. В Германии при затратах на лечение сахарного диабета 23,5 млрд дол. в год, расходы на лекарственное обеспечение не превышали 7%<sup>3</sup>.

Хронический характер заболевания фактически определяет долгосрочные перспективы в отношении исходов, ожидаемых затрат и осложнений. СД является одним из наиболее ресурсоемких заболеваний, при этом значительная часть расходов на лечение обусловлена осложнениями заболевания, частота которых выше у больных с неконтролируемым СД. По данным Государственного регистра, у 55% с СД2 зафиксировано наличие осложнений: у 37,6% пациентов – гипертония, у 19,0% – диабетическая нейропатия, у 15,3% – диабетическая ретинопатия, у 8,3% – диабетическая макроангиопатия, у 4,9% – нефропатия. Кроме сахароснижающей терапии большинство больных СД получают антигипертензивные препараты (62–82%). Гиполипидемическая фармакотерапия назначается в 39–70% случаев. Согласно фармакоэкономическому исследованию, средние годовые затраты в 2015 г. в расчете на 1 пациента с СД1 составили 81,1 тыс. руб., на 1 пациента с СД2 – 70,8 тыс. руб. При

---

<sup>1</sup> Fast facts. Data and Statistics about Diabetes. American Diabetes Association 2015; A Review of the Use of Medicines in the US in 2014 Medicines Use and Spending Shifts. April 2015; American Diabetes Association. Economic costs of diabetes in the US in 2012 // *Diabetes Care*. – 2013. – № 36 (4). – P. 1033–1046.

<sup>2</sup> *Aguade A., De Lagasnerie G., Denis P.* Estimating the burden of diabetes to the french national health insurance. ISPOR 18<sup>th</sup> Annual European Congress. November, 2015. – Netherlands, 2015.

<sup>3</sup> Diabetes Facts and Figures in Germany. – URL: <http://www.changingdiabetesbarometer.com/diabetes-data/countries/Germany/fact-sheet.aspx> (дата обращения: 5.05.2019).

этом лекарственная терапия составляет 69% от общих затрат на лечение СД1 и 46% при лечении затрат на СД2<sup>1</sup>.

*Качество лекарственных средств и фальсификация.* Сложность, многоэтапность и длительность процесса обращения лекарственных средств от момента разработки лекарственного препарата (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<sup>2</sup>.

Высокие требования, предъявляемые на всех этапах обращения лекарственных средств, требуют существенных инвестиций в материально-техническую базу, особенно от производителей генерических аналогов, что приводит 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 неинфекционных заболеваний в связи со сложившейся демографической ситуацией и изменениями в структуре заболеваемости<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Дедов И.И., Омеляновский В.В., Шестакова М.В., Авксентьева М.В., Игнатьева В.И. Сахарный диабет как экономическая проблема в Российской Федерации // Сахарный диабет. – 2016. – № 19 (1). – С. 30–43.

<sup>2</sup> Пархоменко Д.В. Теоретические основы и организационно-методические подходы к обеспечению национальной безопасности России в сфере обращения лекарственных средств. – М., 2005.

<sup>3</sup> 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.

Противодействие фальсификации лекарственных средств является важным элементом обеспечения национальной и международной безопасности. Увеличение фальсифицированной продукции на фармацевтическом рынке является следствием погони за потенциально огромной прибылью; отсутствия справедливого доступа к основным лекарственным средствам; наличия точек реализации низкокачественной и фальсифицированной продукции; отсутствия надлежащего законодательства; отсутствия или слабости государственных органов регулирования лекарственных средств; недостаточного обеспечения соблюдения существующего законодательства и слабых уголовных санкций. Любое лекарственное средство – рецептурное или безрецептурное, оригинальное или генерическое – вне зависимости от показаний для применения может быть фальсифицировано.

Техника и методы фальсификации постоянно совершенствуется, поэтому результаты исследований, проводимых в данной области, постоянно устаревают<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> ВОЗ. Некондиционная/поддельная/ложно маркированная/фальсифицированная/контрафактная медицинская продукция. A/MSM/1/INF/1. 2012. – URL: [http://apps.who.int/gb/ssffc/pdf\\_files/A\\_MSM1\\_INF1-ru.pdf](http://apps.who.int/gb/ssffc/pdf_files/A_MSM1_INF1-ru.pdf) (дата обращения: 5.05.2019).

По оценкам всемирного экономического форума, общий объем рынка фальсифицированных лекарственных средств составляет 200 млрд дол.<sup>1</sup>. Прибыль от фальсификации в 10–25 раз превышает доходы от продажи наркотиков<sup>2</sup>. По данным ОЭСР, 75% фальсифицированных лекарственных средств производятся в Китае и Индии. Ежегодно 700 000 человек в 90 странах умирают вследствие фальсификации лекарственных средств для лечения малярии и туберкулеза<sup>3</sup>. 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 и инфекционных заболеваний, болеутоляющих препаратов и др.<sup>4</sup>.

Фальсификация оказывает значительное влияние на наиболее уязвимые группы населения, которые зачастую вынуждены оплачивать лекарственные средства из собственных средств. Фальсификация дешевых и эффективных

---

<sup>1</sup> World Economic Forum, *Global Risks*. – 6<sup>th</sup> ed. An Initiative of the Risk Response Network. – Geneva, 2011. – P. 23.

<sup>2</sup> IRACM, *Counterfeit medicines and criminal organisations*. January 30, 2012. – P. 129. – URL: <http://www.iracm.com/wp-content/uploads/2014/02/Contrefacon-de-Medicaments-et-Organisations-Criminelles-EN.pdf> (дата обращения: 5.05.2019).

<sup>3</sup> *Harris J., Stevens P., Morris J. Keeping It Real – Protecting the world's poor from fake drugs* // International Policy Network. – May 2009. – P. 4.

<sup>4</sup> 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> (дата обращения: 5.05.2019).

лекарственных средств для лечения инфекционных заболеваний первой линии приводит к развитию у населения лекарственной резистентности, предопределяя повышение спроса на терапию второй и третьей линии, более дорогостоящей и обладающей сильным влиянием на организм.

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, отражающее, в первую очередь, 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 средств, 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 для того, чтобы подделывать продукцию и исключить возможность ее выявления. Техника и методы фальсификации постоянно совершенствуются, поэтому результаты исследований, проводимых в данной области, постоянно устаревают<sup>1</sup>. 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.

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 нелегальных дистрибьюторов или через Интернет, а также недостаточная осведомленность в отношении необходимых шагов, которые следует предпринять при подозрении на низкокачественные или фальсифицированные лекарственные средства;

---

<sup>1</sup> ВОЗ. Некондиционная/поддельная/ложно маркированная/фальсифицированная/контрафактная медицинская продукция. – Док. ООН А/MSM/1/INF/1.

– *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 соблюдения 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 времен является болезнью организованного общества, присутствуя как в развитых, так и в развивающихся государствах, хотя и в разных формах и

объемах<sup>1</sup>. Возможности 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 дол. 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 ЦУР<sup>2</sup>.

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, увеличения бедности и неравенства, повышения расходов и снижения качества

---

<sup>1</sup> *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.

<sup>2</sup> The UN Secretary general message on the International Anti-Corruption Day, 9 December 2009.

услуг, таких как здравоохранение и образование<sup>1</sup>. Международный валютный фонд подтвердил негативное влияние коррупции на индикаторы в сфере здравоохранения вне зависимости от уровня прибыли, бюджета здравоохранения и уровня урбанизации<sup>2</sup>.

Коррупция снижает ресурсы, доступные для системы здравоохранения, качество, справедливость и эффективность медицинских услуг; уменьшает объем и увеличивает стоимость предоставляемых услуг. Снижение коррупции позволяет улучшать показатели здравоохранения, оптимизируя государственные затраты в данной области<sup>3</sup>. Согласно приблизительным оценкам, 10–25% расходов на закупки в сфере здравоохранения утрачиваются вследствие коррупционной деятельности<sup>4</sup>. В 2008 г. была выявлена коррупция в пяти многомиллионных проектах, финансируемых Всемирным банком в Индии и направленных на лечение туберкулеза, малярии и ВИЧ/СПИДа<sup>5</sup>. Расследование также выявило закупку и распространение в рамках программ низкокачественных тестовых наборов для диагностики ВИЧ, которые могли привести к ложным результатам и распространению заболевания<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> UNDP Framework on Corruption and Development: Anticorruption guidance note. – N. Y.: United Nations Development Programme, 2008.

<sup>2</sup> Gupta S., Davoodi H., Tiongron E. Corruption and the provision of health care and education services // IMF Working Paper. – 2000. – № 00/116. – Appendix Table 9. – P. 27.

<sup>3</sup> Azfar O. Corruption and the delivery of health and education services. – Chapter 12 / ed. by Bertram Spector; Fighting corruption in developing countries. – Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005.

<sup>4</sup> Transparency International UK. Pharmaceuticals and healthcare programmer.

<sup>5</sup> Solberg K.E. India's health sector responds to new corruption charges. – Lancet, 2008. – P. 371.

<sup>6</sup> Holmberg S., Rothstein B. Dying of corruption // Health Econ Policy Law. – 2011. – № 6. – P. 529–547.

Бедное население имеет диспропорциональный доступ к сектору здравоохранения, так как люди не имеют возможности оплатить альтернативное платное лечение, а коррупционная деятельность ограничила доступ к государственному сектору здравоохранения. Коррупция является значительным препятствием в реализации права человека на самый высокий 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 докладе<sup>1</sup>, посвященном транспарентности и надлежащему управлению в глобальном здравоохранении, выделило 7 основных форм коррупционной деятельности в сфере здравоохранения:

- 1) распространение и производство низкокачественных и фальсифицированных лекарственных средств;
- 2) монополизация фармацевтического рынка;
- 3) коррупция в сфере закупок;
- 4) неофициальные платежи при оказании медицинской помощи;
- 5) взаимодействие между представителями производителя медицинской продукции и врачом;
- 6) коррупция в сфере лицензирования и сертификации;
- 7) 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, лицензиро-

---

<sup>1</sup> Transparency and good governance in global health. Transparency international UK's pharmaceutical and healthcare programme. 2014.

вание фармацевтического производства, инспекция 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 IX  
**НОВЫЕ ВЫЗОВЫ  
СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ ЧЕЛОВЕКА  
И ИНИЦИАТИВЫ ПО ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЮ**

*О.А. Ручка*

В 2016 г. в системе ООН широко отмечалось 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 со 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 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 создает благоприятные условия для полного осуществления государствами-участниками своих обязательств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, участниками которого являются 170 государств. 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 экономических, 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 бедности<sup>1</sup>.

Следует еще раз подчеркнуть значимость рассматриваемого нами доклада Генерального секретаря ООН: 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)<sup>2</sup>, 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. 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 гарантированной занятости в сельских районах в Индии и др.<sup>3</sup>), и учитывая последствия

---

<sup>1</sup> UN Doc. A/HRC/28/35, 22 December 2014.

<sup>2</sup> International Labour Organization, «Can Low Income Countries Afford Basic Social Security?» // Social Security Policy Briefing Paper. – 2008. – № 3. – URL: [www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf) (дата обращения: 11.07.2019).

<sup>3</sup> См. подробнее: Доклад Генеральной Ассамблеи Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипа Олстона. – Док. ООН A/69/297.

финансово-экономического кризиса 2008 г.<sup>1</sup>, делается вывод о том, что подобные процессы и факторы имели своим следствием постепенное увеличение политической поддержки идеи введения финансируемых государством минимальных уровней социальной защиты 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 основе<sup>2</sup>.

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»<sup>3</sup>, который направлен на консолидацию глобаль-

---

<sup>1</sup> Drolet J.L. Social Protection and Social Development: International Initiatives. – Netherlands: Springer, 2014.

<sup>2</sup> 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](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf) (дата обращения: 11.01.2016).

<sup>3</sup> 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](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang-en/index.htm) (дата обращения: 11.07.2019).

ных 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 представлено социальное обеспечение права человека для всех лиц и указываются ориентиры для формирования всеобъемлющих систем социального обеспечения. В этом контексте 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 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»<sup>1</sup>.

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 ООН указывается конечная цель минимальных уровней социальной защиты – создание всеобъемлющих систем социальной 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

---

<sup>1</sup> Резолюция ГА ООН 66/288 «Будущее, которого мы хотим» от 27 июля 2012 г. – Док. ООН A/RES/66/288. – П. 58, 107, 156.

национальном уровне стратегии, основанные на принципах недискриминации, равенства и социальной интеграции.

В Докладе Генерального секретаря ООН 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 деятельности<sup>1</sup>.

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 целью реализации прав на социальное обеспечение, достаточный жизненный уровень, здоровье, образование, питание и жилье, которые вытекают из этих актов<sup>2</sup>. Таким обра-

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> International Labour Organization, «The right to social protection». – URL: [www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowTheme.action;jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a28494407ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566](http://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowTheme.action;jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a28494407ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566) (дата обращения: 11.07.2019).

зом, 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 данном контексте важно отметить, что в соответствии со ст. 7 Конституции РФ «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>1</sup>. Более того, в недавнем Послании Президента к Федеральному Собранию В.В. Путин отметил: «Полагаю возможным обозначить здесь и свою позицию, вынести на обсуждение ряд конституционных поправок, которые считаю вполне обоснованными и важными для дальнейшего развития России как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие»<sup>2</sup>. Таким образом, мы можем констатировать, что есть государства, которые ориентированы на социальную защиту и поддержку своего населения, предоставляя не только минимальные позиции, но и постоянно повышая их. К таким государствам относится и Российская Федерация, являющаяся

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. – Разд. 1, гл. 1, ст. 7. – URL: <http://constitution.kremlin.ru> (дата обращения: 22.01.2020).

<sup>2</sup> Официальный сайт пресс-службы кремля. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 20.01.2020).

участницей многих международных соглашений и механизмов, посвященных защите прав человека и социальной обеспеченности. Российская Федерация неукоснительно следует своим международным обязательствам и постоянно увеличивает социальную защищенность своих граждан.

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, 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 ООН воспринята концепция «постепенного осуществления» прав человека, которая отражена в п. 1 ст. 2 Международного пакта об эко-

номических, 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)<sup>1</sup>, 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 Пакте<sup>2</sup>. Все должны быть охвачены системой социального обеспечения, особенно люди, принадлежащие к находящимся в неблагоприятном положении и маргинальным группам 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 образование<sup>3</sup>. Постепенность осуществления

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете от 11 августа 2009 г. – Док. ООН A/64/279.

<sup>3</sup> 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](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang-en/index.htm) (дата обращения: 11.07.2010); Рекомендация МОТ № 202.



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 социального обеспечения, включающей в себя базовый набор социальных гарантий для всех (горизонтальная составляющая) и такой аспект, как постепенное осуществление более высоких стандартов (вертикальная составляющая)<sup>1</sup>.

В своем Замечании общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил,

---

<sup>1</sup> См.: Social Security for All: Building social protection floors and comprehensive social security systems. The strategy of the International Labour Organization. – Geneva, 2012. – P. 3–7. – URL: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_protect/-soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_secsoc\\_34188.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_34188.pdf) (дата обращения: 11.01.2016); Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization, International Labour Organization. – Geneva, 2011. – P. XXIII. – URL: [www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_165750/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang-en/index.htm) (дата обращения: 11.01.2016).

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 осуществления<sup>1</sup>. 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 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 недискриминацион-

---

<sup>1</sup> 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.

ной основе, в особенности для уязвимых и социально отчужденных групп;

b) обеспечение доступа к минимальному базовому питанию, являющемуся адекватным с точки зрения питательной ценности и безопасным, с целью обеспечения каждому человеку свободы от голода;

c) обеспечение доступа к базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватное снабжение безопасной питьевой водой;

d) обеспечение основными медикаментами, периодически определяемыми в Программе действий ВОЗ по основным медикаментам;

e) обеспечение справедливого распределения всех объектов, товаров и услуг здравоохранения;

f) 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 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 содержания следует уделять особое внимание всем уязвимым или социально отчужденным группам»<sup>1</sup>.

Существующие документы ООН рекомендуют основывать национальные программы и планы действий по вопросам социального обеспечения на принципах транспарент-

---

<sup>1</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16.12.1966) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения: 5.05.2019).

ности и гарантировать участие бенефициаров в управлении программами социальной защиты<sup>1</sup>.

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 недорогих процедур подачи и рассмотрения жалоб и апелляций»<sup>2</sup>.

Ценным является тот раздел Доклада Генерального секретаря ООН, 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, чтобы 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 ин-

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Рекомендации МОТ № 202, принята 14 июня 2012 г., Женева. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=57202#05864789932169436> (дата обращения: 12.09.2019).

дивидуальные социальные проблемы, риски и уязвимости, в окружении которых дети могут рождаться или с которыми они могут сталкиваться в детстве из-за внешних обстоятельств<sup>1</sup>. 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 групп<sup>2</sup>.

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 смертности<sup>3</sup>. Продовольственная помощь также может быть ценным компонентом более широкого подхода к деятельности по обеспечению права на питание<sup>4</sup>. Пенсии по старости тоже оказывают положительное воздействие на жизнь детей<sup>5</sup>. Данные, собран-

---

<sup>1</sup> См.: Department for International Development, United Kingdom, Help Age 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).

<sup>2</sup> См., напр.: Док. ООН CRC/C/AND/CO/2 и A/HRC/11/9. – П. 73–83.

<sup>3</sup> *Barrientos A., Niño-Zarazúa M.* The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium. – Geneva, 2010. – P. 9.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> *Gorman M.* Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families. – London: Help Age International, 2004. – P. 32.

ные Всемирным банком, свидетельствуют о том, что обусловленные денежные пособия оказали позитивное воздействие на охват школьным образованием<sup>1</sup>. Гарантии социальной защиты могут предотвращать и сокращать число случаев использования детского труда<sup>2</sup>. Данные по Латинской Америке указывают на то, что расширение доступа к пособиям по безработице и инвалидности непосредственно уменьшает масштабы распространенности детского труда<sup>3</sup>.

*Пожилые люди.* Необходимость обеспечения надежного 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 пособий<sup>4</sup>. По этим причинам государства должны рассмотреть вопрос о создании ненакопительной пенсионной системы. Государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и

---

<sup>1</sup> *Fiszbein A., Schady N.* Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty // World Bank Policy Research Report № 47603. – 2009. – Chap. V.

<sup>2</sup> См.: International Labour Organization, World Report on Child Labour: Economic vulnerability, social protection and the fight against child labour. – Geneva, 2013.

<sup>3</sup> *Rosati F.C., Cigno A., Tzannatos Z.* Child Labor Handbook, Social Protection Discussion Paper № 0206. – Washington, D.C.: World Bank, 2002.

<sup>4</sup> 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.

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 людей<sup>1</sup>. Дело в том, что размер расходов на медицинские услуги и лекарства может составлять три четверти доходов представителей беднейших групп населения<sup>2</sup>. В этих обстоятельствах положительное влияние гарантий социальной защиты на уровень жизни пожилых людей может быть сведено на нет издержками, связанными с медицинским обслуживанием<sup>3</sup>. По этой причине требуется координация между программами, направленными на обеспечение основного гарантированного дохода, и программами, направленными на реализацию права на здоровье.

*Инвалиды.* Принцип недискриминации, закрепленный в Конвенции о правах инвалидов, обязывает государства

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> См.: The Ageing and Development Report: Poverty, independence and the world's older people / J. Randel et al. (eds.). – London: Help Age International, 1999.

<sup>3</sup> 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.

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 работу<sup>1</sup>. 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 обеспечения<sup>2</sup>.

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 отношении прав инвалидов. В 87 странах не связанные с выплатой взносов пособия, предоставляемые инвалидам, позволяют им иметь минимальный уровень гарантированного дохода<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> International Labour Organization. World Social Protection Report 2014/2015. – URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms\\_245201.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf) (дата обращения: 11.01.2016). – Р. XXIII.



*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»<sup>1</sup>. Обязательство распространить сферу действия систем социального обеспечения на работников неформального сектора соответствует целям Рекомендации МОТ № 202.

*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 конвенция 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).

---

<sup>1</sup> См.: International Labour Organization. Social Security for All. – Geneva, 2012. – P. 4.

Трудящиеся-мигранты пользуются всеми правами, предусмотренными в других международных договорах по правам человека. Эти обязательства распространяются на зарегистрированных и незарегистрированных мигрантов, беженцев и просителей убежища<sup>1</sup>.

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 обеспечение<sup>2</sup>. В ходе толкования Европейской социальной хартии Европейский комитет по социальным правам также неоднократно подтверждал наличие у неграждан права на социальное обеспечение и социальную помощь<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр.: 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.

<sup>2</sup> 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 № 56/2012 of 18 July 2012.

<sup>3</sup> Выводы о применении Люксембургом положений Европейской социальной хартии, в частности, п. 4 ст. 13.

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 цели<sup>1</sup>. В рекомендации отмечается, что государства-члены в соответствии со своими национальными условиями должны в максимально сжатые сроки внедрять и поддерживать свои минимальные уровни социальной защиты, включающие основные социальные гарантии. Данные гарантии должны, как минимум, обеспечивать, чтобы в течение всей своей жизни все нуждающиеся лица имели доступ к основным видам медицинского обслуживания и к базовым гарантиям получения доходов, которые в своей совокупности обеспечивают фактический доступ к

---

<sup>1</sup> 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.

товарам и услугам, определяемым как необходимые на национальном уровне.

Говоря о минимальных уровнях социальной защиты, следует отметить, что они должны включать основные социальные гарантии, такие как:

- доступ к национально установленным видам товаров и услуг, составляющим важнейшие медицинские услуги (в том числе по охране материнства), которые должны соответствовать критериям наличия, качества, приемлемости и доступности;

- основные гарантированные доходы на детей, которые должны быть не ниже минимального уровня, установленного государством, позволяющие обеспечить доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам;

- основные гарантированные доходы, также не ниже минимального уровня, для лиц экономически активного возраста, которые не способны получать достаточный доход в результате болезни, безработицы, беременности и родов и утраты трудоспособности;

- основные гарантированные доходы не ниже минимального уровня для лиц пожилого возраста.

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 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 прин-

ципами в области прав человека и осуществляются ли они на их основе.

Большое значение в рассматриваемом вопросе имеет Европейская социальная хартия (далее – ЕСХ), принятая 18 октября 1961 г., лишь через 10 лет после вступления в силу Европейской конвенции о правах человека и основных свобод.

ЕСХ была открыта для подписания государствами – членами Совета Европы (их ныне 47 государств) и на основании п. 2 ст. 35 ЕСХ вступила в силу 26 февраля 1965 г. в результате сдачи на хранение пятой ратификационной грамоты. По состоянию на начало 2020 г. 27 государств – членов Совета Европы ратифицировали ее, а 5 государств подписали ее, однако еще не ратифицировали.

В структурном плане она состоит из преамбулы, пяти частей и приложений.

В ч. I ЕСХ 1961 г. в 19 пунктах перечислены права и принципы, которые Договаривающиеся стороны признают в качестве «цели своей политики, которую они будут осуществлять при помощи всех надлежащих средств как национального, так и международного характера»<sup>1</sup>. Согласно п. 1 «а» ст. 20 ч. III ЕСХ 1961 г., права и цели, перечисленные в ч. I, рассматриваются как декларация целей, к достижению которых Договаривающиеся государства будут стремиться всеми необходимыми средствами.

Из указанных 19 пунктов ч. I ЕСХ 1961 г. видно, что в них закреплены, прежде всего, экономические права, такие как право на труд, право объединяться в профсоюзы, право на справедливое вознаграждение за равный труд и право на безопасные условия труда женщин и других категорий работников. Из этих 19 пунктов прямое отношение к социальным правам имеют п. 12–17, где закреплены права на социальное

---

<sup>1</sup> Европейская Социальная Хартия (пересмотренная) от 3 мая 1991 г. – URL: <https://www.coe.int/tu/web/moscow/evropejskaa-social-naa-hartia> (дата обращения: 12.09.2019).

обеспечение всех трудящихся и их иждивенцев; право на социальную помощь людям, не имеющим достаточных средств к существованию; право каждого человека на получение услуг со стороны социальных служб; право трудящихся-инвалидов на социальную адаптацию; право семьи на социальную защиту; право матерей и детей на социальную защиту.

Напомним, что Европейская культурная конвенция была принята 19 декабря 1954 г.

В соответствии с п. 1 «b» ст. 20 ЕСХ 1961 г. установлено: «считать имеющими для себя обязательную силу по меньшей мере пять из семи нижеследующих статей ч. II ЕСХ – ст. 1, 5, 6, 12, 13, 16 и 19»<sup>1</sup>. Для уточнения отметим, что в ч. II ЕСХ 1961 г. содержатся также 19 статей, как и в ч. I ЕСХ, где имеются 19 пунктов.

Из вышеупомянутых семи статей ч. II ЕСХ 1961 г., из которых следует выбрать не менее пяти в качестве обязательных, закреплены следующие права: ст. 1 – право на труд; ст. 5 – право на объединение; ст. 6 – право на заключение коллективных договоров; ст. 12 – право на социальное обеспечение; ст. 13 – право на социальную и медицинскую помощь; ст. 16 – право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту; ст. 19 – право трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь.

На что следует здесь обратить внимание, так это то, что в ч. I и II ЕСХ 1961 г. содержатся почти тождественные по содержанию права человека, однако, согласно ч. I, они «программные», а, согласно ч. II, – обязательные в случае их выбора. В связи с этим не понятна логика и смысл такого разделения (а по сути противоречия), если речь идет об одних и тех же правах лишь с различными формулировками и юридическими последствиями. Для подтверждения сравним положения п. 16 ч. I и ст. 16 ч. II ЕСХ 1961 г. В п. 16 ч. I за-

---

<sup>1</sup> Европейская Социальная Хартия (пересмотренная) от 3 мая 1991 г. – URL: <https://www.coe.int/tu/web/moscow/evropejskaa-social-naa-hartia> (дата обращения: 12.09.2019).

креплено: «Семья, являющаяся основной ячейкой общества, имеет право на соответствующую социальную, правовую и экономическую защиту с целью обеспечения ее всестороннего развития»<sup>1</sup>. В ст. 16 ч. II ЕСХ говорится более широко: «С целью обеспечения необходимых условий для всестороннего развития семьи как основной ячейки общества Договаривающиеся стороны обязуются содействовать экономической, правовой и социальной защите семейной жизни, в частности, посредством социальных и семейных пособий, налоговых льгот, поощрения строительства жилья, приспособленного к семейным нуждам, помощи молодым семьям и других соответствующих мер»<sup>2</sup>. Что же получается? Если государство выберет ст. 16 из ч. II, то она будет обязательной, а аналогичный п. 16 ч. I ЕСХ 1961 г. остается «программным». Если государство не выберет ст. 16 ч. II, то в обоих вариантах право, закрепленное в п. 16 ч. I и ст. 16 ч. II ЕСХ 1961 г. остается необязательным для соответствующего государства. Такая же картина наблюдается при сравнении других пунктов и статей ч. I и II ЕСХ 1961 г.

Каждая из Договаривающихся сторон обязана выбрать из ч. II ЕСХ 1961 г. не менее 10 статей, однако пять из них должны быть выбраны из семи перечисленных в п. 1 «b» ст. 20 ЕСХ 1961 г., или же перечень пунктов, выбранных в ч. II, должен составлять не менее 45 пунктов. Для уточнения отметим, что многие статьи ч. II ЕСХ 1961 г. структурно состоят из неодинакового количества пунктов, подлежащих выбору. Например, ст. 10 ЕСХ 1961 г. состоит из 4 пунктов, а ст. 15 – из двух. Статьи или пункты, избранные таким образом, сообщаются Договаривающейся стороной Генеральному секретарю Совета Европы во время сдачи на хранение ратификационной грамоты.

---

<sup>1</sup> Европейская Социальная Хартия (пересмотренная) от 3 мая 1991 г. – URL: <https://www.coe.int/tu/web/moscow/evropejskaa-social-naa-hartia> (дата обращения: 12.09.2019).

<sup>2</sup> Там же.

В дальнейшем Договаривающаяся сторона может уведомить Генерального секретаря Совета Европы о том, что она считает имеющими обязательную силу любые иные статьи или любые иные пункты ч. II ЕСХ 1961 г. Однако шаги государств в этом направлении полностью зависят от политической воли соответствующих государств. Из сказанного также вытекает, что число статей и пунктов, выбранных Договаривающимися сторонами по ЕСХ 1961 г., могут не совпадать, что на практике ставит государства в неравноправное положение и усложняет механизм контроля в отношении каждого Договаривающегося государства.

В ч. IV ЕСХ 1961 г. закреплены положения о контроле за выполнением обязательств государств, взятых по ЕСХ.

Согласно ст. 21 ЕСХ 1961 г., Договаривающиеся стороны раз в 2 года направляют Генеральному секретарю Совета Европы доклад относительно выполнения принятых ими обязательств по ч. II ЕСХ 1961 г. Более того, в соответствии со ст. 22 ЕСХ 1961 г. Договаривающиеся стороны через соответствующие промежутки времени и по просьбе Комитета министров Совета Европы направляют Генеральному секретарю Совета Европы доклады относительно положений ч. II Хартии, которые не были приняты ими при ратификации. Комитет министров с определенной периодичностью устанавливает, относительно каких положений запрашиваются такие доклады и в какой форме они представляются.

В связи с этим возникает вопрос: если государство имеет право выбирать, то на основании чего Комитет министров Совета Европы может потребовать от соответствующего государства отчет по статьям, не являющимся обязательными для этого государства? Какие меры и на каком основании могут быть приняты эти меры Комитетом министров в отношении государства в случае не представления им отчета по этим статьям? В ЕСХ 1961 г. не содержатся ответы на эти вопросы.



Согласно ст. 23 ЕСХ 1961 г., каждая из Договаривающихся сторон направляет копии вышеупомянутых докладов тем из своих национальных организаций, которые являются членами таких международных организаций работодателей и трудящихся и приглашаются быть на заседаниях Подкомитета Правительственного комитета. Договаривающиеся стороны направляют Генеральному секретарю Совета Европы любые замечания по упомянутым докладам, полученным от этих национальных организаций, если эти организации об этом просят.

По ст. 24 ЕСХ 1961 г. доклады, направленные Генеральному секретарю Совета Европы, рассматриваются Комитетом независимых экспертов, в распоряжении которого находятся также любые замечания, направляемые Генеральному секретарю Совета Европы.

Согласно ст. 25 ЕСХ 1961 г., Комитет независимых экспертов образуется из 7 членов, назначаемых Комитетом министров Совета Европы из списка выдвигаемых Договаривающимися сторонами независимых экспертов, известных своей высокой честностью и являющихся признанными специалистами по международным социальным вопросам. Члены Комитета назначаются сроком на 6 лет. Они могут назначаться на новый срок. Международная организация труда приглашается назначить представителя для участия в качестве консультанта в работе Комитета независимых экспертов.

В соответствии со ст. 27 ЕСХ 1961 г. доклады Договаривающихся сторон и заключения Комитета независимых экспертов представляются на рассмотрение Подкомитету Правительственного комитета. В Подкомитет входит по одному представителю от каждой Договаривающейся стороны. Он приглашает не более двух международных организаций работодателей и не более двух международных организаций трудящихся направлять на его заседания своих наблюдателей, которым предоставляется консультативный

статус. Кроме того, Подкомитет может привлекать для консультаций не более двух представителей международных неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Совете Европы, по вопросам, в которых эти организации наиболее компетентны.

Подкомитет представляет Комитету министров Совета Европы доклад, содержащий сделанные им выводы, и прилагает к нему доклад Комитета независимых экспертов.

Согласно ст. 28 ЕСХ 1961 г., Генеральный секретарь Совета Европы передает Парламентской Ассамблее Совета Европы (далее – ПАСЕ) заключения Комитета независимых экспертов. ПАСЕ сообщает свое мнение по этим заключениям Комитету министров Совета Европы.

Согласно ст. 29 ЕСХ 1961 г., Комитет министров большинством в 2/3 голосов членов, имеющих право заседать в Комитете, может на основе доклада Подкомитета и после консультации с ПАСЕ давать каждой из Договаривающихся сторон любые необходимые рекомендации. Этими положениями исчерпывается процедура контроля по осуществлению обязательств государствами в соответствии с ЕСХ 1961 г.

В ч. V ЕСХ 1961 г. предусмотрена возможность отступления от выполнения обязательств в случае войны или национальной угрозы.

По ст. 32 ЕСХ 1961 г. установлено, что положения Хартии не противоречат положениям внутреннего права, двусторонних или многосторонних договоров, конвенций или соглашений, которые уже вступили в силу или могут вступить в силу и которые будут более благоприятны для лиц, находящихся под защитой.

Согласно ст. 37 ЕСХ 1961 г., любая Договаривающаяся сторона может денонсировать Хартию только по истечении 5 лет с даты вступления ее в силу или по истечении любого последующего двухгодичного периода.

Любая Договаривающаяся сторона может денонсировать любые принятые ею статьи или пункты ч. II ЕСХ 1961 г.

при условии, что число статей или пунктов, которые являются обязательными для такой Договаривающейся стороны, ни в какой момент не составляли менее 10 в первом случае и менее 45 во втором и что в это число статей или пунктов по-прежнему входят выбранные Договаривающейся стороной статьи, относящиеся к числу тех, о которых специально упомянуто в п. 1 «b» ст. 20.

ЕСХ 1961 г. имеет Приложение, которое является ее неотъемлемой составной частью. В нем уточняется сфера действия ЕСХ 1961 г. в отношении лиц, находящихся под ее защитой; разъясняются некоторые положения ч. I, II, III и V ЕСХ 1961 г. Согласно Приложению, действие положений ЕСХ 1961 г. включают иностранцев только в том случае, если они являются гражданами других Договаривающихся сторон, на законных основаниях проживающими или постоянно работающими на территории соответствующей Договаривающейся стороны.

Пересмотренная Европейская социальная хартия (далее – ПЕСХ) была открыта к подписанию государствами – членами Совета Европы в Страсбурге 3 мая 1996 г. Она вступила в силу 1 июля 1999 г. после сдачи на хранение третьей ратификационной грамоты. По состоянию на начало 2020 г. ее ратифицировали 34 государства, а 11 государств подписали ее, однако еще не ратифицировали.

Контроль за выполнением ПЕСХ осуществляется по той же схеме, которая предусмотрена в ЕСХ 1961 г., но с изменениями, внесенными в нее Протоколом 1991 г., который уточняет функции Комитета независимых экспертов и Правительственного комитета и усиливает политическую роль Комитета министров Совета Европы и ПАСЕ, а также активное участие социальных партнеров и неправительственных организаций (НПО), и Протоколом 1995 г., вводящим систему коллективных жалоб.

ПЕСХ была разработана таким образом, чтобы быть автономной, но иметь тот же контрольный механизм, что и

ЕСХ 1961 г. Она не вступает в конфликт с ЕСХ 1961 г., но ее замысел – со временем заменить собой ЕСХ 1961 г.

ПЕСХ представляет ч. I и II в том же виде, как они представлены в ЕСХ 1961 г. и в Дополнительном протоколе к ней 1988 г., но добавляет в конец каждой части новые права. Такому подходу было отдано предпочтение, поскольку он имеет следующие преимущества: удается избежать путаницы с прежним текстом, облегчается подготовка национальных докладов. Данный подход также позволяет в будущем добавлять в текст новые права, не меняя его структуру.

ПЕСХ не предусматривает денонсации ЕСХ 1961 г. Однако если Договаривающаяся сторона принимает положения ПЕСХ, соответствующие положения ЕСХ 1961 г. и Дополнительного протокола к ней перестают применяться в отношении этой Договаривающейся стороны. Таким образом, государства не являются связанными обязательствами одновременно по двум актам.

Используемая в ПЕСХ терминология соответствует модели заключительных положений, принятых Комитетом министров Совета Европы в 1981 г. В частности, термин «Договаривающаяся сторона», встречающийся в ЕСХ 1961 г., в ПЕСХ заменен на термин «Сторона».

Часть I ПЕСХ, как уже было отмечено, по всем параметрам соответствует ч. I ЕСХ 1961 г., которая содержит общее перечисление прав и принципов, являющихся целью политики Сторон. Часть I ПЕСХ содержит декларацию политического характера, которая должна приниматься как единое целое независимо от того, принимаются или нет соответствующие положения ч. II ПЕСХ.

Часть I ПЕСХ состоит из 31 пункта. В п. 2, 3, 7, 10, 11, 12 и 19 ПЕСХ имеются дополнения по сравнению с аналогичными пунктами ЕСХ 1961 г. Пункты 20–23 ПЕСХ были взяты из Дополнительного протокола 1988 г. Пункты 24–31 ч. I ПЕСХ являются новыми положениями.

Часть II ПЕСХ содержит 31 статью, закрепляющую права человека. Таким образом, ч. I и II ПЕСХ выросли на 12 пунктов/статей по сравнению с аналогичными частями ЕСХ 1961 г.

При изложении положений статей ч. II ПЕСХ разработчиками было сочтено более предпочтительным не объяснять эти права, а лишь упомянуть различия между двумя документами и новые положения, включенные в ПЕСХ. В связи с этим целесообразно в дальнейшем рассмотреть изменения только тех статей ч. II ПЕСХ, которые прямо касаются социальных прав человека.

В ст. 12, где речь идет о праве на социальное обеспечение, был изменен только п. 2, где упоминается Европейский кодекс социального обеспечения. Степень защиты лиц с ограниченной трудоспособностью, гарантируемая ст. 15 ПЕСХ, по сравнению со ст. 15 ЕСХ 1961 г. расширена. В новой редакции ст. 15 применяется уже не только к профессиональной реабилитации таких лиц, но и к их праву на независимую социальную интеграцию, личную автономию и участие в жизни общества в целом.

В связи с тем, что защита в отношении «матерей», предусмотренная ст. 17 ЕСХ 1961 г., не была сохранена в ст. 17 ПЕСХ, ст. 16 ПЕСХ охватывает эту группу. В контексте ст. 16 ПЕСХ термин «матери» может означать как родителей-одиночек, так и живущих вместе. Данная защита относится, прежде всего, к женщинам, не попадающим под защиту ст. 8 и/или не охваченных каким-либо другим видом социальной защиты, дающей необходимую финансовую помощь в течение разумного периода до и после родов, а также надлежащую медицинскую помощь во время родов. ПЕСХ содержит приложение к ст. 16, предусматривающее охват ее защитой также и семей с одним родителем.

В ст. 17 ПЕСХ учитывается тот факт, что защита детей в общем плане содержится в ст. 7, которая относится почти полностью к защите детей во время работы. Поэтому ст. 17

ПЕСХ предоставляет защиту детям и молодежи вне контекста работы и касается особых нужд детей и молодежи, вытекающих из их уязвимости. Данная статья защищает детей независимо от того, какой юридический статус они имеют при рождении или состоят или нет в браке их родители.

В ПЕСХ закреплены новые статьи. Перечислим их названия: ст. 24 «Право на защиту при прекращении занятости»; ст. 25 «Право работников на защиту их требований в случае банкротства работодателя»; ст. 26 «Право работника на защиту своего достоинства во время работы»; ст. 27 «Право работников с семейными обязанностями на равные возможности и на равное обращение»; ст. 28 «Право представителей работников на защиту и необходимые условия на предприятиях»; ст. 29 «Право на информацию и консультации при коллективных увольнениях»; ст. 30 «Право на защиту от бедности и социального ostrакизма».

Как и в случае ЕСХ 1961 г., права, закрепленные в ч. II ПЕСХ могут применяться выборочно. Пункт 1 «b» ст. А (Обязательства) ч. III устанавливает рамки основополагающих статей ПЕСХ. К ним относятся ст. 1, 5–7, 12, 13, 16, 19 и 20. По сравнению с ЕСХ 1961 г. сюда добавлены – в силу их особой важности – две новые статьи: ст. 7 «Право детей и молодежи на защиту» и ст. 20 «Право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола».

Соответственно, количество основополагающих статей, которые должны приниматься Сторонами, увеличилось до 6.

Пункт 1 «с» ст. А ч. III ПЕСХ связан с соответствующим положением ст. 20 ЕСХ 1961 г. Он устанавливает минимальное количество статей или пунктов, которые государство должно принять при ратификации ПЕСХ. Комитет по Европейской социальной хартии посчитал, что предпочтительнее сохранить соотношение между минимальным количеством положений, которые должны быть приняты, и

общим количеством положений ПЕСХ. Соответственно, он решил, что государства должны принимать как минимум 16 статей (ранее 10) или 63 пункта (ранее 45).

Пункты 2, 3 и 4 ст. А ч. III ПЕСХ повторяют *mutatis mutandis* соответствующие пункты ЕСХ 1961 г.

По ст. В ч. III ПЕСХ обеспечивается, чтобы обязательствам, принятым государствами согласно ЕСХ 1961 г., пришли на смену обязательства, которые они приняли согласно ПЕСХ при ее ратификации. На практике это означает, что для государств, ратифицировавших ПЕСХ, ч. I и II последней заменяют собой ч. I и II ЕСХ 1961 г. Для ясности и юридической точности важно, чтобы государства не были связаны двумя блоками положений, ряд которых уже разнится.

В целом каждая статья ПЕСХ соответствует статье под тем же номером ЕСХ 1961 г. Но есть и ряд исключений, которые перечисляются в Приложении. Приложение определяет, какие обязательства ПЕСХ должны быть приняты, чтобы соблюсти принцип соответствия. Что касается Протокола, то ст. 20–23 ПЕСХ соответствуют его ст. 1–4.

В ч. V ПЕСХ закреплена ст. Е о запрете дискриминации. Эта статья, которой не было в ЕСХ 1961 г., подтверждает сформировавшееся на основе практики мнение Комитета независимых экспертов относительно принципа недискриминации, содержащегося в преамбуле ЕСХ 1961 г.

Статья Е ч. IV ПЕСХ охватывает только тех иностранцев, которые являются гражданами других Сторон, проживающих на законных основаниях или имеющих постоянную работу на территории заинтересованной Стороны.

Комитет по Европейской социальной хартии счел нужным внести в ПЕСХ возможность внесения поправок, которая позволяет дальнейшее развитие этого документа. Все поправки должны быть рассмотрены Правительственным комитетом, который после консультаций с ПАСЕ направляет их на одобрение Комитета министров Совета Европы.

Последний принимает решение большинством в 2/3 голосов и затем направляет тексты поправок Сторонам для их принятия.

Часть VI ПЕСХ содержит текст заключительных положений. При этом за модель взяты заключительные положения, принятые Комитетом министров Совета Европы для других договоров Совета Европы. Здесь также воспроизводится ряд положений из ч. VI ЕСХ 1961 г.

Сфера действия *ratione personae* ПЕСХ определена в Приложении к ней и охватывает иностранцев «только в той мере, в какой они являются гражданами других Договаривающихся сторон, проживающими на законных основаниях или регулярно работающими на территории заинтересованных Договаривающихся сторон»<sup>1</sup>.

Поскольку и ЕСХ 1961 г., и ПЕСХ должны будут сосуществовать по меньшей мере в течение переходного периода, разработчики ПЕСХ посчитали существенным, чтобы выполнение обоих актов контролировалось по одинаковой схеме. Соответственно, они не стали создавать отдельный контрольный механизм для ПЕСХ, а вместо этого просто указали в ст. С ч. IV ПЕСХ, что обязательства, взятые согласно ПЕСХ, будут контролироваться в рамках той же контрольной процедуры, которая предусмотрена ЕСХ 1961 г.

Статья С ч. IV ПЕСХ имеет открытый характер, поэтому контрольная процедура является такой же, какая используется в ЕСХ 1961 г. Тем самым авторы ПЕСХ захотели занять нейтральную позицию в отношении Туринского протокола 1991 г., вносящего изменения в контрольный механизм ЕСХ 1961 г. В свете оговорок некоторых государств и их трудностей в принятии новой контрольной процедуры, установленной Туринским протоколом, они решили, что ПЕСХ не должна вмешиваться в это дело. Соответственно,

---

<sup>1</sup> Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, вводящий систему коллективных жалоб, принят 9 ноября 1995 г., Страсбург. – URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/158> (дата обращения: 12.09.2019).



до вступления в силу Туринского протокола ПЕСХ будет использовать контрольный механизм ЕСХ 1961 г., а когда Протокол вступит в силу, ПЕСХ будет применять новую контрольную процедуру. К сказанному следует добавить, что поскольку государства, ратифицирующие ПЕСХ, остаются Сторонами ЕСХ 1961 г., Туринский протокол будет задействован только тогда, когда он будет ратифицирован всеми государствами, являющимися сейчас ее Сторонами. Следовательно, ПЕСХ не влияет на количество ратификаций, необходимых для вступления в силу Туринского протокола.

На основе решения Комитета министров Совета Европы от 31 октября 2007 г. государства представляют доклады каждый год по одной группе их четырех: Группа I – работа, квалификация и равные возможности; Группа II – здоровье, социальное обеспечение и социальная защита; Группа III – право на труд; Группа IV – дети, семья и мигранты.

Комитет по Европейской социальной хартии счел необходимым включить в ПЕСХ статью, предусматривающую, что государство, которое ратифицировало Дополнительный протокол 1995 г., вводящий систему коллективных жалоб, до того, как оно ратифицирует ПЕСХ, обязано согласиться на контроль своих обязательств по ПЕСХ согласно процедуре, установленной Дополнительным протоколом. Важно, чтобы ратификация ПЕСХ не привела на практике к денонсации Дополнительного протокола. Кроме того, поскольку обязательства Сторон по ч. I и II ЕСХ 1961 г. заменяются обязательствами по ПЕСХ, для государств, которые ратифицировали Дополнительный протокол о коллективных жалобах, было бы логичным согласиться на то, что такие коллективные жалобы должны покрывать обязательства, взятые ими по ПЕСХ.

Статья С ч. IV ПЕСХ позволяет государствам, ратифицирующим ПЕСХ до ратификации Дополнительного протокола о коллективных жалобах, согласиться быть связанны-

ми последним путем соответствующего заявления. Главная цель такого подхода – уменьшить количество договорно-правовых актов, которые государства должны вносить на ратификацию в свои парламенты. Таким образом, для упрощения процедур государства могут объявить о том, что они связывают себя Дополнительным протоколом в момент ратификации ПЕСХ. Очевидно, однако, что эти положения могут применяться только тогда, когда Дополнительный протокол о коллективных жалобах вступит в силу.

Комитет независимых экспертов, который с 1998 г. называется Европейский комитет по социальным правам, на основании решения Комитета министров Совета Европы уже состоит из 15 членов, избранных ПАСЕ большинством поданных голосов из списка выдвигаемых Сторонами экспертов, известных своей абсолютной честностью и общепризнанной компетентностью в национальных и международных вопросах. Члены Европейского комитета по социальным правам избираются сроком на 6 лет, они могут переизбираться еще на один срок. На протяжении всего срока своих полномочий они не могут выполнять функции, не совместимые с требованиями независимости, объективности и полной свободы, не отделимыми от этих полномочий. По состоянию на январь 2020 г. участниками Европейского комитета по социальным правам избраны граждане из Италии, Австрии, Бельгии, Франции, Греции, Венгрии, Болгарии, Испании, Словении, Латвии, Ирландии, Дании, Турции, России и Молдавии.

Статья D ПЕСХ предусматривает подачу коллективных жалоб, которая применяется к обязательствам, установленным в ПЕСХ для государств, ратифицировавших Дополнительный протокол 1995 г. (вступил в силу 1 июля 1998 г.; по состоянию на январь 2020 г. 15 государств ратифицировали его; Россия не ратифицировала его).

Европейский комитет по социальным правам составляет доклад, в котором описывает принятые для рассмотрения

жалобы меры и представляет свое заключение о том, обеспечила или нет удовлетворительным образом затронутая Договаривающаяся сторона выполнение положения Хартии, в отношении которого была подана жалоба.

Доклад передается Комитету министров Совета Европы. Его содержание также доводится до сведения подавшей жалобу организации и участвующих в хартии Договаривающихся сторон; при этом последние не имеют права на его публикацию.

Доклад передается ПАСЕ и обнародуется одновременно с резолюцией либо не позднее 4 месяцев со дня его передачи в Комитет министров.

На основе доклада Европейского комитета по социальным правам Комитет министров Совета Европы принимает резолюцию большинством от поданных голосов. В случае, если Комитет констатирует неудовлетворительное выполнение Хартии, Комитет министров принимает большинством в 2/3 от поданных голосов рекомендацию в адрес затронутой жалобой Договаривающейся стороны. В обоих случаях голосовать могут лишь участвующие в Хартии Стороны.

По просьбе затронутой жалобой Договаривающейся стороны Комитет министров может, если в докладе Европейского комитета по социальным правам поднимаются новые вопросы, принять решение большинством в 2/3 от участвующих в Хартии Договаривающихся сторон о запросе мнения Правительственного комитета.

Затронутая жалобой Договаривающаяся сторона информирует о принятых по выполнению рекомендации Комитета министров мерах путем направления доклада Генеральному секретарю.

Таким образом, механизм контроля, предусмотренный в ЕСХ 1961 г., усилен путем включения в ПЕСХ положений Дополнительного протокола 1995 г., содержащих процеду-

ру подачи коллективных жалоб о нарушении обязательств по Хартии<sup>1</sup>.

Большой вклад в дело осуществления социально-экономических прав человека внесла Межамериканская комиссия по правам человека (далее – Комиссия). Комиссия, действующая на основе Американской конвенции о правах человека 1969 г. (вступила в силу 18 июля 1978 г.), является «движущей силой» всей межамериканской системы защиты прав человека. Она первой реагирует на тысячи жалоб на нарушения прав человека, которые подаются в межамериканскую правозащитную систему. Она же в большинстве случаев выступает и в качестве конечной инстанции при их рассмотрении. Созданная в 1959 г., Комиссия является автономным органом Организации американских государств (далее – ОАГ). Основные функции Комиссии заключаются в обеспечении и защите прав человека. Начиная с 1960 г., штаб-квартира Комиссии находится в Вашингтоне (США). Очередные и внеочередные заседания Комиссии проходят несколько раз в год. Начиная с 1970 г., Комиссия стала одним из главных органов ОАГ. Полномочия комиссии заключаются в следующем: развивать общее понимание прав человека у народов Америки; представлять рекомендации правительствам государств – членов ОАГ в тех случаях, когда она считает это целесообразным для принятия прогрессивных мер в пользу прав человека в рамках их внутреннего права и конституционных положений, а также надлежащих мер для содействия осуществлению этих прав; подготавливать такие исследования или доклады, которые она считает целесообразными во исполнение своих обязаннос-

---

<sup>1</sup> См.: *Абашидзе А.Х., Ручка О.А.* Европейская социальная хартия – первоначальная и пересмотренная: состояние и перспективы // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция.* – Волгоград: Волгоградский государственный университет, 2014. – № 1. – С. 7–16.

тей; запрашивать у правительств информацию о мерах, принимаемых ими в области прав человека; представлять через Генерального секретаря ОАГ отклики на консультации, проводимые государствами-членами по вопросам прав человека, и в пределах своих возможностей оказывать этим государствам по их просьбе консультативные услуги; принимать меры по петициям и другим сообщениям; предоставлять ежегодные доклады Генеральной Ассамблее ОАГ. Согласно ст. 42 Американской конвенции о правах человека, государства-участники предоставляют Комиссии экземпляр каждого доклада и исследования, ежегодно предоставляемых ими Исполнительным комитетам Межамериканского социально-экономического совета и Межамериканского совета по вопросам образования, науки и культуры в их соответствующих областях, с тем, чтобы Комиссия могла следить за соблюдением прав, вытекающих из экономических и социальных норм и норм в области образования, науки и культуры, закрепленных в Уставе ОАГ с поправками, внесенными Протоколом Буэнос-Айреса. В круг функциональных обязанностей Комиссии входят как осуществление юрисдикции по спорам между сторонами, так и защита и поощрение прав человека, что по охвату гораздо шире, чем юрисдикция Межамериканского суда по правам человека. Свои полномочия Комиссия осуществляет в отношении всех стран – членов ОАГ (включая Кубу, которая в 1962 г. была исключена из участия в работе ОАГ, хотя *de jure* остается членом этой организации).

В состав Комиссии входят 7 человек, которые обладают высокими моральными качествами и пользуются большим авторитетом в области защиты прав человека. В работе Комиссии они выступают в личном качестве, избираются на 4-летний срок и могут быть один раз переизбраны. Работу Комиссии обеспечивает постоянно действующий орган – Секретариат, который отвечает за получение и обработку

исковых заявлений, почты и обращений, а также за подготовку проектов докладов, постановлений, проведение практических исследований и иную работу, которую ему поручает Комиссия.

Рассмотрим практику Комиссии, осуществляемой на основе ее юрисдикции по рассмотрению споров между сторонами. Учитывая широкие полномочия Комиссии, следует иметь в виду ее возможности распространять свою юрисдикцию в гораздо более широких масштабах по сравнению с тем, как это происходит в отношении тех конкретных споров между сторонами, которые типичны для осуществления ее более ограниченной юрисдикции по рассмотрению споров. У Комиссии есть возможность рассматривать более общие, носящие структурный характер проявления нарушения прав человека. В связи с этим для обеспечения эффективной работы Комиссии необходимо проводить четкую грань между этими двумя полномочиями Комиссии, а также теми категориями правонарушений, которые рассматриваются в рамках осуществления тех или иных полномочий Комиссии. Исковые заявления, которые, по мнению органов Межамериканской правозащитной системы, носят общий характер, или те вопросы, которые по своей тематике не относятся к рассмотрению конкретных дел, могут быть переданы на рассмотрение в рамках осуществления Комиссией своих полномочий, которые являются более широкими и гибкими по сравнению с ее полномочиями по рассмотрению споров.

В рамках осуществления своего мандата Комиссия уполномочена организовывать общие или тематические слушания, осуществлять выезды на места, подготавливать и публиковать специальные страновые и тематические доклады, разрабатывать директивные материалы и общие рекомендации, запрашивать информацию по тем мерам, которые были приняты государствами – членами ОАГ по реализации прав человека, рассматривать периодические доклады госу-

дарств-членов по реализации защиты прав человека и др. При задействовании всех находящихся в распоряжении Комиссии механизмов она может рассматривать в более широком контексте структурные или конкретные аспекты нарушений прав человека.

Защитники социальных прав могут, к примеру, использовать эти возможности Комиссии для того, чтобы направить запрос о проведении общих слушаний по интересующей их проблематике, связанной с соблюдением экономических, социальных и культурных прав в том или ином регионе. Подобные слушания проходят дважды в год во время каждого очередного заседания Комиссии, длящегося 3 недели, а также во время общих слушаний и слушаний по отдельным делам. В течение последних нескольких лет по инициативе правозащитников были организованы общие слушания по таким вопросам, как правовые нормы, касающиеся возможности рассмотрения дел, связанных с защитой социальных прав, в судебном порядке; реализация права граждан на нормальные жилищные условия в США, Канаде и Бразилии; реализация права на питание в различных странах Северной и Южной Америки; реализация права на труд в странах Южного конуса; проблемы, связанные с торговлей людьми и работоторговлей; положение трудовых мигрантов; права коренного населения; ситуация с заболеванием ВИЧ/СПИД и финансовые средства, направляемые на борьбу с его распространением и лечением; загрязнение местных поселений от нечистот, распространяющихся со свалок мусора и захоронений бытовых отходов; последствия отрицательного воздействия деятельности добывающих отраслей промышленности на условия жизни коренных народов и народностей Америки; влияние правозащитной деятельности на действие соглашений о свободной торговле и мн. др.

Механизм «общих слушаний» крайне важен для обеспечения защиты социальных, экономических и культурных прав, особенно в тех случаях, когда он применяется со-

вместно с инициативами по отдельному, более детальному рассмотрению различных аспектов более крупных и масштабных нарушений прав человека в рамках тематических слушаний. Такой метод позволяет правозащитникам повышать уровень информированности общественности в ситуациях, связанных с грубым нарушением прав человека, стимулировать интерес СМИ к правозащитной проблематике и на местах организовывать взаимодействие граждан в поддержку правозащитных инициатив. Выработанный механизм также обеспечивает возможность прямого взаимодействия с членами Комиссии и Секретариатом ОАГ в целях повышения уровня их информированности относительно конкретных случаев нарушения социальных, экономических и культурных прав человека в американском регионе. Это, в свою очередь, должно способствовать созданию благоприятных условий для рассмотрения в рамках Комиссии споров, возникающих в области социальных прав, продемонстрировать членам Комиссии важность и серьезность допущенных нарушений и их последствий. Этот механизм может также быть использован в качестве дополнения к уже идущему процессу рассмотрения жалобы и вынесения судебного решения, касающегося тех или иных более широких структурных проблем, внимание к которым было привлечено в ходе тематических слушаний. Таким образом, благодаря действующему механизму правозащитные функции Комиссии оказываются тесно увязанными и должны быть в полной мере использованы правозащитниками в их деятельности по защите экономических, социальных и культурных прав на местах, на местном и национальном уровнях.

Правозащитники, занимающиеся защитой социальных прав, могут также официально обратиться к членам Комиссии или в Секретариат ОАГ для того, чтобы инициировать выезд экспертов на места – в те районы, где либо уже произошли, либо происходят нарушения экономических, соци-



альных и культурных прав. Такого рода поездки дают возможность членам Комиссии на месте и напрямую разговаривать с жертвами, лично и достоверно оценивать те реальные условия, в которых живут люди и в контексте которых имели место нарушения прав. Таким образом, члены Комиссии получают возможность более эффективно решать вопросы, связанные с вынесением решений по делам, касающимся нарушений экономических, социальных и культурных прав. Комиссия в большинстве случаев внимательно следит за развитием событий, которые происходили до и после ознакомительных поездок членов Комиссии, осуществляя тщательный мониторинг ситуации и публикуя по их результатам пресс-релизы, в которых раскрывается характер установленных в ходе поездок фактов, или – в ряде случаев – публикуя по результатам расследований специальный страновой или тематический доклад, в котором освещаются установленные фактические обстоятельства дела и подробности вынесенного Комиссией решения в связи с конкретным ущемлением прав человека.

Каждый из 7 членов Комиссии выступает в качестве докладчика о положении с правами человека в какой-либо стране или докладчика по какой-то конкретной теме. На протяжении нескольких последних лет члены Комиссии выступали в качестве докладчиков по следующим темам: права женщин; права детей; права коренных народов; права лиц, лишенных свободы; права беженцев; права трудовых мигрантов и членов их семей; положение со свободой слова; положение правозащитников. В последнее время добавилась еще одна тема, касающаяся ситуации, связанной с расовой дискриминацией и правами выходцев из Африки. Рассматривается вопрос о назначении новых докладчиков по актуальным темам, связанным с реализацией прав в экономической, социальной и культурной областях. Каждый из специальных докладов, подготовленных Комиссией, может быть с успехом использован представителями правозащит-

ного движения в целях привлечения внимания как общественности внутри страны, так и международной общественности к конкретным обстоятельствам нарушения прав человека, которые произошли на местном уровне, и, главное, к тем мерам, которые необходимо принять для ликвидации последствий имевших место нарушений прав, поскольку эти нарушения затрагивают, в первую очередь, те группы населения, которые находятся в наиболее уязвимом положении. Эта задача может быть решена с помощью инициирования (путем направления запроса в Комиссию) посещения докладчиком по данной теме того конкретного района, где имело место нарушение прав человека, в целях подготовки отдельного доклада или исследования, разработки рекомендаций или замечаний по данному делу в пределах компетенции докладчика.

И, наконец, в двух действующих в регионе важнейших договорах по правам человека – Американской конвенции о правах человека и Дополнительном протоколе к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав – предусмотрены механизмы предоставления государствами – членами ОАГ периодических докладов по принятым мерам и трудностям, возникающим в связи с реализацией экономических, социальных и культурных прав. Надо признать, что пока эти оба механизма работают недостаточно эффективно, но когда они заработают в полную силу, появится возможность правильно оценить и понять то, как и почему в регионе нарушаются права человека в экономической, социальной и культурной сферах. Следует отметить, что в 2005 г. Генеральная Ассамблея ОАГ приняла Резолюцию 2074 (XXXV-0/05), в которой призвала создать рабочую группу по Протоколу Сан-Сальвадора для осуществления мониторинга за прогрессивной реализацией государствами-участниками экономических, социальных и культурных прав человека. В случае создания такой рабочей группы возникает вопрос о ее подчинении либо Меж-

американскому совету по интегральному развитию, либо Межамериканской комиссии по правам человека. В целом становится понятным, что процедуры периодического предоставления докладов государствами – членами ОАГ позволяют рассчитывать на положительный эффект, поскольку они не могут не оказывать влияния на процесс подачи индивидуальных жалоб и исков. При этом надо учитывать, что доклады, представляемые от лица государств, имеют иной характер и нацелены на достижение более широких политических и иных целей по сравнению с исками, поданными от физических лиц. Представители правозащитного движения должны четко осознавать эту разницу и использовать ее в своих целях. При этом они должны помнить, что оценочные критерии, применяемые при осуществлении Комиссией своих функций по защите и поощрению прав человека (носящих более широкий характер), не обязательно будут ею использоваться при осуществлении своей другой главной функции – рассмотрению споров между сторонами (носящей более узкий характер), в которых на первый план выходят такие более частные вопросы, как возможность рассмотрения спора в судебном порядке и т.п.

И хотя практика Комиссии в области рассмотрения дел, относящихся к сфере экономических, социальных и культурных прав, насчитывает не так уж много лет, тем не менее эта практика крепнет на глазах по мере того, как правозащитники направляют в Комиссию устойчиво растущий поток дел. Столь активная деятельность активистов правозащитного движения объясняется, в первую очередь, угрожающей ситуацией, связанной с усугубляющейся бедностью, ростом насилия, социальной изолированностью и отчуждением различных категорий населения, растущей эксплуатацией и неудовлетворительным уровнем применения в регионе принципов верховенства закона. Соответственно, Комиссия признает тот факт, что защита экономических, социальных и культурных прав наравне с обеспечением со-

блюдения принципов верховенства закона на современном этапе являются теми «главными вызовами», которые должна решать региональная правозащитная система.

Межамериканская комиссия по правам человека наделена широкими полномочиями в области защиты социальных, экономических и культурных прав. Всем этим правам, как подтвердила Комиссия, гарантирована прямая защита по Американской декларации прав и обязанностей человека (далее – Американская декларация), Американской конвенции по правам человека (далее – Американская конвенция) и Дополнительному протоколу к Американской конвенции в области экономических, социальных и культурных прав (далее – Сан-Сальвадорский протокол). Этой группе прав человека также обеспечена и непрямая защита в рамках ряда других основных региональных договоров (Межамериканская конвенция о предотвращении пыток и наказании за их применение 1985 г., Межамериканская конвенция о насильственном исчезновении лиц 1994 г., Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него 1994 г.), в соответствии с которыми Комиссия наделена юрисдикцией по рассмотрению споров между сторонами. Особого внимания в этой связи заслуживает Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него. Несмотря на то что в положениях этой Конвенции не содержится прямого указания на социальные права женщин, тем не менее в них предусмотрены важные меры по защите женщин от нарушения прав женщин в общественной и личной жизни, что часто приводит к ситуациям, когда они оказываются на пороге бедности, лишаются работы, оказываются в социальной изоляции, что является препятствием для их дальнейшего трудоустройства, ограничивает доступ к получению образования, медицинскому обслуживанию и реализации других социальных прав.

Важно отметить, что как в Американской декларации, так и в Американской конвенции и Сан-Сальвадорском протоколе примерно в одинаковых формулировках признаются права на здоровье, образование, социальное обеспечение, жилье, труд и право объединяться в профсоюзы. Поскольку все эти документы предусматривают возможность подачи индивидуальных жалоб в отношении всех входящих в ОАГ стран, Комиссия наделена полномочиями по рассмотрению индивидуальных жалоб на нарушения социальных прав в каждой из стран – членов ОАГ.

Принятая в 1948 г. Американская декларация о правах и обязанностях человека закрепляет полный спектр прав человека. Помимо других прав, имеющих более выраженный гражданско-политический характер, к числу этих прав относятся право на жилье (ст. IX и XI), право на здоровье (ст. XI), право на образование (ст. II), право на культуру (ст. XIII), право на труд, право на справедливое вознаграждение за труд и право на отдых (ст. XIV и XV), право на социальное обеспечение (ст. XVI), право на собственность (ст. XXIII) и право на особую защиту материнства, детей и семьи (ст. VI и VII). И хотя Декларация сама по себе не является международным договором, для всех государств – членов ОАГ она имеет обязательную юридическую силу. Это связано с тем, что все американские государства ратифицировали Устав ОАГ, который является договором, имеющим обязательную силу, в соответствии с которым все страны – члены ОАГ несут обязательства по уважению и соблюдению прав человека в регионе. Принятая практически одновременно с Уставом ОАГ, Декларация дает определение прав человека, которые государства обязаны соблюдать в соответствии с Уставом. В Положении Комиссии, базирующемся на этих обоих документах, признаются те права человека, которые Комиссия уполномочена защищать в рамках выполнения своей двойной функции (по рассмотрению жалоб и поощрению и защите прав человека), т.е. те

права, которые изложены в Американской конвенции применительно к государствам-участникам, и те права, которые изложены в Американской декларации применительно ко всем остальным странам – членам ОАГ.

Соответственно, Комиссия имеет полномочия рассматривать случаи предполагаемого нарушения любого из социальных прав, гарантированных в Декларации. Нарушение прав человека одним из государств – членом ОАГ, не присоединившимся к Американской конвенции, наносит ущерб обладающим этими правами физическим лицам. Что касается государств, присоединившихся к Американской конвенции, то прямая ссылка на Американскую декларацию не может быть сделана при подаче индивидуальных жалоб физическими лицами, но, тем не менее, положения Американской декларации применяются в процессе толкования схожих, но менее четко сформулированных правовых норм, закрепленных в Американской конвенции. Такой порядок толкования, закрепленный в ст. 29 «d» Конвенции, очень важен для практической реализации того перечня социальных прав, который приводится в ст. 26 Конвенции.

Американская конвенция о правах человека по своему характеру является договором, имеющим обязательную юридическую силу, и по этой причине включает широкий перечень экономических, социальных и культурных прав. К ним относятся право на образование, право на объединение в профсоюзы, право на забастовку, право на занятость, право на нормальное питание, право на здоровье, право на социальное обеспечение, право на жилище, право на культуру и право на справедливые условия труда. Все эти права гарантированы в соответствии с положениями ст. 26 Конвенции – единственной статьи главы, озаглавленной «Экономические, социальные и культурные права». Сама ст. 26 имеет название «Прогрессивное развитие». Она гласит: «Государства-участники обязуются принимать меры как внутригосударственные, так и в порядке международного со-

трудничества, в частности, по экономическим и техническим вопросам, в целях постепенного обеспечения путем законодательства и других соответствующих средств полного осуществления прав, вытекающих из экономических, социальных, образовательных, научных и культурных норм, закрепленных в Уставе Организации американских государств с поправками к нему, внесенными Протоколом Буэнос-Айреса»<sup>1</sup>. В этой статье говорится, что права, закрепленные в ней, являются производными от норм, изложенных в Уставе ОАГ, ратифицированном всеми государствами – членами ОАГ. В Уставе ОАГ содержится прямое указание на такие права, как право на образование, право на материальное благополучие, право на заключение коллективного договора, право на забастовку, а также право на работу. Здесь также содержится не прямое указание на такие права, как право на нормальные жилищные условия, право на нормальное питание, право на справедливые условия работы, право на наивысший достижимый уровень здоровья, а также право на пользование достижениями культуры. В случае нарушения прав, изложенных в ст. 26, все податели индивидуальных жалоб могут рассчитывать на их защиту во взаимосвязи с положениями ст. 1 и 2, содержащих обязанности.

Американская конвенция является основным документом, в котором определено, какие именно права человека уполномочена рассматривать Комиссия в отношении государств – членов ОАГ, ратифицировавших этот документ. Для этих государств правовые нормы, содержащиеся в Декларации, могут рассматриваться лишь в справочном порядке – при толковании отдельных положений, но обязательно в контексте прав, закрепленных в Конвенции. Эти нормы не могут служить основанием для установле-

---

<sup>1</sup> Устав Организации американских государств от 30 апреля 1948 г., Буэнос-Айрес. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902051> (дата обращения: 12.09.2019).

ния ответственности государства за нарушение прав, на которые ссылаются авторы индивидуальных жалоб. Исключением из этого правила являются дела, имевшие место до вступления в силу Американской конвенции для соответствующего государства и имеющие так называемый «длящийся характер».

Комиссия обладает юрисдикцией в отношении положений Сан-Сальвадорского протокола, который является специализированным региональным документом, обеспечивающим прямую защиту таких прав, как право на здоровье, право на безопасную окружающую среду, право на питание, право на образование, право на труд, право на справедливые условия и оплату труда, право вступать в профсоюзы, право на социальное обеспечение, право на пользование плодами культуры, право на особую защиту семьи, детей, престарелых и инвалидов. И хотя в рамках осуществления своего мандата по поощрению и защите прав человека Комиссия обладает необходимыми полномочиями для того, чтобы применять все эти права в отношении государств-участников в рамках осуществления своего мандата по рассмотрению споров, Комиссия на основании ст. 19 (6) Протокола уполномочена применять только два из вышеперечисленного перечня прав, а именно – право объединяться в профсоюзы и право на образование. Этим двум правам гарантирована защита в соответствии со ст. 8 (1) и 13 Протокола.

Индивидуальные жалобы, в которых содержатся утверждения о нарушении права на объединение в профсоюз и права на образование, которые привели к ущемлению прав истца и нанесли ему ущерб, могут подаваться в Комиссию в отношении государств, ратифицировавших Протокол. Широкий перечень других социальных прав, гарантированных по Протоколу, может использоваться в жалобах, которые подаются в отношении этих государств, лишь в пределах, необходимых для облегчения толкования тех социальных прав, которые менее четко и определенно сформулированы



в Конвенции. Это касается, в первую очередь, прав, закрепленных в ст. 26 Конвенции.

Созданная в 1960 г. Комиссия до 1966 г. не обладала полномочиями по рассмотрению жалоб. В 1965 г. государства – члены ОАГ уполномочили Комиссию рассматривать индивидуальные жалобы. Комиссия внесла в свое Положение соответствующие дополнения. Это положение также нашло отражение в Правилах процедуры Комиссии. За период с 1966 г. Комиссия рассмотрела десятки тысяч индивидуальных жалоб на нарушения прав человека. В настоящее время Комиссия рассматривает приблизительно 1400 жалоб ежегодно. В штат Комиссии входит около 30 юристов, у которых в работе находятся постоянно более тысячи конкретных дел, среди которых отмечается растущее количество жалоб на нарушения социальных прав.

Для того чтобы подать в Межамериканскую систему по защите прав человека жалобу на нарушение прав человека, которое нанесло ущерб физическому лицу, можно воспользоваться факсимильной связью или отправить жалобу по почте в Секретариат Комиссии. Официальная обработка жалобы начинается при условии, что она отвечает требованиям приемлемости, изложенным в ст. 25–41 Положения Комиссии. В противном случае жалоба направляется обратно истцу. При этом она не обрабатывается и не передается в государственные органы той страны, на которую жалоба была подана. В тех случаях, когда основания признаются достаточными, юристы Комиссии подготавливают официальный доклад о приемлемости жалобы для рассмотрения, и Комиссия переходит к рассмотрению дела по существу. В тех случаях, когда основания для рассмотрения жалобы признаются недостаточными, публикуется доклад о неприемлемости жалобы для рассмотрения и дело закрывается. При этом важно отметить следующее обстоятельство: Комиссия имеет право по своему усмотрению взять на рассмотрение в рамках своего более широкого мандата по поощрению и защите прав человека любое

дело, которое было признано неприемлемым в рамках ее более ограниченного мандата по рассмотрению дел.

Юрисдикция Комиссии по рассмотрению споров ограничена делами, которые относятся к классическим спорам между индивидом и государством. В жалобе может фигурировать тот конкретный ущерб, который был нанесен истцу, что привело к наступлению обязательств со стороны государства. Это ключевое юрисдикционное требование отражено в том разделе Правил процедуры Комиссии, который касается ее процессуальной правоспособности. Оно заключается в том, что должно быть предъявлено доказательство конкретного ущерба, нанесенного личности в результате нарушения ее прав, а также представлены доказательства действий представителей государства и государственных органов, которые стали причиной наступления той ответственности за нанесение личного ущерба, которая может быть вменена государству.

Правила процедуры Комиссии носят разрешительный характер: жалобу на предположительное нарушение прав человека со стороны государства – участника ОАГ может подать любое лицо, группа лиц или неправительственная организация (ст. 44 Американской конвенции). И это не зависит от того, являются ли они сами пострадавшими в результате нарушения прав человека, имеют ли они личный интерес в тяжбе, имеют ли они доверенность или были ли уведомлены предполагаемые пострадавшие лица, фигурирующие в поданной жалобе. В то же время надо отметить, что правила процедуры Комиссии, касающиеся понятия «пострадавший», от имени которого подана жалоба, носят достаточно ограничительный характер. Так, жалоба может считаться приемлемой лишь в том случае, если она была подана от имени одного лица или группы лиц, и отвечать двум требованиям: во-первых, эти лица должны быть «физическими лицами»; Комиссия не уполномочена рассматривать споры, возникающие в результате предполагаемого на-

рушения прав юридических лиц (например, компаний, корпораций, медицинских учреждений и т.п.); во-вторых, в жалобе должны быть указаны личные данные (имя, фамилия) предполагаемого пострадавшего в результате нарушений его прав. Речь в жалобе может идти исключительно о тех, кому был нанесен конкретный ущерб в результате ущемления находящегося под защитой права. Комиссия не уполномочена рассматривать случаи нанесения ущерба общего порядка, которые затрагивают широкие слои общества. Эти полномочия относятся к ее более широкому мандату по поощрению и защите прав человека. Касательно этой ситуации Комиссия неоднократно выступала с разъяснениями относительно того, что ее юрисдикция по рассмотрению отдельных жалоб не позволяет ей вести дела в отношении *actio popularis*, т.е. жалоб, которые предъявляются в общественных интересах частными лицами или организациями, которые сами не являются жертвами нарушений, а также других поданных от лица общественности жалоб, носящих не прямой характер. Такие жалобы подаются обычно от имени неопределенной группы лиц, которая позиционирует себя как «все жители» той или иной страны, или «все женщины, имеющие право голоса», или «большинство избирателей».

Следует также принимать во внимание тот факт, что Комиссия должна обладать юрисдикцией *ratione personae* в отношении государства, выступающего в качестве ответчика по делу. Для этого должны быть соблюдены два требования: во-первых, государство-ответчик должно входить в ОАГ; во-вторых, должно быть представлено доказательство *prima facie* о том, что ответственность за нарушение прав человека может быть убедительным образом возложена на государство в силу неправомерных действий последнего. В тех случаях, когда отсутствует возможность обоснованно констатировать взаимосвязь между конкретным ущербом, который предположительно был нанесен пострадавшему, и

действиями или бездействием государственных должностных лиц, у Комиссии оказывается недостаточно полномочий для осуществления своей юрисдикции по рассмотрению жалоб в отношении государства-ответчика, и по этой причине жалоба отклоняется на том основании, что ее рассмотрение находится за пределами мандата Комиссии на рассмотрение жалоб.

Из этого следует, что основные требования, касающиеся обеспечения возможности рассмотрения дела, а именно: 1) нанесение конкретного ущерба конкретному лицу или группе установленных лиц; 2) привлечение к ответственности за причиненный ущерб государства – участника ОАГ, осуществляющего юрисдикцию в отношении данного лица, являются основными условиями, отвечающими критерию приемлемости в рамках юрисдикции по рассмотрению дел межамериканских органов по защите прав человека.

Перед тем, как приступить к осуществлению своих полномочий в рамках юрисдикции по рассмотрению дел, Комиссия должна также удостовериться, что она обладает необходимой юрисдикцией в отношении предполагаемого нарушения прав человека в части, касающейся рассмотрения предмета спора – *ratione materiae* (т.е. обладает ли Комиссия предметной компетенцией), места спора – *ratione loci* (т.е. юрисдикцией по критерию места) и временных рамок (т.е. юрисдикция по критерию *ratione temporis*). Для того чтобы удовлетворять критерию *ratione materiae*, индивидуальные жалобы должны касаться предположительного нарушения только тех норм, в отношении которых Комиссия осуществляет юрисдикцию по отношению к соответствующему государству-ответчику по делу. Это означает, что самое пристальное внимание должно быть уделено как факту ратификации этим государством региональных договоров в области защиты прав человека, так и специфическим ограничениям в отношении юрисдикции, которые существуют в этих договорах. Для того чтобы удовлетворять критерию

*ratione loci*, предполагаемое нарушение прав человека должно было произойти на территории, в отношении которой действует юрисдикция государства-ответчика по делу, причем как в рамках территориальных границ, так и экстерриториальных пределах, в отношении которых это государство фактически осуществляет свои властные полномочия и контроль. И, наконец, для того чтобы удовлетворять критерию *ratione temporis*, требуется, чтобы предполагаемые факты и события, которые привели к предполагаемому нарушению прав человека, имели место после того, как правовые обязательства, т.е. защищаемые права, о которых идет речь в жалобе, вступили в силу в соответствующем государстве-ответчике по делу.

После того как Комиссия удостоверится в том, что она обладает необходимой юрисдикцией в отношении предмета возникшего между сторонами спора, она также должна удостовериться в том, что соблюдены четыре другие требования, среди которых:

1) исчерпание всех имеющихся внутренних средств судебной защиты;

2) действующее в течение полугода ограничение на подачу жалобы, отсчет которого ведется с того дня, когда сторона, заявляющая о предполагаемом нарушении прав, была извещена о вынесении окончательного решения национальными судебными органами;

3) точное указание имен и фамилий подателей жалобы и, где это возможно, имен и фамилий предполагаемых пострадавших;

4) запрет на подачу одинаковых или схожих жалоб в разные международные судебные инстанции.

В отношении этих четырех основных правил, касающихся порядка рассмотрения жалоб, предусмотрен ряд исключений, хотя их применение в каждом конкретном деле рассматривается как часть объявленного достоверным обременения подателей жалобы.

После публикации доклада о приемлемости поданной жалобы Комиссия переходит к рассмотрению дела по существу. В ходе своей работы Комиссия изучает имеющуюся письменную информацию, замечания и прочую представленную сторонами информацию, к которой (при необходимости) приобщаются устные свидетельские показания, посещение мест событий, а также проведение независимых исследований или наведение справок, осуществляемые силами Комиссии. Согласно общим правилам, Комиссия проводит консультации с обеими сторонами тяжбы в целях достижения между ними мирового соглашения. В тех случаях, когда достижение мирового соглашения представляется невозможным, Комиссия публикует закрытый доклад с изложением установленных Комиссией фактов по делу, а также выводов. В тех случаях, когда были установлены случаи нарушения прав, Комиссия выносит соответствующие рекомендации по их устранению. Государству, выступающему ответчиком по делу, дается 3-месячный срок, который исчисляется с момента передачи ему закрытого доклада, для выполнения всех предписаний, указанных в рекомендациях Комиссии. В тех случаях, когда государство выполнило рекомендации Комиссии, Комиссия публикует доклад по существу дела, в котором содержатся ссылки на принятые государством меры по устранению допущенных нарушений. В тех случаях, когда государство не выполняет рекомендации Комиссии, Комиссия проводит голосование по поводу того, следует ли направить дело для дальнейшего разбирательства в Межамериканский суд по правам человека, который уполномочен выносить обязательное для исполнения судебное решение, или ограничиться публикацией доклада по существу дела и осуществлять дальнейший контроль за исполнением государством-ответчиком невыполненных рекомендаций Комиссии. Начиная с 2000 г., действует практика, согласно которой дела, заведенные в отношении государств, ратифицировавших документы о

признании юрисдикции Межамериканского суда по правам человека, и которые не выполнили надлежащим образом рекомендации Комиссии, решением Комиссии направляются в Межамериканский суд для вынесения юридически обязательного решения (ст. 44.1 Правил процедуры Комиссии).

При осуществлении своей юрисдикции по рассмотрению споров Комиссия обычно оперирует понятиями одинаковых правовых обязанностей в отношении всех тех, на кого распространяется действие закрепленных в региональных договорах норм по защите прав человека, независимо от того, к какой категории прав эти права относятся: гражданским, культурным, экономическим, политическим или социальным. Другими словами, в процессе рассмотрения жалобы для установления ответственности государства Комиссия применяет понятие общих правовых обязанностей «уважать» и «обеспечивать» свободное и полное осуществление гарантированных прав всеми лицами, находящимися под юрисдикцией данного государства, путем принятия этим государством соответствующих необходимых или разумных мер. Обязанности государства, изложенные в гл. I Американской конвенции о правах человека «Общие обязательства», также применимы по отношению к правам, закрепленным в гл. II «Гражданские и политические права» и гл. III «Экономические, социальные и культурные права». Эти обязанности относятся также к тем обязанностям, которые Комиссия применяет к самому широкому спектру прав, закрепленных в Американской декларации.

Из сказанного следует, что ответственность государства за конкретное нарушение прав человека устанавливается на основании того, может ли конкретный ущерб, нанесенный конкретному лицу или группе лиц, причинение которого было установлено, являться результатом действий или бездействия представителей государства. При соблюдении этих двух основных требований, рассматриваемых в международных инстанциях Межамериканской системы по

защите прав человека, происходит удовлетворение жалобы, связанной с невыполнением государством своих обязанностей по защите прав человека.

То, что обязанность принимать все необходимые меры для уважения и обеспечения прав личности относится к социально-экономическим и культурным правам в той же мере, что и к гражданским и политическим правам, можно наглядно проследить на примерах из практики Комиссии при рассмотрении дел, в отношении которых применялись правовые нормы, закрепленные в Американской декларации, которая является документом, в котором не проводятся различия между разными категориями прав. Мы видим, что при вынесении решений по конкретным делам, связанным с нарушением прав человека, Комиссия на постоянной основе устанавливает ответственность государства за их нарушение на основании установленных фактов и на основании действий либо бездействия государственных органов. Речь идет, с одной стороны, о таких правах, как право на здоровье, право на образование, право на труд, право на отдых, а с другой – о таких правах, как право на жизнь, право на неприкосновенность личности, право на свободу вероисповедания, право на свободу передвижения.

Практика Комиссии по рассмотрению дел в соответствии с нормами, закрепленными в Декларации, лишний раз напоминает о той глубокой обеспокоенности, которая вызвана тем, как Комиссия в последнее время работает с делами по защите социальных прав, ссылаясь на ст. 26 Конвенции, с обязательствами, которые по своему характеру отличаются от тех, на которые Комиссия постоянно ссылается применительно к таким же или схожим жалобам, когда имеется ссылка на нормы, закрепленные в Декларации, и другие нормы, содержащиеся в документах, основанных на Конвенции. То есть применяя обязательства по соблюдению прав человека к жалобам, основанным на нормах, содержащихся в Декларации, Комиссия в одном из своих спорных



решений о неприемлемости дела применила принципы обязательств по соблюдению прав человека в отношении жалоб, которые были поданы в соответствии с положениями ст. 26, что является весьма тревожным фактом. В результате неправильного применения норм был создан прецедент, когда схожие жалобы оказываются неподсудными.

Данная практика, если она укоренится, чревата тем, что может поставить под угрозу те позитивные результаты, которые были достигнуты в период с 2001 по 2005 г., когда отмечалась усиливавшаяся тенденция в поддержку уравнивания правовых стандартов, применяемых в соответствии с положениями Конвенции в отношении всех жалоб на нарушения прав человека. Другими словами, в первые два десятилетия работы Комиссии по рассмотрению жалоб, подаваемых на основе положений Конвенции, несмотря на практически постоянное игнорирование положений ст. 26 Конвенции, в 2001 г. произошел важный и резкий поворот в характере ее работы. Начиная с этого года, в рамках механизма подачи индивидуальных жалоб Комиссия начала признавать ответственность государства за нарушение социальных прав, гарантированных ст. 26 Конвенции. Вынесенные Комиссией решения после 2000 г. являются важными с точки зрения признания того, что ст. 26 закрепляет юридически защищенные права – такие, как право на здоровье, право на справедливые условия труда, право на объединение в профсоюзы, право на социальное обеспечение, право на труд и ряд других важнейших социальных прав. При этом в соответствии со ст. 1 и 2 Конвенции устанавливалась юридическая ответственность государства за нарушение этих прав.

Первоначально создавалось впечатление, что на отношение Комиссии к ст. 26 не повлияет комментарий Межамериканского суда о том, что в деле 2003 г. «Пять пенсионеров против Перу» содержалась ошибочная ссылка на положения ст. 26. Это было первое дело, в котором Суд спе-

циально занимался материалами, которые рассматривались в соответствии с этой статьей. Суд посчитал, что тот факт, что Комиссия признала неподсудность иска, материалы которого ошибочно рассматривались в соответствии со ст. 26, не означает, что дела, надлежащим образом оформленные в соответствии с положениями ст. 26 и переданные на рассмотрение в межамериканскую систему по защите прав человека, могут быть в ней рассмотрены в рамках осуществления юрисдикции по рассмотрению споров. Ведь в 2004 г. Комиссия при одном голосе «против» постановила, что дело о праве на социальное обеспечение, основанное на положениях ст. 26, является приемлемым. При этом фактическая сторона дела была практически идентичной той, что содержалась в деле 2003 г. «Пять пенсионеров против Перу». Комиссия настаивала на том, что это дело должно быть рассмотрено в соответствии с общими обязанностями, подлежащими рассмотрению в судебном порядке и закрепленными в ст. 1.1 Конвенции. В 2004 г. Комиссия также постановила, что дело о праве на здоровье является приемлемым на основании ст. 26, а в 2005 г. подтвердила свои полномочия рассматривать жалобы на предполагаемые нарушения права на труд и на справедливые условия труда в соответствии со ст. 26. В 2005 г. Комиссия вынесла решение о приемлемости для рассмотрения дела «Луис Роландо Кускул Пиварал и другие больные СПИДом против Гватемалы», но при этом она временно отошла от своей позиции по ст. 26 в деле, которое было практически идентичным делу 2001 г. о доступе к получению лечения ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом лиц и которое, по сути, дало мощный толчок процессу начала рассмотрения жалоб в контексте положений ст. 26 Конвенции. Ссылаясь на решение Межамериканского суда по делу «Пяти пенсионеров против Перу», которое основывалось на положениях ст. 26 и не носило нормоустанавливающего характера, Комиссия пришла к выводу о том, что мнение Суда в отношении права на социальное обеспе-

чение и его позиция по вопросу о неподсудности дел, в которых присутствуют элементы «коллективных инициатив», в рамках процесса рассмотрения индивидуальных жалоб равным образом применимы и к обеспечению права на здоровье. Однако, исходя из ложного предположения, что «коллективные инициативы» являются единственным обязательством, относящимся к праву на здоровье, рассматриваемому в качестве гарантированного самостоятельного права человека, Комиссия неправомерно отклонила жалобу, основанную на положениях ст. 26 как неприемлемую.

Комиссия исходила из того принципа, что индивидуальные жалобы, касающиеся права на здоровье, могут считаться приемлемыми лишь при соблюдении двух условий:

1) в тех случаях, когда было нарушено право на равную защиту по закону в соответствии со ст. 24;

2) в тех случаях, когда явным образом присутствует серьезный и непосредственный риск смертельного исхода, согласно ст. 4 Конвенции.

Такая необоснованно узкая точка зрения, допускающая самовольные формы действий государства, которое часто нарушает права граждан на здоровье, если она будет принята в последующих решениях Комиссии, будет означать изъятие ст. 26 Конвенции и предусмотренных в ней форм защиты независимых прав граждан из юрисдикции Комиссии по рассмотрению споров. Это означало бы прямое нарушение положений Конвенции, согласно которым должно быть обеспечено полное включение всех находящихся под защитой прав в юрисдикцию межамериканских органов защиты прав в тех случаях, когда рассматриваемое дело признано приемлемым и подсудным данным органам. Такой подход также ограничивает объем и содержание ст. 4 в части, касающейся защиты права на жизнь, ограничивая это право узкими физиологическими рамками, что приводит к конфликту с более широкой юрисдикцией Суда в части, касающейся защиты права на жизнь.

Трудно переоценить ту угрозу, которую представляет такой резкий поворот в отношении растущей практики Межамериканской системы по защите прав человека в области социально-экономических и культурных прав в том случае, если подобный подход будет распространен на рассмотрение последующих дел. Необходимо, чтобы Комиссия повторно рассмотрела мнение, не носящее нормоустанавливающего характера, признав, что в то время, как правовая норма о «прогрессивном развитии» прав, на которую ссылались истцы по данному делу, является подсудной в рамках юрисдикции Комиссии по поощрению и защите прав человека, не соответствует юрисдикционным параметрам процесса рассмотрения индивидуальных жалоб, применяемого в Межамериканской системе по защите прав человека. Данный факт был вполне четко зафиксирован по крайней мере одним судьей в процессе по делу «Пять пенсионеров против Перу». Подобное решение обеспечило бы Комиссии возможность переключиться в ходе процесса рассмотрения индивидуальных жалоб на применение приемлемых для судебного разбирательства критериев в отношении обязательств государства по защите социальных прав, гарантированных в ст. 26 Конвенции. Именно так, как Комиссия действовала на протяжении ряда лет в отношении социальных прав, закрепленных в Декларации, а также правовых норм, закрепленных в гл. II Конвенции. Только при таком подходе судебное разбирательство в отношении нарушений социально-экономических и культурных прав в рамках региональной правозащитной системы может осуществляться на рациональной, эффективной и легитимной основе.

Благодаря комплексному характеру юрисдикции по рассмотрению споров, касающихся социальных прав, которой наделена Комиссия в рамках как Американской декларации, так и Американской конвенции, она смогла накопить большой опыт в деле защиты таких прав человека, как пра-

во на здоровье, право на образование, право на труд, право на социальное обеспечение, право на культуру, право на жилье и право на распоряжение земельными ресурсами.

С учетом того фактора, что социальное движение в регионе во многом заострено на проблемах, связанных с обеспечением здоровья людей, Комиссия особо активно разбирает споры, связанные с защитой права на здоровье. И хотя первые решения по такого рода жалобам были вынесены Комиссией еще в 1970-е гг. в соответствии с положениями Американской декларации, в последние годы Комиссия вновь обратилась к проблематике, связанной с правом на здоровье, но уже в рамках Американской конвенции. При рассмотрении этой категории жалоб Комиссия оперировала широким спектром положений Конвенции, связанных с правом на жизнь, правом на физическую неприкосновенность и правом на здоровье, закрепленными соответственно в ст. 4, 5 и 26 Конвенции. В целом все жалобы, связанные с правом на здоровье, рассмотренные Комиссией, отражают ее широкое понимание понятия «права на здоровье», которое выходит за пределы не только медицинского обслуживания и лечения в узком смысле слова, но также и за пределы тех факторов, которые обеспечивают здоровье человека (включая право на питание, жилье, безопасные условия труда, здоровую экологию и др.).

Самые первые дела Комиссии, связанные с защитой права на здоровье, касались жалоб и обращений, поданных представителями коренных народов Америки. Жалобы подавались, в первую очередь, жителями тех районов, где особую активность проявляли добывающие компании. Эти компании получали разрешения от властей без учета тех мер, которые необходимо принимать для того, чтобы избежать нанесения ущерба здоровью и благополучию местного населения. Жалобы подавались и в случае, когда государство оказывалось не в состоянии принимать необходимые меры в ситуациях, когда такого рода ущерб был причинен в

результате действий или бездействия властей, т.е. государства. Комиссия рассмотрела два таких дела, ссылаясь на право на здоровье, закрепленное в ст. XI Американской декларации. В первом из этих дел, получившем название «Коултер против Бразилии», речь идет о том, что Правительство Бразилии одобрило проект по добыче полезных ископаемых после того, как на территории проживания народности яномами (the Yanomami) были открыты богатые залежи полезных ископаемых. Для того чтобы обеспечить доступ горнодобывающих компаний к ранее изолированному району, Правительство приняло решение построить автодорогу, которая пересекала бы ту территорию, на которой традиционно селились представители этой народности. В результате введения в эксплуатацию шоссейной дороги в регионе появились новые ранее не известные местному населению болезни, что имело серьезные последствия для здоровья местных жителей. Сотни представителей народности яномами погибли от болезней в результате того, что властями не была обеспечена надлежащая медицинская и социальная помощь пострадавшим. Вследствие этого на том основании, что Бразилия «не смогла принять своевременные и эффективные меры, направленные на защиту представителей народности яномами от ущерба для их здоровья, который следовало предвидеть, Комиссия постановила, что в соответствии со ст. XI Декларации Правительство несет ответственность за нарушение права на здоровье представителей народности яномами, проживающих на данной территории»<sup>1</sup>.

В аналогичном деле, возбужденном против Парагвая, Комиссия в соответствии со ст. XI Декларации признала власти этой страны ответственными за нарушение права на здоровье представителей коренной народности аче (the Ache).

---

<sup>1</sup> Американская Конвенция о Правах Человека от 22 ноября 1969 г., Сан-Хосе. – URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rzoas3con.html> (дата обращения: 12.09.2019).

Нарушение этого права произошло из-за того, что парагвайские власти не приняли надлежащие и необходимые превентивные меры и меры реагирования для защиты представителей этого племени от распространения эпидемии, которая унесла их жизни и здоровье. Вспышку эпидемии не только можно было предвидеть, учитывая те действия, которые власти и третья сторона намеревались совершить на традиционной территории компактного проживания данного племени, но власти Парагвая были также признаны ответственными за лишение представителей этой народности необходимой медицинской помощи и медикаментов.

Аналогичные жалобы, были поданы и в сравнительно недавнее время.

Ко второй группе дел, связанных с нарушением права на здоровье, относятся дела, в которых находящимся в заключении лицам требуется оказание медицинской помощи, а государство по неосмотрительности, неосторожности или умышленно не предоставляет эту помощь. Комиссия постановила, что неоказание медицинской помощи заключенным нарушает как право на здоровье, предусмотренное в ст. XI Декларации, так и права на жизнь и физическую неприкосновенность личности (что фактически означает расширительное толкование права на здоровье), предусмотренные в ст. 4 и 5 Конвенции.

Так, например, в деле «Хуан Хернандез против Гватемалы», в котором речь идет о том, что заключенный умер в гватемальской тюрьме от холеры, Комиссия установила нарушение прав на жизнь и физическую неприкосновенность. По данному делу была установлена ответственность государства, поскольку тюремная администрация, обладающая полным контролем в отношении потерпевшего, не предприняла все необходимые меры для защиты жизни и здоровья потерпевшего. То есть несмотря на то что судебная администрация знала, что заболевание потерпевшего легко

поддается лечению, она не обеспечила больного необходимыми средствами от обезвоживания организма и не перевезла его в лечебное учреждение, что было явно необходимо, учитывая ухудшающееся состояние здоровья потерпевшего. В результате этого государство, выступающее гарантом здоровья и жизни лиц, находящихся в заключении, было признано виновным в нарушении в результате бездействия своих обязательств гарантировать здоровье пострадавшего.

Комиссия еще раз подтвердила и расширила область применения правового принципа, действующего в отношении права человека на психическое здоровье. В деле «Виктор Розарио Конго против Эквадора» мужчина, находящийся под стражей в связи с психическим заболеванием, скончался в результате наступления обезвоживания организма и хронического недоедания, после того как он в течение 40 дней находился в одиночной камере. Несмотря на документированные ушибы головы и потерю временной и пространственной ориентации, ему ни разу не была оказана какая-либо медицинская помощь. Он также не был отправлен в лечебное учреждение, ему не оказывалась помощь в приеме пищи и поддержании личной гигиены, в которой он нуждался, учитывая ухудшающееся состояние здоровья.

По мнению Комиссии, требования по соблюдению своих обязанностей странами – членами ОАГ по обеспечению защиты права человека на здоровье и права на физическую неприкосновенность личности в отношении тех лиц, которые находятся под стражей, повышаются, когда речь идет о лицах, имеющих умственные, психические или психосоциальные расстройства. В деле «Виктор Розарио Конго против Эквадора» меры, которые должны были предпринять представители государства, включали не только оказание медицинской помощи по лечению телесных повреждений и полученных травм, но и «оказание помощи в поддержании



личной гигиены, кормлении и оказанию психологической помощи, необходимых для лечения депрессивного состояния больного и истерического сумеречного помрачения его сознания (известного как синдром Ганзера)»<sup>1</sup>. Принимая такое решение, Комиссия сослалась на правоприменительную практику Европейской системы по защите прав человека, Принципы ООН по защите психически больных лиц и нормы, действующие в отношении обращения с заключенными. Принимая такое решение, Комиссия исходила из того, что в соответствии с действующими международными правовыми нормами требуется, чтобы «в каждом исправительном учреждении имелся по крайней мере один квалифицированный врач, обладающий определенными знаниями в области психиатрии»<sup>2</sup>. Более того, «этот врач должен нести ответственность за физическое и психическое здоровье заключенных, он должен ежедневно наблюдать тех заключенных, у которых имеются проблемы со здоровьем и которые сами к нему обратились, а также ежедневно посещать тех, на которых ему указала тюремная администрация»<sup>3</sup>. Поскольку государство не приняло меры, которые обязано было принять для обеспечения физического и психического здоровья г-на Конго, включая обеспечение его питанием во время нахождения под стражей, Комиссия постановила, что Эквадор несет ответственность за нарушение ст. 4 и 5 Конвенции.

В этой связи важно также отметить, что в качестве меры по предупреждению повторения подобных нарушений в учреждениях исполнения наказаний в будущем Комиссия выступила со специальной рекомендацией о том, чтобы власти Эквадора «обеспечивали медицинскую и психиатри-

---

<sup>1</sup> Victor Rosario Congo v. Ecuador report 63/99, Case № 11.427; OEA/Ser.L/V/II.106. – Doc. 6 rev., April 13, 1999.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

ческую помощь лицам, страдающим расстройством психики и находящимся в учреждениях исполнения наказаний»<sup>1</sup>, и «направили в медицинские части учреждений пенитенциарной системы специалистов, которые могли бы выявлять больных с диагнозом расстройства психики, т.е. заболеваний, которые могут угрожать жизни, физическому и психическому здоровью находящихся под стражей лиц»<sup>2</sup>.

Возможно, в силу того обстоятельства, что Комиссия при рассмотрении споров сторон играет более интерактивную роль, а также потому, что ее постановления носят рекомендательный характер, те решения, которые выносит Комиссия по рассматриваемым делам, носят более общий и ограниченный характер по сравнению с постановлениями суда относительно принятия мер судебной защиты, которые носят обязательный для сторон характер. Постановления Комиссии обычно включают в себя четыре части, каждая из которых формулируется с использованием широких по смыслу, не носящих конкретный характер языковых средств, и этим они отличаются от тех формулировок, которые встречаются в постановлениях национальных судов. К этим четырем частям относятся следующие: выплата адекватной по размерам компенсации пострадавшему лицу или лицам; проведение всестороннего расследования фактов, которые привели к нарушению прав человека; меры воздействия в отношении виновных в нарушении этих прав и, наконец, гарантии того, что подобные нарушения не повторятся в будущем. В отличие от Суда, Комиссия не устанавливает точный размер подлежащей выплате компенсации в долларах США. Комиссия также обычно не называет те конкретные меры, которые необходимо принять правительству той или иной страны для того, чтобы не допустить повторения в

---

<sup>1</sup> Victor Rosario Congo v. Ecuador report 63/99, Case № 11.427; OEA/Ser.L/V/II.106. – Doc. 6 rev., April 13, 1999.

<sup>2</sup> Там же.

будущем того или иного конкретного нарушения прав человека. Обычно этот вопрос оставляется на усмотрение государства, но пострадавшие, их представители, СМИ, а также гражданское общество в более широком плане содействуют успешной реализации этого процесса.

Поэтому тем, кто обращается в региональные органы по защите прав человека, необходимо с самого начала хорошо понимать, что окончательное решение Комиссии по рассматриваемому делу является лишь первым шагом в более широком политико-правовом процессе по обеспечению выполнения полученных рекомендаций. Поскольку те дела, которые Комиссии приходится рассматривать, становятся все более сложными, Комиссия в своей работе прибегает к использованию двух важных и взаимосвязанных правовых механизмов. Во-первых, Комиссия все чаще настаивает на том, чтобы государство-ответчик обеспечивало участие пострадавшего и его законных представителей в процессе разработки конкретных мер, которые государство планирует принять для того, чтобы выполнить носящие обобщенный характер рекомендации Комиссии. Это дает возможность обеспечить постоянное взаимодействие между сторонами, чему Комиссия может способствовать, выступая в роли посредника. Во-вторых, Комиссия все чаще использует возможности надзорной инстанции для обеспечения выполнения своих рекомендаций в отношении разрешения споров. С этой целью Комиссия регулярно проводит в рамках своих очередных заседаний рабочие встречи, во время которых члены Комиссии имеют возможность осуществлять личные контакты с участвующими в тяжбе сторонами с тем, чтобы обсудить практические результаты принятых мер по выполнению рекомендаций Комиссии. Члены Комиссии также регулярно знакомятся с докладами о выполнении решений Комиссии. Это позволяет следить за тем, чтобы постоянно отмечался прогресс в деле выполнения решений. Все это позволяет Комиссии отслеживать ситуацию и оказывать

поддержку процессам улучшения ситуации с правами человека на местах даже через большие промежутки времени после того, как был опубликован итоговый доклад.

Комиссия, несомненно, играет важнейшую роль в деле обеспечения защиты экономических и социальных прав человека в американском регионе, и для этого она имеет все необходимые полномочия. Растет понимание того, что ее работа в сфере защиты этих прав не только важна, но и необходима. Единственным препятствием, стоящим на пути дальнейшего развития и совершенствования работы Комиссии, является тот факт, что Комиссия не может окончательно определиться в отношении правовых обязательств, связанных с обеспечением защиты экономических и социальных прав в соответствии со ст. 26 Американской конвенции.

Глава X

**ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ  
С НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИМ ПРОГРЕССОМ:  
СОМАТИЧЕСКИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

*А.Х. Абашидзе,  
А.М. Солнцев*

Вторая половина XX в. 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, для обновления и омоложения организма стало возможным использовать стволовые клетки. Наиболее простым способом их изыскания являются человеческие эмбрионы. В ближайшем будущем наука позволит клонировать человека. Появление двух генетически идентичных, но душевно различных лю-

дей 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».

В конце 2018 – начале 2019 г. общественный резонанс получила новость об успешно проведенном известным китайским ученым Хе Цзянькуи (He Jiankui) редактировании генома эмбриона человека, завершившемся рождением близнецов Лулу и Наны, которые имеют пожизненный иммунитет к ВИЧ<sup>1</sup>. Необходимость внесения именно таких изменений в геном объяснялась тем, что один из родителей близнецов был ВИЧ-инфицирован. Это был первый в мире случай рождения генетически модифицированных детей, по крайней мере ставший известным. Кроме того, рожденные в Китае близнецы, помимо иммунитета к ВИЧ, могут обладать лучшими когнитивными функциями и переносимостью инсульта, что было доказано в ходе эксперимента на мышах.

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. Так, отделив «ген преступности», можно нарушить всю генетическую систему

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Российской газеты. – URL: <https://rg.ru/2019/01/22/vlasti-kitaia-podtverdili-rozhdenie-geneticheski-modificirovannyh-detej.html> (дата обращения: 27.09.2019).

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 однополрой семье иметь ребенка влечет за собой нарушение права ребенка на разнополрых 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 семьи<sup>1</sup>.

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, но возможно установление определенных правовых ограничений на их использование. Исчерпывающего перечня соматических притязаний человека и основанных на них соматических прав не существует.

Приведем примерный перечень соматических прав:

1) право на смерть;

---

<sup>1</sup> См.: Кабанов В.Л. Защита семьи на повестке дня международного сообщества // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2015. – № 1. – С. 150–157.

- 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;
- 6) 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)<sup>1</sup>, теории права и философии права (А.И. Ковлер, О.Э. Старовойтова)<sup>2</sup>. В международном праве данный вопрос изучается в рамках международной защиты прав че-

---

<sup>1</sup> 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 Иркутского ун-та, 2007.

<sup>2</sup> 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. – Глава 14: Личностные права: есть ли пределы? – М.: НОРМА, 2002.



ловека в сфере биоэтики (А.Х. Абашидзе, С.И. Глушкова, А.И. Йорыш, А.М. Солнцев)<sup>1</sup>.

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. Своеобразен и предмет правовых притязаний: будучи лишь отчасти материальным, он вместе с тем принципиально определен персональными характеристиками правообладателя<sup>2</sup>.

Как уже было обозначено, появление различных исследований по соматическим правам человека связаны 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 *В.Р. 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 *А. Хеллегерсом*, который употреблял его для обозначения вопроса, ставшего научной областью

---

<sup>1</sup> *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. – С. 11–14.

<sup>2</sup> См.: *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.

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, что 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 жизни<sup>1</sup>. В любом случае после своего становления биоэтика мало-помалу стала приближаться к медицинской науке, сконцентрированной на этических проблемах начала и конца жизни<sup>2</sup>.

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 от традиционной медицинской этики, которая является профессиональной этикой. Преобладающее внимание она уделяет правам и обязанностям врача по отношению к

---

<sup>1</sup> *H. ten Have, Bert Gordijn. Bioethics in a European perspective. – Springer: Kluwer Academic Publishers, 2001. – P. 17.*

<sup>2</sup> *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Формирование международно-правового регулирования вопросов биоэтики // Эскулап. Семейная медицина. – 2007. – № 1. – С. 57–60.*

пациентам, а также нормативному регулированию взаимоотношений между медицинскими работниками. Предметом биомедицинской этики является нравственное отношение общества в целом и профессионалов-медиков, особенно 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.

В рамках ООН по этой проблеме было принято достаточно много актов, включая Резолюцию ЭКОСОС 2001/39 «Генетическая конфиденциальность и недискриминация» от 26.07.2004, Резолюцию Комиссии по правам человека 2003/69 «Права человека и биоэтика» от 25.04.2003. Особо стоит отметить процесс обсуждения (с 2001 г.) проекта международной Конвенции ООН против клонирования человека в рамках 6-го 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, и это при том, что 84 члена ООН проголосовали «за» (в том числе Россия), 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 не совместимы с человеческим достоинством и защитой человеческой жизни; принять меры, необходимые для запрещения использования методов геной 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 человека<sup>1</sup>, а в 2005 г. – Всеобщая декларация о биоэтике и правах человека<sup>2</sup>, которая носит новаторский характер, особенно ее положения, касающиеся социальной ответственности, доступа к качественным медицинским услугам, неприкосновенности и конфиденциальности частной жизни, совместного использования благ<sup>3</sup>.

Всеобщая декларация о биоэтике и правах человека не является обязательной для исполнения с точки зрения международного права. Однако ее единодушное принятие государствами – участниками ЮНЕСКО является не просто символическим, но и 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

---

<sup>1</sup> Солнцев А.М. Декларация о генетических данных человека (перевод, предисловие) // Международное право – International law. – 2004. – № 3 (19). – С. 239–271.

<sup>2</sup> Резолюция 36, принятая Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее 33-й сессии «Всеобщая декларация о биоэтике и правах человека» от 19 октября 2005 г. // Московский журнал международного права. – 2006. – № 2 (62). – С. 259–272.

<sup>3</sup> Володин В.П. Комментарий к материалам 33-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО 2005 г. // Московский журнал международного права. – 2006. – № 2 (62). – С. 256.

свою очередь, прочно базируется на международно-признанных правах человека<sup>1</sup>.

Советом Европы (СЕ) регулирование соматических прав человека осуществляется в различных формах: путем принятия конвенций или рекомендаций Комитетом Министров СЕ и Парламентской Ассамблеей СЕ (далее – ПАСЕ). Защита соматических прав осуществляется в рамках юрисдикции Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ).

В рамках Совета Министров СЕ принято более 25 рекомендаций по таким вопросам, как создание банков пуповинной крови, торговля человеческими органами, вопрос 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.<sup>2</sup> Например, в своей Рекомендации от 12 октября 2017 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы заявила, что «преднамеренное редактирование зародышевой линии клеток у людей переступит грань, считающуюся этически нерушимой»<sup>3</sup>.

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 (далее – Конвенция о правах человека и биомедицине), принятая в г. Овьедо 4 апреля 1997 г. с 4 протоколами: допол-

---

<sup>1</sup> *Абашидзе А.А., Солнцев А.М.* Новое поколение прав человека: соматические права // Московский журнал международного права. – 2009. – № 1 (73). – С. 69–82.

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Texts of the Council of Europe on bioethical matters.* – V. I–I. – Strasbourg, July 2004. – URL: <http://www.coe.int/en/web/bioethics/home> (дата обращения: 01.02.2019).

<sup>3</sup> Рекомендация 2115 «Использование новых генных технологий на людях» («The use of new genetic technologies in human beings»), 2017. – URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24228&lang=en> (дата обращения: 12.09.2019).

нительным Протоколом, касающемся запрещения клонирования человеческих существ (Париж, 12.01.1998), дополнительным Протоколом относительно трансплантации органов и тканей человека (Страсбург, 24.01.2002), дополнительным Протоколом в области биомедицинских исследований (Страсбург, 25.01.2005) и дополнительным Протоколом о генетическом тестировании в медицинских целях (Страсбург, 27.11.2008). Все указанные акты вступили в юридическую силу, Российская Федерация в них не участвует<sup>1</sup>.

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 закрепляет Конвенция, необходимо отметить, прежде всего, следующие: право на выбор вмешательства или невмешательства в сферу своего здоровья (ст. 5) (данное вмешательство возможно только при свободном и осознанном согласии человека, основанном на информированности); 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 испы-

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины, 1997. – URL: [http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/ru\\_RU/7780840](http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/ru_RU/7780840) (дата обращения: 12.09.2019).

туемых, 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 и клеткам, включая кровообразующие зародышевые клетки. Целью данного дополнительного 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.<sup>1</sup> Целью этого акта является определение и гарантирование основополагающих прав в сфере биомедицинских исследований, в частности, тех лиц, которые принимают участие в таких исследованиях<sup>2</sup>.

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 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.

---

<sup>1</sup> См.: *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Нюрнбергский кодекс и дальнейшее международно-правовое регулирование вопросов биоэтики // *Российский ежегодник международного права.* – 2006. – М., 2007. – С. 122–133.

<sup>2</sup> 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.

В решениях Европейского Суда по правам человека нередко затрагиваются вопросы защиты соматических прав (согласие на лечение, обследование, удаление органов и тканей), репродуктивных прав (пренатальная диагностика, оплодотворение, аборт)<sup>1</sup>, касающиеся ст. 2, 3, 5, 6 и 8 Европейской конвенции по правам человека (например, дело «Зет (Z) против Финляндии» (25.02.1997), дело «Серинг (Soering) против Великобритании» (7.07.1989), дело «Винтерверп (Winterwerp) против Нидерландов» (24.10.1979), дело «Во (Vo) против Франции» (08.07.2004), дело «Ламберт (Lambert) против Франции» (25.06.2015) и др.)<sup>2</sup>).

Рассмотрим дело «Во против Франции», суть которого состоит в следующем. В гинекологическое отделение больницы поступили 2 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 показаниям. 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.

---

<sup>1</sup> 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. – P. 3–7. – URL: <http://www.coe.int/en/web/bioethics/european-court-of-human-rights> (дата обращения: 12.09.2019); *Дашян М.* Биоэтика права в решениях Европейского Суда по правам человека // Бизнес-Адвокат. – 2004. – № 13. – С. 21–26.

<sup>2</sup> *Монтгомери Дж.* Модификация генома человека: вызовы со стороны сферы прав человека, обусловленные научно-техническими достижениями // Прецеденты Европейского суда по правам человека. – 2018. – № 3. – С. 42–56.

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?<sup>1</sup> С момента зачатия, с 5-го 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), где в ст. 4.1 говорится: «Каждый человек имеет право на уважение его жизни. Это право защищается законом и, как правило, с момента зачатия»<sup>2</sup>. В ст. 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4.11.1950) указанный вопрос решается в общем виде: «право каждого лица на жизнь охраняется законом»<sup>3</sup>. Представляется, что ЕСПЧ мог пойти по привычному пути расширительного толкования и встать на защиту не родившегося ребенка, но большинство судей ответили отрицательно.

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 со-

---

<sup>1</sup> Подробнее по этому вопросу см.: *Романовский Г.Б.* Юридическое определение момента возникновения права на жизнь // Государство и право. – 2007. – № 11. – С. 71–78.

<sup>2</sup> Американская Конвенция о Правах Человека от 22 ноября 1969 г., Сан-Хосе. – URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rzoas3con.html> (дата обращения: 12.09.2019).

<sup>3</sup> Там же.

ставляла больших сложностей. В Институте психиатрии претенденты на смену пола проходили обследование, 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 его 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 права<sup>1</sup>. Так, например, на Юбилейном Архиерейском

---

<sup>1</sup> Карлов Ю.Е. Религия и международное право // Международное право: учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М., 2005. – С. 572–574.

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.<sup>1</sup> Отметим, что другие мировые религии также официально выразили свое отрицательное отношение по вопросу клонирования человека<sup>2</sup>.

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 Государственную Думу РФ в 1997 г., но 15 марта 2003 г. проект был отклонен в первом чтении<sup>3</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Основы социальной концепции Русской Православной Церкви. – М., 2000. С текстом Концепции можно ознакомиться на официальном Интернет-сайте Московского Патриархата. – URL: [www.mospat.ru](http://www.mospat.ru) (дата обращения: 21.04.2019). 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.

<sup>2</sup> Заявление Церковно-общественного совета по биомедицинской этике при Московском Патриархате «Об этической недопустимости клонирования человека» от 20.10.1999, мнение Святейшего Престола относительно клонирования человека в целях воспроизводства от 17.07.2003, 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.

<sup>3</sup> Постановление Государственной Думы РФ № 1253-III ГД // Правовая система «Гарант». – URL: <http://www.proleadgen.ru/garant> (дата обращения: 21.04.2019).

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 то, 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»<sup>1</sup>, в окончательном чтении приняла закон, дополняющий КоАП РФ ст. 6.21, устанавливающую ответственность за «пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних»<sup>2</sup>. Закон вступил в силу 30 июня 2013 г.

28 ноября 2018 г. был принят Указ Президента РФ № 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации». Цель принятия данного Указа обозначена как «комплексное решение задач ускоренного развития генетических технологий, в том числе технологий генетического редактирования, обеспечения разработки биологических пре-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в ст. 5 Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей». – URL: <https://rg.ru/2013/06/30/deti-site-dok.html> (дата обращения: 21.04.2019).

<sup>2</sup> Там же.

паратив, диагностических систем и иммунобиологических средств для сферы здравоохранения, биотехнологий для сельского хозяйства и промышленности, а также совершенствования мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций биологического характера и осуществлению контроля в этой области»<sup>1</sup>.

Координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти по организации данных мероприятий и осуществлять контроль за ходом их реализации назначен Совет по реализации Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 гг. Первой среди основных задач Совета обозначена подготовка предложений Президенту РФ и Правительству РФ по развитию генетических технологий, в том числе технологий генетического редактирования. Кроме того, 11 марта 2019 г. Президентом РФ был подписан Указ № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 г. и дальнейшую перспективу», которым предусматривается, помимо прочего, осуществление «генетической паспортизации населения с учетом правовых основ защиты данных о персональном геноме человека и формирование генетического профиля населения»<sup>2</sup>.

Следует подчеркнуть, что проблема, связанная с международно-правовым поощрением 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.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28.11.2018 № 680. «О развитии генетических технологий в Российской Федерации». – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43794> (дата обращения: 21.04.2019).

<sup>2</sup> Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. – URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1263086/#ixzz5kauJV9Q> (дата обращения: 09.04.2019).

Глава XI  
**КАТЕГОРИЯ УЯЗВИМОСТИ  
В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

*Е.С. Алисиевич*

Понятие «уязвимость», являясь по своей сути, скорее, социальной, чем правовой категорией, как правило, используется в международно-правовых актах по правам человека, чтобы обозначить повышенный риск стать жертвой нарушения прав человека, с которым могут столкнуться отдельные люди или социальные группы в силу присущих им характерных особенностей или воздействия внешних факторов.

В международном праве отсутствует нормативное определение уязвимости. Однако в международно-правовом обороте активно используется не только понятие «уязвимость», но и производные от него – «уязвимое положение», «уязвимая группа» и «уязвимая занятость», образующие в своей совокупности *кате́горию уязвимости*.

Согласно п. 4.5 цели 4 «Качественное образование» Целей устойчивого развития, к 2030 г. необходимо «ликвидировать гендерное неравенство в сфере образования и обеспечить равный доступ к образованию и профессионально-технической подготовке всех уровней для уязвимых групп населения, в том числе инвалидов, представителей коренных народов и детей, находящихся в уязвимом положении»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Цели в области устойчивого развития (ЦУР), 25 сентября 2015 г. – URL: [https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/sustainable-development-goals/sdg16\\_peace-and-justice.html](https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/sustainable-development-goals/sdg16_peace-and-justice.html) (дата обращения: 21.04.2019).



Согласно комментарию к ст. 6 Проекта статей о защите людей, в случае бедствий Комиссия международного права ООН отдает предпочтение нейтральному выражению «уязвимое положение», а не выражениям «уязвимые группы» или «уязвимые лица», поскольку термин «уязвимое положение» применим как к группам лиц, так и к отдельным лицам<sup>1</sup>. Развивая эту мысль, можно было бы добавить, что круг этих групп и лиц исчерпывающим образом определить невозможно, поскольку в силу различных причин каждый человек без исключения может стать уязвимым.

Некоторые ученые полагают, что рассматривать уязвимость лишь как совокупность условий и индикаторов, присущих отдельным лицам, группам или государствам – это слишком узкий подход. Уязвимость образует социальный и политический продукт, который возник и существует как результат сохраняющегося современного дисбаланса сил, иллюстрирующего реляционное отношение к состоянию уязвимости<sup>2</sup>. Такой подход к понятию «уязвимость» для международного права представляется слишком общим, требующим развития для понимания значения и возможности учета фактора уязвимости для защиты прав человека.

Понятие «уязвимое положение» встречается в отдельных международных договорах. Согласно Преамбуле Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-ми-

---

<sup>1</sup> Проект статей о защите людей в случае бедствий, КМП, 2016 // Yearbook of the International Law Commission. – 2016. – Vol. II. – Part II. – P. 11–16.

<sup>2</sup> *O'Donnell T.* Vulnerability and the international law commission's draft articles on the protection of persons in the event of disasters // International and comparative law quarterly. – 2019, July. – Vol. 68. – Issue 3. – P. 573–610. Published online by Cambridge university press. 2019, 18 June. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/vulnerability-and-the-international-law-commissions-draft-articles-on-the-protection-of-persons-in-the-event-of-disasters/cc2f675a55cd72a0c4999e84a8ce9146/core-reader> (дата обращения: 21.04.2019).

грантов и членов их семей 1990 г., государства-участники, в частности, учитывают «уязвимое положение, в котором часто оказываются трудящиеся-мигранты и члены их семей»<sup>1</sup>.

Изучению уязвимости как правовой категории посвящается все большее количество научных исследований по международному праву, особенно зарубежных<sup>2</sup>, однако его содержание и объем остаются весьма расплывчатыми и дискуссионными<sup>3</sup>.

Уязвимость, как правило, ассоциируется с незащищенностью или беззащитностью, слабостью и потребностью в особом внимании и заботе.

Уязвимость может быть обусловлена характерной особенностью конкретной социальной группы (пол, возраст, национальность, социальный статус, сексуальная ориентация и др.) или возникать у разнородной по своему составу социальной группы под воздействием внешних факторов (стихийные бедствия, война, техногенные катастрофы и др.), которые, в свою очередь, могут, повышая уязвимость не только группы, но и отдельно взятого человека, оказывать на разных людей различное влияние. Следовательно, и степень уязвимости различных подгрупп в группе и индивидов в ней под воздействием одинаковых факторов может отличаться.

Согласно преамбуле Декларации прав ребенка 1959 г., «ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости,

---

<sup>1</sup> Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г., Женева. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/migrant.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml) (дата обращения: 21.04.2019).

<sup>2</sup> *Nifosi-Sutton I.* The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law. Routledge Research in Human Rights Law. – Routledge, 2019. – 295 p.

<sup>3</sup> *Peroni L., Timmer A.* Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law // International Journal of Constitutional Law. – 2013, October. – Vol. 11. – Issue 4. – P. 1056–1085. – URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mot042> (дата обращения: 21.04.2019).

нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения»<sup>1</sup>, поэтому государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия<sup>2</sup>. При этом «дети» как социальная группа неоднородна<sup>3</sup>, поэтому для дифференциации внутри группы нередко используется понятие «особо уязвимая группа».

Понятие «особо уязвимая группа» в международно-правовых актах, как правило, охватывает неограниченный круг участников и включает в себя не только те группы, которые обычно ассоциируются с уязвимостью, но и другие возможные группы, которые могут оказаться в особо уязвимом положении в силу тех или иных обстоятельств.

В преамбуле Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии 2000 г., государства признали, что «ряд особо уязвимых групп детей, включая малолетних девочек, в большей степени подвергается риску сексуальной эксплуатации...»<sup>4</sup>. В п. 3 «а» ст. 4 Руководства Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца отмечаются особые потребности «женщин и особо уязвимых групп, которые могут включать в себя детей, перемещенных лиц, пожилых людей, инвали-

---

<sup>1</sup> Декларация прав ребенка, одобренная Генеральной Ассамблеей ООН 1386 (XIV) от 20 ноября 1959 г. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/1386%28XIV%29> (дата обращения: 21.04.2019).

<sup>2</sup> Ст. 3 (2) Конвенции о правах ребенка, принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml#a5](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml#a5) (дата обращения: 21.04.2019).

<sup>3</sup> См. подробнее: *Алисиевич Е.С.* Международная защита девочек как уязвимой группы населения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – М.: РУДН, 2015. – № 1. – С. 37–49.

<sup>4</sup> Конвенция о правах ребенка, принята Резолюцией 44/25 ГА ООН от 20 ноября 1989 г. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml#a5](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml#a5) (дата обращения: 21.04.2019).

дов и лиц, инфицированных ВИЧ и страдающих другими тяжелыми заболеваниями»<sup>1</sup>.

В Найробийских стратегиях, одобренных государствами – участниками Всемирной конференции для обзора и оценки достижений «Десятилетия женщины ООН: равенство, развитие и мир» (1985 г.) содержится обширный перечень групп женщин, нуждающихся в особой защите. Этот перечень включает женщин с физическими и умственными недостатками; женщин, подвергающихся жестокому обращению; женщин, проживающих в нищете; женщин, ставших объектом торговли и принуждаемых к занятию проституцией; женщин, лишенных традиционных средств к существованию и др.

Согласно ст. 6 «Гуманитарные принципы» Проекта статей о защите людей, в случае бедствий «реагирование на бедствия осуществляется... с учетом потребностей лиц, находящихся в особо уязвимом положении»<sup>2</sup>. Особо уязвимое положение учитывается в ст. 23 (2) Конвенции о правах ребенка 1989 г., предусматривающей «право неполноценного ребенка на особую заботу»<sup>3</sup>.

Внешних факторов, порождающих уязвимость или влияющих на характер и степень уязвимости, бесконечно много. К ним можно отнести глобализацию, мировой финансовый кризис, изменения климата, крайнюю нищету, традиционные обычаи и практики, религиозные обряды и культы.

В Декларации тысячелетия ООН 2000 г. в разд. VI «Защита уязвимых» констатируется уязвимость детей, а также

---

<sup>1</sup> Типовой закон о содействии и регулировании международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, МФКК и КП, Женева, 2007. – URL: [https://www.ifrc.org/PageFiles/125656/Model%20Act\\_rus%20\(with%20commentary\).pdf](https://www.ifrc.org/PageFiles/125656/Model%20Act_rus%20(with%20commentary).pdf) (дата обращения: 21.04.2019).

<sup>2</sup> Текст проектов статей о защите людей в случае бедствий от 11 мая 2011 г., Женева. – URL: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1133404.pdf> (дата обращения: 21.04.2019).

<sup>3</sup> Конвенция о правах ребенка, принята Резолюцией 44/25 ГА ООН от 20 ноября 1989 г. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conventions/childcon.shtml#a5](https://www.un.org/ru/documents/decl_conventions/childcon.shtml#a5) (дата обращения: 21.04.2019).

всего гражданского населения как испытывающего «наибольшие страдания в результате стихийных бедствий, геноцида, вооруженных конфликтов и других чрезвычайных гуманитарных ситуаций»<sup>1</sup>.

В руководстве ОБСЕ «Торговля людьми: идентификация потенциальных и предполагаемых жертв» 2011 г. вводится понятие «злоупотребление уязвимостью» применительно к случаям торговли людьми. Его содержание разъясняется через перечень факторов, в силу которых человек оказался в «уязвимом положении»: «в результате въезда в страну нелегально или без надлежащим образом оформленных документов; беременности или любого физического или психического заболевания или инвалидности лица, в том числе зависимости от употребления какого-либо вещества; ограниченной возможности принимать решения вследствие детского возраста, болезни, немощности или физической или психической неполноценности; обещаний или передачи денежных сумм или предоставления иных преимуществ тем, кто обладает властью над человеком; пребывания в тяжелом положении с точки зрения социального выживания или действия других соответствующих факторов»<sup>2</sup>. Уязвимое положение порождает риск злоупотребления им со стороны третьих лиц, следствием которого может быть нарушение прав человека.

---

<sup>1</sup> Декларация тысячелетия ООН. Принята Резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 г. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml502](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml502) (дата обращения: 21.04.2019).

<sup>2</sup> Торговля людьми: идентификация потенциальных и предполагаемых жертв. Подход полиции, использующей концепцию сотрудничества с населением по месту жительства // Серия публикаций ОСВПД. – Т. 10. – Вена, 2011. – URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/109945?download=true> (дата обращения: 29.09.2019); Декларация тысячелетия ООН. Принята Резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 г. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml50](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml50) (дата обращения: 29.09.2019).

Уязвимость может происходить из особенностей конкретного человека, например, наличия у него физического или умственного расстройства (индивидуальная уязвимость) или группы людей (инвалиды, дети и др.); носить ситуационный, как правило, временный, характер (человек находится в зоне вооруженного конфликта) или быть обусловленной обстоятельствами (отсутствие работы, финансовая нужда). При этом может иметь место совокупность факторов уязвимости, усугубляющих положение человека.

В постановлении по делу «Хейнрих против Германии» Европейский суд по правам человека (далее – Европейский суд) констатировал уязвимость пожилых людей, находящихся в специальных учреждениях по уходу (домах престарелых)<sup>1</sup>.

Принадлежность к определенной социальной группе может порождать уязвимость всех ее членов в силу наличия такой общей отличительной характеристики, которая порождает социальную изоляцию, стигматизацию или преследования со стороны остальных членов социума, этой отличительной характеристикой не обладающих.

Преследование, в свою очередь, может быть связано с серьезными нарушениями прав человека, включая угрозу жизни или свободе. В Руководящих принципах по международной защите жертв торговли людьми УВКБ ООН, в частности, отмечается, что общей отличительной особенностью такой социальной группы «может служить что-то врожденное, неизменное или иное неотъемлемое для идентичности, сознания или реализации лицом прав человека»<sup>2</sup> (п. 37), например, их общее прошлое или общий перенесенный опыт. Эта общая характеристика должна быть отличительной особенностью в соответствующем социуме, т.е. у них всегда

---

<sup>1</sup> Heinisch v Germany, № 28274/08 ECtHR, 21 July 2011, § 71.

<sup>2</sup> Руководящие принципы по соблюдению прав человека в процессе возвращения жертв торговли людьми в страну происхождения, 2006 г. Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам правам человека (БДИПЧ) Ul. Miodowa 100, 0-251 Warsaw-Poland.

должен быть этот общий для них атрибут и общество должно воспринимать их как отдельную группу. Этот атрибут (пол, раса, религия, национальность, политические убеждения) нередко служат причиной дискриминационного отношения.

Действительно, уязвимость и дискриминация тесно связаны между собой. Так, Европейский Суд по правам человека регулярно затрагивал вопрос уязвимости, рассматривая жалобы на нарушение ст. 14 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод 1950 г. – ЕКПЧ (запрещение дискриминации).

В Постановлении по делу «D.H. и другие против Чехии» (дело о дискриминации на основании расовой принадлежности в сфере образования) Европейский суд счел, что в результате их бурной истории и постоянного изгнания цыгане стали особым типом обездоленных и уязвимых меньшинств и поэтому нуждаются в особой защите<sup>1</sup>.

Более четкие контуры понятие «уязвимая группа» приобрело в постановлении Европейского суда по делу «Алахос Кисс против Венгрии» 2010 г. (дело о праве голоса лиц с психическими расстройствами). Рассматривая жалобу заявителей на предполагаемое нарушение ст. 3 Протокола 1 к ЕКПЧ, Европейский Суд, в частности, отметил, что если ограничение прав человека распространяется на особо уязвимую группу в обществе, то пределы усмотрения государства значительно уже и для установления таких ограничений должны быть очень веские причины. Суд объяснил свою позицию тем, что такие группы исторически были жертвами предрассудков, имевших долгосрочные последствия, что, в частности, приводило к их социальной изоляции. Существующее в отношении них предубеждение может повлечь за собой законодательные стереотипы, которые

---

<sup>1</sup> Heinisch v Germany, № 28274/08 ECtHR, 21 July 2011, § 182.

будут препятствовать индивидуальной оценке их возможностей и потребностей<sup>1</sup>.

В постановлении по делу «Киютин против России» (дискриминация лиц с ВИЧ-положительным статусом) Европейский Суд назвал пол, расовую или этническую принадлежность, а также сексуальную ориентацию и инвалидность основанием дискриминации, потенциально связанным с уязвимыми группами<sup>2</sup>. Применяя подход, учитывающий уязвимость группы (*vulnerable group approach*) к фактическим обстоятельствам дела Киютина, Европейский суд обратил внимание на широко распространенную стигматизацию и отчуждение, с которыми сталкиваются люди, живущие с ВИЧ/СПИДом (§ 64).

В ряде дел Европейский Суд признал уязвимой группой женщин – жертв домашнего насилия, констатировал нарушение государствами-ответчиками своих позитивных обязательств по расследованию случаев семейно-бытового насилия и указал, что, среди прочего, уязвимость заявителец является результатом того, что домашнее насилие в соответствующих странах допускается и воспринимается как норма<sup>3</sup>. Среди таких дел – дело «Володина против России», по которому Европейский Суд 9 июля 2019 г. вынес первое постановление о домашнем насилии против Российской Федерации<sup>4</sup>.

Все приведенные выше дела отличает обусловленность уязвимости социальными предубеждениями и стереотипами, исторически существующими в обществе в отношении определенных социальных групп.

---

<sup>1</sup> Alajos Kiss v Hungary, № 38832/06, ECtHR, 20 May 2010, § 42.

<sup>2</sup> Kiyutin v Russia, № 2700/10, ECtHR, 10 March 2011, § 63.

<sup>3</sup> См., напр.: T.M. and C.M. v the Republic of Moldova, № 26608/11, ECtHR, 28 January 2014, § 60; Halime Kiliç v Turkey, № 63034/11, ECtHR, 26 June 2016, § 120; Talpis v Italy, № 41237/14, ECtHR, 2 March 2017, § 99, 115; Bălșan v Romania, № 49645/09, ECtHR, 23 May 2017, § 82.

<sup>4</sup> Volodina v Russia, № 41261/17 ECtHR, 9 July 2019.



Таким образом, сама по себе характеристика человека или группы (пол, возраст и др.) может рассматриваться как создающая риск стать жертвой нарушения прав человека, но не порождающая автоматически нарушение прав человека. К нарушению прав человека приводит несовершенство законодательства и правоприменительной практики, часто возникающее в силу сложившихся в конкретном социуме стереотипов и предрассудков.

В Замечании общего порядка № 20 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, в частности, отмечается, что социальное и экономическое положение какого-либо живущего в условиях нищеты или являющегося бездомным лица может быть результатом повсеместной дискриминации, стигматизации и негативных стереотипов, что может приводить к отказу в доступе или неравному по сравнению с другими доступу к образованию и охране здоровья того же качества, а также к отказу в доступе или неравному доступу в публичные места<sup>1</sup>.

В ряде международно-правовых актов выделяются конкретные уязвимые группы. Согласно п. 6.18 п. «С» «Защита уязвимых групп населения» гл. 6 раздела «Социальные и экономические аспекты» Повестки дня на XXI в., принятой Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.), «особое внимание следует уделять защите и просвещению уязвимых групп населения, в частности, детям, молодежи, женщинам, коренным народам и беднейшим слоям населения, а также потребностям пожилых людей и инвалидов в медицинском обслуживании»<sup>2</sup>. Однако в некоторых случаях позициони-

---

<sup>1</sup> Замечание общего порядка № 20 «Недискриминация экономических, социальных и культурных прав» (п. 2 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). – Док. E/C.12/GC/20, 2 July 2009.

<sup>2</sup> Повестка дня на XXI в., принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21\\_ch6d.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch6d.shtml) (дата обращения: 29.09.2019).

рование конкретной группы в качестве уязвимой может повлечь за собой определенные риски, например, усилить негативное отношение к ней в обществе. Этот вопрос возник в связи с делом «Хамтоху и Аксенчик против России» (дело о дискриминации в связи с тем, что пожизненное заключение как мера наказания в России не применяется в отношении женщин и детей). Рассматривая данное дело, судьи Европейского Суда разделились на сторонников необходимости особой защиты женщин от смертной казни и противников такого подхода, утверждавших, что это – патерналистский подход, укрепляющий стереотипные представления о женщинах<sup>1</sup>.

Кроме того, человек может сам быть не готов к тому, чтобы его относили к уязвимой группе. Например, в деле «Претти против Соединенного Королевства» заявительница выступала против того, чтобы ее относили к уязвимой группе, объединяющей людей по критерию отношения к оказанию помощи в самоубийстве, и апеллировала к уважению ее права на самоопределение личности по смыслу ст. 8 ЕКПЧ (право на уважение частной и семейной жизни)<sup>2</sup>.

Уязвимое положение может являться следствием объективно существующих обстоятельств или может быть создано искусственно с целью последующего злоупотребления таким положением.

Искусственно созданная уязвимость может вызываться (но не ограничиваться) социальной, культурной или языковой изоляцией; нелегальным статусом; любой зависимостью, культивируемой, например, через наркозависимость или романтическую привязанность, а также посредством использования культурных или религиозных обрядов или традиционных практик. Целью формирования уязвимости человека, как правило, является извлечение выгоды из его

---

<sup>1</sup> Khamtokhu and Aksenchik v Russia, № 40, ECtHR, 2017, § 80–81.

<sup>2</sup> Pretty v United Kingdom, № 2346/02, ECtHR, 2 April 2002.

зависимости, например, посредством эксплуатации. Злоупотребление уязвимым положением часто сопровождается физическим и психологическим воздействием на жертву, принуждающим его/ее смириться с уязвимым положением. Искусственно создается ситуация, в которой находящийся в ней человек не имеет иного реального и приемлемого выбора, кроме как подчиниться злоупотреблению.

Ситуация искусственно созданной уязвимости с последующим злоупотреблением встречается в случаях насилия над женщинами, домашнего насилия, торговли людьми с целью сексуальной эксплуатации, принуждения к труду или совершения противоправных действий. В 2012 г. Управление ООН по наркотикам и преступности опубликовало адресованное государствам Руководство по вопросу злоупотребления уязвимым положением, призванное оказать содействие государствам – членам ООН в выполнении Протокола ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее 2000 г., дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности<sup>1</sup>. Из п. 5.3 Руководства, в частности, следует, что свидетельства злоупотребления уязвимым положением могут быть неочевидны, особенно когда жертвы сохраняют зависимость или иным образом связаны с теми, кто злоупотребляет их уязвимостью. Согласно Руководству, для установления факта злоупотребления уязвимостью требуются два компонента – наличие уязвимости и злоупотребление уязвимостью.

В условиях глобализации и финансовой неустойчивости, затрагивающей все страны мира, все большее распространение получает так называемая уязвимая занятость (*vulnerable employment*). Согласно Докладу «Мировое эко-

---

<sup>1</sup> Принят Резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 г. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/protocol1.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.shtml) (дата обращения: 25.03.2018).

номическое положение и перспективы на 2010 г.» Комитета по политике развития (КПР), который является вспомогательным органом ЭКОСОС, «в развивающихся странах отмечено увеличение уязвимой занятости и бедности среди работающего населения. В развивающихся странах, где основная потеря занятости отмечена в секторах, производящих продукцию на экспорт, особую тревогу вызывает резкое увеличение уязвимой (незащищенной, легко теряемой) занятости и бедности среди работающего населения. В Восточной и Южной Азии уязвимая занятость достигает 70% рабочей силы и, по имеющимся данным, эта доля значительно увеличилась в результате кризиса...»<sup>1</sup>. Лица с уязвимой занятостью – это, прежде всего, самозанятые работники и лица, работающие на семейном предприятии и вносящие вклад в доходы семьи<sup>2</sup>. МОТ неоднократно давала разъяснения относительно того, в чем заключается уязвимость такой занятости. Работники данной категории редко имеют официально оформленные трудовые договоры, поэтому обычно трудятся в условиях, которые нельзя назвать условиями достойного труда. Уязвимая занятость часто характеризуется неадекватной оплатой труда, низкой производительностью и тяжелыми условиями работы. Значительную долю уязвимых работников во всех регионах мира составляют женщины<sup>3</sup>.

В целом уязвимость имеет комплексный характер, а факторы, ее образующие, как правило, тесно взаимосвяза-

---

<sup>1</sup> URL: [www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html](http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html) (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>2</sup> Такое определение уязвимой занятости приводится, например, в докладе Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна «Цели развития тысячелетия»: доклад за 2012 г. – URL: <http://www.un.org/russian/millenniumgoals> (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>3</sup> См. подробнее, например, Доклад МОТ о периодически обсуждаемых вопросах по проблемам занятости «Политика в сфере занятости во имя социальной справедливости и справедливой глобализации» (Доклад VI), 2010 г.

ны. Неблагоприятные экономические и экологические условия приводят к нищете и социальной изоляции, порождающим в своей совокупности ситуацию уязвимости, в которой оказывается те, кто, как правило, итак нуждается в особой заботе и внимании со стороны как международного сообщества, так и государств.

Множественность факторов, влекущих за собой уязвимость, приводит к так называемой мультиуязвимости, преодоление которой возможно только при условии выработки комплексного подхода, учитывающего каждый в отдельности фактор уязвимости и одновременно обеспечивающий совокупный учет всех этих факторов при выработке соответствующих мер обеспечения и защиты тех, чьи права нарушаются<sup>1</sup>.

Глобальная цель принятия таких мер заключается в том, чтобы каждый, независимо от его индивидуальных особенностей, имел возможность в полном объеме пользоваться принадлежащими ему от рождения правами и свободами человека и не оказывался в ситуации, когда это становится невозможным.

Вместе с тем множественность факторов, порождающих риск уязвимости, может привести к появлению бесконечного множества уязвимых групп. Это создает риск нивелирования значения учета фактора уязвимости для обеспечения эффективной защиты прав человека, поэтому к определению понятия «уязвимость» следует подходить, скорее, ограничительно, чем расширительно.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Алисиевич Е.С.* К вопросу об определении понятия «уязвимые группы» в международном праве прав человека // *Евразийский юридический журнал.* – 2013. – № 1. – С. 29–33.

Глава XI  
**ВЫЗОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

*М.Н. Копылов,  
С.М. Копылов*

Вопросам охраны окружающей среды в Декларации тысячелетия ООН 2000 г.<sup>1</sup> 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 и пользоваться благами, предоставляемыми природными ресурсами, то п. 23 содержит уже более конкретную программу действий, необходимых для достижения целей, изложенных ранее.

Хотя международным экологическим отношениям и свойственна декларативность, тем не менее события и факты, которые происходили в последней четверти XX в., наглядно демонстрируют справедливость проявленного здесь беспокойства. Например, по словам видных отечественных экологов, только опора на природные силы, на естественный потенциал живой биоты способна, может быть, предотвратить наихудший вариант дальнейшего развития – демографический коллапс, обвальное падение численности населения, эрозию основ современной цивилизации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций 2000 г. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>2</sup> 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 подсчитали, 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 возможности<sup>1</sup>.

Хорошо известно, что разрушение природных экосистем на огромных территориях суши, а также в акваториях полузамкнутых морей и прибрежной океанической зоны является главным экологическим итогом хозяйственной деятельности человека<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> *Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е.* Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 159.

щую среду<sup>1</sup>, а говоря о концепции устойчивого развития, он предлагает дополнить три ее традиционные основы четвертой – духовной, играющей, по его мнению, ведущую, определяющую роль<sup>2</sup>.

Ориентация на право на благоприятную окружающую среду позволяет показать: во-первых, окружающая среда является одним из решающих факторов, влияющих на здоровье человека; во-вторых, защита окружающей среды является важной составляющей современной доктрины прав человека. 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%).

В своем особом мнении по делу «Габчиково – Надьмарош» (Венгрия против Словакии, 1997 г.) вице-президент Международного суда ООН К.Г. Виранантри<sup>3</sup> 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

---

<sup>1</sup> Хотя он является соавтором монографии: Бринчук М.М., Урсул А.Д., Мاستушкин М.Ю. Правовые аспекты устойчивого развития. – М.: Ступени, 2005.

<sup>2</sup> См., напр.: Бринчук М.М. Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Государство и право. – 2014. – № 9. – С. 15–24.

<sup>3</sup> См.: Дело «Габчиково – Надьмарош» (Венгрия против Словакии) // I.C.J., Judgment. – 25.09.1997 (Отдельное мнение Судьи Виранантри). – URL: [http://www.icj-cij.org/homepage/ru/reports/report\\_2011-2012.pdf](http://www.icj-cij.org/homepage/ru/reports/report_2011-2012.pdf) (дата обращения: 29.09.2019).



среду было обстоятельно обсуждено при подготовке и в процессе проведения Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды в 1972 г. В принятой на ней Декларации принципов участники отказались прямо 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»<sup>1</sup>. 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 1972 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 человека<sup>2</sup>. В настоящее время в доктрине международного права оформились три основных подхода к проблеме экологических прав человека: использование существующих прав для достиже-

---

<sup>1</sup> Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, 3–14 июня 1992 г. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>2</sup> См., напр.: *Нефедов Б.И.* Соотношение международного и внутригосударственного права: проблема формирования межсистемных образований: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2012. – С. 15; *Бринчук М.М.* Экологическое право: учебник. – М.: Эксмо, 2010. – С. 122–149.

ния 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 права, включая решение Международного суда ООН о создании в 1993 г. камеры по экологическим вопросам<sup>1</sup>, 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 прав: право на благоприятную окружающую среду; право на доступ к экологической информации; право на участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды; право 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 природное, 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 самодостаточен<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Однако 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.

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 119.

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 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» 1992 г.<sup>1</sup>, 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);

---

<sup>1</sup> Environment and Development // Terminology Bulletin. – N. Y.: UN, 1992. – № 344. – P. 6–12.

- здоровая, благоприятная для здоровья окружающая среда (healthy environment);
- благоприятная окружающая среда (enabling environment);
- здоровая, безопасная, благоприятная окружающая среда (sound, satisfactory and healthy environment).

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, чтобы полнее очертить его рамки, в частности, предельно допустимые концентрации (ПДК) веществ в воде, 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., которая в ст. 24 устанавливает: «Все народы имеют право на общий удовлетворительный уровень окружающей среды, благоприятствующий их развитию»<sup>1</sup>. При этом обращает на себя внимание тот факт, что акцент здесь 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»<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>, участии

---

<sup>1</sup> См.: *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Юбилей Африканской хартии прав человека и народов // *Евразийский юридический журнал*. – 2012. – № 2 (45). – С. 22–25.

<sup>2</sup> Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Протокол Сан-Сальвадор), 1988. – URL: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html> (дата обращения: 29.09.2019).

<sup>3</sup> Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml) (дата обращения: 29.09.2019).

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. В этом документе содержится 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 антропогенного 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 климата<sup>1</sup>, 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.

Неслучайно Совет по правам человека в своей Резолюции 7/23 «Права человека и изменение климата» от 28 марта 2008 г. признал, что изменение климата создает непосредственную и далеко идущую угрозу для людей и общин во

---

<sup>1</sup> См.: Climate Change, Migration and Displacement: who will be affected, 2008. – URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf> (дата обращения: 29.09.2019).

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<sup>1</sup>. Приняв на следующий год Резолюцию 10/4 «Права человека и изменение климата», Совет вместе с УВКПЧ разработал и представил свои рекомендации на 15-ю Конференцию Сторон РКИК в Копенгагене. В дальнейшем такое сотрудничество с участниками РКИК было продолжено.

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 10-й годовщине Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 2002 г., и приступить к предусмотренному им сокращению выбросов «парниковых» газов;

- активизировать 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;

---

<sup>1</sup> 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](http://ap.ohchr.org/documents/R/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf) (дата обращения: 29.09.2019).



– 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.

Неслучайно поэтому принятие 18 сентября 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН итогового документа саммита ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.». 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, 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.

Две цели, по существу, воспроизводят цели Декларации тысячелетия: Цель 13 «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями» и Цель 15 «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».

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 10-летию Конференции ООН в Рио-де-Жанейро 1992 г. не удалось ввести в действие Киотский протокол. После от-

каза 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. его ратифицировала. 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.

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) установлен ст. 12 Киотского протокола – это 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 больше<sup>1</sup>.

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 долгожите-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Копылов М.Н., Якушева Е.А.* Гибкие механизмы Киотского протокола 1997 г. // Московский журнал международного права. – 2007. – № 4 (68). – С. 63–81.

лем<sup>1</sup>. 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.

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»<sup>2</sup>; во-вторых, ее участникам не удалось по существу договориться ни о чем, вследствие чего был принят акт под названием «Копенгагенский аккорд»<sup>3</sup>.

После Копенгагенской конференции было проведено еще немало конференций сторон РКИК в Канкуне (Мексика, 2010 г.), Дурбане (ЮАР, 2011 г.), Дохе (Катар, 2012 г.) и 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, полити-

---

<sup>1</sup> См.: *Копылов М.Н., Басырова Е.Р.* Механизм чистого развития в системе гибких механизмов Киотского протокола 1997 г. // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 7 (38). – С. 28–30.

<sup>2</sup> 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 своих 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.

<sup>3</sup> «Копенгагенский аккорд» – политическое заявление, занимающее 3 страницы и полное внутренних противоречий между ведущими державами мира, разрешить которые так и не удалось.

ков 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 °С по отношению к доиндустриальному периоду развития, не забывая при этом о задаче удерживать этот рост в рамках 1,5 °С.

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.

В настоящее время для всех государств является очевидным, что проблема изменения климата – во всех ее многочисленных и разнообразных проявлениях – и дальше будет оставаться вызовом и российской, и европейской, и глобальной безопасности.

В данном случае в этом ключе необходимо также рассмотреть проблему, связанную с лесопользованием. 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, 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 уязви-

мым к изменению климата, относят мангровые заросли, бореальные, тропические, туманные и сухие леса<sup>1</sup>.

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.

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 благоприятную альтернативу ископаемым видам топлива; 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 лесов (REDD). В результате был достигнут широкий консенсус, согласно которому устойчивое лесопользо-

---

<sup>1</sup> Forests. Climate Change, Biodiversity and Land Degradation. Joint Liaison Group of the Rio Conventions. – URL: [http://unfccc.int/resource/docs/publications/forest\\_eng.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/forest_eng.pdf) (дата обращения: 29.09.2019).

вание 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.

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 это 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 необходимо «не просто использовать широкую экономическую реформу в качестве главного средства для осуществления стоимостной переоценки существующих тропических влажных лесов: это слишком слабое оружие»<sup>1</sup>. 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 лесопользования.

Сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов (REDD) представляет собой совокупность

---

<sup>1</sup> *Douglas J., Simula M. The Future of the World's Forests: Ideas vs Ideologies (World Forests). Ser.: World Forests. – Vol. 7. – London, N. Y., 2010. – P. 18.*

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 15-й 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+; 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, – 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 фауны<sup>1</sup>.

По данным Агентства охраны окружающей среды, сохранение биоразнообразия играет важную роль в поддержании здоровья экосистем, которые обеспечивают нам питание, чистый воздух и воду<sup>2</sup>. 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 среды<sup>3</sup>.

Очевидно, что такая перспектива напрямую угрожает осуществлению человеком своего права на здоровье.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Емельянова Н.Н., Копылов М.Н., Копылов С.М. и др. Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. – М.: Статут, 2012. – С. 190.

<sup>2</sup> Biodiversity and Human Health. – URL: <http://www.epa.gov/ncer/biodiversity> (дата обращения: 2.03.2019).

<sup>3</sup> World Malaria Report, 2010. – URL: <http://www.who.int/malaria/publications/atoz/9789241564106/en/index.html> (дата обращения: 2.03.2019).

В частности, это привело к принятию в 1992 г. на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро «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 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 форумов 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 (ЕСА-ФЛЕГ) 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 нормотворческого процесса, равно как и без учета межсекторального подхода. В результате между выработываемыми документами, как, впрочем, и между меж-

дународными экологическими соглашениями, регулирующими различные аспекты природоохранной деятельности, отсутствует какая-либо координация, а сами акты вступают в противоречие между собой.

Наиболее наглядный пример – параллельная разработка РКИК и Конвенции о биологическом разнообразии, проходившая в различных структурных форматах и завершившаяся почти одновременным принятием этих документов в 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 лесоводства<sup>1</sup>. Ситуация осложняется и тем, что ни одна из созданных позднее Конференций ООН даже не попыталась расставить приоритеты между этими договорами.

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. (такими как, например, Секретариатом Рамсарской конвенции 1971 г. о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве места обитания для водоплаваю-

---

<sup>1</sup> См.: *Mc Neeley 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.*

щих птиц; конвенциями об охране биоразнообразия; Конвенцией ООН 1994 г. по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке; РКИК 1992 г., а также 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, в 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»<sup>1</sup>.

Кроме того, МСОП уделяет особое внимание 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 и др.

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 механиз-

---

<sup>1</sup> Лесной бюллетень. – М., 2005. – № 28. – URL: <http://old.forest.ru/rus/bulletin/28/2.html> (дата обращения: 2.03.2019).

мы. 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.

В связи с этим важно отметить, что, 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 “легких” планеты, это особенно важно»<sup>1</sup>.

Необходимо также отметить, что в 2019 г. на Саммите ООН по мерам в области изменения климата<sup>2</sup> Российская Федерация присоединилась к Парижскому соглашению 2015 г. хотя и без финансовых обязательств, однако с пони-

---

<sup>1</sup> 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> (дата обращения: 2.03.2019).

<sup>2</sup> Подробнее см.: Официальный сайт ООН. – URL: <https://www.un.org/ru/climatechange/un-climate-summit-2019.shtml> (дата обращения: 2.03.2019).

манием экологических угроз, которые стоят перед государством, и готовностью к постепенному переформатированию и декарбонизации экономики. Председатель Правительства России отметил также, что возможные изменения климата представляют угрозу для экологического баланса, сельского хозяйства и безопасности людей, которые живут в условиях вечной мерзлоты.

Сегодня отсутствие четких ответов на эти и ряд других вопросов становятся особенно зловещими, поскольку наша планета движется по сценарию роста глобальной температуры на 4 °С, 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 °С. Для этого, согласно рекомендациям МГЭИК, необходимо снизить глобальные выбросы на 25–40% к 2020 г. и на 50–80% к 2050 г.

Согласно новой оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК)<sup>1</sup>, для ограничения глобального потепления до 1,5 °С понадобятся оперативные, масштабные и беспрецедентные изменения во всех аспектах общества. Обеспечив явные преимущества для людей и природных экосистем, ограничение глобального потепления до 1,5 °С по сравнению с 2 °С может сопровождаться созданием более устойчивого и справедливого общества.

В Бюллетене Всемирной метеорологической организации 2018 г. по парниковым газам<sup>2</sup> публикуются данные о концентрации парниковых газов в земной атмосфере. В докладе отмечается, что уровни удерживающих тепло парниковых газов в атмосфере достигли очередного рекордного

---

<sup>1</sup> Доклад МГЭИК о климате 2018 г. – URL: <http://www.ipcc.ch/report/sr15> (дата обращения: 2.03.2019).

<sup>2</sup> Бюллетень ВМО по парниковым газам 2018 г. – URL: [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=5455](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=5455) (дата обращения: 2.03.2019).

значения, согласно данным Всемирной метеорологической организации. Не наблюдается никаких признаков обращения вспять этой тенденции, которая ведет к долгосрочному изменению климата, повышению уровня моря, закислению океана и более экстремальным погодным условиям.

Ключевой доклад Программы ООН по окружающей среде<sup>1</sup> представляет собой окончательную оценку разрыва в уровне выбросов, т.е. разрыва между ожидаемыми уровнями выбросов в 2030 г. по сравнению с уровнями, соответствующими цели на уровне 1,5–2 °С. В докладе отмечается, что уровень глобальных выбросов растет, поскольку национальные обязательства по борьбе с изменением климата оказываются недостаточными. Тем не менее растущий импульс со стороны частного сектора и неиспользованный потенциал инноваций и «зеленого» финансирования предлагают пути для преодоления разрыва в уровнях выбросов.

Необходимо также отметить, что следующие 2–3 года являются решающим периодом, в течение которого будет принят целый ряд политических и инвестиционных решений, которые определяют будущее на последующие 10–15 лет. В докладе «Новая климатическая экономика» отмечается, что лидеры уже пользуются захватывающими экономическими и рыночными возможностями, которые предлагает новый подход к росту, в то время как отстающие не только упускают эти возможности, но и подвергают всех новым вызовам экологической безопасности. Если же все воспользуются новым подходом, то это может принести свыше 26 трлн дол. США и сделать мир более устойчивым, особенно с учетом Целей устойчивого развития на 2030 г.

---

<sup>1</sup> Доклад программ ООН по окружающей среде о разрыве в уровнях выбросов 2018 г. – URL: <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2018> (дата обращения: 2.03.2019).



## ОБ АВТОРАХ

**Абашидзе Аслан Хусейнович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Юридического института Российского университета дружбы народов, Заслуженный юрист РФ, член 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.

**Алисиевич Екатерина Сергеевна** – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой международного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Белоусова Анастасия Александровна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов.

**Дементьев Андрей Андреевич** – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов.

**Ильяшевич Марианна Викторовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов.

**Киселева Екатерина Вячеславовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов.

**Конева Александра Евгеньевна** – кандидат юридических наук, ассистент кафедры международного права Юридического

института Российского университета дружбы народов, магистр по правам человека и демократизации (Европейский межвузовский центр по правам человека и демократизации).

**Копылов Станислав Михайлович** – профессор кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор.

**Маличенко Владислав Сергеевич** – кандидат юридических наук, начальник отдела сравнительно-правовых исследований Института инновационно-образовательных программ в здравоохранении Российского университета дружбы народов.

**Ручка Олег Анатольевич** – соискатель кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов.

**Солнцев Александр Михайлович** – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой международного права Юридического института Российского университета дружбы народов.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ (А.Х. Абашидзе) .....	3
Глава I. УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ ИЗМЕНЯЮЩЕГОСЯ МИРА (А.Х. Абашидзе) .....	6
Глава II. ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ПРЕЖНИХ И НОВЫХ ВЫЗОВОВ (А.Х. Абашидзе, А.Е. Конева) .....	45
Глава III. НИЩЕТА НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ – СЕРЬЕЗНЫЙ ВЫЗОВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВУ (А.Х. Абашидзе, А.Е. Конева, А.А. Дементьев) .....	71
Глава IV. БОРЬБА С НЕРАВЕНСТВОМ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ (М.В. Ильяшевич) .....	96
Глава V. СОВРЕМЕННЫЕ МАСШТАБЫ И ФОРМЫ РАБСТВА – ВЫЗОВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВУ (С.М. Копылов) ...	113
Глава VI. СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ (Е.В. Киселева) .....	136
Глава VII. СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ ЭФФЕКТИВНОМУ ФУНКЦИОНИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (А.Х. Абашидзе, А.Е. Конева) .....	156
Глава VIII. УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ (А.Х. Абашидзе, В.С. Маличенко, А.А. Белоусова) .....	193
Глава IX. НОВЫЕ ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ ЧЕЛОВЕКА И ИНИЦИАТИВЫ ПО ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЮ (О.А. Ручка) .....	279

Г л а в а X. ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИМ ПРОГРЕССОМ: СОМАТИЧЕСКИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ( <i>А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев</i> ) .....	349
Г л а в а XI. КАТЕГОРИЯ УЯЗВИМОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ( <i>Е.С. Алисиевич</i> ) .....	368
Г л а в а XII. ВЫЗОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ( <i>М.Н. Копылов, С.М. Копылов</i> ) .....	382
ОБ АВТОРАХ .....	409

*Научное издание*

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА  
И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА**

Технический редактор *Е.В. Попова*  
Компьютерная верстка *Н.В. Малаховская*  
Дизайн обложки *Ю.Н. Ефремова*

Подписано в печать 06.04.2020. Формат 60×84/16  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс  
Усл. печ. л. 24,18. Тираж 500 экз. **Заказ**

---

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 ЗАПИСЕЙ

---

ДЛЯ ЗАПИСЕЙ

---