

Е.В. Аристов

**Бедность:
понятие и явление
Юридический аспект**

**Юнити
Закон и право**

**Москва
2015**

УДК 364.662:[341.231.14+342.734]
ББК 60.541.32+67.400.323+67.911.11
А81

Научный рецензент:

профессор кафедры конституционного права
юридического факультета им. М.М. Сперанского
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
доктор юридических наук
Догадайло Екатерина Юрьевна

заместитель декана юридического факультета по науке
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет»
доктор юридических наук
профессор
Кузнецова Ольга Анатольевна

Аристов Е.В. Бедность: понятие и явление. Юридический аспект: монография / Е.В.Аристов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. – 79 с. – (Серия «Научные издания для юристов»).

ISBN 978-5-238-02779-1

Настоящее издание посвящено научно-юридическому исследованию темы бедности.

Показаны многомерность, многоаспектность и имплицитная комплексность понятия бедности, причины её возникновения и существования, концептуальные подходы к пониманию и восприятию бедности с точки зрения международного права и с точки зрения конституционного права. Исследованы конституционное право на ограждение и защиту от бедности, особенности влияния императивов социальности государства на функции государства.

Издание предназначено для научных работников, преподавателей, аспирантов и докторантов, студентов юридических и экономических вузов, руководителей и сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления, а также для всех, кто интересуется данной тематикой.

Содержание

Введение	
Глава 1. Понятие и особенности онтологии бедности	
§ 1.1. Дефиниции понятия бедности	
§ 1.2. Многомерность, многоаспектность и имплицитная комплексность понятия бедности	
§ 1.3. Корреляция между бедностью и другими неблагоприятными явлениями в обществе (социальное неравенство, социальная изоляция)	
§ 1.4. Причины возникновения бедности и увеличения масштабов данного явления	
Глава 2. Международно-правовой аспект бедности	
§ 2.1. Концептуальные подходы к пониманию и восприятию бедности с точки зрения международного права	
§ 2.2. Международные документы о защите прав человека, содержащие гарантии свободы от бедности	
§ 2.3. Меры по аллевиации и редуцированию бедности на международном уровне	
§ 2.4. Деятельность международных организаций, направленная на аллевиацию и редуцирование бедности	
2.4.1. Деятельность, проекты и документы ООН и ВОЗ в рассматриваемой сфере	
2.4.2. Деятельность, проекты и документы Международного Валютного Фонда и Всемирного банка в рассматриваемой сфере	
2.4.3. Деятельность, проекты и документы европейских институций в рассматриваемой сфере	
Глава 3. Бедность с точки зрения конституционного права	

§ 3.1. Бедность и права человека. Конституционное право на защиту от бедности как одно из основных прав человека

§ 3.2. Бедность и социальное государство (государство благосостояния)

§ 3.3. Бедность и демократия

Глава 4. Аллевиация и редуцирование бедности

§ 4.1. Аллевиация и редуцирование бедности: история вопроса

§ 4.2. Подход к решению проблемы бедности, основанный на необходимости обеспечения защиты прав человека

§ 4.3. Государственные стратегии по аллевиации и редуцированию бедности и меры, подлежащие реализации в рамках этих стратегий

Заключение

Введение

В Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2003, 2004, 2005, 2007, 2008 и 2009 годов проблеме преодоления бедности населения, обязательствам государства в этой сфере было уделено самое пристальное внимание, эта проблема напрямую была обозначена. В Посланиях 2006, 2010, 2011, 2012, 2013 и 2014 годов эта проблема была затронута опосредованно. И всё это свидетельствует о чрезвычайной важности понимания необходимости преодоления проблемы бедности населения в современном социальном, правовом, демократическом государстве.

Бедность является крайне опасным явлением, это «эпидемия» XXI века, поражающая регионы, страны, континенты. Вакциной от неё может стать лишь незамедлительные, комплексные меры, принятые мировым сообществом. Как состояние голодной жизни, бедность существовала всегда. По данным ООН, в настоящее время свыше 1 миллиарда человек в мире живут менее чем на один доллар в день. Более 2,7 миллиардов землян имеют ежедневный доход менее 2 долларов. Более 840 миллионов человек хронически голодают, и более одного миллиарда не имеют доступа к безопасной питьевой воде. 24 тысячи человек ежедневно умирают из-за голода¹. 40–48 % населения мира – бедные, а 16–19 % – сверхбедные.

¹ Проблема бедности в Российской Федерации / Аналитический вестник № 11 / Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы ФС РФ. – М., 2009. (Серия: «Социальная политика»).

Сегодняшние условия санкционной войны против России, значительно актуализировали линейку рисков бедности для населения.

По мнению Т. Малевой, текущий кризис в России привел к резкому росту бедности, весной 2015 года уже почти 23 млн. человек имели доходы ниже прожиточного минимума. При снижении реальных располагаемых доходов населения на 5 % и реальной зарплаты на 10 % этот рост бедности был неизбежен².

Точны и справедливы эти оценки или нет, не столь важно, поскольку проблема бедности в России, действительно, существует, и в нынешних условиях безотлагательно требуется принятие необходимых экстренных мер превенции ухудшения социально-экономического порядка в нашей стране. А это, в свою очередь, предопределяет необходимость переосмысления самого понятия бедности и корреспондирующих ему обязательств государства.

Многообразие толкований бедности ведет к разным подходам к осмыслению ее причин, сущностных черт, способов преодоления³. А это затрудняет принятие адекватных мер государственной политики по «борьбе» с бедностью.

Впрочем, мы исходим из того, что термин «борьба с бедностью» носит не вполне юридически корректный характер. Здесь более уместен и обоснован получивший распространение в иностранной научной литературе термин «аллевиация» (от англ. – alleviation), означающий применительно к бедности ее облегчение

² Орехин П. На Россию наступает бедность. Каждая шестая российская семья не сможет свести концы с концами // <<http://www.gazeta.ru/business/2015/07/23/7654065.shtml>>. – 23.07.2015.

³ Бедность и неравенства в современной России: 10 лет спустя: Аналитический доклад / Институт социологии Российской академии наук; Представительство Фонда имени Фридриха Эберта в Российской Федерации. – М., 2013. – 167 с. – С. 3.

(смягчение). Обоснованно также употребление термина «редуцирование» применительно к действиям, направленным на снижение масштабов и остроты проблемы бедности, снижение количественного уровня населения, погруженного в бедность.

Как правило, при реализации государственной политики по сокращению бедности, направленной на исключительно на максимизацию роста доходов населения, не учитывается проблема распределения доходов или ресурсов в тех сферах, в которых социальная привлекательность определенных благ или возможностей для бедного населения является более высокой, чем их рыночная стоимость. Таким образом, в рыночной экономике, даже с высоким уровнем роста доходов населения, распространение начального образования или, к примеру, выплата заработных плат учителям требует гораздо меньших расходов со стороны государства по сравнению с ценностью этого для бедного населения и всего общества в целом, что также свидетельствует о привлекательности для государства принятия не только экономических мер по сокращению бедности.

Если рассматривать превенцию, аллевиацию и редуцирование бедности на национальном и международном уровнях еще более комплексно и масштабно, то здесь представляется целесообразным привести точку зрения и правовое регулирование ООН, ВОЗ, Международного Валютного Фонда и Всемирного банка.

Наиболее важным, с нашей точки зрения является изучение и оценка государственных стратегий по аллевиации и редуцированию бедности и меры, подлежащие реализации в рамках этих стратегий.

Глава 1. Понятие и особенности онтологии бедности

§ 1.1. Дефиниции понятия бедности

В конце XVII века и в XVIII веке бедность (и нищета, как ее крайнее выражение) определялась как недостаток имущества, достояния, личной собственности, как серьезный риск существенно пострадать в случае малейшего происшествия. В настоящее время, с учетом также и указанного выше подхода, бедность рассматривается и как совокупность определенных процессов в государстве, и как состояние населения. Это свидетельствует о необходимости не только изучения механизмов возникновения бедности, но и поиска возможностей минимизации соответствующих рисков, замедления и отсрочки их возникновения⁴.

По мнению ряда исследователей, бедность можно рассматривать как состояние категорической нужды, то есть, нужды в удовлетворении тех потребностей, без удовлетворения которых индивид не может должным образом развиваться как человеческая личность⁵.

Бедность в настоящее время является не просто неспособностью (как необладание возможностями) приобретать необходимое для удовлетворительного существования, но и неспособностью пользоваться удобствами и возможностями, предоставляемыми обществом. Ныне бедность представляет

⁴ *Fontaine L.* The Moral Economy: Poverty, Credit, and Trust in Early Modern Europe. – New York: Cambridge University Press, 2014. – xvi; 314 p. – P. 9.

⁵ *Bradshaw J.* The nature of poverty // Introduction to Social Security: Policies, benefits and poverty / Edited by J. Ditch. – New York: Routledge, 2005. – xvi; 222 p. – P. 9–29. – P. 9.

собой динамическую концепцию, которая будет изменяться в дальнейшем с течением времени и от общества к обществу⁶.

Полли Визард определяет бедность как депривацию (лат. *deprivatio* – потеря, лишение) основных свобод человека, связанных с возможностью жить в комфортных условиях, возможностью не быть подверженным преждевременной смертности и излишней заболеваемости, которая обусловлена не только недостаточностью доходов как таковой, но и систематической лишённостью доступа к иным благам, услугам и ресурсам, необходимым для выживания и развития человека, в том числе, лишением доступа к необходимым лекарственным средствам и вакцинам⁷.

Согласно определению в Докладе ЮНИСЕФ, под бедностью [применительно к ребёнку] подразумевается «как бедность по уровню доходов, когда ребенок живет в домохозяйстве, в котором расходы на потребительские нужды ниже прожиточного уровня, так и различные виды депривации, измеренные в неденежной форме, такие как непосещение школы, неудовлетворительное питание, отсутствие доступа к иммунизации или проживание в перенаселенном жилом помещении»⁸.

Энциклопедия Википедия дает такое определение: «Бедность – характеристика экономического положения индивида или социальной группы, при котором они не могут удовлетворить

⁶ *Bradshaw J.* The nature of poverty // *Introduction to Social Security: Policies, benefits and poverty* / Edited by J. Ditch. – New York: Routledge, 2005. – xvi; 222 p. – P. 9–29. – P. 12.

⁷ *Vizard P.* Poverty and Human Rights: Sen's «Capability Perspective» Explored. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – ix; 275 p. – P. 3.

⁸ Социальный мониторинг «Инноченти», 2006 год. Анализ детской бедности в Юго-Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств. – Флоренция: Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), 2006. – vi; 128 с. – С. 2.

определённый круг минимальных потребностей, необходимых для жизни, сохранения трудоспособности, продолжения рода»⁹.

Как отмечает Майкл П. Ауэрбах, одной из основных черт такого явления, как бедность, является отсутствие у бедного населения социального капитала. Под социальным капиталом в данном случае понимаются учреждения, связи и ресурсы, которые являются неотъемлемой частью развития и поддержания внутренних связей и взаимодействия в обществе. Структура такого социального капитала демонстрирует, что бедность является вопросом не просто нехватки финансовых средств, а также еще и недостаточности социальной сплоченности и возможностей (информационных и структурных) горизонтальной или вертикальной социальной мобильности населения, находящегося в состоянии бедности¹⁰.

Вообще, феномен бедности понимается по-разному в зависимости от социального, экономического, культурного и политического контекста. Специалисты Европейского учебного и исследовательского центра по правам человека выделяют следующие основные измерения бедности, имеющие место в настоящее время:

– недостаточность средств к существованию, которая может выражаться и обуславливаться по-разному: например, в виде ограничения соответствующим законодательством государства доступа коренных народов к сельской местности (лесам, полям, водоемам), с помощью которой они традиционно получали пропитание;

⁹ Бедность // <<https://ru.wikipedia.org/wiki/Бедность>>.

¹⁰ *Auerbach M.P. The Poverty Line // The effects of poverty & the welfare state. – Pasadena: Salem Press, 2011. – 147 p. – P. 13–23. – P. 15.*

– невозможность удовлетворять основные потребности, такие как потребности в еде, образовании, здоровом образе жизни, в частности, например, в результате коммерциализации основных источников удовлетворения таких потребностей;

– отсутствие доступа к государственной системе правосудия из-за слишком высокой стоимости такого доступа;

– невозможность работников, являющихся представителями бедного населения, принимать меры для обеспечения улучшения условий их труда;

– невозможность реализовывать право на участие в принятии политических решений, оказывающих существенное влияние на жизнь населения;

– вынужденная депривация возможностей полноценной реализации права на достойную жизнь¹¹.

Как отмечает Дирк Берг-Шлоссер, бедность всегда будет достаточно относительным понятием, зависящим от общего уровня распределения доходов между разными категориями населения, однако в современной концепции понятие бедности зависит от достаточно широких стандартов жизни в обществе и права на достойный, недискриминационный образ жизни, включая его нематериальные и материальные аспекты¹².

¹¹ Freedom from poverty: reduction in inequities, sustainable livelihoods, access to resources, participation, decent standard of living // Understanding human rights: manual on human rights education / Ed. by W. Benedek, M. Nikolova. – Graz: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, 2003. – P. 61–80. – P. 65–66. <http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/manual/versionen/modules_eng/202-Freedom%20from%20Poverty/202-Freedom%20from%20Poverty.pdf>.

¹² *Berg-Schlösser D.* Poverty and democracy – Chances and conflicts // Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p. – P. 217–229. – P. 219. <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-25_en.pdf>.

С конца 1990-х годов в многочисленных международных, европейских и национальных докладах вопрос бедности рассматривается с иной точки зрения, не в рамках преваляровавшего ранее экономического и финансового подхода, а в соответствии со всеобъемлющим восприятием человека и его потребностями, отраженными в концепции прав человека. В рамках таких новых подходов основной акцент делается на социальные и правовые аспекты бедности. С правовой точки зрения, бедность может быть определена как материальное положение, обуславливающее нарушение прав человека¹³.

Одним из первых учреждений, рассмотревших возможность применения к проблеме бедности правового подхода в контексте необходимости обеспечения защиты прав человека, был Европейский Парламент: по мнению данного органа, бедность зачастую приводит к нарушению основных прав человека, что является результатом отсутствия действий со стороны органов публичной власти, а также проблемы с реализацией или вовсе отсутствия таких прав. Кроме того, Европейский Парламент был одним из первых учреждений, которые пришли к выводу о том, что социальная изоляция разрывает систему обеспечения и реализации прав человека в тех обществах, которые расценивают эти права в качестве основных своих достижений. Европейский Союз определяет социальную изоляцию в результате бедности как отрицание человеческого достоинства и основных прав человека, в том числе, права на достаточное количество ресурсов и

¹³ *Roman D. Guaranteeing human rights in situations of poverty // Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p. – P. 83–113. – P. 86–87.*
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-25_en.pdf>.

социальную защиту, позволяющих эффективно реализовать права на здоровье, жилищное обеспечение, труд и обучение¹⁴.

С точки зрения Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, в свете Международного билля о правах бедность может рассматриваться как состояние человека, характеризующееся устойчивой или хронической лишённостью ресурсов, возможностей, выбора, безопасности и сил, необходимых для достижения надлежащего уровня жизни и удовлетворения иных гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав¹⁵.

В рамках подхода, основанного на необходимости защиты прав человека, бедность рассматривается как многомерное явление, которое охватывает не только низкий уровень доходов, но и иные формы депривации и лишение человеческого достоинства и уважения. Данный подход предполагает структурный анализ причин бедности, а не только ее проявлений, а также влияния действий или бездействия со стороны государства на бедность в обществе¹⁶.

¹⁴ *Roman D.* Guaranteeing human rights in situations of poverty // *Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe* / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p. – P. 83–113. – P. 87.

http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-25_en.pdf.

¹⁵ *Roman D.* Guaranteeing human rights in situations of poverty // *Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe* / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p. – P. 83–113. – P. 88.

http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-25_en.pdf.

¹⁶ *Donald A., Mottershaw E.* Poverty, inequality and human rights. Do human rights make a difference? // <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/poverty-human-rights-full.pdf>. – 2009. – 61 p. – P. 5.

§ 1.2. Многомерность, многоаспектность и имплицитная комплексность понятия бедности

Бедность рассматривается в научной литературе как, в основном, достаточно простое явление, заключающееся в нехватке ресурсов у населения, отсутствии предметов первой необходимости, либо в обездоленности. Однако, в действительности, бедность является комплексным многомерным набором явлений, которые по-разному понимаются в разное время¹⁷. В этом заключается

Международным сообществом было подтверждено, что бедность не ограничивается лишь только экономической депривацией, но и предполагает также социальную, культурную и политическую депривацию. И в последние два десятилетия мировой дискурс по вопросу аллевиации и редуцированию бедности сдвинулся за пределы рассмотрения данной проблемы – на ракурс в самом узком смысле, по критерию уровня доходов. Несмотря на то что устойчивый рост доходов населения является необходимым условием для улучшения и развития всех компонентов благосостояния индивидов, одного его недостаточно, в особенности, если учитывать, что некоторые отдельные элементы, такие как надлежащее состояние здоровья или образованность, считаются более важными или актуальными, чем иные¹⁸.

¹⁷ *Spicker P.* Poverty, democratic governance and poverty reduction strategies // <<https://paulspicker.files.wordpress.com/2012/06/poverty-and-democratic-governance-presentation-for-turkey.pdf>>. – 20 p. – P. 1–2.

¹⁸ *Sengupta A.* Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // *Freedom from Poverty as a Human Right*. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sengupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 297.

Под депривацией в данном случае понимается неудовлетворение базовых потребностей человека¹⁹.

Явление бедности не вполне поддается количественной оценке, поскольку бедность включает в себя, по сути, неизмеримые (неисчисляемые) элементы, такие как дискриминация, социальная изоляция или лишение человеческого достоинства. Соответственно, так же, как и свобода от бедности не может быть выражена в каком-либо конкретном праве человека, так и ни один конкретный показатель не может в полной мере и исчерпывающе описать бедность²⁰.

То есть понятие бедности является весьма комплексным (причём имплицитно-комплексным), многоаспектным и многомерным.

Исследователи выделяют различные виды, этапы и элементы бедности, более подробное определение которых позволяет реализовывать более точную и эффективную государственную политику, направленную на решение проблемы бедности, в зависимости от того, какой именно вид или элемент бедности населения более всего представлен в соответствующем государстве.

Ниже мы приведем мнения некоторых зарубежных исследователей по данному вопросу.

Так, к примеру, Гэрри Лоуэн выделяет следующие виды бедности:

¹⁹ What is poverty and social exclusion? / The Social Inclusion Division of Ireland // <<http://www.welfare.ie/en/Pages/What-is-poverty-and-social-exclusion.aspx>>.

²⁰ Poverty Reduction Begins with Children / The United Nations Children's Fund. – New York: UNICEF, 2000. – v; 50 p. – P. 5. <http://www.unicef.org/publications/files/pub_poverty_reduction_en.pdf>.

– абсолютная бедность, заключающаяся в недостаточности ресурсов у населения для удовлетворения его физических потребностей, необходимого для выживания;

– относительная бедность, заключающаяся в недостаточности ресурсов для достижения того уровня жизни, который позволяет индивидам осуществлять социальные роли, вступать в социальные взаимоотношения и участвовать в них, а также вести такой образ жизни, который является наиболее социально приемлемым для того общества, к которому такие индивиды принадлежат;

– бедность как зависимость, выражающаяся в отсутствии критического количества ресурсов, необходимых для удовлетворения своих потребностей на постоянной основе;

– бедность как изоляция, выражающаяся в процессах и результатах маргинализации и депривации, которые изолируют индивидов от социальной и экономической деятельности общества;

– бедность как депривация ресурсов, возможностей, выбора и прав населения, необходимых для достижения адекватного уровня жизни и реализации других гражданских, экономических, политических и социальных прав²¹.

Как отмечают Сет У. Нортон и Джеймс Д. Гуортни, бедность является многомерным термином, который характеризуется достаточно широким его использованием. Некоторые подходы к пониманию данного термина могут быть связаны со статусом малообеспеченного населения или отсутствием экономического роста в государстве. Достаточно популярным также является

²¹ Loewen G. A Compendium of Poverty Reduction Strategies and Frameworks. – Waterloo: Tamarack – An Institute for Community Engagement, 2009. – 39 p. – P. 5. <http://tamarackcommunity.ca/downloads/vc/Poverty_Reduction_GL_042209.pdf>.

использование этого термина в связи с неудовлетворительным состоянием здоровья населения, либо же наличием условий, угрожающих здоровью населения. По мнению указанных исследователей, имеют место одновременно материальный и нематериальный аспекты бедности, и последний, как правило, связывают с отсутствием возможностей удовлетворения основных потребностей населения, в которые входят питание, здравоохранение, образование. Также указанное понятие рассматривают в связи с такими явлениями, как голод или смертность, безотносительно уровня доходов конкретных лиц, находящихся в состоянии бедности (уровень доходов рассматривается, главным образом, как материальный аспект бедности)²².

Как отмечает Томас Лайнз, бедность является сложным и комплексным понятием, и данное явление имеет как физические, так и психологические аспекты. Зачастую явление бедности связывают с достаточно высокими уровнями преступности. Также бедное население серьезно подвержено дискриминации, незащищенности, политическому притеснению, предвзятому или жестокому отношению со стороны органов публичной власти, преследованию коррумпированными органами публичной власти. Как правило, при оценке своего состояния бедным населением на первый план выходит материальный фактор, заключающийся в отсутствии или недостаточности основных благ, таких как продовольствие, одежда, жилище, медицинские услуги и чистая питьевая вода, но нематериальные аспекты бедности, такие как

²² Norton S.W., Gwartney J.D. Economic Freedom and World Poverty // Economic Freedom of the World: 2008 Annual Report. – Vancouver: Fraser Institute, 2008. – 204 p. – P. 23–40. – P. 23. <<http://www.freetheworld.com/2008/EconomicFreedomoftheWorld2008.pdf>>.

отсутствие безопасности и возможности участвовать в процессах принятия наиболее важных решений, также учитываются бедным населением²³.

Арджун Сенгупта описывает бедность как явление, сложным образом состоящее из следующих основных компонентов:

– бедность по доходам (то есть, получение индивидом доходов в размере, меньшем необходимого минимального для удовлетворения его основных потребностей);

– бедность человеческого развития (депривация необходимого достаточного питания, здравоохранения (соответствующих медицинских услуг), образования, жилищного обеспечения и социального обеспечения, необходимого для человеческого развития);

– социальная изоляция (маргинализация, дискриминация и исключение из социальных отношений)²⁴.

Как отмечает данный исследователь, бедность человеческого развития, один из компонентов или измерений бедности, предполагает, что крайняя нищета является как жестоким лишением возможности развития человека, человеческой личности²⁵.

Арджун Сенгупта содержательно разграничивает понятия крайней бедности, которая рассматривается как наивысшая степень депривации, и хронической бедности, которая предполагает страдание от финансовой бедности и бедности

²³ Lines T. Making Poverty: A history. – London: Zed Books, 2008. – x; 166 p. – P. 7.

²⁴ Sen Gupta A. Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sen Gupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 299.

²⁵ Sen Gupta A. Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sen Gupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 297.

человеческого развития, а также социальной изоляции, в течение столь долгого времени, что социальные взаимоотношения костенеют до такой степени, что от социальных групп, страдающих от хронической бедности, социумом ожидается, что они останутся социально изолированными и лишенными навсегда²⁶.

Приведенные выше мнения зарубежных исследователей относительно видов бедности и её компонентов позволяют сделать вывод о том, что отдельные виды бедности могут одновременно являться и элементами данного явления, в зависимости от ситуации, имеющей место в конкретном государстве, ввиду комплексности и многоаспектности данного явления.

В пользу того, что бедность представляет собой явление комплексное, свидетельствует также то, что, по оценкам Центра по экономическим и социальным правам (международная правозащитная организация), бедность зачастую определяется целым рядом детерминант, которые в некоторых аспектах могут даже пересекаться и которые, вместе с тем, достаточно широко обсуждаются и оспариваются, что создает трудности в определении того, на кого именно из субъектов необходимо возлагать ответственность за решение данной проблемы²⁷.

Исследуя содержание понятия и онтологию бедности, представляется целесообразным и обоснованным обращаться не только к научной юридической литературе по данному вопросу, но и также к позициям органов публичной власти.

²⁶ *Sengupta A. Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sengupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 299.*

²⁷ *Human Rights and Poverty: Is poverty a violation of human rights? / Center for Economic and Social Rights // <<http://www.cesr.org/downloads/CESR%20Briefing%200-%20Human%20Rights%20and%20Poverty%20-%20Draft%20December%202009.pdf>>. – 13 p. – P. 4.*

Так, например, по мнению Правительства Ирландии, люди живут в бедности, если их размеры их доходов и объемы имеющихся у них ресурсов (материальные, культурные и социальные) являются настолько недостаточными, что исключают для них возможность иметь тот уровень жизни, который соответствующим обществом в целом рассматривается как приемлемый. В результате недостаточности доходов и ресурсов индивиды могут быть маргинализированы и изолированы от участия в той деятельности, которая считается нормой для других членов общества²⁸.

По мнению Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, необходимо универсальное определение бедности, в котором акцентируется особое внимание на необходимости обеспечения защиты прав человека, однако не разрывается взаимосвязь данного явления также и с количеством экономических ресурсов. Наиболее отвечает данному запросу подход к определению бедности, основанный на оценке наличия у населения соответствующих возможностей по развитию и осуществлению своих прав. Большинство дискуссий по вопросу бедности и правовых подходов к решению данной проблемы опирается именно на данный подход, также как и международные организации, осуществляющие деятельность в сфере аллевиации и редуцирования бедности, такие как Всемирный банк и соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций, зачастую применяют его при разработке концептуальных основ своей деятельности²⁹.

²⁸ National action plan for social inclusion 2007–2016 / Government of Ireland // <<http://www.socialinclusion.ie/documents/NAPinclusionReportPDF.pdf>>. – 100 p. – P. 20.

²⁹ Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. – New York: United Nations,

Подход к определению бедности, основанный на возможностях, является концепцией, в рамках которой рассматривается вопрос о том, что именно составляет благосостояние человека. На одном из самых базовых уровней благосостояния может находиться как качество или благополучие бытия или жизни человека³⁰.

Все бедное население отдельно взятого государства зачастую можно классифицировать на три основные категории: те, кто находится в состоянии финансовой бедности, те, кто не имеет возможности надлежащим образом осуществлять свое развитие, и те, кто находится в состоянии социальной изоляции. Крайняя бедность представляет собой состояние, которое сочетает в себе все три таких компонента с отягощенными условиями депривации в каждом из случаев³¹.

Вопрос принятия эффективных мер против бедности осложняется также тем, что в современный период бедность, по сути, является не статической проблемой, а представляет собой скорее динамический процесс, в течение которого постоянно присутствующие трудности и проблемы приводят к социальной маргинализации, которая со временем все усиливается и может передаваться будущим поколениям. Продолжающаяся бедность не только обуславливает жизненные условия, которые подрывают возможности социальной интеграции и уверенность в себе индивидов, но и сдерживает инвестирование ресурсов в

2004. – 36 p. – P. 6.
<<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionen.pdf>>.

³⁰ Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. – New York: United Nations, 2004. – 36 p. – P. 6.
<<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionen.pdf>>.

³¹ *Sengupta A.* Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sengupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 300.

деятельность, являющуюся необходимой для содействия их социальной реабилитации, такой как здравоохранение, обеспечение базового образования и улучшения профессиональных навыков. В этом смысле бедность и, соответственно, аллевиация и редуцирование бедности являются социальными вопросами значительной важности, поскольку бедность является не просто временной неудачей, временным препятствием, а явлением, которое представляет собой пагубный замкнутый цикл, выйти из которого становится все труднее³².

Следует также понимать, что содержание понятия бедности может варьироваться в зависимости от возраста, пола, состояния здоровья человека.

Так, в Докладе ЮНИСЕФ отмечено, что «бедность воздействует на детей иначе, чем на взрослых. Бедность не только ухудшает повседневную жизнь детей, но ее последствия, накапливаясь, пагубно влияют и на их будущее. Кроме того, дети очень зависят как от своих семей в плане заботы и защиты, так и от государственной политики в плане преодоления депривации и социальной изоляции, а также содействия их развитию. Это диктует необходимость принятия адресных политических мер, ориентированных на интересы детей... [Есть] три основных довода, доказывающих особое воздействие бедности на детей и связанную с этим необходимость принятия особых политических ответных мер. 1). Бедность воздействует на детей не только непосредственно в настоящий период, но также в долгосрочной перспективе, оказывая совокупное влияние на их развитие. Инвестировать в детей необходимо сегодня, с тем чтобы

³² *Mingione E.* The southern european welfare model and the fight against poverty and social exclusion // <<http://www.eolss.net/sample-chapters/c11/E1-17-06.pdf>>. – 6 p. – P. 2.

уменьшить вероятность того, что, став взрослыми, они останутся бедными, и не допустить хронической бедности, переходящей из поколения в поколение. 2). Дети отличаются от взрослых тем, что сами они обычно мало что могут сделать для улучшения своего положения: они зависят от действий и решений своих семей, общества и государства. Данный аспект “зависимости” означает, что детям трудно непосредственно влиять на принятие ключевых решений, затрагивающих их благополучие. 3). Для детей особенно важно, проводится ли государственная политика, направленная на создание условий, необходимых для их развития и для того, чтобы они могли вырваться из нищеты, в частности это касается предоставления основных услуг в области здравоохранения и образования и обеспечения доступа к ним³³.

³³ Социальный мониторинг «Инноченти», 2006 год. Анализ детской бедности в Юго-Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств. – Флоренция: Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), 2006. – vi; 128 с. – С. iii.

§ 1.3. Корреляция между бедностью и другими неблагоприятными явлениями в обществе (социальное неравенство, социальная изоляция)

Представляют научный интерес особенности корреляции между бедностью и другими неблагоприятными явлениями в обществе, которые, в свою очередь, требуют принятия мер государством.

К числу таких явлений следует отнести неудовлетворительное состояние здоровья населения, социальное неравенство и социальную исключённость (социальную изоляцию).

Так, например, с учетом существенных взаимосвязей, масштабы которых постоянно возрастают, между бедностью и состоянием здоровья населения, заинтересованность государства в обеспечении эффективного здравоохранения и поддержания надлежащего состояния здоровья населения обязательно предполагает также и заинтересованность в сокращении масштабов бедности. В течение достаточного значительного периода времени исследователями отмечались тесные взаимосвязи между неблагоприятным состоянием здоровья населения и полным отсутствием экономических ресурсов, однако также на настоящий момент отмечаются существенные корреляции между неблагоприятным состоянием здоровья населения и его относительной депривацией основных благ и возможностей, то есть, относительной бедностью. Кроме того, для большинства индивидов, находящихся в состоянии бедности, подрывающие состояние здоровья последствия экономической бедности также усугубляются их социальным неравенством,

связанным с их половой, расовой или этнической принадлежностью, инвалидностью, инфицированностью ВИЧ и иными факторами, которые существенно влияют на их социальное положение. Соответственно, принятие государством только лишь экономических мер по аллевиации и редуцированию бедности недостаточно влияет положительным образом на состояние здоровья населения³⁴.

Говоря о корреляции явлений бедности и социального неравенства, стоит отметить, что, по мнению Отдела социальной интеграции Ирландского правительства, социальное неравенство является относительным понятием и не может в полной мере использоваться для измерения масштабов депривации или бедности населения, в том числе, по той причине, что неравенство может иметь место не в связи с бедностью населения, а бедность также не всегда предполагает неравенство³⁵.

Бедность, низкий уровень образования родителей или использование языка меньшинства в повседневной жизни – это один из самых широких путей передачи форм обездоленности от одного поколения к другому³⁶.

Интерес представляет также соотношение понятий «бедность» и «социальная изоляция».

Как отмечают исследователи Европейского учебного и исследовательского центра по правам человека, понятие «социальная изоляция» зачастую используется в качестве синонимичного понятию относительной бедности, однако

³⁴ *Braveman P., Gruskin S. Poverty, equity, human rights and health // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – Vol. 81. – № 7. – P. 539–545. – P. 539. <<http://www.who.int/bulletin/volumes/81/7/en/Braveman0703.pdf>>.*

³⁵ *What is poverty and social exclusion? / The Social Inclusion Division of Ireland // <<http://www.welfare.ie/en/Pages/What-is-poverty-and-social-exclusion.aspx>>.*

³⁶ *Охватить обездоленных / Всемирный доклад по мониторингу ОДВ, 2010. – Париж: UNESCO, 2010. – xi; 560 с. – С. 56.*

указанные концепции не являются идентичными, между ними лишь существует определенная взаимосвязь: социальная изоляция может как приводить к бедности, так и быть ее результатом³⁷.

Включение понятия социальной изоляции в понятие крайней бедности явно добавляет значительную ценность соответствующим подходам к пониманию и решению проблемы бедности, поскольку депривация в результате социальной изоляции может существенным образом отличаться от депривации доходов или человеческого развития. Измерить социальную изоляцию затруднительно, поскольку это требует акцентирования особого внимания на конкретных недостатках, проблемах и социальных отношениях, которые могут одновременно зависеть от контекста их осуществления и носить межвременной характер по своей природе³⁸.

Социальная изоляция заключается в неспособности индивида принимать участие в обществе и его жизни из-за недостаточности ресурсов, которые в норме являются доступными для большей части населения. Понятие социальной изоляции может быть применимо как в отношении отдельных индивидов, так и в отношении целых социальных групп в более широком смысле³⁹.

³⁷ Freedom from poverty: reduction in inequities, sustainable livelihoods, access to resources, participation, decent standard of living // Understanding human rights: manual on human rights education / Ed. by W. Benedek, M. Nikolova. – Graz: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, 2003. – P. 61–80. – P. 67. <http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/manual/versionen/modules_eng/202-Freedom%20from%20Poverty/202-Freedom%20from%20Poverty.pdf>.

³⁸ *Sengupta A.* Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sengupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 299.

³⁹ What is poverty and social exclusion? / The Social Inclusion Division of Ireland // <<http://www.welfare.ie/en/Pages/What-is-poverty-and-social-exclusion.aspx>>.

Социальная изоляция в совокупности с бедностью индивида создает значительное количество рисков для нарушения его прав.

Как отмечает Европейский отдел по инвестированию в здоровье и развитие Всемирной Организации Здравоохранения, население, которое находится в состоянии многоаспектной бедности и социальной изоляции, подвержено повышенным рискам депривации права на здоровье, что включает в себя, в том числе, социальные, экономические и экологические условия, необходимые для поддержания удовлетворительного состояния здоровья⁴⁰.

Бедность может приводить к серьезной недостаточности питания населения и социальной незащищенности, что влечет за собой нарушение социальной безопасности. Это ставит под угрозу существование большого количества людей, а также делает их уязвимыми к насилию, жестокому обращению и социальной, экономической и политической беспомощности. Бедность – это одновременно состояние и депривации, и уязвимости⁴¹.

Говоря о содержании термина «бедность», нельзя также не упомянуть о следующем.

Бедное население является наиболее уязвимым по отношению к разного рода рискам. Так, к примеру, в некоторых государствах (в основном, в африканских) особенно низкими

⁴⁰ Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health systems respond / WHO European Office for Investment for Health and Development // <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/115485/E94018.pdf>. – 332 p. – P. 1.

⁴¹ Freedom from poverty: reduction in inequities, sustainable livelihoods, access to resources, participation, decent standard of living // Understanding human rights: manual on human rights education / Ed. by W. Benedek, M. Nikolova. – Graz: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, 2003. – P. 61–80. – P. 64. <http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/manual/versionen/modules_eng/202-Freedom%20from%20Poverty/202-Freedom%20from%20Poverty.pdf>.

уровнями доходов характеризуются фермеры и сельскохозяйственные работники, и именно они сталкиваются с наиболее существенными рисками потери или снижения размеров средств к их существованию. Среди таких рисков может быть, в частности, падение уровня цен, снижение урожайности, стихийные бедствия, рост транспортных расходов, разрушение дорог и инфраструктуры, гражданские беспорядки или войны – все это непосредственным образом сказывается на доходах именно указанных категорий населения. Низкий же уровень доходов и внезапные изменения в доходах могут приводить к нехватке продовольствия и лишать индивидов доступа к медицинским услугам, а их детей – доступа к образованию⁴².

Если говорить о наиболее подверженных бедности категориях населения, то, в первую очередь, это население женского пола, поскольку женщины могут сталкиваться с дополнительными неравными возможностями в области здравоохранения и образования⁴³.

⁴² *Lines T.* Making Poverty: A history. – London: Zed Books, 2008. – x; 166 p. – P. 8–9.

⁴³ *Speth J.G.* Freedom from Poverty: A Fundamental Human Right (Speech presented at the Swedish Development Forum, November 1997) // <<http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1998/06/freedom-from-poverty-a-fundamental-human-right.html>>.

§ 1.4. Причины возникновения бедности и увеличения масштабов данного явления

Искоренение бедности во всем мире является одним из наиболее важных вопросов, стоящих перед политиками и экономистами. Исследователи выделяют следующие причины, обуславливающие столь высокую степень важности данного вопроса:

– значительная часть государств мира являются бедными, что делает вопрос сокращения уровня бедности центральным вопросом мировой экономики в целом;

– увеличение торговли и потоков капитала, глобализация привлекают повышенное внимание к различиям разных государств в их доходах, уровне жизни и неблагоприятном положении бедного населения;

– современные коммуникации и развитие транспорта также позволили более четко видеть бедность во всем мире⁴⁴.

Указанные факторы способствовали повышению интереса и активному обсуждению причин бедности во всем мире и возможностям снижения ее уровня⁴⁵.

Согласно позиции Майкла П. Ауэрбаха, все причины бедности как таковой могут быть разделены на две основные категории:

⁴⁴ Norton S.W., Gwartney J.D. Economic Freedom and World Poverty // Economic Freedom of the World: 2008 Annual Report. – Vancouver: Fraser Institute, 2008. – 204 p. – P. 23–40. – P. 23. <<http://www.freetheworld.com/2008/EconomicFreedomoftheWorld2008.pdf>>.

⁴⁵ Norton S.W., Gwartney J.D. Economic Freedom and World Poverty // Economic Freedom of the World: 2008 Annual Report. – Vancouver: Fraser Institute, 2008. – 204 p. – P. 23–40. – P. 23. <<http://www.freetheworld.com/2008/EconomicFreedomoftheWorld2008.pdf>>.

– во-первых, являющиеся следствием того, что индивид сам по себе, в результате собственных действий или бездействия, не стремится получить доступ к ресурсам или услугам, в которых он нуждается для того, чтобы поддерживать надлежащий уровень личных доходов, либо воспользоваться такими ресурсами или услугами;

– во-вторых, являющиеся следствием того, что государство или государственные учреждения не в состоянии обеспечить нуждающимся индивидам доступ, либо средства получения доступа к вышеупомянутым ресурсам, услугам или программам⁴⁶.

Бедность также может быть массовой в пределах одного государства, соответственно, причины такой ситуации также являются более масштабными.

Так, Томас Лайнз выделяет следующие отличительные черты беднейших государств мира:

- относительно небольшое количество населения в целом;
- отсутствие крупных внутренних рынков;
- удаленность от мировых рынков (в основном, географическая: так, многие государства с высоким уровнем бедности либо не имеют выхода к морю вообще и находятся в середине континента, либо являются малыми островными государствами);
- сильная экономическая зависимость государства от экспорта сырьевых товаров;

⁴⁶ *Auerbach M.P.* The Poverty Line // The effects of poverty & the welfare state. – Pasadena: Salem Press, 2011. – 147 p. – P. 13–23. – P. 14.

– сосредоточение бедного населения государства в основном в сельской местности в сочетании с импортом продовольственных товаров⁴⁷.

Бедное население также не в состоянии изменить ситуацию, в которой оно оказалось, в силу ряда проблем, как определяющих бедность, так и являющихся ее следствием, к числу которых можно отнести и системные проблемы, касающиеся публичного управления в целом. Среди таких проблем Европейский учебный и исследовательский центр по правам человека выделяет следующие:

- отсутствие политической свободы;
- невозможность участвовать в процессе принятия решений, а также невозможность участвовать в жизни общества;
- отсутствие надлежащего, эффективного публичного управления;
- отсутствие личной безопасности;
- угроза устойчивой справедливости⁴⁸.

Говоря о причинах возникновения и усугубления проблемы бедности государства, нельзя не обратить внимание на проблемы, связанные с состоянием окружающей среды, а также связанные с состоянием здоровья населения.

Мнения исследователей относительно характера взаимосвязи между указанными проблемами разнятся. Так, некоторые исследователи придерживаются точки зрения,

⁴⁷ Lines T. Making Poverty: A history. – London: Zed Books, 2008. – x; 166 p. – P. 16, 18, 20, 21.

⁴⁸ Freedom from poverty: reduction in inequities, sustainable livelihoods, access to resources, participation, decent standard of living // Understanding human rights: manual on human rights education / Ed. by W. Benedek, M. Nikolova. – Graz: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, 2003. – P. 61–80. – P. 64. <http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/manual/versionen/modules_eng/202-Freedom%20from%20Poverty/202-Freedom%20from%20Poverty.pdf>.

согласно которой рост населения как явление отрицательно воздействует на ограниченные природные ресурсы (развитие технологий при этом рассматривается в качестве фактора, смягчающего такое воздействие. И в таком контексте бедность может являться причиной проблемы потери биоразнообразия и ухудшения состояния окружающей среды⁴⁹.

Исследователи также, в основном, придерживаются мнения о том, что проблема бедности населения и проблема неудовлетворительного состояния здоровья населения являются достаточно тесно взаимосвязанными, несмотря на то, что вопрос о том, бедность приводит к неудовлетворительному состоянию здоровья населения или же последнее провоцирует и усугубляет первой, остается все же открытым⁵⁰.

⁴⁹ Issues in Poverty: Reduction and Natural Resource Management / U.S. Agency for International Development // <<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/issues-in-poverty-reduction-and-natural-resource-management.pdf>>. – 47 p. – P. 4.

⁵⁰ Husni Madi H., Jaffar Hussain S. The role of health promotion in poverty reduction // Eastern Mediterranean Health Journal. – 2007. – Vol. 13. – № 6. – P. 1249–1255. – P. 1249.

<http://applications.emro.who.int/emhj/1306/13_6_2007_1249_1255.pdf?ua=1>.

Глава 2. Международно-правовой аспект бедности

§ 2.1. Концептуальные подходы к пониманию и восприятию бедности с точки зрения международного права

На международном уровне искоренение бедности, обеспечение защиты права человека на защиту от бедности направлено, в основном, на обеспечение права на развитие⁵¹. Но известны и иные подходы.

Поскольку состояние бедности можно оценить как отказ в обеспечении прав человека, поскольку лица, живущие за чертой бедности, чувствуют себя бессильными и безгласными; бедность также нередко оценивают как отказ в предоставлении прав, возможностей и доступа к ресурсам, то в таком контексте, усугубление проблемы бедности может интерпретироваться как нарушение прав человека, а, следовательно, искоренение бедности является обязанностью государств в соответствии с международными соглашениями о правах человека⁵².

Подход к решению проблемы бедности, основанный на необходимости обеспечения защиты прав человека, предполагает, что для решения этой проблемы должно быть усовершенствовано исходное распределение глобальных прав и обязанностей. Международная система обеспечения защиты прав

⁵¹ *Speth J.G.* Freedom from Poverty: A Fundamental Human Right (Speech presented at the Swedish Development Forum, November 1997) // <<http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1998/06/freedom-from-poverty-a-fundamental-human-right.html>>.

⁵² *Van Reizen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 8.

человека, поддерживаемая международным правом, устанавливает далеко идущие международные обязательства национальных органов публичной власти государств, а также организаций, членами которых такие государства являются, как глобальных международных, так и региональных международных⁵³.

Глобальная бедность в последние годы начала занимать более высокие позиции в международной повестке дня. В то время как в прошлом бедностью как вопросом нарушения прав человека зачастую пренебрегали, утверждение о том, что глобальная бедность представляет собой массовое нарушение и отрицание прав человека на постоянной и систематической основе, оказывает сейчас все большее влияние на международные дебаты, на принимаемые на международном уровне политические программы, нацеленные на сокращение масштабов бедности и ее ликвидацию⁵⁴.

Практически все государства признали, что защита и поощрение обеспечения прав человека, направленные на обеспечение выживания и развития человеческой личности, включая обеспечение права человека на жизнь, на уровень жизни, достаточный для поддержания здоровья и благосостояния (включая достаточное питание, воду, санитарии и жилье, а также доступ к здравоохранению и социальным услугам), а также права человека на образование – являются этическими, правовыми, политическими и экономическими императивами XXI века. Глобальная бедность приводит к нарушению и отрицанию этих

⁵³ *Vizard P. Poverty and Human Rights: Sen's «Capability Perspective» Explored.* – Oxford: Oxford University Press, 2006. – ix; 275 p. – P. 7.

⁵⁴ *Vizard P. Poverty and Human Rights: Sen's «Capability Perspective» Explored.* – Oxford: Oxford University Press, 2006. – ix; 275 p. – P. 2.

международно-признанных прав человека и в целом, по мнению исследователей, является наиболее серьезной проблемой, связанной с правами человека, с которой сталкивается мир в настоящее время⁵⁵.

Международное право в области прав человека налагает на государства обязанности как принимать меры, направленные на предотвращение бедности, так и, в случае, если часть населения уже живет в состоянии бедности, обеспечивать системы экономической и социальной защиты такого населения⁵⁶.

Расширение и углубление международно-правовых обязательств в сфере глобальной бедности и прав человека было консолидировано в процессе авторитетного международного нормотворчества и появления соответствующего прецедентного права⁵⁷.

В настоящее время все основные международно-правовые инструменты в области защиты прав человека представляют собой согласованную всеми государствами-участниками соответствующих международных организаций основу для реализации практических действий, направленных на сокращение масштабов бедности на международном, национальном и субнациональном уровнях⁵⁸.

При этом, как отмечает Джеральдин Ван Бьюрен, с юридической точки зрения, прежде чем государство становится

⁵⁵ *Vizard P.* Poverty and Human Rights: Sen's «Capability Perspective» Explored. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – ix; 275 p. – P. 2–3.

⁵⁶ *Van Bueren G.* Fulfilling Law's Duty to the Poor // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 4. Law's Duty to the Poor / Ed. by G. Van Bueren. – Paris: UNESCO, 2010. – xxv; 418 p. – P. 1–20. – P. 1. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187613e.pdf>>.

⁵⁷ *Vizard P.* Poverty and Human Rights: Sen's «Capability Perspective» Explored. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – ix; 275 p. – P. 8.

⁵⁸ Poverty Reduction Begins with Children / The United Nations Children's Fund. – New York: UNICEF, 2000. – v; 50 p. – P. 4. <http://www.unicef.org/publications/files/pub_poverty_reduction_en.pdf>.

участником соглашения об обеспечении социальных и экономических прав человека, оно обязано гарантировать наличие достаточных ресурсов для постепенной реализации положений такого договора⁵⁹.

Идея о том, что существует конституционное право на защиту от бедности, является сравнительно новой, так как ранее господствовал подход, согласно которому обеспечение защиты населения от бедности можно рассматривать лишь как дискреционную функцию государства. В настоящее же время аллевиация и редуцирование бедности больше не является благотворительным жестом со стороны государства, а его обязанностью, налагаемой на него международным правом и, все чаще, национальным конституционным правом. Столь же новой является концепция, в которой важная роль в обеспечении выполнения государством своей этой обязанности отводится судебным органам, а также органам законодательной власти⁶⁰.

⁵⁹ *Van Bueren G. Fulfilling Law's Duty to the Poor // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 4. Law's Duty to the Poor / Ed. by G. Van Bueren. – Paris: UNESCO, 2010. – xxv; 418 p. – P. 1–20. – P. 1–2. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187613e.pdf>>.*

⁶⁰ *Van Bueren G. Fulfilling Law's Duty to the Poor // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 4. Law's Duty to the Poor / Ed. by G. Van Bueren. – Paris: UNESCO, 2010. – xxv; 418 p. – P. 1–20. – P. 1. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187613e.pdf>>.*

§ 2.2. Международные документы о защите прав человека, содержащие гарантии свободы от бедности

Бедность, по сути, представляет собой нарушение основных прав человека, которые определены такими международными документами, как, в частности, Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Данные документы являются важными международно-правовыми инструментами обеспечения социальной и экономической справедливости во всем мире⁶¹.

Вместе с тем, основные международные инструменты в области защиты прав человека, как правило, если и содержат гарантии права на свободу от бедности, то такие гарантии закрепляются не напрямую, зачастую разрозненно в рамках одного документа, и, что немаловажно, главным образом, такие гарантии касаются лишь материального аспекта бедности.

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года⁶² не закрепляет на прямую гарантий свободы от бедности, однако два ее положения представляют интерес в рамках настоящего исследования.

Так, в Преамбуле к **Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года** указывается, что «народы

⁶¹ Human Rights and Poverty / The Human Right to Freedom from Poverty (The People's Movement for Human Rights Education) // <<http://www.pdhre.org/rights/poverty.html>>.

⁶² Всеобщая декларация прав человека / Принята Резолюцией № 217 A (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 // <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml>.

Объединенных Наций ... решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе»⁶³.

Кроме того, согласно части 1 статьи 25 **Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года**, каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам⁶⁴.

Как устанавливает часть 1 статьи 11 **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года**⁶⁵, государствами признается право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Также данная норма содержит в себе гарантии принятия государствами соответствующих мер.

Согласно части 2 статьи 6 **Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года**⁶⁶, государства-участники данной конвенции обеспечивают в максимально возможной степени выживание и

⁶³ Всеобщая декларация прав человека / Принята Резолюцией № 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 // <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml>.

⁶⁴ Всеобщая декларация прав человека / Принята Резолюцией № 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 // <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml>.

⁶⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах / Принят резолюцией № 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 // <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml>.

⁶⁶ Конвенция о правах ребенка / Принята резолюцией № 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20.11.1989 // <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml>.

здоровое развитие ребенка, а часть 1 статьи 27 предусматривает, что «государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка».

§ 2.3. Меры по аллeвиации и рeдуцированию бедности на международном уровне

В 1993 году на Всемирной конференции по правам человека в Вене было признано собравшимися государствами, что все права человека – гражданские, политические, экономические, социальные и культурные – являются неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными, и данный принцип широко толкуется как подразумевающий, что обеспечение защиты одной категории прав человека не освобождает государство от обязанностей по обеспечению защиты прав человека других категорий, так как все права человека являются в одинаковой степени важными. Вслед за провозглашением данного принципа, идея о том, что свобода от крайней бедности является основным правом человека и, соответственно, приводит к возникновению соответствующих моральных и правовых обязательств у государств и других субъектов, становится все более влиятельной⁶⁷.

Данные идеи нашли также свое отражение в реализации соответствующих международных программ, направленных на снижение уровня бедности и ее аллeвиацию и рeдуцирование⁶⁸.

Одним из наиболее интересных и, по нашему мнению, эффективных подходов к ликвидации бедности, является подход, в котором акцентируется основное внимание на обеспечении защиты прав ребенка, в том числе, по той причине, что в рамках

⁶⁷ *Vizard P. Poverty and Human Rights: Sen's «Capability Perspective» Explored.* – Oxford: Oxford University Press, 2006. – ix; 275 p. – P. 9.

⁶⁸ *Vizard P. Poverty and Human Rights: Sen's «Capability Perspective» Explored.* – Oxford: Oxford University Press, 2006. – ix; 275 p. – P. 9.

такого подхода невозможно пренебречь обеспечением какой-либо категории прав.

Обеспечение экономических, социальных и культурных прав ребенка требует от государства выделять максимально возможные ресурсы для этих целей. Социальные и экономические права детей являются не менее важными для их благосостояния и гармоничного развития, чем гражданские и политические права, даже в кризисные периоды. Без обеспечения прав ребенка проблема бедности не может быть решена полностью или даже уменьшена⁶⁹.

В соответствии с Конвенцией о правах ребенка от 20 ноября 1986 года, несмотря на то что семья несет основную ответственность за обеспечение наиболее полного и гармоничного развития ребенка, государство так же обязано принимать соответствующие меры по предоставлению помощи тем, кто ответственен за детей, в том числе, и материальной помощи. Данная обязанность возлагается на все государства независимо от их экономической ситуации и реализованных политических подходов. Она обеспечивает правовую и нравственную основу для принятия государством мер по сокращению бедности, в том числе, посредством финансирования основных социальных услуг⁷⁰.

Препятствия, мешающие нормальному развитию личности часто возникают в самом начале жизни индивида. Затем данные препятствия могут аккумулироваться таким образом, что в

⁶⁹ Poverty Reduction Begins with Children / The United Nations Children's Fund. – New York: UNICEF, 2000. – v; 50 p. – P. 4. <http://www.unicef.org/publications/files/pub_poverty_reduction_en.pdf>.

⁷⁰ Poverty Reduction Begins with Children / The United Nations Children's Fund. – New York: UNICEF, 2000. – v; 50 p. – P. 4. <http://www.unicef.org/publications/files/pub_poverty_reduction_en.pdf>.

определенный момент могут сделать индивида слишком уязвимым к социальной изоляции и бедности. Следовательно, раннее детство является наиболее подходящим моментом для предотвращения бедности индивида, и инвестиции в развитие детей имеют ключевое значение в успехе программ по аллевиации и редуцированию бедности. Кроме того, самые молодые члены общества являются и самыми уязвимыми к разного рода рискам и проблемам⁷¹.

Как отмечает Детский фонд Организации Объединенных Наций, бедные дети, вырастая, передают проблему бедности следующим поколениям уже в качестве родителей⁷².

В целом, искоренение нищеты в международно-правовом аспекте рассматривается в контексте двух основных подходов: в соответствии с первым, искоренение нищеты рассматривалось как международная благотворительность, а в соответствии со вторым – с чисто функциональной точки зрения. При реализации второго указанного подхода искоренение бедности служит для предотвращения роста социальных конфликтов, социальной дезорганизации и решения иных значимых социальных проблем, а также обеспечения мира и безопасности в целом⁷³.

Аллевиация и редуцирование бедности на международном уровне, как на глобальном, так и на региональном, в настоящее время осуществляется достаточно активно, в основном,

⁷¹ Poverty Reduction Begins with Children / The United Nations Children's Fund. – New York: UNICEF, 2000. – v; 50 p. – P. 39. <http://www.unicef.org/publications/files/pub_poverty_reduction_en.pdf>.

⁷² Poverty Reduction Begins with Children / The United Nations Children's Fund. – New York: UNICEF, 2000. – v; 50 p. – P. 39. <http://www.unicef.org/publications/files/pub_poverty_reduction_en.pdf>.

⁷³ *Speth J.G.* Freedom from Poverty: A Fundamental Human Right (Speech presented at the Swedish Development Forum, November 1997) // <<http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1998/06/freedom-from-poverty-a-fundamental-human-right.html>>.

посредством следующих 3 интегральных подходов (которые могут задействоваться и одновременно):

- принятие стратегических документов, содержащих концептуальные основы превенции, аллевиации и редуцирования бедности на всех уровнях;

- содействие сотрудничеству государств в области решения проблемы бедности населения;

- предоставление государствам соответствующей финансовой поддержки.

Полли Визард определяет следующие способы, посредством которых в международном праве устанавливается и обеспечивается реализация идеи о том, что возможность достижения уровня жизни, достаточного для выживания и развития индивида, включая необходимое питание, безопасную питьевую воду и санитарные условия, жилище, доступ к базовому здравоохранению, основным социальным услугам образованию должна обеспечиваться коллективными и индивидуальными обязательствами государств по ее уважению, защите и развитию:

- признание системой международного права в области прав человека широкого круга основных свобод и прав, именно с учетом права на защиту от бедности;

- обеспечение системой международного права в области прав человека оснований для отказа от абсолютизма и подхода, согласно которому ограниченность ресурсов представляет собой теоретическое препятствие для наложения международно-правовых обязательств в сфере ликвидации глобальной бедности и обеспечения защиты прав человека;

- обеспечение системой международного права в области прав человека основ для оценки обоснованности и необходимости принимаемых государствами мер по превенции, аллевиации и

редуцированию бедности и в сфере обеспечения защиты прав человека.

– обеспечение системой международного права в области прав человека признания коллективных международных обязательств по сотрудничеству и содействию в соответствующей сфере⁷⁴.

⁷⁴ *Vizard P. Poverty and Human Rights: Sen's «Capability Perspective» Explored.* – Oxford: Oxford University Press, 2006. – ix; 275 p. – P. 141–142.

§ 2.4. Деятельность международных организаций, направленная на allevиацию и редуцирование бедности

2.4.1. Деятельность, проекты и документы ООН и ВОЗ в рассматриваемой сфере

В рамках настоящего исследования значительный интерес представляют меры по превенции, allevиации и редуцированию бедности, принимавшиеся на международном уровне, а также международные мероприятия, на которых такая активность в отношении бедности была включена в повестку дня.

В первую очередь, интерес представляют стратегии по allevиации и редуцированию бедности и соответствующие меры (в рамках этих стратегий), разработанные в рамках ООН и Всемирной Организации Здравоохранения.

На международном уровне вопрос сокращения масштабов бедности является достаточно актуальным еще с 1970 года, когда Комитет ООН по планированию развития при подготовке ко второму Десятилетию развития Организации Объединенных Наций указал на необходимость борьбы с бедностью⁷⁵.

Комитетом ООН по планированию развития борьба с бедностью была объявлена первостепенной задачей в рамках реализации международной стратегии по развитию и предполагалась осуществляться с помощью применения, в частности, следующих мер:

- обеспечение ускоренного развития;
- обеспечение более эффективного распределения доходов;

⁷⁵ *Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 13.*

– обеспечение изменений в социальной сфере, в частности, в области здравоохранения, образования и защиты труда⁷⁶.

Кроме указанного Комитета борьба с бедностью попадала под пристальное внимание и иных международных организаций. Приведем в качестве примеров отдельные концептуальные подходы к решению данной проблемы некоторых из них.

Так, в 1974 году Всемирный банк подчеркнул, что принятие и реализация политических мер по перераспределению материальных ресурсов среди населения не только соответствует обеспечению экономического роста, но и способствует ему. Кроме того, Всемирный банк предположил также, что не существует компромисса между экономическим ростом и борьбой против неравенства и бедности⁷⁷.

В 1980 году Международная организация труда начала реализацию Всемирной программы обеспечения занятости, в рамках которой, в частности, был проведен ряд исследований по вопросу распределения доходов и проблемы бедности⁷⁸.

В 1990 году Всемирный банк сделал проблему бедности основной темой своего Доклада о мировом развитии, в котором указывалось, что успешная борьба с бедностью предполагает реализацию государством мер в следующих сферах:

- обеспечение всеобъемлющего экономического роста, который генерирует занятость и обеспечивает доходы для бедного населения соответствующего государства;
- развитие человеческого капитала (в сфере образования, здравоохранения и продовольственного обеспечения) бедного населения, что позволяет ему более эффективно эксплуатировать новые возможности, создаваемые экономическим ростом;
- обеспечение функционирования систем социальной поддержки бедного населения, которое не может пользоваться

⁷⁶ Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 13.

⁷⁷ Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 13–14.

⁷⁸ Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 14.

благоприятными результатами экономического роста и реализации мер по развитию человеческого капитала ввиду наличия у него физических и психических недостатков, стихийных бедствий, гражданских конфликтов, а также по иным причинам⁷⁹.

Азиатским банком развития также была разработана стратегия по борьбе с бедностью, в некоторых аспектах схожая с вышеуказанными подходами, предлагавшимися Всемирным банком. По мнению Азиатского банка развития, в основные направления стратегических мер по борьбе с бедностью должны входить следующие три:

– обеспечение продолжительного экономического роста, направленного, в основном, на бедное население;

– обеспечение социального развития, которое включает в себя развитие капиталов, развитие социального капитала, улучшение положения населения женского пола, а также обеспечение функционирования и развития систем социальной защиты;

– реализация надежного макроэкономического управления, а также осуществление добросовестного управления, необходимого для успешного принятия мер в вышеуказанных двух направлениях государственной политики по борьбе с бедностью⁸⁰.

Также, по мнению Азиатского банка развития, существует связь между бедностью и состоянием окружающей среды, и такую связь необходимо принимать во внимание. В частности, на состояние проблемы бедности населения в государстве влияет, во-первых, загрязненность воздуха и воды в агломерациях, которая оказывает непропорциональное влияние именно на бедных, а, во-вторых, истощение природных ресурсов и деградация земель, которые влекут за собой ухудшение материального положения бедного населения⁸¹.

⁷⁹ Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 14.

⁸⁰ Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 14.

⁸¹ Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 14.

Несмотря на поверхностные различия стратегических основ борьбы с бедностью, предлагаемых разными организациями и применяемых разными государствами, исследователями отмечается, что, фактически, многие подходы к снижению уровня бедности являются весьма схожими, в частности, по той причине, что в рамках таких подходов практически всегда подчеркивается важность и значимость обеспечения всеобъемлющего и обширного роста, обеспечения надлежащего публичного управления в соответствующих сферах, обеспечения надлежащей подотчетности, обеспечения человеческого и социального развития, а также важность принятия, в том числе, специальных мер, направленных непосредственно на решение проблемы бедности населения⁸².

Интерес представляет также взаимодействие таких явлений, как глобализация и бедность, а также влияние, которое глобализация оказывает на проблему бедности населения. Так, Анил Б. Деолаликар и Эрнесто М. Перниа считают, что именно глобализация способствовала решению данной проблемы в государствах Восточной Азии, стремившихся обеспечить наибольшую экономическую открытость⁸³.

Однако, по мнению противников глобализации, требуя от развивающихся стран уменьшения барьеров для перемещения товаров, услуг и капитала, глобализация уничтожает внутреннюю промышленность таких государств, а также угрожает продовольственной безопасности бедных семей. Сторонники глобализации, с другой стороны, указывают на то, как глобализация предоставляет значительные возможности для развивающихся государств ввиду более легкого доступа к мировым знаниям, лучшим технологиям доставки товаров и услуг, а также более легкого доступа к расширенным рынкам⁸⁴.

⁸² *Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 15.*

⁸³ *Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 15.*

⁸⁴ *Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 15.*

По мнению Министерства международного развития Великобритании, несмотря на то, что глобализация играет важную роль в обеспечении экономического роста и развития, распространение данного явления не оказало влияния на жизни бедного населения, проживающего в отдаленных или недоступных регионах. Кроме того, глобализация, подвергла развивающиеся страны системным рискам, что показал азиатский кризис, имевший место в 1997–1998 годах⁸⁵.

По мнению Международного фонда сельскохозяйственного развития, либерализация торговли в контексте глобализации различным образом может также воздействовать на бедное население, проживающее в сельских районах. Так, например, изменение в таких условиях цен на сельскохозяйственную продукцию может содействовать продавцам такой продукции, однако также может и оказать негативное влияние на ее покупателей среди бедного населения в сельских районах⁸⁶.

Условия жизни бедного населения значительно различается в разных государствах, однако все же некоторые закономерности имеют место быть. По данным Международного фонда по сельскохозяйственному развитию, наиболее малоимущее население сельских районов, как правило, проживает на отдаленных территориях, причем 634 миллиона из них проживают на малопродуктивных землях (из которых 375 миллионов проживают в Азии). В Латинской Америке высокий уровень бедности населения также наблюдается в некоторых наиболее отдаленных, а также наименее населенных районах. Кроме того, в Латинской Америке многие наиболее бедные регионы находятся на значительной высоте над уровнем моря, или же в таких территориях наблюдается низкий уровень осадков⁸⁷.

⁸⁵ *Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 15.*

⁸⁶ *Deolalikar A.B., Pernia E.M. Poverty Reduction: Approaches and the Role of Political Institutions // Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia / Ed. by E.M. Pernia, A.B. Deolalikar. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – xix; 332 p. – P. 13–38. – P. 16.*

⁸⁷ *Lines T. Making Poverty: A history. – London: Zed Books, 2008. – x; 166 p. – P. 6.*

В Западной и Центральной Африке, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Латинской Америке и в Карибском бассейне бедное население также зачастую локализуется в наиболее засушливых районах. В Восточной и Южной Африке бедное население, занимающееся сельским хозяйством, проживает в регионах с низким сельскохозяйственным потенциалом, либо на территориях с нереализованным и неразвитым умеренным или высоким сельскохозяйственным потенциалом⁸⁸.

В 1995 году в Копенгагене был проведен Всемирный саммит ООН по вопросу социального развития, на котором 117 глав государств и правительств и Европейское сообщество взяли на себя обязательства по искоренению крайней нищеты, а также приняли конкретные планы и инициативы по этому поводу.

Согласованные участниками данного саммита меры имели не абстрактный характер, а предполагали достижение вполне определенных целей в ряде сфер, имеющих непосредственное воздействие на жизни лиц, живущих за чертой бедности. Так, участники взяли на себя обязательства по достижению до 2015 года следующих целей:

- обеспечение базового образования для всех;
- обеспечение гарантий того, что 80% детей окончат начальную школу;
- обеспечение снижения уровня детской смертности на треть по сравнению с уровнем 1990 года;
- обеспечение поголовной вакцинации населения;
- снижение проблемы недостаточности питания населения наполовину по сравнению с уровнем 1990 года;

⁸⁸ Lines T. Making Poverty: A history. – London: Zed Books, 2008. – x; 166 p. – P. 6.

- обеспечение предоставления медицинского ухода женщинам на период беременности и родов;
- обеспечение увеличения средней продолжительности жизни населения до более шестидесяти лет;
- предоставление питьевой воды и улучшение санитарных условий для всех;
- устранение так называемого «гендерного разрыва» населения в грамотности;
- обеспечение гарантий равного доступа к начальной школе детям как женского пола, так и мужского⁸⁹.

Государства с высокими уровнями доходов также взяли на себя обязательства по выделению 0,7 % от своего ВВП на предоставление помощи населению, а также обязательства по снижению своих расходов на военные нужды. Приняв указанные обязательства на данном саммите ООН по социальным вопросам и на последующих подобных мероприятиях, международное сообщество установило критически важные цели в качестве как части общих усилий по искоренению бедности, с учетом того, что:

- бедность не может быть определена (и, таким образом, проблема, связанная с бедностью, не может быть решена) исключительно в контексте доходов;
- искоренение бедности должно быть сопряжено со значительными вложениями в социальные секторы;
- необходимым является установление и принятие общих целей для измерения прогресса в искоренении бедности;

⁸⁹ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 7.

– прогресс в искоренении бедности может быть измерен с использованием объективных и исчисляемых критериев, а не только в одномерном аспекте учета доходов населения⁹⁰.

На Социальном саммите ООН также была разработана рекомендация относительно создания международными организациями соответствующего международного аппарата⁹¹.

В 1996 году группа развитых государств, координировавших предоставление своей поддержки через Комитет по оказанию помощи в целях развития Организации экономического сотрудничества и развития, включая сам Комитет, разработали и приняли задачи, связанные с обязательствами, принятыми в ООН на вышеуказанном саммите. Члены данного комитета, в частности, признали что развитие социальной сферы, в частности, в области обеспечения базового образования, достижения гендерного равенства и обеспечения базового здравоохранения, имеет ключевое значение в любой стратегии, направленной на искоренение бедности. Также была признана важность обеспечения экологической устойчивости⁹².

Комитет ОЭСР сам взял на себя обязательство наполовину снизить количество населения, живущего в крайней нищете. На тот момент стандарт Всемирного банка предполагал, что минимальным является ежегодный доход на душу населения в

⁹⁰ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 7.

⁹¹ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 10.

⁹² *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 7.

размере 370 долларов США, соответственно, как отмечалось данным комитетом, 30% населения в развивающихся странах жили в состоянии крайней бедности, и их количество увеличивалось⁹³.

В 2000 году в Нью-Йорке был проведен Саммит тысячелетия ООН. В рамках данного мероприятия вопрос проблемы бедности был обсужден в более широком контексте социальной отчужденности, а также были выражены соображения о том, что бедность связана с процессом социальной дезинтеграции, и что экономическая либерализация подорвала социальную сплоченность⁹⁴.

На Саммите тысячелетия ООН, мировые лидеры определили задачу, заключающуюся в снижении в два раза крайней нищеты к 2015 году. На данном мероприятии было разработано определение крайней нищеты, согласно которому крайняя нищета представляет собой размеры доходов, составляющие менее одного доллара в день», а также голод и невозможность позволить себе безопасную питьевую воду. Определение бедности исключительно через аспект размера доходов населения является достаточно проблематичным, так как оно практически неизбежно служит указателем для предложений по реализации экономической политики, сформулированной в

⁹³ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 8.

⁹⁴ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 8.

контексте экономического роста как единственного параметра политики, ориентированной на интересы малоимущих⁹⁵.

Согласованная по результатам Саммита ООН, организованного в 1995 году, программа действий была основана на идее о том, что стратегии по искоренению бедности должны реализовываться государствами самостоятельно. В то же время, международное сообщество несло ответственность за создание экономической и политической среды, которая способствовала бы социальному развитию⁹⁶.

Стратегии по снижению уровня бедности являются совместным продуктом Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и Департамента политики по вопросам здравоохранения, развитию и услугам, а также Департамента по этике, равенству, торговле и правам человека Всемирной Организации Здравоохранения⁹⁷.

Стратегии, направленные на превенцию, аллвиацию и редуцирование бедности, разрабатываются и реализуются непосредственно соответствующими государствами, в которых имеет место данная проблема, и направлены непосредственно на устранение причин и последствий бедности в стране. Даже в государствах с высокими уровнями доходов целые секторы и группы лиц зачастую находятся в состоянии бедности, и такие

⁹⁵ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 8–9.

⁹⁶ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 9.

⁹⁷ Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies / United Nations, World Health Organization // <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/Health/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO.pdf>. – 2008. – 73 p. – P. 10.

стратегии по аллевиации и редуцированию бедности являются необходимыми и в эти государствах⁹⁸.

Выделяют ряд основных принципов, на которых должны основываться выше обозначенные стратегии. К ним относятся следующие принципы:

- ориентированность разрабатываемых стратегий на достижение определенных результатов;
- задачи стратегий должны быть значимыми, и должна быть возможность осуществления контроля за их достижением;
- комплексность (такие стратегии должны интегрировать в себя макроэкономические, структурные, отраслевые и социальные элементы);
- инициатива по реализации такой стратегии должна исходить от самого государства, в котором предполагается ее реализация;
- достижение консенсуса относительно основных мер, предполагающихся к принятию в рамках данной стратегии;
- участие всех заинтересованных сторон в разработке и реализации такой стратегии;
- стратегия должна основываться на партнерских взаимоотношениях между государством и другими заинтересованными сторонами;
- долгосрочный период реализации стратегии⁹⁹.

⁹⁸ Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies / United Nations, World Health

Organization // <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/Health/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO.pdf>. – 2008. – 73 p. – P. 10.

⁹⁹ Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies / United Nations, World Health

Organization // <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/Health/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO.pdf>. – 2008. – 73 p. – P. 10–11.

Обоснованно рассмотреть деятельность в рамках т.н. Программы развития ООН.

Несмотря на достигнутые результаты с момента принятия Целей развития тысячелетия мировыми лидерами в рамках ООН в 2000 году, бедность остается широко распространенной во многих частях мира, и в разгар глобализации и прогресса человеческая депривация остается широко распространенной. И в таком контексте сокращение бедности является главной целью функционирования Программы развития ООН¹⁰⁰ (ПРООН)¹⁰¹.

Согласно позиции, отраженной в Программе развития ООН, ввиду того, что бедность является многогранным и комплексным явлением, для устранения коренных причин бедности необходимо обеспечение комплексных трансформационных изменений. Работа Программы развития ООН, направленная на обеспечение сокращения бедности, акцентирует основное внимание на принятии государственной политики, которая способствует изменению социальных, культурных и экономических условий, в первую очередь способствующих бедности¹⁰².

Среди альтернативных мер по аллевиации и редуцированию бедности Программа развития ООН выделяет следующие:

- обеспечение гендерного равенства и поддержки прав населения женского пола;
- обеспечение демократического публичного управления;

¹⁰⁰ Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) // <<http://www.un.org/ru/ga/undp/>>.

¹⁰¹ Fast Facts: United Nations Development Programme / UNDP // <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Poverty-Reduction.pdf>>. – 2 p. – P. 1.

¹⁰² Fast Facts: United Nations Development Programme / UNDP // <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Poverty-Reduction.pdf>>. – 2 p. – P. 1.

– предотвращение кризисов и обеспечение более эффективной социальной поддержки;

– обеспечение адаптации населения и смягчения последствий;

– принятие мер по устранению явления стигматизации лиц, болеющих ВИЧ¹⁰³.

Согласно позиции Программы развития ООН, экономический рост не может в последствии привести к сокращению бедности, если он не является всеобъемлющим, и если потребности бедного и маргинализованного населения не находятся в центре приоритетов по развитию¹⁰⁴.

В рамках Программы развития ООН был создан Целевой фонд по бедности, который представляет собой гибкий финансовый инструмент, предназначенный для финансирования инновационных, каталитических и стратегических мероприятий по развитию, направленных на содействие всеобъемлющему развитию и сокращению всех форм бедности. Данный фонд был разработан для обеспечения стартового капитала для реализации новых инициатив или концепций Программы развития ООН. Также Целевой фонд по бедности является, как утверждает Программа развития ООН, идеальным инструментом удовлетворения региональных и национальных потребностей государств, где имеет место проблема бедности, который в то же

¹⁰³ Fast Facts: United Nations Development Programme / UNDP // <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Poverty-Reduction.pdf>>. – 2 p. – P. 1.

¹⁰⁴ Fast Facts: United Nations Development Programme / UNDP // <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Poverty-Reduction.pdf>>. – 2 p. – P. 1.

время является достаточно гибким для того, чтобы учитывать потребности доноров денежных средств¹⁰⁵.

Целевой фонд по проблеме бедности Программы развития ООН имеет три основные цели деятельности:

– финансирование инновационных стратегических мероприятий по развитию на международном глобальном, региональном и национальном уровнях;

– содействие Программе развития ООН по обеспечению соответствия и фокусированию ее международных глобальных и региональных программ, а также программ, реализуемых в отношении конкретных государств, на приоритетных областях;

– обеспечение упрощенного и более быстрого предоставления средств на реализацию мероприятий по allevиации и редуцированию бедности¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Poverty Thematic Trust Fund (PTTF) / UNDP // <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/povertyreduction/poverty-thematic-trust-fund--pttf-/>>.

¹⁰⁶ Poverty Thematic Trust Fund (PTTF) / UNDP // <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/povertyreduction/poverty-thematic-trust-fund--pttf-/>>.

2.4.2. Деятельность, проекты и документы Международного Валютного Фонда и Всемирного банка в рассматриваемой сфере

Представляет существенный научный интерес деятельность Международного Валютного Фонда и Всемирного банка, направленная на решение проблем, связанных с бедностью.

Понятно, что существует множество аргументов в пользу тезиса о том, что мало какие организации в мире столь же сильно де-факто способствуют росту бедности в мире, тем не менее, нельзя игнорировать целенаправленную позитивную деятельность этих организаций в рассматриваемой сфере. В аллевиации и редуцировании бедности на международном уровне, в том числе, в разработке концептуальных основ для решения данной проблемы Всемирный банк сегодня де-факто играет одну из центральных ролей. Международный Валютный Фонд тоже вносит свой существенный вклад.

В государствах с низкими и средними уровнями доходов реализация стратегий по аллевиации и редуцированию бедности впервые была введена в качестве требования для стран, желающих получить льготные кредиты от Всемирного банка или Международного Валютного Фонда. В таких государствах эти стратегии определяли их макроэкономическую и социальную политику. В настоящее время такие стратегии всё чаще рассматриваются в качестве основного механизма, вокруг которого строится межгосударственное сотрудничество,

направленное на обеспечение устойчивого развития (социального и экономического)¹⁰⁷.

До 1995 года Международный Валютный Фонд отрицал любую связь между своей деятельностью и социальным развитием или искоренением бедности. Всемирный банк, с другой стороны, стремился совершенствовать свою политику, направленную на снижение уровня бедности. В своем ежегодном отчете за 1989 год Всемирный банк отметил, что «главной целью Всемирного банка является уменьшение уровня бедности», и что способы достижения этой цели лежат в основе деятельности данной организации. В сентябре 1989 года снижение уровня бедности было заявлено как одна из важнейших задач данной организации. Стратегия Всемирного банка по снижению уровня бедности состояла из двух основных элементов. Первый элемент из указанных был связан с природой и скоростью экономического роста, включая макроэкономическую основу для либерализации рынка для частных вложений и расширения частного сектора. Кроме того, данная стратегия предполагала необходимость предоставления услуг бедным, включая обеспечение систем социальной защиты, предназначенных для защиты наиболее бедных и уязвимых слоев населения¹⁰⁸.

Однако данная стратегия подверглась значительной критике как имевшая множество противоречий. В частности, утверждалось, что макроэкономические политические меры, которые предназначались для способствования либерализации,

¹⁰⁷ Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies / United Nations, World Health Organization // <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/Health/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO.pdf>. – 2008. – 73 p. – P. 10.

¹⁰⁸ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 9.

усугубляли проблему бедности, и системы социальной защиты никаким образом не в состоянии были данную проблему решить¹⁰⁹.

В сентябре 1999 года, Всемирный банк и Международный Валютный Фонд начали реализацию новой программы, направленной на искоренение бедности¹¹⁰.

В 1999 году Всемирным банком и Международным валютным фондом были введены стратегические документы по сокращению уровня бедности (*Poverty Reduction Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*) в качестве новой основы для обеспечения более высокой ответственности государств за проведение реформ, направленных на сокращение масштабов бедности, средств для улучшения координации деятельности, направленной на содействие развитию, между государствами и партнерами по развитию, а также в качестве предварительного условия для получения доступа к уменьшению задолженностей и льготному финансированию от Всемирного банка и Международного валютного фонда¹¹¹.

В стратегическом документе по сокращению уровня бедности устанавливаются основы дальнейшей макроэкономической, структурной и социальной политики государства, а также программ, направленных на содействие экономическому росту и сокращение уровня бедности.

¹⁰⁹ Van Reisen M. Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 9.

¹¹⁰ Van Reisen M. Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 10.

¹¹¹ What are PRSPs? / World Bank // <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22283891~menuPK:384209~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>>.

Государство подготавливает указанный документ каждые три-пять лет с участием широкого круга заинтересованных сторон¹¹².

В стратегический документ по сокращению уровня бедности входят, в идеале, следующие элементы:

- описание процесса участия в реализации указанных программ и государственной политики, краткое изложение основных поднимаемых вопросов, а также мнения заинтересованных сторон, принимающих участие в данном процессе;

- обсуждение роли гражданского общества в дальнейшем контроле за реализацией и реализации указанных программ;

- комплексная диагностика явления бедности в конкретном государстве, которая позволяет анализировать макроэкономические, социальные, структурные и институциональные ограничения бедности для обеспечения более быстрого экономического роста и сокращения бедности;

- четко определенные и оцененные по затратности приоритеты реализации макроэкономической, социальной и структурной политики;

- определенные задачи, показатели и системы мониторинга и оценки принимаемых в соответствии с данным документом мер: принятие среднесрочных и долгосрочных целей для сокращения масштабов бедности, установление показателей прогресса¹¹³.

В «Докладе о мировом развитии 2000/2001: Борьба с нищетой» Всемирного банка указывалось, что принятия мер по

¹¹² What are PRSPs? / World Bank // <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22283891~menuPK:384209~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>>.

¹¹³ What are PRSPs? / World Bank // <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22283891~menuPK:384209~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>>.

аллевиации и редуцированию бедности на местном и национальном уровнях для решения соответствующих проблем недостаточно, и были определены следующие меры, подлежащие реализации на глобальном мировом уровне:

- содействие глобальной финансовой стабильности и открытости рынков богатых государств для сельскохозяйственной продукции, товаров и услуг из бедных государств;

- преодоление информационных барьеров для распространения технологий и информации для всего населения мира;

- предоставление финансовых и нефинансовых ресурсов для обеспечения международных публичных благ, в особенности, для проведения исследований в сфере медицины и сельского хозяйства;

- повышение объемов предоставляемой помощи и облегчение долгового бремени отдельных государств с целью содействия им в принятии мер, направленных на ликвидацию бедности, в том числе, разработка всеобъемлющих стратегий, в которых сами бедные государства (а не внешние учреждения по оказанию помощи) разрабатывают политику по развитию и обеспечивают эффективное использование с целью снижения уровня бедности внешних предоставляемых им ресурсов¹¹⁴.

В «Докладе о мировом развитии 2000/2001: Борьба с нищетой» Всемирного банка была также предложена стратегия по аллевиации и редуцированию бедности по следующим основным трем направлениям:

¹¹⁴ World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty / The International Bank for Reconstruction and Development. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – xiv; 335 p. – P. vi. <<http://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wp-content/uploads/2012/10/wdr2001.pdf>>.

– содействие развитию и реализации возможностей населения (так как бедным населением центральная роль отводится материальным возможностям, к которым могут быть отнесены рабочие места, транспортная инфраструктура, электроснабжение, водоснабжение, образовательные учреждения и учреждения здравоохранения, и для этого необходимо обеспечение всеобъемлющего экономического роста и, соответственно, проведение соответствующих рыночных реформ, отражающих в обязательном порядке местные институциональные и структурные условия; для осуществления аллевиации и редуцированию бедности в данном направлении государству необходимо обеспечивать поддержку человеческих, земельных и инфраструктурных ресурсов бедного населения);

– содействие расширению прав и возможностей бедного населения (поскольку реакция государства на потребности бедного населения в виде принятия соответствующих мер зависит от взаимодействия политических, социальных и иных институциональных процессов; доступ к возможностям рынка и услугам, предоставляемым публичным сектором зачастую существенно зависит от государства и социальных учреждений, которые в идеале должны быть гибкими и подотчетным в определенной степени бедному населению, а обеспечение достижения такого доступа, ответственности и подотчетности является по своей сути политическим и требует активного сотрудничества между бедным населением, средним классом и другими социальными группами. Такое активное сотрудничество может быть в значительной степени упрощено посредством изменений в управлении, которые делают деятельность органов, осуществляющих публичное управление, правовых институтов и

учреждений, предоставляющих публичные услуги, более эффективной);

– повышение безопасности (снижение уязвимости населения к экономическим потрясениям, стихийным бедствиям, болезням, нетрудоспособности является неотъемлемой частью повышения благосостояния населения и стимулирует вложение инвестиций в человеческий капитал и в деятельность, связанную с повышенным риском, но и с повышенной прибылью, что требует эффективных действий со стороны государства по управлению рисками всех возможных экономических потрясений, а также реализации эффективных механизмов для снижения рисков бедного населения, в частности, например, в виде обеспечения социального страхования)¹¹⁵.

Согласно позиции Всемирного банка, все указанные элементы стратегии по аллевиации и редуцированию бедности являются равнозначными и существенно дополняют друг друга, так как каждая часть стратегии влияет на основные причины бедности, с которыми призваны справляться меры, принимаемые в рамках остальных частей данной стратегии¹¹⁶.

¹¹⁵ World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty / The International Bank for Reconstruction and Development. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – xiv; 335 p. – P. 6–7. <<http://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wp-content/uploads/2012/10/wdr2001.pdf>>.

¹¹⁶ World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty / The International Bank for Reconstruction and Development. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – xiv; 335 p. – P. 7. <<http://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wp-content/uploads/2012/10/wdr2001.pdf>>.

2.4.3. Деятельность, проекты и документы европейских институций в рассматриваемой сфере

Принятие в 1992 году Маастрихтского договора («Договора о Европейском Союзе») обеспечило правовую основу для осуществления межгосударственного сотрудничества в сфере обеспечения развития¹¹⁷.

Данным соглашением были установлены следующие цели европейского сотрудничества в данной сфере:

– обеспечение alleviation и редуцированию бедности в развивающихся государствах;

– улучшение социального развития в развивающихся государствах;

– содействие интеграции развивающихся государств в мировую экономику¹¹⁸.

Европейским Сообществом бедность была определена как невозможность достижения соответствующих стандартов благополучия, экономической, социальной и человеческой защищенности, гражданских прав и политических возможностей¹¹⁹.

Представляет существенный исследовательский интерес опыт Европейского Союза в сфере alleviation и редуцированию

¹¹⁷ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 13.

¹¹⁸ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 13.

¹¹⁹ *Van Reisen M.* Directing EU Policy. Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results... // <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-35-Directing-EU-Policy-Towards-Poverty-Eradication-2002.pdf>>. – 27 p. – P. 9.

бедности и социальной изоляцией. В частности, на европейском уровне Европейской Комиссией относительно недавно была принята стратегия «Европа 2020: стратегия быстрого, устойчивого и всеобъемлющего роста»¹²⁰, одной из основных целей которой заявляется решение проблемы бедности, для чего предусмотрено создание соответствующих механизмов, которые, в частности, позволяют более эффективно координировать сотрудничество государств-членов Европейского Союза в рассматриваемой сфере.

Данная стратегия предполагает осуществление активных действий по обеспечению решения проблемы бедности как самим Европейским Союзом, так и государствами-членами данной международной организации.

Так, в рамках данной инициативы предполагается реализация деятельности самого Европейского Союза по следующим основным направлениям:

- создание и обеспечение деятельности специальной межгосударственной платформы по сотрудничеству, пересмотру и обмену передовой практикой в области аллевиации и редуцирования бедности и социальной;

- создание инструментов поощрения деятельности субъектов публичного и частного секторов, направленной на сокращение масштабов социальной изоляции;

- разработка и реализация программ по содействию применению инноваций в социальной сфере, которые нацелены, главным образом, на оказание поддержки наиболее уязвимым категориям населения;

¹²⁰ Communication from the Commission. «Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth» / European Commission // <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>. – 34 p.

– производство оценки адекватности и устойчивости систем социальной защиты и пенсионного обеспечения государств-членов, а также разработка направлений совершенствования доступа населения к системам здравоохранения¹²¹.

Стратегия «Европа 2020: стратегия быстрого, устойчивого и всеобъемлющего роста» определяет следующие основные направления деятельности государств-членов Европейского Союза:

– способствование реализации общих коллективных и индивидуальных обязанностей по allevиации и редуцированию бедности населения и социальной изоляцией;

– разработка и принятие мер, направленных на удовлетворение специфических потребностей и решение определенных проблем групп населения, которые сталкиваются с наиболее существенными рисками бедности (к таким категориям населения могут, в частности, быть отнесены семьи с одним родителем, пожилые женщины, представители меньшинств, лица с инвалидностью, а также бездомные);

– совершенствование своих систем социального и пенсионного обеспечения таким образом, чтобы обеспечивать надлежащую поддержку уровня доходов населения, а также доступ населения к услугам систем здравоохранения¹²².

Для достижения вышеуказанных целей в рамках стратегии «Европа 2020: стратегия быстрого, устойчивого и

¹²¹ Communication from the Commission. «Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth» / European Commission // <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>. – 34 p. – P. 19.

¹²² Communication from the Commission. «Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth» / European Commission // <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>. – 34 p. – P. 19.

всеобъемлющего роста» было организовано функционирование Европейской платформы по борьбе с бедностью и социальной изоляцией.

Европейская платформа по борьбе с бедностью и социальной изоляцией является одной из семи основных инициатив, реализованных в рамках вышеуказанной стратегии, направленной на обеспечение быстрого, устойчивого и инклюзивного роста. Данная платформа была разработана для оказания помощи государствам-членам Европейского Союза в том, чтобы вывести из состояния бедности и социальной изоляции 20 миллионов человек. Данная инициатива была запущена в 2010 году, а завершить деятельность данной платформы планируется после 2020 года¹²³.

Деятельность Европейской платформы по борьбе с бедностью и социальной изоляцией осуществляется в следующих пяти основных направлениях:

- принятие политических мер в целом ряде сфер общественной жизни и социального обеспечения, к которым относятся поддержка рынка труда, обеспечение поддержки минимального уровня доходов населения, здравоохранение, образование, жилищное обеспечение;

- обеспечение более эффективного использования средств Европейского Союза, предоставляющихся в целях поддержки социальной интеграции в государствах-членах;

- исследование инноваций в социальной политике до их практического внедрения;

- обеспечение совершенствования координации политики государств-членов Европейского Союза посредством

¹²³ European platform against poverty and social exclusion // <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>.

использования открытого метода координации социальной защиты и социальной интеграции;

– осуществление сотрудничества с гражданским обществом для того, чтобы более эффективно поддерживать реализацию реформ в сфере социальной политики¹²⁴.

Последнее направление деятельности Европейской платформы по борьбе с бедностью и социальной изоляцией представляет особый интерес в рамках настоящего исследования, так как, согласно позиции Европейской комиссии, участие лиц, находящихся в состоянии бедности, в разработке и реализации социальной политики признается в настоящее время в качестве катализатора стратегий по обеспечению социальной интеграции¹²⁵.

Создание Европейской платформы против бедности было направлено на то, чтобы обеспечить социальное и территориальное единство таким образом, чтобы положительные последствия экономического роста и рабочие места были широко распространены и справедливо распределены, и индивиды, находящиеся в состоянии бедности и социальной изоляции, могли жить достойно и принимать активное участие в жизни общества¹²⁶.

¹²⁴ European platform against poverty and social exclusion // <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>>.

¹²⁵ European platform against poverty and social exclusion // <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>>.

¹²⁶ Communication from the Commission. «Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth» / European Commission // <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>. – 34 p. – P. 6.

Глава 3. Бедность с точки зрения конституционного права

§ 3.1. Бедность и права человека. Конституционное право на защиту от бедности как одно из основных прав человека

В рамках настоящего исследования бедность рассматривается, главным образом, в правовом аспекте, во взаимосвязи с нарушениями прав человека.

Как отмечают исследователи, свобода от крайней бедности является одним из наиболее важных интересов и прав человека¹²⁷.

Предположение о том, что бедность можно рассматривать как нарушение прав человека, и, соответственно, она должна быть искоренена, является новой парадигмой в аллевиации и редуцировании бедности, которая имеет потенциал активизации эффективной стратегии ликвидации бедности через международные документы, устанавливающие права человека¹²⁸.

Представляется целесообразным привести ниже мнения ряда международных политических деятелей относительно взаимосвязанности явления бедности и нарушений прав человека.

Как отметил бывший Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, у наиболее бедного населения мира меньше всего

¹²⁷ *Pogge T. Severe Poverty as a Human Rights Violation // Freedom from Poverty as a Human Right: Who owes what to the very poor? / Ed. by T. Pogge. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – xiii; 406 p. – P. 11–53. – P. 11. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001518/151826e.pdf>>.*

¹²⁸ *Campbell T. Poverty as a Violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice? // Freedom from Poverty as a Human Right: Who owes what to the very poor? / Ed. by T. Pogge. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – xiii; 406 p. – P. 55–74. – P. 55. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001518/151826e.pdf>>.*

возможностей реализовывать или защищать такие свои права, как право на достойный уровень жизни или право на питание и на медицинскую помощь – то есть те права, которые остальное население мира принимает, по сути, как данность¹²⁹.

Как указала в своем сообщении бывший Верховный комиссар ООН по правам человека Луиза Арбур, бедность является одновременно и причиной и следствием нарушения прав человека, и отметила также, что свобода от бедности – это право человека, и меры по alleviation и редуцированию бедности не могут рассматриваться как реализуемые просто из сострадания. Также по мнению Луизы Арбур, превенция, alleviation и редуцирование бедности является обязанностью государства, на которое также возложены обязанности по обеспечению того, чтобы все население имело право говорить свободно, выбирать своих лидеров и свое вероисповедание¹³⁰.

Как указывает Джеймс Густав Спет, являвшийся администратором Программы развития Организации Объединенных Наций, бедность является, по сути, отрицанием прав человека. И пожалуй, самым основным правом человека, которое нарушается бедностью, является право на жизнь. Так, продолжительность жизни почти трети населения в наименее развитых государствах мира (по состоянию на 1997 год) составляла всего около сорока лет. Другим признаком бедности является неграмотность взрослого населения, из чего следует, что бедное население имеет жесткие ограничения на доступ к

¹²⁹ Freedom from poverty is a human right and not a matter of compassion, say UN leaders / United Nations News Centre // <http://www.un.org/apps/news/story.asp?newsid=20913&cr=human/t_blank>.

¹³⁰ Freedom from poverty is a human right and not a matter of compassion, say UN leaders / United Nations News Centre // <http://www.un.org/apps/news/story.asp?newsid=20913&cr=human/t_blank>.

знаниям, информации и средствам массовой информации, а также ограничения на реализацию таких прав человека, как, к примеру, право на участие в политической жизни¹³¹.

По словам Пьера Сане, заместителя генерального директора департамента социальных и гуманитарных наук ЮНЕСКО, если бедность заявляется как подлежащая искоренению, с учетом того, что она представляет собой массовое, систематическое и продолжающееся нарушение прав человека, ее существование не может более оправдываться просто особенностью положения вещей, потому что это будет представлять собой отказ в справедливости¹³².

Право человека на достойную жизнь, свободную от нужды, само по себе является одним из основных прав человека, но оно также имеет важное значение для реализации других прав человека, которые являются универсальными, неделимыми, взаимосвязанными и взаимозависимыми¹³³.

Право человека быть свободным от бедности включает в себя следующие права:

- право на надлежащий уровень жизни;
- право на работу и получение заработной платы, которая способствует достижению и поддержанию надлежащего уровня жизни;
- право на здоровую и безопасную окружающую среду;

¹³¹ *Speth J.G.* Freedom from Poverty: A Fundamental Human Right (Speech presented at the Swedish Development Forum, November 1997) // <<http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1998/06/freedom-from-poverty-a-fundamental-human-right.html>>.

¹³² *Campbell T.* Poverty as a Violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice? // Freedom from Poverty as a Human Right: Who owes what to the very poor? / Ed. by T. Pogge. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – xiii; 406 p. – P. 55–74. – P. 55. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001518/151826e.pdf>>.

¹³³ Human Rights and Poverty / The Human Right to Freedom from Poverty (The People's Movement for Human Rights Education) // <<http://www.pdhre.org/rights/poverty.html>>.

- право на надлежащее жилище;
- право на свободу от голода;
- право на безопасную питьевую воду;
- право на первичное здравоохранение и на получение медицинской помощи в случае болезни;
- право на доступ к базовым социальным услугам;
- право на образование;
- право быть свободным от дискриминации по признаку половой или расовой принадлежности;
- право на участие в принятии решений, которые оказывают влияние на все общество в целом и конкретного индивида;
- право ребенка на развитие в окружающей среде, благоприятной для его физического, психического, духовного, нравственного и социального развития¹³⁴.

Как отмечает Детский фонд Организации Объединенных Наций, свобода от бедности не может быть ограниченно сведена к выражению только в каком-либо конкретном праве человека¹³⁵.

Само по себе нарушение прав человека может приводить к бедности. Так, к примеру, если в нарушение их гражданских прав лица лишаются свободы без всяких на то оснований, их семьи могут быть приведены в состояние крайней нищеты. Соответственно, как отмечает Том Кэмпбэлл, возможно, по этой причине некоторыми исследователями бедность лица приравнивается к ситуации, когда оно является жертвой нарушения прав человека. Таким образом, нарушение прав

¹³⁴ Human Rights and Poverty / The Human Right to Freedom from Poverty (The People's Movement for Human Rights Education) // <<http://www.pdhre.org/rights/poverty.html>>.

¹³⁵ Poverty Reduction Begins with Children / The United Nations Children's Fund. – New York: UNICEF, 2000. – v; 50 p. – P. 5. <http://www.unicef.org/publications/files/pub_poverty_reduction_en.pdf>.

человека можно рассматривать как снижение способности держателей этих прав вести качественный образ жизни, что приводит их к бедности¹³⁶.

При исследовании проблемы бедности в контексте необходимости обеспечения защиты прав человека представляет немалый интерес следующая точка Тома Кэмпбэлла, отмечающего, что позиционирование бедности как нарушения прав человека может, по крайней мере, рассматриваться как попытка повысить приоритетность ликвидации бедности, установить ликвидацию бедности в качестве экономической и политической цели. Кроме того, такая классификация проблемы бедности как проблемы нарушения прав человека может также рассматриваться как шаг к привлечению новых механизмов с целью решения данной проблемы¹³⁷.

Правозащитный подход к решению проблемы бедности предполагает, что ситуация лиц, находящихся в состоянии бедности, рассматривается не только с точки зрения результатов обеспечения их благосостояния, но и с точки зрения обязательств государства предотвращать нарушение прав человека и реагировать на них соответствующим образом. Правозащитный подход также направлен на расширение возможностей всего общества в целом обеспечивать помощь бедному населению, а

¹³⁶ *Campbell T. Poverty as a Violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice? // Freedom from Poverty as a Human Right: Who owes what to the very poor? / Ed. by T. Pogge. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – xiii; 406 p. – P. 55–74. – P. 59. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001518/151826e.pdf>>.*

¹³⁷ *Campbell T. Poverty as a Violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice? // Freedom from Poverty as a Human Right: Who owes what to the very poor? / Ed. by T. Pogge. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – xiii; 406 p. – P. 55–74. – P. 56. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001518/151826e.pdf>>.*

также на обеспечение справедливого распределения доходов и имущества¹³⁸.

Также стоит отметить, что, как утверждает Детский фонд ООН, лица, живущие в состоянии бедности, как правило, подвергаются дискриминации по ряду различных признаков, к которым относятся происхождение, цвет кожи, половая, национальная или религиозная принадлежность. В зависимости от определенных условий, сложившимся в конкретном обществе, бедности могут быть подвержены представители социально уязвимых слоев населения, однако в большинстве случаев бедность усугубляется той или иной формой дискриминации¹³⁹.

Если причиной такой дискриминации являются действия государства, на нем лежит обязанность по немедленному запрету и прекращению такой дискриминации. Если же дискриминация берет свое происхождение в традициях населения, то государство обязано принимать соответствующие нормативно-правовые акты и обеспечивать их исполнение. В любом случае, независимо от причин дискриминации, на государстве лежит обязанность по принятию дополнительных мер для обеспечения эффективной защиты от любых форм дискриминации, в том числе, со стороны органов публичной власти, населения, являющегося наиболее уязвимым, ущемляемым, либо подверженным социальной изоляции¹⁴⁰.

¹³⁸ Poverty Reduction Begins with Children / The United Nations Children's Fund. – New York: UNICEF, 2000. – v; 50 p. – P. 3–4. <http://www.unicef.org/publications/files/pub_poverty_reduction_en.pdf>.

¹³⁹ Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction strategies / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights // <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>>. – 49 p. – P. 9.

¹⁴⁰ Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction strategies / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights // <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>>. – 49 p. – P. 9.

§ 3.2. Бедность и социальное государство (государство благосостояния)

По мнению Джонатана Брэдшоу, наличие проблемы бедности населения (тем более в острых ее формах) обоснованно рассматривать как один из наиболее значимых симптомов несостоятельности государства благосостояния, так как, независимо от предпосылок реализации социальной политики и ее целей, наиболее важной задачей государства благосостояния является снижение уровня бедности населения данного государства. Таким образом, уровень бедности позволяет измерить результативность функционирования систем социального обеспечения и, в конечном счете, всего государства благосостояния¹⁴¹.

Определённым парадоксом государства благосостояния является то, что некоторая часть населения в нем может все равно оставаться бедной, поскольку просто система социального обеспечения, сама по себе, не способна справиться с данным явлением¹⁴².

Как утверждает Пол Спикер, одним из наиболее значительных заблуждений относительно государства благосостояния является утверждение о том, что оно было разработано и создано для бедных, однако государство благосостояния никогда не создается для бедных, его можно рассматривать как создаваемое лишь для предотвращения

¹⁴¹ *Bradshaw J.* The nature of poverty // Introduction to Social Security: Policies, benefits and poverty / Edited by J. Ditch. – New York: Routledge, 2005. – xvi; 222 p. – P. 9–29. – P. 10.

¹⁴² *Spicker P.* Poverty and the welfare state: Dispelling the myths. – London, Catalyst: 2002. – 44 p. – P. 26. <<http://www.rightsnet.org.uk/pdfs/catalystaugust2002.pdf>>.

бедности¹⁴³, но не ее искоренения на первых этапах функционирования такого государства.

Также имеют место аспекты, которые не учитываются при обеспечении системы социальной защиты, поскольку государство благосостояния не препятствует тому, чтобы лица находились в неблагоприятном положении на рынке труда, а также не в состоянии полностью справиться с неравенством. Система обеспечения благосостояния также не может гарантировать населению полной занятости¹⁴⁴.

При этом необходимо отметить, что, как утверждает Лэйн Кенурти, центральной целью политики обеспечения социального благосостояния является сокращение уровня бедности. В каждом крупном развитом государстве реализуется ряд программ, направленных на обеспечение распределения от 10 до 30 процентов валового внутреннего продукта среди населения, и ключевой задачей которых является улучшение благосостояния тех, кто находится на нижнем уровне перераспределения доходов. Однако на практике такие программы далеко не всегда работают, либо приводят не к тем результатам, которые от них ожидаются, поскольку могут подрывать инициативу представителей бедных слоев населения работать самостоятельно¹⁴⁵.

Вообще, вопрос о том, содействует ли государство благосостояния превенции бедности, является достаточно сложным и комплексным, и среди исследователей не достигнут

¹⁴³ *Spicker P.* Poverty and the welfare state: Dispelling the myths. – London, Catalyst: 2002. – 44 p. – P. 27. <<http://www.rightsnet.org.uk/pdfs/catalystaugust2002.pdf>>.

¹⁴⁴ *Spicker P.* Poverty and the welfare state: Dispelling the myths. – London, Catalyst: 2002. – 44 p. – P. 26. <<http://www.rightsnet.org.uk/pdfs/catalystaugust2002.pdf>>.

¹⁴⁵ *Kenworthy L.* Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment // *Social Forces*. – 1999, March. – Vol. 77. – № 3. – P. 1119–1139. – P. 1119. <http://web.stanford.edu/group/scspi/_media/pdf/Reference%20Media/Kenworthy_1999_Policy.pdf>.

консенсус по данному вопросу. Так, например, критики самой концепции государства благосостояния считают, что негативные последствия деятельности такого государства, направленные на аллевиацию и редуцирование с бедностью населения, являются более существенными, чем положительные последствия¹⁴⁶.

Стоит отметить, однако, что такая критика является не гомогенной и может касаться разных этапов или аспектов деятельности государства благосостояния, направленной на аллевиацию и редуцирование бедности.

Например, по мнению Тайлера Коуэна, государство благосостояния не способно разрешать проблемы, связанные с бедностью, или оказывать значимую поддержку бедным слоям населения в том случае, если рассматривать такие категории населения настолько широко, чтобы включать в них будущие и поколения¹⁴⁷.

Большинство исследователей и политиков, поддерживающих концепцию государства благосостояния, делают это, поскольку придерживаются точки зрения о том, что программы, направленные на обеспечение социального благосостояния, помогают снижать уровень бедности населения. Тем не менее, все большее количество критиков утверждает, что такие программы фактически не способны справиться с явлением бедности, поскольку фактически слишком незначительная доля социальных выплат достигает бедных слоев населения, либо по

¹⁴⁶ Cowen T. Does the Welfare State Help the Poor? // <<https://www.gmu.edu/centers/publicchoice/faculty%20pages/Tyler/welfare.pdf>>. – 2000. – 27 p. – P. 1.

¹⁴⁷ Cowen T. Does the Welfare State Help the Poor? // <<https://www.gmu.edu/centers/publicchoice/faculty%20pages/Tyler/welfare.pdf>>. – 2000. – 27 p. – P. 27.

той причине, что такие социальные выплаты в конечном итоге способствуют ослаблению экономики государства¹⁴⁸.

Однако деятельность государства благосостояния должна быть направлена на то, чтобы предотвратить бедность, а существование и функционирование системы социального обеспечения должно способствовать тому, чтобы население не было обделено материальными благами, а также должно быть направлено на укрепление базовой безопасности населения и обеспечение базовых гарантий¹⁴⁹.

Государство благосостояния одновременно сочетает в себе роль накопителя и распределителя накапливаемых благ, обеспечивая коллективную безопасность от социальных рисков и снижая количество нуждающихся и уровня бедности в целом. Такое перераспределение благ может быть горизонтальным, осуществляющимся на протяжении всего жизненного цикла, либо вертикальным, распределением между доходами наиболее высокого уровня и наиболее низкого. При этом сокращение бедности является не единственным критерием, по которому можно судить об успешности деятельности учреждений социального обеспечения, однако, по мнению Айва Маркса, Брайена Нолана и Хавьера Оливеры, оно должно быть одной из основных их целей¹⁵⁰.

Поскольку бедность является одновременно и тем условием, которое лишает индивидов их свободы и достоинства и

¹⁴⁸ *Kenworthy L.* Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment // *Social Forces*. – 1999, March. – Vol. 77. – № 3. – P. 1119–1139. – P. 1119.

<http://web.stanford.edu/group/scspi/_media/pdf/Reference%20Media/Kenworthy_1999_Policy.pdf>.

¹⁴⁹ *Spicker P.* Poverty and the welfare state: Dispelling the myths. – London, Catalyst: 2002. – 44 p. – P. 26. <<http://www.rightsnet.org.uk/pdfs/catalystaugust2002.pdf>>.

¹⁵⁰ *Marx I., Nolan B., Olivera J.* The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries // <<http://ftp.iza.org/dp8154.pdf>>. – 2014. – 96 p. – P. 14.

подрывает наиболее фундаментальные конституционные гарантии¹⁵¹, то существенный интерес для настоящего исследования представляют также способы закрепления в социальном государстве гарантий аллевиации и редуцирования бедности на конституционном уровне и взаимодействие принципа необходимости аллевиации и редуцирования бедности с иными конституционными принципами.

Соответственно, систематическая реализация мер по аллевиации и редуцированию бедности является не только одной из важнейших функций социального государства, но и действенным механизмом гарантирования и обеспечения целого ряда конституционных прав, связанных с императивом социальности государства.

В течение некоторого периода времени в решениях Верховного суда США прослеживалась тенденция к признанию того, что существует противоречие между самим фактом наличия бедности и конституционными гарантиями свободы, поскольку конституционные свободы также по сути своей могут предполагать и свободу от бедности¹⁵².

Необходимость аллевиации и редуцирования бедности, гарантии защиты индивидов от бедности могут быть закреплены на конституционном уровне в виде гарантий предоставления социального обеспечения¹⁵³.

¹⁵¹ *Bendich A.M.* Privacy, Poverty, and the Constitution // California Law Review. – 1966, May. – Vol. 54. – Issue 2. – P. 407–442. – P. 407. <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2925&context=californialawreview>>.

¹⁵² *Bendich A.M.* Privacy, Poverty, and the Constitution // California Law Review. – 1966, May. – Vol. 54. – Issue 2. – P. 407–442. – P. 418. <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2925&context=californialawreview>>.

¹⁵³ Poverty in South Africa: Taming Globalization & Inequalities // <<http://www.poverties.org/poverty-in-south-africa.html>>.

Если рассматривать соотношение принципа необходимости аллевиации и редуцирования бедности с другими конституционными принципами, то представляется целесообразным привести здесь точку зрения Пола Спикера, который отмечает, что существуют три следующие основные точки зрения относительно того, как указанный принцип и принцип демократии соотносятся:

– идеалы демократии предполагают необходимость защиты бедного населения;

– демократия предполагает развитие экономической и социальной политики, что в результате приводит к обеспечению защиты бедного населения;

– демократические методы направлены на защиту экономического и социального благосостояния тех, кто является бедным¹⁵⁴.

¹⁵⁴ *Spicker P. Poverty, democratic governance and poverty reduction strategies // <<https://paulspicker.files.wordpress.com/2012/06/poverty-and-democratic-governance-presentation-for-turkey.pdf>>. – 20 p. – P. 9.*

§ 3.3. Бедность и демократия

Достаточно сложным является корреляция двух конституционных принципов: обеспечения свободы от бедности и принципа демократии, в особенности если говорить об их практической реализации. Безусловно, alleviation и редуцирование бедности и обеспечение права на защиту от бедности являются важными для реализации принципа демократии.

Бедность может представлять собой угрозу для демократии, в особенности, в том случае, если демократия в государстве является достаточно молодой, так как бедность обостряет чувство бессилия и безразличия населения по отношению к делам государства¹⁵⁵.

При этом, по мнению некоторых исследователей, демократия является достаточно благоприятным режимом для бедного населения; такие выводы основываются на некоторых статистических исследованиях, согласно которым жизнь бедного населения при демократии становится несколько более качественной. По мнению сторонников данной точки зрения, демократия способствует улучшению качества жизни бедного населения следующим образом:

– при демократии происходит расширение прав и возможностей бедного населения в результате реализации ими избирательных прав, когда государство вынуждено удовлетворять потребности такого населения;

¹⁵⁵ Poverty is the greatest threat to democracy // <<http://www.modernghana.com/news/92269/1/poverty-is-the-greatest-threat-to-democracy.html>>.

– демократия способствует более свободному потоку информации, что позволяет государству получать более подробную информацию об условиях жизни бедного населения и, соответственно, реагировать на нее соответствующим образом;

– демократическое правительство, как правило, предоставляет большее количество общественных благ своему населению¹⁵⁶.

Однако демократия способна привести к результатам, благоприятным для бедного населения при соблюдении лишь следующих основных условий:

– институционализация прав, которые позволяют бедному населению осуществлять политический выбор, объединяться, а также обеспечивать подотчетность политических выборов;

– состязательность проводимых выборов¹⁵⁷.

Впрочем, по мнению профессора Майкла Росса, демократия вообще мало способствует повышению качества жизни бедного населения. Такой вывод был сделан данным исследователем на основании данных о том, что в тех государствах, которые в последние несколько десятилетий прошли путь к достижению демократии, не произошло улучшений в ключевых социальных показателях, таких как, к примеру, уровень детской и младенческой смертности¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Ross M. Is Democracy Good for the Poor? // <<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/IsDemGood.pdf>>. – 45 p. – P. 3.

¹⁵⁷ Combating poverty and inequality: Structural Change, Social Policy and Politics / United Nations Research Institute for Social Development. – Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2010. – 360 p. – P. 283–284. <[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/BBA20D83E347DBAFC125778200440AA7?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/BBA20D83E347DBAFC125778200440AA7?OpenDocument)>; <<http://www.rrojasdatabank.info/PovRepCh11.pdf>>.

¹⁵⁸ Ross M. Is Democracy Good for the Poor? // <<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/IsDemGood.pdf>>. – 45 p. – P. 4–5.

Как утверждает профессор Майкл Росс, уровень и качество жизни бедного населения зависит, в основном, от показателей экономики того государства, где оно проживает, санитарно-гигиенических условий и особенностей заболеваемости населения, а также распространенности оказания медицинских услуг, а не от политического режима¹⁵⁹.

Бедность населения не может способствовать развитию демократии также по той причине, что такое население не имеет достаточного количества временных и финансовых ресурсов для участия в соответствующей деятельности. По сути, потребность в демократии, как утверждают исследователи, находится на верхних ступенях так называемой пирамиды потребностей, а для бедного населения более приоритетным является удовлетворение более базовых потребностей¹⁶⁰.

Как отмечает Адам Пржеворски, бедность населения может угрожать надлежащей реализации конституционного принципа демократии ввиду следующих основных факторов:

– бедное население зачастую не имеет возможности принимать участие в демократических процессах, соответственно, демократия становится слабой и уязвимой без надлежащего уровня участия населения; кроме того, невозможность бедного населения ввиду недостаточности соответствующих ресурсов участвовать в жизни государства и общества таким образом может приводить в конечном счете к бунтам и восстаниям;

¹⁵⁹ *Ross M.* Is Democracy Good for the Poor? // <<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/IsDemGood.pdf>>. – 45 p. – P. 6.

¹⁶⁰ *Krishna A.* Introduction: Poor People and Democracy // *Poverty, Participation, and Democracy. A Global Perspective* / Ed. by A. Krishna. – Cambridge: Cambridge University Press, 2008. – 208 p. – P. 1–27. – P. 3. <<http://www.thedivineconspiracy.org/Z5257O.pdf>>.

– если бедное население и принимает участие в демократических процессах, то оно в значительной степени является уязвимым к авторитарному обращению (по мнению американских политологов, политизированные массы бедного населения уязвимы к экстремистским призывам);

– если бедное население и принимает участие в демократических процессах, однозначно стремясь к обеспечению защиты своих прав и интересов, однако обращается с этим к более богатому населению, а не к государству¹⁶¹, что также не способствует надлежащей реализации конституционного принципа демократии.

¹⁶¹ *Przeworski A. The Poor and the Viability of Democracy //* <<http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/duke.pdf>>. – 27 p. – P. 1.

Глава 4. Аллевиация и редуцирование бедности

§ 4.1. Аллевиация и редуцирование бедности: история вопроса

Историю принятия государством мер, направленных непосредственно и специально на превенцию, аллевиацию и редуцирование бедности, можно разделить на три основных периода (которые более подробно будут рассмотрены нами ниже):

- период с начала XIX века до конца Второй мировой войны;
- период после окончания Второй мировой войны и до 1970-х годов;
- период после 1970-х годов.

С начала XIX века европейские государства, в особенности, государства Западной Европы, в течение двух столетий характеризовались устойчивой политической и социальной вовлеченностью наиболее бедных классов населения¹⁶².

На политическом уровне те классы населения, которые в XIII веке считались наиболее маргинальными, мало-помалу становились частью народа, являющегося носителем политического суверенитета государства. На социальном же уровне обеспечение благосостояния представителей таких классов общества стало проблемой, которую стремилось решить государство, а для тех государств, в которых благосостояние и

¹⁶² *Santoro E.* A historical perspective: from social inclusion to excluding democracy // *Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe* / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p. – P. 21–57. – P. 31. <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-25_en.pdf>.

здоровье населения рассматривалось в качестве основного источника экономической и военной мощи – наиболее важной проблемой. Несмотря на то, что представители государства и медицинские работники знали, что естественного состояния здоровья и фертильности населения недостаточно для процветания государства, им пришлось взять на себя ответственность за устранение препятствий к полному развитию «ресурса населения». В частности, такая забота государства о здоровье населения была обусловлено нахождением связи между бедностью и состоянием здоровья населения, и эти меры были, в том числе, направлены на обеспечение превенции, аллелиации и редуцирования бедности¹⁶³.

В конце XIX века стало очевидным, что способность рынка труда поддерживать рост экономического благосостояния является сомнительной или вовсе отсутствует, и государствам пришлось осуществлять также более непосредственное вмешательство, направленное на улучшение условий жизни их граждан. Эмилио Санторо отмечает, что именно в этом контексте возникло государство благосостояния¹⁶⁴.

После Второй мировой войны европейские государства достигли значительного уровня социальной защиты и обеспечения социальной сплоченности. В европейском государстве

¹⁶³ *Santoro E.* A historical perspective: from social inclusion to excluding democracy // *Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe* / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p. – P. 21–57. – P. 32. <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-25_en.pdf>.

¹⁶⁴ *Santoro E.* A historical perspective: from social inclusion to excluding democracy // *Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe* / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p. – P. 21–57. – P. 33. <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-25_en.pdf>.

благосостояния основными рисками достижения бедности и социальной депривации являются болезни, безработица, нетрудоспособность и достижение пожилого возраста. Национальные системы обеспечения благосостояния, являющиеся неотъемлемой частью послевоенного периода индустриального развития, были основаны на обеспечении стабильной и полной занятости населения, щедрые социальные программы финансировались, главным образом, за счет систем прогрессивного налогообложения, а также поощрялась модель внутрисемейных экономических взаимоотношений, основанная на разделении ролей и обязанностей по признаку половой принадлежности. В эту эпоху капитализма благосостояния деятельность социального государства, однако, не ограничивалась предоставлением денежных пособий населению, но и была направлена на обеспечение государством множества социальных услуг, таких как жилищное обеспечение, образование и здравоохранение¹⁶⁵.

В этот уникальный, по мнению исследователей, послевоенный период развития государств благосостояния бедность населения отражала, в основном, циклические спады экономики и недостаточность финансовых ресурсов у отдельных групп населения¹⁶⁶.

Безработица рассматривалась как следствие несовершенства рынка труда, а не как отдельная проблема,

¹⁶⁵ Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Sarius T., Leubolt B. The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics // <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201303_2.pdf>. – 2013. – 45 p. – P. 4.

¹⁶⁶ Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Sarius T., Leubolt B. The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics // <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201303_2.pdf>. – 2013. – 45 p. – P. 4.

связанная с трудоустройством. Такие явления, как болезни и безработица, рассматривались как имеющие негативное влияние на все общество в целом и зависели от факторов, находящихся вне контроля каждого отдельного гражданина. Уровень жизни уязвимого рабочего класса населения являлся вопросом не только экономической интеграции, но и социальной и политической. В таких описанных условиях бедность рассматривалась, в основном, как обусловленная нехваткой доходов, так как отсутствие финансовых ресурсов не всегда обязательно сопряжено с другими формами социальной депривации¹⁶⁷.

Подходы к сокращению масштабов нищеты претерпели существенные изменения в течение всей второй половины XX века, причем зачастую такие изменения зависели от экономической обстановки в мире. Так, в 1950-х и 1960-х годах многие рассматривали крупные инвестиции в физический капитал и инфраструктуру в качестве единственного способа обеспечения развития и профилактики бедности¹⁶⁸.

В 1970-е годы возросло понимание того, что физического вложения финансовых средств недостаточно для решения данной проблемы, и мировое сообщество пришло к выводу о необходимости обеспечения также надлежащего здравоохранения и развития сферы образования¹⁶⁹. В этот период

¹⁶⁷ Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Sarius T., Leubolt B. The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics // <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201303_2.pdf>. – 2013. – 45 p. – P. 4.

¹⁶⁸ World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty / The International Bank for Reconstruction and Development. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – xiv; 335 p. – P. 6. <<http://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wp-content/uploads/2012/10/wdr2001.pdf>>.

¹⁶⁹ World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty / The International Bank for Reconstruction and Development. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – xiv; 335 p. – P. 6. <<http://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wp-content/uploads/2012/10/wdr2001.pdf>>.

европейская модель социального обеспечения столкнулась с длительным и глубоким кризисом в результате исчерпания режима интенсивного накопления, основывавшегося на росте промышленного производства, а также интенсификации социальных конфликтов и возникновения новых социальных рисков¹⁷⁰.

Одновременно с этим, в условиях глобальной конкуренции, государства начали децентрализацию своих полномочий по вмешательству в экономику и гражданское общество посредством процессов вертикальной и горизонтальной трансформации государства. Все эти изменения глубоко повлияли на природу и распределение социальных рисков и создали новые формы бедности. В отличие от уже существовавших форм, эти новые формы бедности не являются следствием циклических спадов экономики, они неравномерно распределены среди населения и являются кумулятивными. Кроме того, такая бедность также являлась следствием структурных изменений на рынке труда и в системе семейной и социальной защиты¹⁷¹.

В 1980-х годах превалировала точка зрения о том, что развитие сферы образования и здравоохранения имеет существенное значение для обеспечения роста доходов бедного населения. Также в 1980-х годах имело место определенное смещение акцентов в результате долгового кризиса и глобального экономического спада в мире на совершенствование управления в

¹⁷⁰ Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Sarius T., Leubolt B. The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics // <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201303_2.pdf>. – 2013. – 45 p. – P. 4.

¹⁷¹ Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Sarius T., Leubolt B. The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics // <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201303_2.pdf>. – 2013. – 45 p. – P. 4–5.

сфере экономики и на повышение значимости рыночных сил. В 1990-х годах на мировом уровне была предложена реализация стратегии, состоящей из двух частей: поощрение интенсивного роста на рынке труда посредством обеспечения экономической открытости и инвестирование в инфраструктуру и предоставление основных услуг (в ограниченном объёме) бедному населению¹⁷².

В настоящее время превенция, аллевиация и редуцирование бедности носит (должны носить) более адресный характер и, как правило, предполагает принятие государством комплексных мер в различных сферах общественной жизни.

¹⁷² World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty / The International Bank for Reconstruction and Development. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – xiv; 335 p. – P. 6. <<http://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wp-content/uploads/2012/10/wdr2001.pdf>>.

§ 4.2. Подход к решению проблемы бедности, основанный на необходимости обеспечения защиты прав человека

Реализуемые государством стратегии, направленные исключительно лишь на решение проблемы бедности населения, в которых не предполагается решение проблем, связанных с социальным неравенством и нарушением прав человека, могут оказаться неэффективными по той причине, что в таких стратегиях, как правило, не принимаются во внимание ключевые факторы, влияющие на состояние бедности населения¹⁷³.

По мнению некоторых исследователей, сама по себе бедность не является нарушением прав человека, тем не менее, действия государства или бездействие, приводящее к бедности, либо неспособность государства адекватно реагировать на обстоятельства, которые продуцируют, усугубляют или пролонгируют состояние бедности населения и его маргинализацию, частую тесно связаны или отражают существенное нарушение или отрицание прав человека. К примеру, отсутствие доступа к образованию, в особенности, к начальным ступеням образования, все чаще признается в качестве и отрицания соответствующих прав человека и как неразрывно связанное с бедностью и неудовлетворительным состоянием здоровья населения явление¹⁷⁴.

¹⁷³ *Braveman P., Gruskin S. Poverty, equity, human rights and health // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – Vol. 81. – № 7. – P. 539–545. – P. 540. <<http://www.who.int/bulletin/volumes/81/7/en/Braveman0703.pdf>>.*

¹⁷⁴ *Braveman P., Gruskin S. Poverty, equity, human rights and health // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – Vol. 81. – № 7. – P. 539–545. – P. 540. <<http://www.who.int/bulletin/volumes/81/7/en/Braveman0703.pdf>>.*

Кроме того, правозащитный подход к решению проблемы бедности позволяет государствам применять для этого новые инструменты.

По мнению Арджуна Сенгупты, если рассматривать бедность как нарушение прав человека, это может мобилизовать государство и общество, а также само по себе внести существенный вклад в принятие и реализацию соответствующих стратегий. Программы по сокращению бедности с такой точки зрения должны включать в себя не положения о необходимости принятия благотворительных мер, а положения о необходимости обеспечения гарантий определенных прав человека, как в законодательстве, так и в правоприменительной деятельности судебных органов публичной власти¹⁷⁵.

Правозащитный подход к решению проблемы бедности, в принципе, смещает акцент деятельности государства и принимаемых им соответствующих мер из добровольных сфер благотворительности, солидарности и соблюдения этических принципов в правовую сферу¹⁷⁶.

Бедность является посягательством на человеческое достоинство, но она также может представлять собой нарушение прав человека, когда является прямым следствием государственной политики, либо вызвана неспособностью государства действовать в определенных ситуациях¹⁷⁷.

¹⁷⁵ *Sengupta A.* Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sengupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 302.

¹⁷⁶ *Braveman P., Gruskin S.* Poverty, equity, human rights and health // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – Vol. 81. – № 7. – P. 539–545. – P. 541. <<http://www.who.int/bulletin/volumes/81/7/en/Braveman0703.pdf>>.

¹⁷⁷ Human Rights and Poverty: Is poverty a violation of human rights? / Center for Economic and Social Rights // <<http://www.cesr.org/downloads/CESR%20Briefing%200-%20Human%20Rights%20and%20Poverty%20-%20Draft%20December%202009.pdf>>. – 13 p. – P. 1.

Реализация подхода к решению проблемы бедности, основанного на необходимости обеспечения защиты прав человека, потребовала смены парадигмы понятия бедности и того, что входит в понятие «борьбы» с бедностью. В рамках реализации такого подхода предполагается, что бедность является при определенных условиях неизбежной, а также предполагается невозможность наличия в формировании и развитии данного явления вины самого бедного населения¹⁷⁸.

Правозащитный подход к превенции, аллевиации и редуцированию бедности предполагает также смещение акцента государственной политики с рассматривания населения как объектов развития на рассмотрение населения в качестве субъектов прав человека, а также от видения бедности как неизбежной трагедии, видения бедности как невыносимой несправедливости¹⁷⁹.

С другой стороны, преимущество правозащитного подхода к решению проблемы бедности заключается также в том, что, когда необходимость применения мер, направленных на сокращение бедности, оспаривается богатым населением, позиционирование бедности как отрицания прав человека способствует преодолению такого сопротивления со стороны населения посредством следующего:

– повышением стоимости такого сопротивления для более богатого населения;

¹⁷⁸ Human Rights and Poverty: Is poverty a violation of human rights? / Center for Economic and Social Rights // <<http://www.cesr.org/downloads/CESR%20Briefing%200-%20Human%20Rights%20and%20Poverty%20-%20Draft%20December%202009.pdf>>. – 13 p. – P. 1.

¹⁷⁹ Human Rights and Poverty: Is poverty a violation of human rights? / Center for Economic and Social Rights // <<http://www.cesr.org/downloads/CESR%20Briefing%200-%20Human%20Rights%20and%20Poverty%20-%20Draft%20December%202009.pdf>>. – 13 p. – P. 2.

– убеждения богатого населения государства в желательности сокращения масштабов бедности, посредством обеспечения изменения предпочтений и взглядов богатого населения;

– ограничение размеров жертв в виде ресурсов и привилегий со стороны богатого населения в пользу малообеспеченного¹⁸⁰.

Кроме того, точно так же как правовые инструменты в сфере обеспечения всеобщего равенства и прав человека позволяют усиливать меры по превенции, аллевиации и редуцированию бедности, меры, принимаемые государствами с целью сокращения масштабов бедности, имеют важное значение для выполнения их международных обязательств по обеспечению прав человека¹⁸¹.

Как утверждает Арджун Сенгупта, эмпирически и логически может быть доказано, что отрицание некоторых основных прав человека может играть важную роль в провоцировании состояния крайней бедности. При этом всеобъемлющее обеспечение реализации всех прав человека приводит к искоренению крайней бедности¹⁸².

Исследуя особенности правозащитного подхода к решению проблемы бедности, нельзя не затронуть вопрос о том, какие именно категории прав человека нарушаются, когда индивид находится в состоянии бедности.

¹⁸⁰ *Sengupta A.* Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sengupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 302.

¹⁸¹ *Braveman P., Gruskin S.* Poverty, equity, human rights and health // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – Vol. 81. – № 7. – P. 539–545. – P. 541. <<http://www.who.int/bulletin/volumes/81/7/en/Braveman0703.pdf>>.

¹⁸² *Sengupta A.* Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sengupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 303.

Идея о том, что необеспечение защиты только каких-либо конкретных прав человека может приводить к бедности, вступает в резкое противоречие с принципом неделимости прав человека, согласно которому все такие права имеют одинаково важное значение. Однако, по мнению Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, это не совсем так, поскольку принцип неделимости прав человека не означает, что все негативные социальные явления должны связываться или обуславливать нарушение абсолютно всех прав человека¹⁸³.

Имеют место дискуссии относительно того, является ли бедность причиной и следствием нарушения прав человека, либо она сама представляет собой такое нарушение прав человека. Как указывает Центр по экономическим и социальным правам, такие научные подходы к исследованию данной проблемы и ее взаимодействию с правами человека не являются взаимоисключающими, поскольку на практике нарушение прав человека может выступать и как следствие и как причина бедности, и как ее составной элемент¹⁸⁴.

Если рассматривать нарушение прав человека как составной элемент такого явления, как бедность, то с такой точки зрения бедность (в особенности – абсолютная бедность) является по сути своей отрицанием прав человека, и недопустимо, чтобы

¹⁸³ Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. – New York: United Nations, 2004. – 36 p. – P. 10. <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionen.pdf>>.

¹⁸⁴ Human Rights and Poverty: Is poverty a violation of human rights? / Center for Economic and Social Rights // <<http://www.cesr.org/downloads/CESR%20Briefing%200-%20Human%20Rights%20and%20Poverty%20-%20Draft%20December%202009.pdf>>. – 13 p. – P. 4.

любой человек жил в условиях унижающего его достоинство лишения¹⁸⁵.

Бедность также может представлять собой нарушение человеческого достоинства по той причине, что зачастую данное явление связано с нарушением права человека на физическую неприкосновенность. Так, лица, живущие в состоянии бедности, часто становятся жертвами физического насилия, и в особенности это относится к лицам, живущим в состоянии крайней бедности¹⁸⁶.

Вообще, как отмечает Ральф Стокер, возможно, наиболее распространенным нарушением человеческого достоинства является глобальный голод и бедность, так как практически каждый индивид зависит от достаточности удовлетворения его базовых потребностей¹⁸⁷.

Практически во всем мире материальная бедность и связанные с ней неблагоприятные условия и обстоятельства играют центральную роль в формировании и усугублении неудовлетворительного состояния здоровья населения. И, как отмечают Пола Брэйвман и София Граскин, обязательства государств по обеспечению защиты прав человека являются существенным этическим и правовым императивом для принятия

¹⁸⁵ Human Rights and Poverty: Is poverty a violation of human rights? / Center for Economic and Social Rights // <<http://www.cesr.org/downloads/CESR%20Briefing%200-%20Human%20Rights%20and%20Poverty%20-%20Draft%20December%202009.pdf>>. – 13 p. – P. 4.

¹⁸⁶ *Schaber P.* Absolute Poverty: Human Dignity, Self-Respect, and Dependency // Humiliation, degradation, dehumanization: Human Dignity Violated / Ed. by P. Kaufmann, H. Kuch, C. Neuhäuser, E. Webster. – New York: Springer, 2011. – xiv; 265 p. – P. 151–158. – P. 155. <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30885.pdf>>.

¹⁸⁷ *Stoecker R.* Three Crucial Turns on the Road to an Adequate Understanding of Human Dignity // Humiliation, degradation, dehumanization: Human Dignity Violated / Ed. by P. Kaufmann, H. Kuch, C. Neuhäuser, E. Webster. – New York: Springer, 2011. – xiv; 265 p. – P. 7–16. – P. 15. <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30885.pdf>>.

масштабных мер по сокращению бедности и улучшению состояния здоровья населения¹⁸⁸.

Согласно нашей концепции, защита личности, социума и всего населения в целом от бедности не является и не может сколько бы то ни было обоснованно рассматриваться и позиционироваться как факультативные и элективные дискреционные полномочия государства (реализуемые просто из сострадания или по доброй воле правящего режима), поскольку является одной из ключевых составных частей в комплексе функций государства, детерминированных его конституционной характеристикой социальности. А конституционное право на защиту от бедности выступает производным от целого ряда конституционно и международно гарантированных фундаментальных естественных прав человека.

¹⁸⁸ *Braveman P., Gruskin S. Poverty, equity, human rights and health // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – Vol. 81. – № 7. – P. 539–545. – P. 541. <<http://www.who.int/bulletin/volumes/81/7/en/Braveman0703.pdf>>.*

§ 4.3. Государственные стратегии по аллевиации и редуцированию бедности и меры, подлежащие реализации в рамках этих стратегий

Как правило, при реализации государственной политики по сокращению бедности, направленной на исключительно на максимизацию роста доходов населения, не учитывается проблема распределения доходов или ресурсов в тех сферах, в которых социальная привлекательность определенных благ или возможностей для бедного населения является более высокой, чем их рыночная стоимость. Например, преимущества начального образования, в особенности, в сельских районах, могут быть гораздо более ценными для общества, чем его оплата теми, кто его получает. Таким образом, в рыночной экономике, даже с высоким уровнем роста доходов населения, распространение начального образования или, к примеру, выплата заработных плат учителям требует гораздо меньших расходов со стороны государства по сравнению с ценностью этого для бедного населения и всего общества в целом¹⁸⁹, что также свидетельствует о привлекательности для государства принятия не только экономических мер по сокращению бедности.

Если рассматривать превенцию, аллевиацию и редуцирование бедности на национальном уровне еще более комплексно и масштабно, то здесь представляется целесообразным привести точку зрения Научно-исследовательского института социального развития при ООН, по

¹⁸⁹ *Sengupta A. Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sengupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 297.*

мнению которого стратегии, реализуемые с целью сокращения масштабов бедности и снижения уровня социального неравенства в государстве, должны быть направлены, в том числе, на изменение баланса власти¹⁹⁰.

По мнению Арджуна Сенгупты, государству необходимо реализовывать более управляемые подходы к сокращению бедности, с ограниченной вынужденностью других более богатых слоев населения частично жертвовать своими собственными ресурсами и привилегиями, которую любая политика в данной сфере, направленная исключительно перераспределение ресурсов, влечет за собой¹⁹¹.

По мнению Центра по экономическим и социальным правам (международной правозащитной организации), для обеспечения превенции и сокращения бедности государству необходимо основное внимание акцентировать на обеспечении защиты экономических, социальных и культурных прав человека¹⁹².

Превенция, аллевиация и редуцирование бедности может также реализовываться государством в рамках решения других социальных проблем.

Так, к примеру, по мнению Полы Брэйвман и Софии Граскин, меры по «борьбе» с бедностью, а также по обеспечению

¹⁹⁰ Combating poverty and inequality: Structural Change, Social Policy and Politics / United Nations Research Institute for Social Development. – Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2010. – 360 p. – P. 284. <[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/BBA20D83E347DBAFC125778200440AA7?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/BBA20D83E347DBAFC125778200440AA7?OpenDocument)>; <<http://www.rrojasdatabank.info/PovRepCh11.pdf>>.

¹⁹¹ *Sengupta A.* Human Rights and Extreme Poverty: An Economist's Perspective // Freedom from Poverty as a Human Right. Vol. 3 / Ed. by B.A. Andreassen, S.P. Marks, A.K. Sengupta. – Paris: UNESCO, 2010. – 358 p. – P. 293–318. – P. 300.

¹⁹² Human Rights and Poverty: Is poverty a violation of human rights? / Center for Economic and Social Rights // <<http://www.cesr.org/downloads/CESR%20Briefing%20-%20Human%20Rights%20and%20Poverty%20-%20Draft%20December%202009.pdf>>. – 13 p. – P. 2.

социального равенства и обеспечению защиты прав человека могут также приниматься и реализовываться в рамках государственных политических программ в области здравоохранения, направленных, в том числе, на обеспечение соответствующей подготовки работников сферы здравоохранения¹⁹³.

Кроме того, как определил Всемирный банк, для превенции, аллелиации и редуцирования бедности соответствующие меры должны приниматься как государственным сектором, так и частным, а также в этом должно принимать участие гражданское общество¹⁹⁴ (что в определенной степени также должно обеспечиваться или поощряться государством).

Принятие государством стратегий по решению проблемы бедности в существенной степени зависит от того, какие именно виды бедности распространены среди населения.

Так, например, для решения проблемы абсолютной бедности необходима реализация государственной политики, направленной на обеспечение удовлетворения базовых потребностей индивидов, страдающих от бедности; для решения проблемы относительной бедности – реализация государственной политики, направленной, главным образом, на достижение равенства в обществе; для решения проблемы бедности как зависимости – реализация государственной политики, направленной на обеспечение самодостаточности индивидов, находящихся в состоянии такой бедности; для решения проблемы

¹⁹³ *Braveman P., Gruskin S. Poverty, equity, human rights and health // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – Vol. 81. – № 7. – P. 539–545. – P. 541. <<http://www.who.int/bulletin/volumes/81/7/en/Braveman0703.pdf>>.*

¹⁹⁴ *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty / The International Bank for Reconstruction and Development. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – xiv; 335 p. – P. vii. <<http://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wp-content/uploads/2012/10/wdr2001.pdf>>.*

бедности как социальной изоляции необходимо принимать меры по интеграции представителей соответствующих категорий населения в социум; для решения проблемы бедности как депривации ресурсов и возможностей наиболее эффективной является государственная политика в сфере человеческого развития¹⁹⁵.

Рассмотрение проблемы бедности с позиции необходимости обеспечения защиты прав человека позволяет перенести «борьбу» с данным явлением с позиции благотворительности. Кроме того, бедность не может быть искоренена без обеспечения уважения всех прав человека, поэтому превенция, аллевиация и редуцирование бедности предполагает устранение всех видов дискриминации¹⁹⁶.

Как отмечают Франсин Меструм и Мелик Озден, «борьба» с бедностью невозможна через благотворительность, бедность может быть устранена только лишь путем справедливого перераспределения доходов и создания справедливой налоговой системы¹⁹⁷, а также принятия иных комплексных мер.

Можно выделить следующие подходы к реализации государственной политики, направленной на сокращение бедности:

– подход, предполагающей акцентирование государственной политики на обеспечении более полной и более эффективной защиты основных прав человека;

¹⁹⁵ *Loewen G.* A Compendium of Poverty Reduction Strategies and Frameworks. – Waterloo: Tamarack – An Institute for Community Engagement, 2009. – 39 p. – P. 5. <http://tamarackcommunity.ca/downloads/vc/Poverty_Reduction_GL_042209.pdf>.

¹⁹⁶ *Mestrum F., Özden M.* The fight against poverty and human rights // <http://www.cetim.ch/en/documents/report_11.pdf>. – 25 p. – P. 25.

¹⁹⁷ *Mestrum F., Özden M.* The fight against poverty and human rights // <http://www.cetim.ch/en/documents/report_11.pdf>. – 25 p. – P. 24.

– подход, предполагающий акцент на реализации государственной политики в области социального обеспечения;

– подход, предполагающий акцент на реализации государственной политики в области экономики, принятии именно экономических мер.

Мнения разных исследователей по поводу того, какой из подходов является наиболее эффективным в превенции, аллевиации и редуцировании бедности, существенно различаются.

Так, к примеру, как указывает Джонатан Брэдшоу, политика социального страхования является единственным направлением социальной политики государства, которое оказывает непосредственное влияние на состояние явления бедности. При этом ключевым показателем эффективности такой политики является то, насколько снижается уровень бедности в результате ее реализации¹⁹⁸.

По мнению экономиста Яна Васкеза, экономический рост является единственным средством искоренения массовой бедности, так как традиционные способы «борьбы» с данной проблемой или реализация государством программ по распределению доходов гораздо менее эффективны¹⁹⁹.

Как указывает Дайэн Ромэн, изучение бедности в правовом и теоретико-правовом контекстах порождает две основных идеи: во-первых, о том, что бедность наносит ущерб правам человека, а,

¹⁹⁸ *Bradshaw J.* The nature of poverty // *Introduction to Social Security: Policies, benefits and poverty* / Edited by J. Ditch. – New York: Routledge, 2005. – xvi; 222 p. – P. 9–29. – P. 9.

¹⁹⁹ *Vásquez I.* Ending Mass Poverty // <<http://www.cato.org/publications/commentary/ending-mass-poverty>>.

во-вторых, что закон является важным инструментом в превенции, аллелиации и редуцировании бедности²⁰⁰.

Соответственно, сокращение бедности предполагает принятие государством соответствующих комплексных мер, направленных на обеспечение защиты прав человека.

Как отмечает Организация Объединенных Наций, крайняя нищета и социальная изоляция представляют собой нарушение человеческого достоинства, и, следовательно, включение в национальные и международные планы мероприятий мер по устранению бедности является приоритетным²⁰¹.

Пол Спикер определяет пять следующих основных подходов к решению проблем, связанных с бедностью:

- предоставление помощи бедным, либо решение их насущных проблем;
- обеспечение социальной защиты, которая предполагает объединение отдельных рисков возникновения бедности;
- осуществление стратегического вмешательства со стороны государства, которое определяет ключевые моменты в системе, которые будут иметь далеко идущие последствия;
- профилактика бедности;

²⁰⁰ *Roman D. Guaranteeing human rights in situations of poverty // Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p. – P. 83–113. – P. 89.*
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-25_en.pdf>.

²⁰¹ *Roman D. Guaranteeing human rights in situations of poverty // Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p. – P. 83–113. – P. 89.*
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-25_en.pdf>.

– решение проблем, косвенно связанных с возникновением бедности, в иных сферах, таких как, например, здравоохранение или образование²⁰².

Пола Брэйвман и София Граскин рекомендуют в целях сокращения бедности осуществление государственными и частными учреждениями здравоохранения деятельности в следующих основных направлениях:

– институционализация систематического и постоянного обеспечения реализации прав человека во всей деятельности учреждений в области здравоохранения;

– укрепление и расширение функций государственных учреждений здравоохранения, позволяющих создавать для населения базовые условия для преодоления бедности и достижения надлежащего состояния здоровья;

– осуществление справедливого финансирования сферы здравоохранения;

– обеспечение возможности служб здравоохранения эффективно реагировать на основные причины заболеваемости населения, которая в принципе подлежит предотвращению, в особенности, среди бедного и обездоленного населения²⁰³.

При этом, как отмечают указанные исследователи, подходы, реализуемые государством в сфере здравоохранения, в которых акцентируется основное внимание на сокращении бедности, обеспечении равенства или обеспечении защиты прав человека,

²⁰² *Spicker P.* Poverty, democratic governance and poverty reduction strategies // <<https://paulspicker.files.wordpress.com/2012/06/poverty-and-democratic-governance-presentation-for-turkey.pdf>>. – 20 p. – P. 4–5.

²⁰³ *Braveman P., Gruskin S.* Poverty, equity, human rights and health // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – Vol. 81. – № 7. – P. 539–545. – P. 541–542. <<http://www.who.int/bulletin/volumes/81/7/en/Braveman0703.pdf>>.

все же иногда рассматриваются как противоречивые или даже конфликтующие²⁰⁴.

Сокращение масштабов бедности населения также требует расширения рыночной власти бедного населения, что предполагает принятие мер по следующим основным направлениям: отказ от технократического способа принятия политических решений, который ограничивает возможности участия в процессах принятия решений граждан и их представителей; обеспечение расширения участия гражданского общества в политических процессах; институционализация гражданских и политических прав населения; обеспечение поддержки организаций, деятельность которых направлена на защиту прав работников²⁰⁵.

Как указывает Всемирный банк, во всех странах, но в большей степени в развивающихся государствах, экономический рост является более эффективным в стимулировании сокращения бедности и содействии процветанию населения, если модель такого роста ориентирована на труд, и труд бедного населения становится более продуктивным. Соответственно, производительность труда, отраслевая структура экономического роста и их влияние на создание рабочих мест имеют достаточно

²⁰⁴ *Braveman P., Gruskin S. Poverty, equity, human rights and health // Bulletin of the World Health Organization. – 2003. – Vol. 81. – № 7. – P. 539–545. – P. 539.* <<http://www.who.int/bulletin/volumes/81/7/en/Braveman0703.pdf>>.

²⁰⁵ *Combating poverty and inequality: Structural Change, Social Policy and Politics / United Nations Research Institute for Social Development. – Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2010. – 360 p. – P. 284.* <[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/BBA20D83E347DBAFC125778200440AA7?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/BBA20D83E347DBAFC125778200440AA7?OpenDocument)>; <<http://www.rrojasdatabank.info/PovRepCh11.pdf>>.

важное значение для превенции, аллевиации и редуцирования бедности²⁰⁶.

Улучшение возможностей для бедных и обездоленных групп населения делает строительство их человеческого капитала важнейшим компонентом их социальной вовлеченности. И надлежащим образом разработанные системы социальной защиты могут играть важную роль в формировании человеческого капитала и защите доходов и имущества бедных в случае неблагоприятных потрясений²⁰⁷.

По мнению Тэда К. Брэдшоу, проблема бедности является, скорее, системной проблемой, а не проблемой отдельных конкретных индивидов, и решение этой проблемы должно начинаться с изменения системы, в первую очередь. По мнению данного исследователя, такие изменения должны осуществляться на трех уровнях одновременно, и в них должно входить следующее:

- оказание давления на государство со стороны общественных движений и организаций (таких как, например, профессиональные союзы), для изменения отдельных аспектов системы для обеспечения своих потребностей;

- обеспечение создания и развития альтернативных открытых и инновационных учреждений, способствующих достижению благосостояния бедного населения;

²⁰⁶ Ending Poverty and Sharing Prosperity: Global Monitoring Report 2014/2015 / World Bank // <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/gmr/gmr2014/GMR_2014_Full_Report.pdf>. – 221 p. – P. 35.

²⁰⁷ Ending Poverty and Sharing Prosperity: Global Monitoring Report 2014/2015 / World Bank // <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/gmr/gmr2014/GMR_2014_Full_Report.pdf>. – 221 p. – P. 35.

– реализация государственной политики в сфере социального обеспечения²⁰⁸.

По мнению Франсин Меструм и Мелика Оздена, единственным реальным решением проблемы бедности является завершение процессов «обнищания» населения, что предполагает модернизацию экономической и социальной систем под демократическим контролем, которая будет направлена на решение проблем социального неравенства и несправедливости, на установление достойных стандартов труда, обеспечение качественной окружающей среды и обеспечение прав человека, а также создание систем социальной защиты и государственных услуг. Бедность должна рассматриваться не как проблема какого-либо определенного класса общества, но как проблема всего общества в целом²⁰⁹.

Чем выше степень экономической свободы, которая предполагает более высокие возможности личного выбора, более высокую степень защиты частной собственности – тем более высоки масштабы сокращения бедности²¹⁰.

Подход к искоренению бедности, основанный на обеспечении защиты прав человека, может быть реализован посредством принятия государствами законодательства в следующих сферах:

– обеспечение равных возможностей мужчин и женщин для обеспечения более справедливого их доступа к производственным

²⁰⁸ *Bradshaw T.K.* Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development / Rural Poverty Research Center // <http://www.vistacampus.gov/sites/default/files/legacy/37/PovertyInAmerica/Theories_Pov_AntiPov_Programs.pdf>. – 21 p. – P. 10–11.

²⁰⁹ *Mestrum F., Özden M.* The fight against poverty and human rights // <http://www.cetim.ch/en/documents/report_11.pdf>. – 25 p. – P. 24.

²¹⁰ *Vásquez I.* Ending Mass Poverty // <<http://www.cato.org/publications/commentary/ending-mass-poverty>>.

ресурсам, что, в свою очередь, создает большее количество экономических возможностей для населения;

– запрет дискриминации по признаку половой принадлежности, что позволит женщинам получить более эффективный доступ к ресурсам и более эффективно реализовывать ряд своих прав;

– обеспечение защиты прав коренных народов²¹¹.

По нашему мнению, наиболее эффективные меры по превенции, аллевиации и редуцированию бедности населения на национальном уровне должны быть комплексными и сочетать в себе одновременно разные подходы.

Такая специфическая характеристика бедности, как ее многоаспектность и комплексность, предполагает отсутствие какого-либо одного решения данной проблемы. Сокращение бедности может быть достигнуто только посредством реализации достаточно широкого спектра мероприятий, направленных на укрепление гарантий основных прав человека, ускорение экономического роста, обеспечение социального развития, укрепление национальных и местных возможностей, а также расширение прав и возможностей бедного населения таким образом, чтобы они имели возможность играть центральную роль в обеспечении собственного развития²¹².

²¹¹ *Speth J.G.* Freedom from Poverty: A Fundamental Human Right (Speech presented at the Swedish Development Forum, November 1997) // <<http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1998/06/freedom-from-poverty-a-fundamental-human-right.html>>.

²¹² *Poverty Reduction Begins with Children / The United Nations Children's Fund.* – New York: UNICEF, 2000. – v; 50 p. – P. 19. <http://www.unicef.org/publications/files/pub_poverty_reduction_en.pdf>.

При этом стоит отметить, что одним из ошибочных подходов к искоренению бедности является подход, опирающийся на благотворительность, либо призывающий к альтруизму²¹³.

Для снижения уровня бедности населения государством также могут приниматься следующие важные меры:

- установление и надлежащая реализация принципа верховенства закона;
- устранение или уменьшение барьеров, препятствующих развитию предпринимательской деятельности и конкуренции;
- признание и обеспечение реализации прав собственности бедного населения²¹⁴.

Если говорить об искоренении бедности в тех государствах, где данное явление принимает наиболее масштабный характер, то представляют интерес следующие предлагаемые исследователями меры.

Сет У. Нортон и Джеймс Д. Гуортни предлагают следующие правовые, экономические и политические меры в сфере экономики и предпринимательской деятельности, реализация которых будет способствовать искоренению бедности в государствах Африки:

- ликвидация торговых барьеров и строгих правил ведения бизнеса, которые в определенной степени парализуют предпринимательскую деятельность в Африке, в частности, нормы, ограничивающие возможности входа на внутренние рынки;
- совершенствование правовой системы, которая является слишком благоприятной для развития коррупции;

²¹³ Freedom from poverty is a human right and not a matter of compassion, say UN leaders / United Nations News Centre // <http://www.un.org/apps/news/story.asp?newsid=20913&cr=human/t_blank>.

²¹⁴ *Vásquez I.* Ending Mass Poverty // <<http://www.cato.org/publications/commentary/ending-mass-poverty>>.

– развитие транспортных систем, что позволит сократить транспортные расходы и расширить рынки сбыта²¹⁵.

Без проведения подобных реформ снижение уровня бедности за счет, к примеру, привлечения помощи со стороны иностранных государств, является практически невозможным, пока политика бедных государств не направлена на достижение экономического роста²¹⁶.

Вообще, согласно позиции Управления Верховного комиссара по правам человека ООН, первым этапом принятия стратегических мер, направленных на превенцию, аллевиацию и редуцирование бедности, является идентификация бедного населения, которая состоит из следующих основных этапов:

– идентификация характеристик, определяющих состояние бедности населения;

– идентификация групп населения, обладающих такими характеристиками²¹⁷.

Интерес представляют отдельные аспекты экономического роста, оказывающие влияние на сокращение бедности.

По мнению многих исследователей, занимающихся проблемами бедности, секторальная структура экономического роста положительно влияет на уменьшение масштабов бедности населения. Также важное значение для решения проблемы

²¹⁵ Norton S.W., Gwartney J.D. Economic Freedom and World Poverty // Economic Freedom of the World: 2008 Annual Report. – Vancouver: Fraser Institute, 2008. – 204 p. – P. 23–40. – P. 37. <<http://www.freetheworld.com/2008/EconomicFreedomoftheWorld2008.pdf>>.

²¹⁶ Norton S.W., Gwartney J.D. Economic Freedom and World Poverty // Economic Freedom of the World: 2008 Annual Report. – Vancouver: Fraser Institute, 2008. – 204 p. – P. 23–40. – P. 37. <<http://www.freetheworld.com/2008/EconomicFreedomoftheWorld2008.pdf>>.

²¹⁷ Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction strategies / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights // <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>>. – 49 p. – P. 7.

бедности играет экономический рост в сельскохозяйственном секторе, несмотря на некоторое сокращение его значимости в последнее время ввиду диверсификации экономики в целом²¹⁸.

Значимость агрокультурного сектора экономики для снижения уровня бедности населения определяется следующими основными факторами:

– масштабы бедности являются непропорционально высокими в развивающихся государствах, где агрокультурный сектор в некоторых аспектах является преобладающим;

– представители наиболее бедных слоев населения имеют, как правило, небольшое количество профессиональных навыков и имущества, соответственно, они рассчитывают на трудоустройство в сельскохозяйственной сфере, сталкиваясь со значительными трудностями при попытке получения доходов в иных сферах²¹⁹.

Соответственно, далее мы рассмотрим аспекты, оказывающие влияние на снижение уровня бедности населения в сельских районах. К ним можно отнести следующие:

– обеспечение более качественной транспортной инфраструктуры, с акцентом на состояние дорог;

– обеспечение ирригации сельской местности;

– предоставление более качественного и бесперебойного электроснабжения;

²¹⁸ *Grewal B., Grunfeld H., Sheehan P.* The contribution of agricultural growth to poverty reduction / The Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR) // <http://aciar.gov.au/files/node/14358/ias76_the_contribution_of_agricultural_growth_to_p_27524.pdf>. – 2012. – 55 p. – P. 29.

²¹⁹ *Grewal B., Grunfeld H., Sheehan P.* The contribution of agricultural growth to poverty reduction / The Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR) // <http://aciar.gov.au/files/node/14358/ias76_the_contribution_of_agricultural_growth_to_p_27524.pdf>. – 2012. – 55 p. – P. 29.

– инвестирование денежных средств в сельскохозяйственную инфраструктуру в целом.

Так, исследователями из Индонезии был проведен ряд исследований, показывающих, что состояние транспортной инфраструктуры взаимосвязано с состоянием явления бедности населения в соответствующем районе. Так, улучшенное состояние дорог напрямую влияет на увеличение размеров заработных плат бедного населения и уровень его занятости таким образом, что увеличение количества инвестиций в транспортную инфраструктуру, в частности, в дороги, на 1 % влечет за собой падение уровня бедности населения на 0,3 % за пятилетний период²²⁰.

Аналогичная ситуация наблюдается также и в Филиппинах, где, по данным проведенных исследований, инвестирование денежных средств в транспортную инфраструктуру, а также в образование, оказывает значительное прямое и косвенное влияние на благосостояние бедного населения Филиппин²²¹.

Другим фактором, способствующим сокращению масштабов бедности населения, в особенности, населения сельских районов, является ирригация.

Так, по данным исследований, проводимых в Индии, Филиппинах, Таиланде и Вьетнаме, ирригация может значительно способствовать повышению производительности труда и увеличению размеров заработных плат населения в сельской местности, что приводит, в том числе, к меньшему уровню

²²⁰ *Ali I., Pernia E.M. Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 5.*

²²¹ *Ali I., Pernia E.M. Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 5.*

бедности и имущественного расслоения общества. Согласно данным таких исследований, уровень бедности населения является значительно более низким в орошаемых регионах по сравнению с неподвергнутыми ирригации регионами²²².

Другим достаточно значимым фактором, оказывающим влияние на сокращение уровня бедности населения в сельских районах, является предоставление надлежащего электроснабжения.

Так, например, в КНР развитие электроснабжения, само по себе, значительно способствует росту сельского несельскохозяйственного сектора, что приводит к снижению уровня бедности, и инвестирование в электроснабжение населения позволяет достаточно эффективно решать данную проблему²²³.

Данный фактор не остался незамеченным и крупными международными межправительственными организациями, осуществляющими деятельность также в сфере сокращения бедности.

Так, при содействии Всемирного банка были реализованы проекты по электрификации сельской местности в Азии и, согласно статистическим данным, это привело, в частности, к увеличению возможностей по ирригации сельской местности, что, как уже указывалось выше, способствует снижению уровня бедности населения само по себе²²⁴.

²²² *Ali I., Pernia E.M. Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 7.*

²²³ *Ali I., Pernia E.M. Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 8.*

²²⁴ *Ali I., Pernia E.M. Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 8.*

Инвестирование денежных средств в сельскую инфраструктуру также может приводить к повышению уровня производительности труда в сельскохозяйственном секторе, а также иных секторах, повышению уровня занятости населения и обеспечения большего количество рабочих мест, увеличению размеров доходов населения, а также повышению доступности для населения потребительских товаров. Указанное в совокупности приводит к увеличению среднего уровня доходов и среднего уровня потребления, что влечет снижение уровня бедности населения²²⁵.

Инвестирование государством средств в инфраструктуру является необходимым для достижения долгосрочного экономического роста, в особенности, в сельских районах, во-первых, по причине сильного потенциала повышения производительности и улучшения занятости населения именно таких районов, а, во-вторых, по той причине, что именно в сельских районах зачастую проживает большая часть бедного населения²²⁶.

Состояние транспортной инфраструктуры и, в особенности, дорог, имеет корреляцию с состоянием явления бедности населения. Инвестирование в такую инфраструктуру, а также в иные сферы, удовлетворение потребностей в которых является достаточно важным для населения, имеет существенное непосредственное и косвенное воздействие на снижение уровня бедности²²⁷.

²²⁵ *Ali I., Pernia E.M.* Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 9.

²²⁶ *Ali I., Pernia E.M.* Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 9.

²²⁷ *Ali I., Pernia E.M.* Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 10.

Однако, как отмечают Ифзал Али и Эрнесто М. Перниа, взаимосвязанность электрификации с увеличением благосостояния бедного населения является не столько очевидной, как в примере с обеспечением инфраструктуры, во-первых, по той причине, что электроснабжение все же является менее необходимым, чем транспортная инфраструктура, а, во-вторых, потому что электрификация, как правило, влечет за собой дальнейшие дополнительные расходы со стороны населения²²⁸.

Направленность государственной политики и принимаемых государством мер на сокращение масштабов бедности населения может, по мнению Ифзала Али и Эрнесто М. Перниа, лишь дополнять меры и политику, направленные на обеспечение экономического роста, так как экономический рост, как указывают данные исследователи, сам по себе способствует устойчивому снижению уровня бедности населения и улучшению его материального благосостояния²²⁹.

²²⁸ *Ali I., Pernia E.M. Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 10.*

²²⁹ *Ali I., Pernia E.M. Infrastructure and Poverty Reduction – What is the Connection? / Asian Development Bank // <<http://adb.org/sites/default/files/pub/2003/PB013.pdf>>. – 2003. – 13 p. – P. 9.*

Заключение

Согласно недавнему докладу Акахиро Ниши, Хирокадзу Ширадо, Дэвида Рэнга и Николаса Кристакиса, социальное напряжение вызывает не собственно неравенство между богатыми и бедными, а чрезмерно показная демонстрация богатств²³⁰.

Современное социально-экономическое положение в Российской Федерации не дает оснований для легкомысленного отношения к теме бедности.

Понятно, что бедность существует во всех странах мира, вопрос лишь в ее масштабах, в степени пораженности общества этим недугом, а также в системах координат для оценки критериев отнесения людей и семей (домохозяйств) к категории пребывающих в бедности.

Происходящие процессы глобализации, ломка мирового порядка, сложившегося после Второй мировой войны, продолжающиеся в мире финансовые кризисные явления, падение цен на углеводороды – всё это предопределяет необходимость выработки и запуска эффективных мер правового регулирования и государственного управления в целях превенции усугубления бедности в России, аллевиации и редуцирования имеющихся масштабов и остроты бедности в нашей стране.

²³⁰ Nishi A., Shirado H., Rand D.G., Christakis N.A. Inequality and visibility of wealth in experimental social networks // Nature. – 09.09.2015. <<http://www.nature.com/nature/journal/vaop/ncurrent/full/nature15392.html>>.

Научное издание

Аристов Евгений Вячеславович

**Понятие бедности
с точки зрения права**

Издается в авторской редакции