



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

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

Крайняя нищета и права человека

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека Магдаленой Сепульведой Кармоной в соответствии с резолюцией 17/13 Совета по правам человека.

* A/66/150



Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека анализирует ряд законов, положений и видов практики, которые предполагают наказание и сегрегацию лиц, живущих в нищете, а также контролируют и подрывают их автономность. В последние три десятилетия такие меры применяются все чаще, а в последние годы они усилились под влиянием экономического и финансового кризиса и в настоящее время создают серьезную угрозу для осуществления людьми, живущими в нищете, своих прав человека.

Виды принудительного воздействия на лиц, живущих в нищете, со стороны государств и общественных сил взаимосвязанны и многогранны, и их нельзя анализировать изолированно. Для целей настоящего доклада Специальный докладчик особое внимание уделяет следующим четырем областям, вызывающим обеспокоенность: а) законам, положениям и видам практики, которые чрезмерно ограничивают жизнеобеспечивающее поведение в общественных местах лиц, живущих в нищете; б) постановлениям, касающимся планировки городов, и мерам по обустройству и приватизации общественных мест, оказывающим несоразмерно сильное воздействие на положение людей, живущих в нищете; в) требованиям и условиям в отношении доступа к помощи по линии государственных служб и к социальным пособиям, представляющим собой посягательство на автономность и неприкосновенность частной жизни и вторжение в семейную жизнь лиц, живущих в нищете; и d) чрезмерно частому и произвольному использованию взятия под стражу и заключения в тюрьму, что угрожает свободе и личной безопасности лиц, живущих в нищете.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Реалии нищеты: социальный остракизм, дискриминация, угроза наказания и изоляция.	5
III. Международные механизмы защиты прав человека	7
A. Равенство и недискриминация	7
B. Законные ограничения прав человека	8
C. Право участвовать в принятии решений	10
D. Приватизация и обязательства государства	10
IV. Меры принудительного воздействия, которые негативно сказываются на осуществлении прав человека	11
A. Законы, постановления и виды практики, которые ограничивают поведение в общественных местах лиц, живущих в нищете	11
B. Постановления и меры, касающиеся планировки городов	16
C. Требования и условия доступа к помощи по линии государственных служб и социальным пособиям.	17
D. Чрезмерное и произвольное использование предварительного и тюремного заключения	22
V. Выводы и рекомендации.	24

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека Магдаленой Сепульведой Кармоной в соответствии с резолюцией 17/13 Совета по правам человека. В докладе рассматривается ряд законов, положений и видов практики, которые все шире применяются в развитых и развивающихся странах и которые предполагают наказание и сегрегацию лиц, живущих в нищете, а также контролируют и подрывают их автономность.

2. В докладе используются материалы и мнения, которые были оглашены на международном совещании экспертов, организованном Международным советом по политике в области прав человека 17 и 18 марта 2011 года в Женеве с участием экспертов по правам человека, ученых, представителей гражданского общества и системы Организации Объединенных Наций из всех регионов, каждый из которых внес важный вклад в доклад Специального докладчика¹.

3. В докладе употребляется выражение «меры принудительного воздействия», которое, как правило, относится к политике, законам и административным правилам, предполагающим наказание и сегрегацию лиц, живущих в нищете, а также контролирующим и подрывающим их автономность. Эти меры различны по своему содержанию и результатам и существенно различаются по своим целям и последствиям в разных регионах, государствах, провинциях и муниципалитетах. Одни меры приводят к прямой криминализации, преследованию и заключению в тюрьму лиц, живущих в нищете, а другие — чрезмерно регулируют и контролируют различные аспекты их жизни. Некоторые меры сопровождаются наказаниями, например высокими штрафами, лишением родительских прав, утратой права на социальные пособия и ущемлением прав на неприкосновенность частной жизни и автономность. Одни меры направлены непосредственно против лиц, живущих в нищете, а другие представляют собой нейтральные законы, политику и практику, которые, хотя и действуют в отношении всех людей, непропорционально сильно сказываются на лицах, живущих в нищете.

4. Некоторые из этих мер анализируются в докладе с целью продемонстрировать их влияние на осуществление людьми, живущими в нищете, своих прав человека. В докладе поясняется, что эти меры являются результатом глубоко укоренившихся предрассудков и стереотипов, которые проникли в государственную политику. В докладе показано, что негативные последствия этих мер переплетаются и взаимодействуют, обостряя и увековечивая нищету. В докладе содержатся ссылки на международные документы по правам человека с целью показать, что, хотя нищета сама по себе и не является нарушением прав человека, зачастую действия или упущения государств, которые порождают, обостряют или увековечивают нищету, равнозначны нарушениям прав человека. В этой связи меры принудительного воздействия представляют собой серьезную угрозу для соблюдения государствами своих обязательств в области прав человека.

¹ Дополнительную информацию об этом совещании см. на сайте www.ichrp.org/en/projects/162.

II. Реалии нищеты: социальный остракизм, дискриминация, угроза наказания и изоляция

5. Государства давно признают, что нищета является сложным человеческим состоянием, характеризующимся постоянным или хроническим лишением доступа к ресурсам, возможностям, выбору, безопасности и власти, необходимым для того, чтобы иметь достаточный уровень жизни и пользоваться другими экономическими, социальными, культурными, политическими и гражданскими правами². Нищета — это не результат свободного выбора, а скорее многоплановая ситуация, из которой может быть трудно, а то и невозможно, выбраться без посторонней помощи. Людей, живущих в нищете, нельзя винить за ситуацию, в которой они оказались, и поэтому государства не должны наказывать их или грозить им наказанием за это. Напротив, государства должны принять далеко идущие меры и стратегии, призванные устранить условия, которые порождают, обостряют или увековечивают нищету, и обеспечить реализацию всех экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав лиц, живущих в нищете.

6. Меры принудительного воздействия отражают серьезное непонимание реалий жизни беднейших и наиболее уязвимых и неведение в отношении той глубокой дискриминации и усиливающих друг друга неблагоприятных условий, от которых они страдают.

7. Меры принудительного воздействия являются отражением дискриминационных стереотипов, которые предполагают, что люди, живущие в нищете, ленивы, безответственны, равнодушны к здоровью и образованию своих детей, нечестны, недостойны и даже преступны. Людей, живущих в нищете, часто изображают как виновных в своих несчастьях, которые могли бы изменить свою жизнь, если бы только приложили «дополнительные усилия». Эти предрассудки и стереотипы зачастую подкрепляются тенденциозными и сенсационными сообщениями в средствах массовой информации, которые конкретно направлены против людей, живущих в нищете и являющихся жертвами разнообразных форм дискриминации, в частности дискриминации в отношении одиноких матерей, представителей этнических меньшинств и коренных народов и мигрантов. Такие взгляды столь глубоко укоренились в сознании людей, что определяют государственную политику и мешают директивным органам устранить системные факторы, препятствующие людям, живущим в нищете, выйти из этой ситуации.

8. Под влиянием дискриминации и остракизма, которым подвергаются люди, живущие в нищете, в них зачастую вырабатывается страх и даже враждебность по отношению к государственным властям, и они не испытывают особого доверия к учреждениям, которые призваны помогать им. Слишком часто они сталкиваются с пренебрежительным или, в лучшем случае, снисходительным отношением со стороны политиков, гражданских служащих, социальных работников, сотрудников правоохранительных органов, учителей и работников здравоохранения, которые не всегда сознают и поддерживают усилия, которые приходится прилагать людям, живущим в нищете, чтобы улучшить свою жизнь.

² E/C.12/2001/10, пункт 8.

9. Остракизм и пренебрежительное отношение порождают чувство стыда, мешающее людям, живущим в нищете, обращаться к государственным служащим и просить помощи, в которой они нуждаются. Не желая подвергать себя еще большей социальной дискриминации в результате обращения в службы, к которым общество относится с презрением, люди, живущие в нищете, зачастую воздерживаются от обращения за тем, на что они имеют право, в частности на продовольственные карточки или субсидии, получение жилья с низкой квартирной платой или посещение бесплатных больниц. Это усиливает их сегрегацию и изоляцию, усугубляя порочный круг, который ведет к наследованию нищеты от одного поколения к другому.

10. В каждой стране, как развитой, так и развивающейся, исторически сложившиеся социальные барьеры и властные структуры являются причиной того, что беднейшие и наиболее отчужденные постоянно оказываются в невыгодном положении в своих отношениях с государственными властями. Асимметрия власти ведет к тому, что люди, живущие в нищете, не имеют возможности добиться своих прав или протестовать против их нарушения. Они могут испытывать трудности общения с представителями власти по причине своей неграмотности, отсутствия информации или языковых барьеров, что особенно остро ощущают на себе мигранты, представители коренных народов и этнических меньшинств и инвалиды. В результате они реже сознают и понимают свои права и привилегии и реже сообщают о нарушениях и злоупотреблениях.

11. В этом плане женщины особенно уязвимы перед мерами принудительного воздействия. В силу дискриминации структурного характера женщины в меньшей степени представлены во властных структурах и поэтому оказываются в несоразмерно более невыгодном положении в своих отношениях с государственными властями и менее способны отстаивать свои права. Зачастую меры принудительного воздействия сказываются на женщинах гораздо сильнее, чем на мужчинах, поскольку женщин среди бедного населения насчитывается больше, чем мужчин, женщины имеют меньший доступ к образованию, занятости и экономическим ресурсам и несут на себе главное бремя по уходу за детьми и работе по дому.

12. Существенным препятствием для выхода из этого порочного круга угрозы наказания и нищеты является отсутствие у людей, живущих в нищете, возможности обращаться за юридической помощью, поскольку они не могут позволить себе личного юридического представителя и правовая помощь зачастую недоступна или неадекватна. Без доступа к квалифицированной и исчерпывающей юридической помощи позиция беднейших и наиболее изолированных лиц в их отношениях с властями оказывается еще более ущербной, не только когда им грозит уголовное обвинение, но и при административном производстве, например в делах о защите детей, случаях мошеннического получения пособий или выселения, и в разбирательствах по иммиграционным вопросам.

13. Если люди, живущие в нищете, не имеют доступа к услугам юридического представителя или адвоката, особенно в обстоятельствах, когда они не знакомы с сложным юридическим языком, возрастает вероятность того, что они могут стать жертвами несправедливости или неравенства. Им грозит большая угроза коррупции или вымогательства, они могут содержаться под стражей в течение более длительного срока и, в случае привлечения к суду, могут быть осуждены. Даже при наличии юридической помощи дискриминация и языко-

вые барьеры являются серьезными препятствиями на пути тех, кто пытается добиться правосудия и компенсации.

III. Международные механизмы защиты прав человека

A. Равенство и недискриминация

14. Недискриминация и равенство являются ключевыми элементами международной нормативной базы в области прав человека³. Правозащитные принципы требуют, чтобы лица, находящиеся в одинаковых обстоятельствах, пользовались равным отношением по закону и на практике. Согласно правовым нормам в области прав человека, не всякое различие или дифференцированное отношение равнозначно дискриминации. Проведение различия совместимо с принципом равенства, когда это имеет объективное и разумное обоснование; различие должно преследовать законную цель, и должно существовать разумное соотношение соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью⁴. Таким образом, дифференцированное отношение (различие, исключение, ограничение или предпочтение) к лицам, живущим в нищете, должно соответствовать вышеупомянутым критериям, чтобы считаться обоснованным согласно правовым нормам в области прав человека.

15. Более того, определенные виды преференциального отношения, например в форме позитивных действий в интересах уязвимых и обездоленных групп, не считаются дискриминационными, поскольку они направлены на «ограничение и ликвидацию условий и взглядов, которые вызывают или способствуют сохранению дискриминации по существу или фактической дискриминации», и содействуют равному использованию прав⁵. Таким образом, позитивные действия в отношении людей, живущих в нищете, которые направлены на устранение социальных и экономических диспропорций, не только допустимы, но и обязательны для государств согласно правовым нормам в области прав человека. Дискриминация возникает только в том случае, если различное отношение не преследует законной цели или если отсутствует разумное соотношение соразмерности между используемыми мерами и целью, на достижение которой они направлены.

³ См., например, Всеобщую декларацию прав человека, статья 2; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2; Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 2 и 26; Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 1; Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 2; Конвенцию о правах ребенка, статья 2; Конвенцию о правах инвалидов, статья 5.

⁴ См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20; Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 18; Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 14; *Marckx v. Belgium*, European Court of Human Rights, Application No. 6833/74, Judgement of 13 June 1979, para. 33; Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion No. 4, “Proposed amendments to the naturalization provisions of the Constitution of Costa Rica”, OC-4/84 of 19 January 1984, para. 57.

⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечания общего порядка № 20, пункт 8.

16. Дискриминационное намерение необязательно является элементом дискриминации⁶. Так, любая мера, которая преследует цель или имеет своим последствием ликвидацию или подрыв равенства в осуществлении прав человека, представляет собой нарушение обязательств государств в области защиты прав человека.

17. В настоящем докладе рассматривается общий элемент, объединяющий меры принудительного воздействия, каким является несоответствие таких мер упомянутым критериям. Все эти меры прямо или косвенно действуют дискриминационно в отношении людей, живущих в нищете, что сводит на нет или подрывает использование или реализацию их прав человека и основных свобод.

18. Существует запрет на дискриминацию по ряду перечисленных признаков, включая экономическое и социальное положение, подразумеваемое под выражением «иное обстоятельство», которое фигурирует в качестве основания для дискриминации в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах⁷. Объектом мер принудительного воздействия становятся люди по причине того, что уровень их дохода, внешность, речь, место жительства или потребности позволяют идентифицировать их как бедных. Таким образом, такие меры явно представляют собой дискриминацию по признаку экономического и социального положения.

В. Законные ограничения прав человека

19. Правовые нормы в области прав человека разрешают государствам ограничивать некоторые права при условии, что такие ограничения являются оправданными с точки зрения государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или защиты прав и свобод других лиц. Чтобы ограничение было законным в соответствии с правовыми нормами в области прав человека, оно должно отвечать ряду критериев: быть «установлено законом», быть «совместимым с природой соответствующих прав», устанавливаться «исключительно с целью способствовать общему благосостоянию» и быть «необходимым в демократическом обществе»⁸. Допустимые ог-

⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20, пункты 10 и 12; Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 18, пункт 9; Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 14, пункт 1; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 28, пункт 16.

⁷ В своей правовой практике Комитет по правам человека неоднократно подчеркивал, что перечисленные мотивы дискриминации не являются исчерпывающими и что выражение «иные обстоятельства» может подразумевать самые различные мотивы. См. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20, пункт 35. Экономическое и социальное положение конкретно упоминается в числе оснований для дискриминации в статье 1 Американской конвенции о правах человека. Когда идет речь о нищете, то здесь можно упомянуть и другие запрещенные основания для дискриминации, в частности «имущественное положение» и даже «социальное происхождение».

⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 18, 19, 21 и 22; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 4; Европейская социальная хартия, статья 31.1; Сан-Сальвадорский протокол, статья 5.

раничения должны также соответствовать общим правовым принципам в области прав человека и быть недискриминационными, обоснованными и соразмерными⁹. Соблюдение этих принципов требует, например, чтобы любые ограничительные меры представляли собой соответствующее средство достижения преследуемых целей и чтобы ограничения не были суровее, чем это необходимо для достижения поставленной цели.

20. Учитывая то обстоятельство, что главная цель правозащитной правовой базы состоит в защите прав отдельных лиц, а не в допущении введения государствами различных ограничений этих прав, государства обязаны доказать, что вводимые ограничения на осуществление прав лиц, живущих в нищете, соответствуют всем этим критериям и поэтому являются законными, обоснованными и соразмерными той цели, которую они преследуют. Ограничения, которые не соответствуют этим критериям, представляют собой нарушение норм в области прав человека.

21. Государства зачастую ссылаются на перечисленные допустимые ограничения, чтобы обосновать принятие мер принудительного воздействия. Однако на практике меры принудительного воздействия принимаются под влиянием целого ряда иных факторов. Такие меры имеют своей целью устранить любые проявления нищеты, и по этой причине бездомные и нищие изгоняются из городских центров, чтобы украсить город и привлечь инвесторов и застройщиков. Другие меры обосновываются необходимостью «приструнить бедных, заслуживающих этого», или учесть требования критиков «слишком мягкой» социальной политики и, таким образом, заручиться политической поддержкой той или иной инициативы. С точки зрения прав человека такие обоснования требуют проведения тщательного анализа, чтобы определить, преследуют ли меры принудительного воздействия законную цель согласно правовым нормам в области прав человека и соразмерны ли они этой цели. Государства не должны вводить более строгие меры, чем это требуется для достижения целей ограничения.

22. Особое внимание следует уделить экономическим обоснованиям принятия мер принудительного воздействия. Экономические основания не только не входят в перечень ограничений, допустимых согласно правовым нормам в области прав человека, но и противоречат реальности в том смысле, что введение мер принудительного воздействия сопряжено с очень большими затратами. Такие меры требуют увеличения числа сотрудников правоохранительных органов и государственных чиновников, увеличения штата пенитенциарной системы и системы уголовного правосудия, а также значительных расходов на процедуры административного контроля, в частности на механизмы проверки и надзора за распределением социальных пособий.

23. Во многих случаях издержки, связанные с применением последующих мер принудительного воздействия, значительно перевешивают затраты, кото-

Содержание этих требований достаточно обстоятельно раскрывается в других документах. См., например, Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (E/CN.4/1985/4, приложение) и Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (E/CN.4/1987/17, приложение).

⁹ См. принципы 10 и 16 Сиракузских принципов и принцип 60 Лимбургских принципов (сноска 8 выше).

рые пришлось бы понести для того, чтобы устранить коренные причины нищеты и изоляции. Если бы средства, затраченные на поддержание порядка, наблюдение и содержание под стражей, вместо этого пошли бы на устранение причин нищеты и улучшение доступности помощи по линии государственных служб, включая недорогое жилье, то государства могли бы коренным образом улучшить жизнь людей, прозябающих в нищете, и принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить более полное осуществление экономических, социальных и культурных прав¹⁰.

С. Право участвовать в принятии решений

24. Меры принудительного воздействия всегда разрабатываются и принимаются без какого-либо конструктивного диалога с людьми, живущими в нищете. Их опыт и потребности почти всегда игнорируются, и это усиливает их ощущение беспомощности. Поэтому обеспечение права на эффективное и конструктивное участие лиц, живущих в нищете, в принятии решений является важнейшим необходимым условием ликвидации дискриминации и нищеты.

25. Правозащитный подход к искоренению нищеты требует активного, свободного, осознанного и конструктивного участия лиц, живущих в нищете, на всех этапах разработки и осуществления затрагивающих их мер и контроля за этим процессом. Подлинное участие следует понимать не только как утверждение права каждого человека и группы участвовать в ведении государственных дел¹¹, но и как важнейшую составляющую часть решения проблемы нищеты и социальной изоляции. Расширение — на основе участия — прав и возможностей людей, живущих в нищете, является также средством содействия вовлечению их в общественную жизнь и обеспечения того, чтобы государственная политика разрабатывалась в целях удовлетворения конкретных потребностей беднейших слоев общества.

Д. Приватизация и обязательства государства

26. Среди развитых и развивающихся стран наблюдается явная тенденция к приватизации и передачи частным компаниям некоторых видов деятельности, которую традиционно осуществляет государство. Хотя приватизация может позволить уменьшить расходы, повысить эффективность и, таким образом, улучшить качество предоставляемых услуг, она может также создать существенные препятствия на пути доступа беднейших и наиболее уязвимых к помощи по линии государственных служб. Когда государства передают управление системами социального обеспечения, медицинского обслуживания, жилищным фондом и центрами содержания под стражей частным компаниям, которые стремятся извлечь экономическую выгоду и не всегда действуют под соответствующим надзором и контролем со стороны государства, они создают опасность того, что люди не смогут пользоваться необходимыми службами, и порождают вредные побудительные мотивы, которые могут иметь губительные последствия для людей, живущих в нищете. Без механизмов обеспечения подотчетности

¹⁰ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2(1).

¹¹ Всеобщая декларация прав человека, статья 21; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 25.

и прозрачности частные компании могут приносить интересы людей в жертву получению прибыли и не нести ответственности за свои ошибки.

27. Государства не должны рассматривать приватизацию как способ избежать выполнения своей ответственности за защиту прав человека. Хотя международное право прав человека не ограничивает приватизации государственных служб, тем не менее оно гласит, что в случаях, когда управление государственными службами передается частным компаниям, государства по-прежнему несут ответственность за обеспечение качества, доступности и охвата предоставляемых услуг и обязаны защищать людей от злоупотреблений, совершаемых этими компаниями¹².

IV. Меры принудительного воздействия, которые негативно сказываются на осуществлении прав человека

28. В настоящем разделе приводится несколько примеров последствий, которые могут иметь меры принудительного воздействия для осуществления целого ряда прав человека, с целью показать многочисленные сложные и взаимосвязанные последствия таких мер для людей, живущих в нищете.

A. Законы, постановления и виды практики, которые ограничивают поведение в общественных местах лиц, живущих в нищете

29. Все чаще государства осуществляют законы, постановления и практику, которые ограничивают поведение, действия и передвижение людей в общественных местах, что может создавать огромные помехи в жизни и получении средств к существованию лиц, живущих в нищете. Хотя такие меры в разных странах могут существенно отличаться по своему характеру и охвату, у них есть то общее, что они предусматривают наказание за действия и формы поведения, которые считаются «нежелательными» или «неприятными» в общественных местах. Государства оправдывают такие меры, классифицируя запрещаемое поведение как опасное, противоречащее требованиям общественной безопасности или общественного порядка, препятствующие обычной деятельности, для которой предназначены общественные места, или противоречащее тем образам и представлениям, которые ассоциируются у властей с такими местами¹³.

30. В развитых и развивающихся странах все шире используются уголовные санкции или регламентационные меры (например, указы), которые объявляют незаконным бродяжничество и попрошайничество. Такие нормативные акты могут иметь самую различную форму: от законов, которые запрещают выпрашивание денег в любых общественных местах, до указов, которые запрещают

¹² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14.

¹³ Antonio Tossi, "Homelessness and the control of public space: criminalising the poor?" *European Journal of Homelessness*, vol. 1 (December 2007), p. 226.

попрошайничество в ночное время или в «агрессивной манере»¹⁴. Некоторые из этих законов имеют широкое применение, включая запрет на любую деятельность, которая может быть истолкована как выпрашивание денег, например пение, музыкальное исполнение или танцы или демонстрирование раны или увечья. В некоторых странах незаконным считаются даже случаи, когда человек находится в общественном месте и его внешний вид говорит о том, что он не имеет средств к существованию, из чего можно сделать вывод, что он, скорее всего, живет попрошайничеством¹⁵.

31. Совершенно очевидно, что такие законы и постановления оказывают несоразмерно сильное влияние на лиц, живущих в нищете. Когда они не могут получить достаточной поддержки и помощи со стороны государства, чтобы выжить, им не остается ничего другого, кроме как попрошайничать. Наказывать их за их действия в обстоятельствах, когда у них нет иной возможности выжить, — это явно несоразмерная мера.

32. Запрещение попрошайничества и бродяжничества представляет собой серьезное нарушение принципов равенства и недискриминации¹⁶. Сотрудники правоохранительных органов располагают большой свободой действий при применении таких мер, в результате чего люди, живущие в нищете, часто становятся жертвами притеснений и насилия. Такие меры лишь способствуют сохранению в обществе дискриминационного отношения к беднейшим и наиболее уязвимым.

33. Государства все чаще устанавливают наказания за определенные виды поведения и действия, которые ассоциируются с бездомностью, как, например, сон, сидение или лежание на улице, замусоривание, отсутствие постоянного жилья, жизнь в палатках или хранение личных вещей в общественных местах, пьянство или уринация в общественных местах или переход улиц в неподобающем месте¹⁷. Зачастую эти правила сформулированы расплывчато, оставляя правоохранительным органам большую свободу действий и широкие полномочия, что создает угрозу нарушения правовых и конституционных гарантий. Объявляя такие действия или поведение незаконными, государства подвергают лиц, живущих в нищете, дополнительной угрозе злоупотреблений, притеснений, насилия, коррупции и вымогательства со стороны как частных лиц, так и сотрудников правоохранительных органов.

34. Хотя эти постановления не направлены конкретно против людей, живущих в нищете, именно последние оказываются несоразмерно затронутыми такими мерами. В силу того, что люди, живущие в нищете, не имеют своего дома или имеют ограниченный доступ к жилью, большую часть своей повседневной жизни они проводят в общественных местах. В результате люди, у которых нет

¹⁴ См., например, раздел 2 Закона о безопасности на улицах 1999 года (провинция Онтарио, Канада); раздел 2(1) Закона о безопасности на улицах 2004 года (провинция Британская Колумбия, Канада) и раздел 3 Закона о бродяжничестве 1824 года (Соединенное Королевство).

¹⁵ Раздел 2(1) Бомбейского закона (о запрещении попрошайничества) 1959 года.

¹⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 26.

¹⁷ Например, по результатам обследования 235 муниципалитетов Соединенных Штатов выяснилось, что 33 процента муниципалитетов запрещают жить в палатках и 30 процентов запрещают сидеть или лежать в определенных общественных местах. См. National Law Center on Homelessness and Poverty and National Coalition for the Homeless, “Homes not handcuffs”, July 2009. С этим материалом можно ознакомиться на сайте www.nlchp.org.

инного выхода, кроме как жить на улице, оказываются в такой ситуации, что их повседневная деятельность по жизнеобеспечению становится причиной применения в отношении их уголовных санкций. Хотя меры такого рода внешне представляются нейтральными, исследования показывают, что их объектом являются именно люди, живущие в нищете, особенно бездомные¹⁸. Эта несоразмерно узкая направленность таких мер явно нарушает обязательство обеспечивать равенство и недискриминацию при осуществлении всех законов и политики.

35. Зачастую истинный мотив этих мер состоит в том, чтобы сделать нищету в городах менее заметной и привлечь инвесторов, застройщиков и (небедных) граждан в городские центры. Эти цели не являются законными с точки зрения правовых норм в области прав человека и не могут служить оправданием тех суровых санкций, которые зачастую применяются вследствие таких постановлений.

36. Эти нормативные акты осуществляются в условиях, когда экономический кризис привел к беспрецедентному увеличению количества случаев перехода заложенной недвижимости в собственность залогодержателя и к выселению должников, в результате чего все большее число семей вынуждено жить на улицах. Вместо того, чтобы использовать государственные средства для оказания помощи этим семьям, государство проводит дорогостоящие операции по наказанию людей за их поведение. При отсутствии соответствующих государственных инфраструктур и служб, которые могли бы предоставить семьям альтернативные места для существования, люди, живущие в нищете, и бездомные оставлены на произвол судьбы, без какого-либо пригодного места, где они могли бы спать, сидеть, есть и пить. Таким образом, эти меры могут оказывать серьезное негативное физическое и психологическое воздействие на людей, живущих в нищете, так как подрывают их право на адекватный уровень физического и психического здоровья, и их можно даже приравнять к жестокому, бесчеловечному и унижающему обращению¹⁹.

37. В нескольких странах негативное воздействие таких постановлений дополнительно усугубляется нормативными актами, которые объявляют незаконными действия по оказанию помощи людям, живущим на улице. В нескольких государствах конкретные законы ограничивают действия организаций гражданского общества²⁰ или запрещают оказание помощи в определенных обстоятельствах. Например, в некоторых муниципалитетах запрещено без разрешения делиться едой с группами людей в парках в центральной части города, что создает препятствие для благотворительных и других организаций, которые

¹⁸ James Farrell, "Moving on, moving out: police powers and public spaces in Australia", to be published in August 2011 by open Democracy (www.opendemocracy.net).

¹⁹ Всеобщая декларация прав человека, статья 5; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 12; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 7. Тот аргумент, что наказание бездомных за поведение, которое негде реализовать, кроме как в общественных местах, может быть приравнено к жестокому и бесчеловечному обращению, был принят в ряде правовых систем Соединенных Штатов. См. *Pottinger v. City of Miami* 76 F.3d 1154 (11th Cir. 1996); *Johnson v. City of Dallas* 61 F.3d 442 (5th Cir. 1995).

²⁰ Mandeep Tiwana and Netsanet Belay, "Civil society: the clampdown is real — global trends 2009–2010", Civicus World Alliance for Citizen Participation, December 2010. См. на сайте www.civicus.org.

кормят бездомных²¹. Криминализация адвокатов, активистов и организации гражданского общества представляет собой нарушение целого ряда прав человека, в частности свободу ассоциаций, право свободно выражать свое мнение и свободу собраний, и подрывает социальное единство.

38. Люди, живущие в нищете, также несоразмерно часто становятся объектом действий полиции по исполнению распоряжений о борьбе с антиобщественным поведением и приказов «расходиться и не задерживаться», при этом законы об общественной безопасности наделяют полицию правом «останавливать и обыскивать» отдельных лиц. Эти меры зачастую широко трактуются и принимаются по усмотрению полицейских, которые выносят субъективные решения, не очень утруждая себя бременем доказывания²². Объектом этих постановлений являются преимущественно обездоленные и наиболее уязвимые люди и районы и общины, в которых они живут. Из категории тех, кто живет в нищете, наиболее частой жертвой становятся именно те лица, которые подвержены многочисленным формам дискриминации²³. Эти меры являются следствием и подтверждением дискриминационных представлений о том, что лица, живущие в нищете, более склонны к участию в преступной деятельности, и ведут к еще большей стигматизации нищеты. Например, в одной из стран правила пользования столичным метро разрешают полиции задерживать людей, которые раздражают других пассажиров, среди прочего, «своей грязной одеждой»²⁴.

39. Особую обеспокоенность вызывают меры принудительного воздействия, которые направлены против тех, кто стремится заработать на жизнь с помощью уличной торговли. Во многих государствах уличная торговля строго ограничена²⁵ или запрещена²⁶, равно как и покупка каких-либо товаров у уличных торговцев²⁷. Исследования показывают, что уличные торговцы вынуждены заниматься этим делом в силу того, что у них нет иного источника дохода, уровень образования у них невысок и отсутствуют возможности занятости²⁸. Для беднейших и наиболее уязвимых уличная торговля является средством зарабаты-

²¹ См, например, раздел 18A.01 Кодекса города Орландо, штат Флорида, Соединенные Штаты. См. также работу “Homes not handcuffs” (сноска 17 выше), р. 11.

²² See George Lavendar, “Gang injunctions just criminalize poor communities”, *The Guardian*, 1 February 2011.

²³ Например, в одной из стран полицейские «останавливают и обыскивают людей с черным цветом кожи в шесть раз чаще, а лиц азиатского происхождения в два раза чаще, чем людей с белым цветом кожи. См “Police stop and search powers ‘target minorities’”, BBC News, 15 March 2010.

²⁴ Budapest Transport Company (BKV Zrt), “Terms and conditions of travelling”, см. на сайте www.bkv.hu/en/travel_conditions/terms_and_conditions_of_travelling.

²⁵ Так обстоит дело, например, в городе Нью-Йорке (см. Jennifer Lee, “Street vending as a way to ease joblessness”, *The New York Times*, 29 April 2009) and Durban (see Blessing Karumbidza, “Criminalizing the livelihoods of the poor: the impact of formalising informal trading on female and migrant traders in Durban”, Socio-economic Rights Institute of South Africa, 2011).

²⁶ Например, в некоторых муниципалитетах Таиланда (Закон о чистоте и порядке в городах 1992 года и Закон об общественном здравоохранении 1992 года) и Камбоджи (подзаконный акт об общественном порядке). См. Kyoko Kusakabe, “Policy issues on street vending: an overview of studies in Thailand, Cambodia and Mongolia”, International Labour Office, 2006).

²⁷ Bosco R. Asiimwe, “Nyarugenge to penalise vendors’ clients”, *Rwandan New Times*, 3 August 2011.

²⁸ Kusakabe (сноска 26 выше), р. 23.

вания денег для оказания поддержки своим семьям и добычи средств к существованию. Когда государства вводят запреты, требуют лицензий, которые получить очень сложно, или устанавливают ограничения в отношении уличных торговцев, они серьезно подрывают право людей, живущих в нищете, зарабатывать себе на жизнь²⁹.

40. Государства могут принимать разумные постановления, но при этом сотрудники правоохранительных органов зачастую наделяются широкими полномочиями по определению районов, дней и времени, когда уличная торговля запрещается или ограничивается. Это делает уличных торговцев более уязвимыми к злоупотреблениям со стороны сотрудников правоохранительных органов, частных лиц или банд. В результате торговцы часто становятся объектами угроз жизни и физической неприкосновенности, а также жертвами взяточничества, вымогательства и незаконного изъятия их товара.

41. В случаях, когда уличные торговцы подвергаются притеснениям, вынуждаются давать взятки или их товары уничтожаются, глубокое структурное неравенство и властные диспропорции, коммуникационные и информационные барьеры и отсутствие возможностей юридического представительства практически лишают их возможности жаловаться в полицию. В странах, где уличная торговля незаконна, торговцы не решаются сообщать полиции о случаях дурного обращения или причинения им вреда из опасения, что их самих могут привлечь к ответственности. Это в первую очередь относится к торговцам, являющимся представителями уязвимых групп, которые сталкиваются с повсеместной дискриминацией и традиционно имеют плохие отношения с полицией и властями и к числу которых относятся женщины, мигранты и представители этнических меньшинств.

42. Дети, которые живут или работают на улице, особенно уязвимы перед мерами принудительного воздействия. Беспризорные дети живут в атмосфере злоупотреблений, насилия и страха, но, так как они считаются преступниками или вне закона, им не приходится рассчитывать на помощь или улучшение их положения. Беспризорные дети являются жертвами эксплуатации и торговли людьми, вынуждены выполнять опасную работу и вербуются в вооруженные силы и вооруженные группировки, но обращаться к властям за помощью не рискуют из опасения дополнительных наказаний или злоупотреблений. Во многих случаях дети, живущие в нищете, не регистрируются при рождении и поэтому не имеют права пользоваться основными услугами, в том числе посещать начальную школу. Не имея никого, к кому можно было бы обратиться за помощью, чтобы выжить, они вынуждены заниматься уличной торговлей, просить милостыню или попрошайничать³⁰. Если эти занятия объявлены незаконными, то дети оказываются в еще более опасной и негуманной ситуации.

43. При всей абсурдности ситуации постановления, которые предусматривают санкции за действия, ассоциируемые с нищетой и бездомностью, зачастую устанавливают штрафы, которые люди, живущие в нищете, не в состоянии оплатить. Бессмысленным результатом неуплаты штрафа зачастую является назначение дополнительного штрафа или даже тюремного срока. Например, в одной стране тысячи людей в течение одного года оказались в тюрьме за неуп-

²⁹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 6.

³⁰ A/HRC/16/L.13/Rev.1, пункт 3(e).

лату штрафов, вынесенных судом³¹. Вынесение приговора о тюремном заключении за неуплату штрафа тем, кто не в состоянии платить, не только представляет собой явное разбазаривание государственных финансовых и административных ресурсов, но и существенно усиливает социальную изоляцию и экономические тяготы лиц, живущих в нищете.

В. Постановления и меры, касающиеся планировки городов

44. В ряде стран преобразование городов посредством их обустройства, приватизация социального жилья, перепланировка и принятие законов о зонировании ведут к тому, что люди, живущие в нищете, вытесняются из центральных городских районов, что сказывается на осуществлении ими не только своего права на достаточное жилище, но и целого ряда других прав.

45. В качестве способа сделать города более «безопасными» и привлечь инвесторов, застройщиков и более обеспеченные группы населения, государства все чаще используют законы о зонировании для преференциального землепользования, исключая находящиеся в этих зонах беднейших и наиболее уязвимых, в частности создают районы, огороженные от внешнего мира, строят роскошные и дорогостоящие дома и крупные спортивные объекты. Власти разрушают целые районы и выселяют жителей для «восстановления», «обновления» и «сохранения» «исторического и культурного наследия» города³² или для подготовки площадок под строительство и инфраструктурные объекты³³. В результате эти районы становятся слишком дорогими, чтобы люди, живущие в нищете, могли вернуться в них, что вынуждает их переселяться в более дешевые, менее доступные, плохо обслуживаемые и географически удаленные места. Во многих случаях люди, живущие в нищете, выселяются принудительно, без какого-либо уведомления, подвергаются насилию, и их имущество повреждается или уничтожается. Лицам, живущим в нищете, редко удается добиться восстановления своих прав и возвращения после выселения, при этом их лишают права на компенсацию, возмещение убытков и переселение.

46. Эти меры не только негативно сказываются на открытости и разнообразии городов и приводят к усилению сегрегации и социальной изоляции людей, живущих в нищете, но и представляют собой серьезные препятствия на пути осуществления прав на достаточное жилище, на труд, на достаточный жизненный уровень и участие в культурной жизни³⁴.

47. В результате выселения из городских центров люди, живущие в нищете, оказываются на удаленном расстоянии от работы, рынков, учебных заведений и медицинских центров. Это, в свою очередь, ограничивает для них доступность городских центров, государственных служб и экономических ресурсов и повышает их вмененные издержки и расходы на транспорт, создавая дополни-

³¹ Irish Penal Reform Trust, “6,681 imprisoned for non-payment of fines in 2010”, 2 February 2011.

³² Ayfer Bartu Candan and Biray Kolluoglu, “Emerging spaces of neoliberalism: a gated town and a public housing project in Istanbul”, *New Perspectives on Turkey*, vol. 29 (2008), p. 16.

³³ См. A/HRC/4/18, пункты 21–24.

³⁴ Всеобщая декларация прав человека, статья 27; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статьи 6, 11 и 15; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечания общего порядка №№ 7, 18 и 21.

тельные препятствия для устройства на работу. Удаленность от городских центров сопряжена также с оторванностью от городских удобств и культурной жизни городов, что еще более усиливает ощущение изоляции и отчужденности, которое испытывают люди, живущие в нищете.

48. Удаление бедных людей из общественных мест дополнительно усугубляется созданием крупных государственных и приватизированных инфраструктурных объектов, особенно связанных с проведением таких крупных состязаний, как Олимпийские игры или чемпионаты мира по футболу. Во время таких мероприятий власти зачастую выселяют людей, живущих в нищете, из городских районов и помещают их в удаленные пригороды, нередко силой, не предоставив при этом альтернативного жилья или возможности возмещения ущерба и компенсации, что является грубейшим нарушением их права на достаточное жилище. Например, в Сеуле при подготовке к чемпионату мира по футболу 2002 года бездомным было запрещено появляться в определенных местах в городе, а во время Олимпийских игр 1988 года бездомные содержались в специально отведенных местах за пределами города. Принимались также меры по выселению или криминализации бездомных во время Олимпийских игр, проходивших в Барселоне и Атланте³⁵. Практическим результатом таких инициатив является окончательное переселение беднейших и наиболее обездоленных и создание на месте их бывшего проживания таких объектов инфраструктуры, в которых они не нуждаются и которыми они не могут воспользоваться, как гостиницы, спортивные комплексы и административные здания.

С. Требования и условия доступа к помощи по линии государственных служб и социальным пособиям

49. Государства все чаще вводят строгие требования и условия в отношении доступа к помощи по линии государственных служб и социальным пособиям³⁶. В качестве обоснования таких мер государства ссылаются на необходимость повысить эффективность использования государственных средств, сделать помощь более адресной, бороться с иждивенчеством, повысить заинтересованность к труду и устранить злоупотребления. При кажущейся обоснованности таких мер их влияние зачастую совершенно несоразмерно цели, на достижение которой они направлены. Вводя чрезмерные требования и условия в отношении доступа к помощи по линии государственных служб и социальным пособиям, а также суровые санкции за их несоблюдение, государства наказывают и унижают людей, живущих в нищете, и подрывают их автономность, усугубляя трудности, которых и без того немало в их жизни. Кроме того, получатели пособий оказываются в состоянии неопределенности в отношении будущего и не могут строить долгосрочных планов.

³⁵ Об этих и других примерах см. A/HRC/13/20, пункты 18 и 25–27.

³⁶ В настоящем докладе под термином «социальные пособия» понимаются любые пособия, предоставляемые людям по линии государственных систем вспомоществования, социального обеспечения и социальной защиты, включая предоставление денежных средств, продуктов питания или продовольственных карточек, пособия по инвалидности или болезни, пособия по безработице, пособия для одиноких родителей и детей, ненакопительные социальные пенсии, пособия на жилье и на образование.

50. Поддержка этих мер основывается отнюдь не на явном свидетельстве их действенности и экономической эффективности, а на дискриминационных предубеждениях и стереотипах, насаждаемых средствами массовой информации, которые изображают получателей социальных пособий как ленивых, нечестных и не заслуживающих доверия. Такие требования и условия зачастую основываются на явном патернализме: политики считают, что они действуют в наилучших интересах лиц, живущих в нищете, которым нельзя доверить принятие решений, касающихся их самих и их семей.

51. Эти меры не только подрывают автономность получателей помощи и не дают им возможности сделать собственный выбор, но и ставят под угрозу осуществление ими ряда прав человека, включая право участвовать в принятии решений, которые непосредственно затрагивают их³⁷, и право не подвергаться произвольному или незаконному вмешательству государства в их личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность их жилища или тайну их корреспонденции³⁸. Учитывая то обстоятельство, что несоблюдение таких завышенных условий и требований ведет к прекращению выплаты социальных пособий, лица, имеющие право на пособия, живут в постоянном беспокойстве и страхе перед угрозой лишиться пособий, в результате чего они останутся без главных средств к существованию. Совокупным следствием жизни в таких условиях является угроза праву получателей пособий на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья³⁹.

52. Во многих странах от лиц, имеющих право на получение социальных пособий, требуется доказать это право, представив огромное количество документов и раскрыв информацию личного характера, не имеющую к этому никакого отношения. Для получателей пособий это зачастую превращается в нелегкую и унижительную процедуру. Чтобы получить доступ к официальным документам, людям, живущим в нищете, приходится преодолевать ряд препятствий и нести определенные расходы. Документы могут стоить недешево, и получить их бывает нелегко людям, которые не имеют конкретного адреса или удостоверения личности. Это особенно распространено в развивающихся странах, где некоторые наиболее уязвимые и изолированные лица, особенно женщины и представители этнических меньшинств, не регистрируются при рождении. Получение документов также сопряжено с дополнительными контактами с государственными чиновниками, которые зачастую имеют слабое представление о конкретных нуждах и обстоятельствах людей, живущих в нищете. Можно привести ряд примеров, когда административные работники, ведающие социальными пособиями, проявляют неуважительное и черствое отношение к получателям пособий, которые, пытаясь выполнить нередко сложные и непонятные требования, вынуждены преодолевать не только бюрократические препоны, но и трудности, обусловленные уровнем их образования, грамотности и навыками общения.

³⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 25.

³⁸ Всеобщая декларация прав человека, статья 12; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 17.

³⁹ Всеобщая декларация прав человека, статья 25; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 12; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14.

53. Получение социальных пособий часто оговаривается обременительными условиями для того, чтобы добиться политической поддержки и заверить общественность в том, что помощь получают те бедные, которые «этого заслуживают». Так, некоторые обусловленные программы материальной помощи в странах с низким и средним уровнем дохода предусматривают выплату денег главам домашних хозяйств (обычно женщинам) в обмен на их обязательство сделать что-нибудь взамен, например зачислить детей в школу и обеспечить их посещаемость или участвовать в программах здравоохранения. Хотя эти условия действительно способствуют инвестированию в человеческий капитал, они налагают также дополнительное бремя на женщин, потребности которых при разработке подобных программ зачастую игнорируются. Отсутствие серьезного гендерного подхода может закреплять гендерные стереотипы в отношении традиционных домашних ролей и обязанностей женщины и быть поводом для бытового насилия⁴⁰.

54. В некоторых из этих программ несоблюдение установленных условий приводит к немедленному прекращению выплаты пособий, без предварительного выяснения причин несоблюдения. Часто это означает также, что семья лишается права вновь обращаться за помощью в рамках конкретной программы, несмотря на ее потребности и причины несоблюдения условий.

55. Обусловленность помощи подрывает автономность получателей пособий и служит закреплению стереотипов, согласно которым люди, живущие в нищете, якобы не в состоянии принимать ответственные решения. Данные свидетельствуют о том, что, при наличии достаточных средств, бедные домашние хозяйства и без каких-либо условий точно так же инвестировали бы эти средства в образование и здравоохранение⁴¹. Иными словами, дополнительные административные расходы, связанные с разработкой, осуществлением и контролем за соблюдением условий таких программ лучше было бы вложить в расширение и укрепление государственных служб.

56. Еще одним условием, которое все шире используется государствами, является требование в отношении того, чтобы лица, которые получают пособия по безработице и инвалидности или пособие для родителей-одиночек, участвовали в программах трудоустройства или профессиональной подготовки. Хотя передача знаний и навыков, необходимых для реинтеграции в рабочую силу, может быть полезной целью, такие программы зачастую осуществляются в отсутствие соответствующих условий, позволяющих выполнить эти требования, в частности отсутствие служб по уходу за ребенком, или без учета таких структурных барьеров, как реалии современного рынка труда, характеризующегося высокой безработицей и быстрой модернизацией предприятий. В таких программах делается чрезмерный упор на «постепенный переход» от пособий к трудовой деятельности без должного учета фактических потребностей получателей пособий и зачастую без предоставления им помощи, в которой они нуждаются для получения стабильной, продуктивной и достойной работы⁴².

⁴⁰ См. A/HRC/11/9 и A/65/259.

⁴¹ Armando Barrientos, "Conditions in antipoverty programmes", *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 19, No. 1 (2011), p. 19.

⁴² Всеобщая декларация прав человека, статья 23; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 6.

57. Для обеспечения того, чтобы получатели пособий, выполняли установленные условия и требования, государство зачастую проводит в отношении их интенсивные проверки и углубленные расследования. Администраторы программ социальных пособий имеют право допрашивать получателей пособий, выясняя целый ряд вопросов личного порядка, и досматривать их дома в поисках доказательств мошенничества⁴³. Получателям пособий предписывается регулярно представлять и раскрывать большое количество информации, когда ее требуют от них. В некоторых странах они даже должны проходить обязательную проверку на употребление наркотиков. Они также должны давать властям согласие на проверку каждого аспекта своей жизни и получение соответствующих сведений у их друзей, коллег и знакомых⁴⁴. Получателей пособий побуждают следить друг за другом и сообщать администраторам программ о случаях злоупотребления по анонимным каналам. Такие назойливые меры подрывают личную независимость получателей пособий, представляя собой серьезное вмешательство в их право на неприкосновенность частной жизни и на семейную жизнь, делают их жертвами злоупотреблений и притеснений и ослабляют общественную солидарность.

58. Внедрение биометрических данных в службах начисления социальных пособий означает, что в некоторых государствах получателям пособий необходимо будет сделать фотографии для введения в систему распознавания лиц, снять отпечатки пальцев и отсканировать радужную оболочку глаза⁴⁵. Эти механизмы наделяют государство широкими полномочиями и свободой действий, благодаря которым можно осуществлять контроль за жизнью получателей пособий и вмешиваться в их жизнь. Полученная информация часто предоставляется другим органам не для тех целей, для которых она предназначена, без согласия получателей пособий⁴⁶. Такая практика создает серьезную угрозу защите личных данных, а также праву доступа к личной информации каждого человека и контролю над такой информацией.

59. При осуществлении мер контроля с получателями пособий зачастую обращаются как с преступниками, вызывая у них чувства вины, беспокойства и стыда. Хотя некоторые механизмы контроля необходимы, они должны соответствовать требованиям разумности и соразмерности. Например, данные говорят о том, что размах мер контроля и наблюдения, применяемых государствами в системах социальных пособий, явно несоразмерен распространенности мошенничества с социальными пособиями. Переплата денег по линии социальных пособий часто бывает вызвана административными ошибками со стороны государства, а не мошенничеством со стороны получателей пособий⁴⁷. Когда виновным в переплате оказывается получатель пособий, то куда более вероят-

⁴³ *Falkiner v. Ontario (Ministry of Community and Social Services)* (2002), 59 O.R. (3d) 481 (C.A.), *Factum of the Canadian Civil Liberties Association*, p. 5.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Например, в Индии в настоящее время осуществляется программа создания Индийского управления индивидуальной идентификации, в соответствии с которой всем гражданам будет предоставлен личный идентификационный номер, увязанный с биометрическими данными. См. the Unique Identification Authority of India, "What is Aadhaar?", имеется на сайте http://uidai.gov.in/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=105.

⁴⁶ См., например, Anemona Hartocollis, "Concern for vast social services database on the city's neediest", *The New York Times*, 16 June 2011.

⁴⁷ Tamara Walsh and Greg Marston, "Benefit overpayment, welfare fraud and financial hardship in Australia", *Journal of Social Security Law*, vol. 17, No. 2 (2010), p. 101.

но, что это вызвано ошибкой, а не мошенничеством, а когда мошенничество все-таки имеет место, то обычно речь идет о меркантильном, мелком мошенничестве, затрагивающем небольшие суммы денег, необходимых для пропитания. Однако директивные органы представляют мошенничество с социальными пособиями как распространенную проблему и направляют значительные ресурсы на борьбу с ней. В политической риторике мошенничеству с социальными пособиями придается несоразмерно большее значение, чем мошенничеству с налогами, издержки которого ложатся куда более тяжелым бременем на государство, и случаи мошенничества с пособиями используются для оказания влияния на результаты общественного обсуждения проблемы нищеты⁴⁸.

60. Мошенничество с социальными пособиями и несоблюдение установленных требований серьезно осуждаются общественностью и строго преследуются властями⁴⁹. Если факт мошенничества установлен, то это может привести к сокращению размера пособия, получаемого виновным, для возмещения суммы, полученной обманным путем, и в отношении виновного может быть возбуждено уголовное дело⁵⁰. Когда получатель пособия осужден за мошенничество, он может быть лишен права получать социальные пособия до конца своей жизни. Если в отношении получателя пособия выписан ордер на арест, то выплата социального пособия может быть приостановлена до того момента, пока арест не будет произведен, или до момента снятия обвинения. Это очень строгие меры, которые могут иметь тяжкие последствия для людей, и без того страдающих от нищеты и изоляции, например могут усилить тяготы, которые вынуждают этих людей полагаться на социальные пособия.

61. Лишение помощи по линии социальных пособий особенно сильно сказывается на женщинах, которые составляют большинство получателей социальных пособий и которые, как правило, несут на себе главную обязанность по уходу за детьми и ведению домашнего хозяйства. Если женщины лишаются доступа к социальным пособиям, то это обычно чревато тяжелыми последствиями для всей семьи. Кроме того, если женщины не имеют доступа к социальной помощи, увеличивается вероятность того, что они будут вынуждены продолжить или восстановить отношения, чреватые для них насилием, или жить в иных уязвимых условиях⁵¹.

62. Государства вмешиваются в частную и семейную жизнь женщин и в других отношениях. В частности, все возрастающая склонность государств вмешиваться в дела, касающиеся защиты детей, затрагивает преимущественно

⁴⁸ Например, в одной стране подсчитано, что в 2009/10 финансовом году мошенничество и ошибки в сфере социальных пособий обошлись государству в 3,3 млрд. фунтов стерлингов, когда как издержки от уклонения от налогов составили для государства 40 млрд. фунтов стерлингов. См. Deborah Padfield, "Fraud'n'error: tax avoidance and evasion", 20 July 2011. С этим материалом можно ознакомиться на сайте www.opendemocracy.net.

⁴⁹ M.D.R. Evans and J. Kelley, "Are tax cheating and welfare fraud wrong? Public opinion in 29 nations", *Australian Social Monitor*, vol. 3, No. 4 (2001), p. 93.

⁵⁰ Walsh and Marston (сноска 47 выше), p. 109.

⁵¹ Mary E. Baker, "Double binds facing mothers in abusive families: social support systems, custody outcomes, and liability for acts of others", *The University of Chicago Law School Roundtable*, vol. 2 (1995), p. 13.

бедных женщин, в частности⁵², и лиц, живущих в нищете, в целом. Результаты исследований показывают наличие явной и постоянной связи между вмешательством государств, связанным с защитой детей, и обездоленностью и маргинализацией соответствующих семей⁵³. Нищету не следует путать с детской безнадзорностью. Зачастую государства уделяют слишком много внимания детям из бедных семей, возбуждая иски о защите детей, вместо того, чтобы прилагать усилия по устранению коренных причин детской нищеты.

63. Лица, живущие в нищете, часто пытаются следить за судебным процессом по делам о защите детей, который во многих странах являются крайне жестким и враждебным по отношению к родителям. Государства, действуя в порядке защиты детей, зачастую не предоставляют семьям достаточной информации о ходе разбирательства, а бесплатная юридическая помощь в процессах по делу о защите детей во многих странах не предусматривается. В результате возникает серьезный дисбаланс возможностей между государством и семьями, живущими в нищете, и есть реальная опасность того, что судебный процесс может привести к ненужному лишению или ограничению родительских прав или другим результатам, не отвечающим наилучшим интересам ребенка.

64. Хотя дети имеют право расти в безопасной и благоприятной среде, они также имеют право не разлучаться со своими биологическими родителями, за исключением случаев, когда такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка⁵⁴. В судебных разбирательствах по делам о защите ребенка главная задача всегда должна состоять в обеспечении наилучших интересов ребенка, а не в наказании его родителей. Криминализация неисполнения родительских обязанностей и злоупотребления ими, хотя и является важным моментом, не обеспечивает конструктивного решения проблем нищеты и обездоленности.

D. Чрезмерное и произвольное использование предварительного и тюремного заключения

65. В силу того, что сотрудники правоохранительных органов часто используют «нищету», «бездомность» или «обездоленность» в качестве показателей преступности, людям, живущим в нищете, слишком часто приходится иметь дело с системой уголовного правосудия. Они также сталкиваются с огромными трудностями, когда оказываются в этой системе или пытаются выйти из нее. В результате аресту, взятию под стражу и тюремному заключению подвергаются несоизмерно большое число беднейших и наиболее обездоленных людей.

⁵² Heather Douglas and Tamara Walsh, "Mothers and the child protection system", *International Journal of Law, Policy and the Family*, vol. 23, No. 2 (August 2009), p. 211; Naomi Cahn, "Policing women: moral arguments and the dilemmas of criminalization", *DePaul Law Review*, vol. 49 (2000), p. 817.

⁵³ В ряде стран семьи, живущие на государственную помощь, в четыре раза чаще, чем другие семьи, становятся объектом расследований и лишаются права воспитывать детей дома по причине плохого обращения с ними. См. Douglas J. Berharov, "Child abuse realities: over-reporting and poverty", *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 8 (2000), pp. 183–184.

⁵⁴ Конвенция о правах ребенка, статья 9.

66. В развивающихся и развитых странах освобождение под залог до суда требует выполнения все более строгих и обременительных условий, в частности от задержанных требуется, например, продемонстрировать наличие конкретных связей со своей общиной, иметь домашний адрес или постоянную работу, регулярно отмечаться в полицейском участке, внести залог наличностью или иметь поручительство в качестве гарантии. В преобладающем большинстве случаев беднейшие и наиболее обездоленные люди не в состоянии выполнить этих требований, и в результате они чаще остаются в заключении до суда. Это резко увеличивает вероятность того, что в конечном итоге они будут осуждены: содержание под стражей не только ставит их в уязвимое положение, так как в этом случае они скорее согласятся на несправедливую «сделку о признании вины» или просто признают вину, чтобы добиться более быстрого освобождения, но и ведет к ухудшению их внешнего облика и манер поведения, не дает им возможности общаться с адвокатами или привлечь необходимых свидетелей и оборачивается потерей работы или социального жилья, что выступает в качестве дополнительных факторов, мешающих суду вынести наказание в виде условного лишения свободы или общественных работ⁵⁵.

67. Отсутствие возможности воспользоваться компетентной и исчерпывающей юридической помощью создает серьезную угрозу для осуществления лицами, живущими в нищете, своих прав человека. Без соответствующего представительства или адекватной юридической помощи усиливается вероятность осуждения задержанного. Во время предварительного заключения, когда задержанный не имеет возможности выразить протест против нарушений своих прав, например против небезопасных и антисанитарных условий содержания, физического или психологического насилия и продолжительных задержек, возрастает также вероятность того, что у него будут вымогать взятку, которую ему заплатить трудно.

68. Экономические и социальные издержки предварительного и тюремного заключения могут быть катастрофическими для людей, живущих в нищете. Взятие под стражу не только означает временную утрату дохода, но и зачастую ведет к потере работы, особенно если человек работает в неформальном секторе. Наличие судимости становится дополнительным препятствием для получения работы. Предварительное и тюремное заключение, даже в случае незначительных правонарушений, не связанных с насилием, часто приводит к временному или постоянному лишению социальных пособий или к отказу от предоставления социального жилья применительно как к задержанному, так и его семье⁵⁶.

69. Семьям приходится использовать свои ограниченные доходы или продавать имущество, чтобы выплатить залог, оплатить юридическую помощь, товары и услуги, которыми пользуется задержанный в месте содержания под стражей (например, питание или телефонные услуги), или транспортные расходы в связи с посещением задержанного. Когда происходит задержание родителей, дети также зачастую прекращают учебу. В этом плане задержание представляет собой серьезную угрозу финансовой стабильности всей семьи задержанного и служит закреплению нищеты.

⁵⁵ E/CN.4/2006/7, пункт. 66.

⁵⁶ См., например, "No second chance: people with criminal records denied access to public housing", Human Rights Watch, 17 November 2005.

70. Предварительное и тюремное заключение может также иметь серьезные последствия для здоровья беднейших и наиболее уязвимых, которые чаще всего содержатся в наихудших условиях, что включает переполненность камер, неадекватные условия гигиены, высокую распространенность заболеваний и плохое медицинское обслуживание. В некоторых случаях переполненность тюрем имеет столь сильное воздействие на задержанных, что условия их содержания можно даже приравнять к жестокому и бесчеловечному обращению⁵⁷.

71. Поэтому те, кто беден и уязвим, чаще всего покидают место содержания под стражей в несоразмерно тяжелом положении — в финансовом, физическом и личном плане. После освобождения их ждут распроданное имущество, меньшие возможности трудоустройства, ограниченный доступ к социальным пособиям и нарушенные социальные связи и отношения в семье, а также еще больший социальный остракизм и изоляция, что уменьшает их и без того малые перспективы выбраться из нищеты.

V. Выводы и рекомендации

72. Нищета является сложным, многогранным состоянием человека, которое можно лишь обострить и усугубить с помощью мер, которые прямо или косвенно ведут к наказанию и сегрегации лиц, живущих в нищете, контролю над их жизнью и подрыву их автономности. Такие меры серьезно ослабляют способность людей, живущих в нищете, пользоваться целым рядом прав человека и свобод, что ведет к углублению и продлению порочного цикла нищеты и изоляции.

73. Часто государства, пытаясь обосновать ограничение прав человека в результате принятия мер принудительного воздействия, ссылаются на соображения поддержания общественного порядка, здоровья и безопасности. Однако правовые нормы в области прав человека устанавливают строгие требования, касающиеся ограничения прав личности. Любое ограничение в отношении осуществления людьми, живущими в нищете, их прав человека не должно противоречить ряду гарантий, включая требования в отношении того, что такие ограничения должны устанавливаться законом, быть недискриминационными и соразмерными и преследовать законную цель. Бремя доказывания того, что установленные ограничения на осуществление прав лиц, живущих в нищете, соответствуют международному праву прав человека, ложится на государства.

74. Меры принудительного воздействия часто бывают вызваны предрассудками и негативными стереотипами, которые игнорируют реальные факторы обездоленности и изоляции и не учитывают того, что людям, живущим в нищете, приходится ежедневно прилагать немалые усилия для преодоления стоящих перед ними многочисленных препятствий. Нищета — это не вопрос выбора образа жизни. Бездомные предпочли бы жить не в общественных парках и на автобусных станциях, а в безопасном, доступном и адекватном жилище. Люди, пытающиеся прожить на социальные пособия, предпочли бы иметь надежную, регулярную, хорошо оплачи-

⁵⁷ *Brown v Plata*, United States Supreme Court, No. 09-1233, 23 May 2011 (возможности цитирования пока отсутствуют).

ваемую, продуктивную работу, вместо того чтобы быть объектом дискриминации и жить в постоянном страхе, что их лишат права на пособия. Жизнь в нищете не является выбором человека, и поэтому его не надо наказывать за ситуацию, в которую он попал.

75. С помощью мер, которые приводят к наказанию людей, живущих в нищете, ничего не делается для устранения коренных причин нищеты и социальной изоляции. Они служат лишь усилению многочисленных лишений, которые испытывают люди, живущие в нищете, и создают препятствия на пути реального сокращения нищеты и вовлечения таких людей в жизнь общества. В результате такие меры серьезно подрывают способность государств выполнить свои обязательства, касающиеся уважения, защиты и реализации прав человека.

76. Вместо того чтобы наказывать беднейших за их нищету, государства должны принять позитивные меры для устранения юридических, экономических, социальных и административных барьеров, с которыми сталкиваются люди, живущие в нищете, на пути к получению доступа к пище, крову над головой, работе, образованию и медицинскому обслуживанию и которые мешают им воспользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами на равной основе с остальной частью населения и в рамках открытого общества.

77. Правозащитное обязательство обеспечить достижение, по крайней мере, минимальных необходимых уровней всех экономических, социальных и культурных прав предполагает обязанность добиться адекватного уровня жизни на основе обеспечения людей основными средствами к существованию, включая необходимое первичное медико-санитарное обслуживание, элементарный кров и жилище и базовое образование. Вместо того чтобы выделять ограниченные ресурсы на дорогостоящие меры принудительного воздействия, государства должны направить максимум имеющихся средств на обеспечение того, чтобы люди, живущие в нищете, могли пользоваться всеми экономическими, политическими, социальными, гражданскими и культурными правами.

78. Мероприятия по преобразованию, приватизации, обустройству, озеленению и перепланировке городов могут наносить серьезный ущерб некоторым правам людей, живущих в нищете, и усиливать изоляцию и социальный остракизм. Поскольку в результате таких мероприятий люди, живущие в нищете, постепенно вытесняются на окраины городских центров, им становится труднее получить работу и доступ к государственным службам и реализовать право на участие в культурной жизни. Понятие адекватности применительно к праву на жилище требует учитывать, среди прочего, такие факторы, как наличие услуг и инфраструктуры, их материальную и физическую доступность. Это требует также, чтобы государства воздерживались от принудительных выселений.

79. Государственные службы и социальные пособия являются неотъемлемой частью жизни людей, находящихся в состоянии нищеты, в том смысле, что, благодаря им, эти люди получают важную поддержку и помощь, особенно в периоды экономических и социальных невзгод. Хотя зачастую эти пособия оказываются недостаточными для удовлетворения потребностей получателей и их семей, они действительно представляют со-

бой важную форму поддержки, на которую эти люди имеют право и без которой они бы не выжили. Государства должны воздерживаться от введения требований и условий, которые унижают, изображают в негативном свете и наказывают получателей социальных пособий. Такие меры лишь наносят ущерб той важной поддержке, которую призваны оказывать социальные пособия, и создают дополнительные трудности людям, живущим в нищете.

80. Хотя предотвращение мошенничества является законной целью, такие меры, как навязчивые формы наблюдения, обременительные условия, завышенные требования в отношении раскрытия информации и масштабный контроль в системах распределения социальных пособий, несопоставимы с той целью, ради которой они принимаются, являются следствием явных и скрытых дискриминационных взглядов и практики и служат лишь усилению нищеты, в которой живут получатели пособий.

81. Учитывая то обстоятельство, что взятие под стражу и заключение в тюрьму или в исправительное учреждение лиц, живущих в нищете, оказывают на них столь сильное и долговременное негативное воздействие, государства должны прибегать к мерам лишения свободы только в тех случаях, когда это диктуется острой общественной необходимостью, и в той форме, которая была бы соразмерна такой необходимости. Беднейшие и наиболее уязвимые люди на стадии предварительного заключения должны иметь равный доступ к бесплатному, справедливому и эффективному судебному разбирательству и должны пользоваться теми же правами на гуманное содержание и уважительное отношение, что и представители более состоятельных слоев общества.

82. В этой связи Специальный докладчик хотела бы внести ряд рекомендаций, которые приводятся ниже:

а) государства должны принять все необходимые меры для ликвидации любой прямой или косвенной дискриминации в отношении лиц, живущих в нищете. Государства должны воздерживаться от принятия любых законов, постановлений или видов практики, которые лишают людей, живущих в нищете, возможности воспользоваться всеми своими правами, включая экономические, социальные и культурные права, или ограничивают такую возможность. Государства должны проанализировать национальное законодательство с целью оценить, не оказывает ли оно какого-либо дискриминационного воздействия на лиц, живущих в нищете, и отменить или изменить те нормативные положения, целью или следствием которых является ущемление равных возможностей осуществления прав людьми, живущими в нищете;

б) чтобы не допустить дискриминации в будущем, необходимо принять всеобъемлющее законодательство по борьбе с дискриминацией в отношении лиц, живущих в нищете. Государствам следует обеспечить в законодательном порядке запрещение любой дискриминации по признаку экономического и социального положения и добиться применения антидискриминационных законов судами;

с) государства должны принять специальные меры для защиты людей, живущих в нищете, от нарушения их прав третьими сторонами. С этой целью государствам следует:

i) осуществлять просветительские программы и кампании для повышения осведомленности населения о многочисленных препятствиях, которые лицам, живущим в нищете, приходится преодолевать в своей ситуации;

ii) рекомендовать средства массовой информации избегать тенденциозных сообщений и сенсационных репортажей, которые закрепляют дискриминационные стереотипы в отношении людей, живущих в нищете. С этой целью государствам следует пропагандировать журналистскую этику и поощрять принятие кодексов поведения, с тем чтобы положить конец негативному изображению лиц, живущих в нищете, бездомных, безработных и получателей социальных пособий;

iii) обеспечить, чтобы частные поставщики государственных услуг и другие негосударственные образования не проявляли дискриминационного отношения к людям, живущим в нищете. Государствам следует принять законодательные меры для предупреждения и пресечения нарушений прав лиц, живущих в нищете, частными образованиями;

d) государствам следует создавать благоприятную среду, способствующую участию лиц, живущих в нищете, в общественной жизни и в принятии решений, влияющих на их жизнь. С этой целью государства должны выявлять и устранять организационные препятствия, которые мешают уязвимым и обездоленным группам в полной мере участвовать в процессах принятия решений;

e) доступ к юридическому представительству имеет огромное значение, и его отсутствие сказывается во всех формах принудительного воздействия на лиц, живущих в бедности. Государствам следует обеспечить для беднейших слоев общества качественную юридическую помощь не только в вопросах уголовного правосудия, но и в таких вопросах, которые имеют особое значение для лиц, живущих в нищете, как подача ходатайств о получении социальных пособий, обжалование выселений и иски в связи с защитой детей;

f) государства должны обеспечить, чтобы все меры уголовного правосудия и нормативного регулирования не противоречили стандартам в области прав человека, включая принципы равенства и недискриминации и презумпцию невиновности. Законы, которые непосредственно направлены против конкретного поведения и действий лиц, живущих в нищете, равносильны дискриминации по признаку экономического и социального положения и должны быть отменены;

g) государства должны помнить о своем обязательстве обеспечивать право каждого на достаточное жилище как компонент права на достаточный жизненный уровень. Это право требует, чтобы государства сделали материально доступным жилье и физически доступными социальные службы и объекты инфраструктуры. Они должны также воздерживаться

ваться от принудительных выселений. Если выселения неизбежны, государства должны обеспечить, чтобы они проводились с уважением достоинства и прав на жизнь и безопасность лиц, которых это затрагивает⁵⁸;

h) при разработке и функционировании систем социальных пособий необходимо руководствоваться правозащитными нормами, в том числе учитывать право людей, живущих в нищете, на неприкосновенность частной жизни и семейную жизнь и право принимать участие в принятии решений, затрагивающих их. Меры наблюдения, обременительные условия и другие требования необходимо пересмотреть для обеспечения того, чтобы они не нарушали правозащитных обязательств посредством возложения несоразмерного бремени на лиц, живущих в нищете. При сборе и обработке информации, касающейся получателей социальных пособий, государства должны обеспечить соблюдение признанных на международном уровне норм, касающихся неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности, и не передавать такую информацию другим органам и не использовать ее для других целей без согласия получателей пособий;

i) государства должны прибегать к взятию людей под стражу и тюремному заключению только в тех случаях, когда это диктуется острой общественной необходимостью, и делать это соразмерно с такой необходимостью. Государства должны обеспечить, чтобы арест или задержание несоразмерно не сказывались на положении лиц, живущих в нищете. В этой связи государствам следует:

i) пересмотреть все положения политики и законодательства, касающиеся взятия под стражу и тюремного заключения, чтобы выявить и устранить дискриминационные законодательные положения и практику, которые ставят лиц, живущих в нищете, в несоразмерно тяжелое положение. Необходимо принять меры к обеспечению того, чтобы сотрудники полиции, судьи и государственные чиновники адекватно оценивали потенциальные последствия взятия под стражу или тюремного заключения в свете конкретных обстоятельств каждого человека;

ii) обеспечить, чтобы в процедурах освобождения под залог в максимально возможной степени учитывались экономические и социальные обстоятельства лиц, живущих в нищете.

⁵⁸ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7; Основные принципы и руководящие положения, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18).