



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 October 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 72(b) 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 Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипа Олстона, представленный в соответствии с резолюцией 35/19 Совета по правам человека.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы включить в него самую последнюю информацию.



Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека

Резюме

При рассмотрении положения живущих в нищете людей в контексте развития и защиты прав человека зачастую гражданские и политические права таких лиц полностью игнорируются, прямо исключаются из анализа или же упоминаются вскользь. Как следствие, ни при анализе ситуаций, ни при разработке по его итогам программно-нормативных рекомендаций не учитываются особые факторы уязвимости лиц, проживающих в нищете, перед серьезными нарушениями, среди которых можно выделить, в частности, полицейский произвол и сексуальное и гендерное насилие, отсутствие средств защиты в случае посягательства на имущество, лишение свободы в виде досудебного содержания под стражей, ограничение свободы передвижения посредством введения уголовной ответственности за бездомность, а также вовлечение в схемы мошенничества на выборах или подтасовки результатов выборов.

Настоящий доклад подготовлен с целью продемонстрировать следующие закономерности: а) гражданские и политические права малоимущих лиц нарушаются в гораздо большей степени, чем права других групп населения, и эти нарушения отличаются по своему характеру; б) основные субъекты, занимающиеся деятельностью и области развития и защиты прав человека, более или менее регулярно игнорируют их гражданские и политические права; в) сложившаяся ситуация резко негативно сказывается на соблюдении принципа неделимости всех прав человека; г) как правозащитные структуры, так и субъекты, занимающиеся вопросами развития, должны произвести решительные изменения, с тем чтобы при проведении ими анализа, в применяемых ими методиках и рекомендуемых программах и стратегиях учитывалась задача обеспечить уважение и содействовать соблюдению всех прав человека лиц, живущих в нищете.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Непропорционально большие и уникальные последствия нарушения гражданских и политических прав для малоимущих слоев населения	5
A. Необеспечение защиты малоимущих лиц от нарушений гражданских и политических прав	6
B. Дифференцированное применение уголовной ответственности в случае малоимущих	9
C. Отсутствие мер, направленных на обеспечение доступа живущих в нищете лиц к правосудию	10
D. Ограничение права малоимущих лиц на участие в политической жизни	12
E. Ограничение доступа малоимущих граждан к общественным местам	14
III. Систематическое отрицание гражданских и политических прав лиц, живущих в нищете	14
A. Сообщество по вопросам развития	14
B. Правозащитное сообщество	16
IV. Последствия нарушения принципа неделимости всех прав	17
V. Исключение гражданских и политических прав малоимущих из общей картины	21
A. Лингвистические факторы, способствующие сокрытию тяжелого положения малоимущих	21
B. Игнорирование важнейших положений норм в области прав человека	23
VI. Выводы и рекомендации	25
A. Выводы	25
B. Рекомендации	26

I. Введение

1. В большинстве случаев при рассмотрении положения живущих в нищете людей в контексте развития и защиты прав человека гражданские и политические права таких лиц полностью игнорируются, прямо исключаются из анализа или же упоминаются вскользь. Обычно внимание сразу переключается на рассмотрение проблем, связанных с материальными лишениями и отсутствием ресурсов. Таким образом, в зависимости от общей направленности анализа акцент переносится на такие вопросы, как необходимость мер материальной поддержки, предоставление конкретных товаров и услуг, необходимость оказания более адресной помощи в целях развития или поощрения экономических и социальных прав. Эта тенденция еще более усиливается в силу того, что на международном и национальном уровнях большое значение придается поддающимся измерению показателям, исключительно или преимущественно выражающим доход на душу населения. Так, например, в международной среде огромное внимание уделяется хорошо известному показателю в 1,25 долл. США в день (в настоящее время — 1,90 долл. США в день), установленному Всемирным банком для выявления лиц, живущих в крайней нищете; соответственно, предлагаемые решения направлены на увеличение располагаемого дохода, а не на восстановление основных прав. Внутри стран для определения размера располагаемого дохода бедных лиц и домохозяйств, как правило, используется нижняя граница прожиточного минимума. Разумеется, из этого общего правила есть важные исключения, которые будут упомянуты ниже; однако зачастую такие исключения гораздо чаще встречаются в теоретических работах, чем на практике, что лишь подтверждает общее правило.

2. Можно было бы ожидать, что правозащитное сообщество будет по-другому подходить к этому вопросу, нежели основные участники деятельности в области развития. И в некоторых ситуациях это действительно так, хотя по большей части на практике эксперты по правам человека и правозащитные группы не уделяют сколько-нибудь пристального внимания — будь то в процессе сбора данных или в ходе их анализа — положению лиц, живущих в нищете. Как следствие, ни при анализе ситуаций, ни при разработке по его итогам программно-методических рекомендаций не учитываются особые факторы уязвимости лиц, проживающих в нищете, перед серьезными нарушениями, среди которых можно выделить, в частности, полицейский произвол и сексуальное насилие по гендерному признаку, отсутствие средств защиты в случае посягательства на имущество, лишение свободы в виде досудебного содержания под стражей, ограничение свободы передвижения посредством введения уголовной ответственности за бездомность, а также вовлечение в схемы мошенничества на выборах или подтасовки результатов выборов.

3. Как представляется, причина или хотя бы объяснение того, что этому вопросу уделяется недостаточно внимания, связаны с использованием трех различных, но взаимосвязанных исходных предположений. Во-первых, это предположение о том, что малоимущие люди находятся практически в том же положении, что и те, кто имеет доступ к необходимым ресурсам, и что предложения по устранению любых типичных нарушений прав человека будут одинаково эффективными независимо от уровня дохода или социально-экономического статуса. Однако, как стремится показать в настоящем докладе Специальный докладчик, на практике дело обстоит иначе. Во-вторых, предполагается, что проблема нищеты часто тесно связана с проблемой дискриминации отдельных групп населения, — значит, анализ и освещение таких вопросов, как дискриминация в отношении женщин, определенных расовых или этнических групп или инвалидов, будет способствовать улучшению конкретных аспектов поло-

жения наиболее малоимущих членов общества. Вместе с тем в рамках такого опосредованного подхода явно невозможно должным образом учесть различные аспекты положения лиц, живущих в нищете, в большинстве стран, равно как и конкретные последствия различных форм дискриминации, угнетения, стигматизации и насилия, которым ежедневно подвергаются многие из них. В-третьих, как субъекты, занимающиеся деятельностью в области развития, так и субъекты правозащитной деятельности надеются на то, что конкретные проблемы, возникающие в связи с осуществлением гражданских и политических прав лиц, живущих в нищете, будет решать другая сторона, тогда как на практике ни одна из них не делает этого должным образом.

4. Цели настоящего доклада заключаются в том, чтобы обосновать эти утверждения, продемонстрировав следующее: а) малоимущие лица сталкиваются с нарушениями в гораздо большей степени, чем другие группы населения, и эти нарушения отличаются по своему характеру; б) основные субъекты, занимающиеся деятельностью в области развития и защиты прав человека, более или менее регулярно игнорируют их гражданские и политические права; в) сложившаяся ситуация резко негативно сказывается на соблюдении принципа неделимости всех прав человека; г) как правозащитные структуры, так и субъекты, занимающиеся как вопросами развития, должны произвести решительные изменения, с тем чтобы при проведении ими анализа, в применяемых ими методиках и рекомендуемых программах и стратегиях учитывалась задача обеспечить уважение и содействовать соблюдению всех прав человека лиц, живущих в нищете.

5. С самого начала необходимо сделать две оговорки. Во-первых, при подготовке краткого доклада по этой теме неизбежно приходится опираться на результаты уже проведенных исследований, притом что, как приходится признать, изучению конкретных последствий нарушения гражданских и политических прав живущих в нищете лиц посвящено очень мало работ. В большинстве случаев эта группа населения включается в состав более широкой популяции, в связи с чем специфичные или уникальные последствия для данной группы не исследуются. Во-вторых, в проанализированной литературе в основном рассматривается ситуация в Соединенных Штатах Америки, однако это свидетельствует не о том, что эти проблемы присущи только Соединенным Штатам, а скорее о том, что проблемы именно этой страны более тщательно изучены.

II. Непропорционально большие и уникальные последствия нарушения гражданских и политических прав для малоимущих слоев населения

6. Зачастую в процессе расследования и документирования случаев нарушения гражданских и политических прав не проводится дифференциация по классу и социально-экономическому положению пострадавших, в связи с чем гораздо сложнее аргументированно утверждать, что та или иная практика оказывает непропорционально большое и уникальное воздействие на малоимущих людей. Как в общественных науках, так и в процессе сбора данных о положении с правами человека принято дезагрегировать данные о нарушениях гражданских и политических прав по таким показателям, как возраст, пол, раса, этническая принадлежность и, возможно, сексуальная ориентация, но не по процентиям или децилям, отражающим распределение доходов, либо другим показателям, характеризующим экономический статус. Следовательно, не удастся выявить конкретные примеры, когда на характере и частоте таких нарушений сказывается нищета по уровню доходов (в отличие от многомерной нищеты).

Как правило, государства располагают весьма ограниченными данными о социально-экономическом положении лиц, пострадавших от нарушения гражданских и политических прав¹. При этом любые такие данные, собранные как государственными, так и негосударственными субъектами, вряд ли будут сопоставимы таким образом, чтобы выявить масштабы виктимизации малоимущих. Как следствие, эти аспекты не учитываются в выносимых рекомендациях. Например, часто подразумевается, что наиболее уязвимыми являются женщины, представители отдельных этнических групп и дети и что целенаправленная работа с этими группами будет косвенно способствовать решению проблемы нищеты в целом.

7. Гражданские и политические права людей, живущих в нищете, могут нарушаться самым разным образом. Так, например, могут быть приняты меры, которые прямо направлены на то, чтобы лишить неимущих граждан доступа к отдельным гражданским и политическим правам или возможности пользоваться ими. Менее явный и более распространенный способ заключается в принятии законов, которые на первый взгляд кажутся нейтральными, однако оказывают явно негативное воздействие на неимущие слои населения, практически не затрагивая при этом интересы более состоятельных групп. Могут быть также приняты меры, которые призваны отвечать интересам всех классов в равной степени, но на практике ресурсы распределяются таким образом, чтобы приносить пользу лишь более состоятельным группам населения. Кроме того, правительства могут бездействовать и никак не реагировать в тех случаях, когда живущие в нищете граждане явно не в состоянии реализовать определенные права или защитить себя от регулярных нарушений этих прав. В таких ситуациях правительства не выполняют свою обязанность по принятию мер для устранения серьезных и регулярных нарушений.

8. В рамках нижеследующего анализа рассматривается то, каким образом нарушаются, ограничиваются и обесцениваются гражданские и политические права живущих в нищете людей.

А. Необеспечение защиты малоимущих лиц от нарушений гражданских и политических прав

Пытки

9. Пыткам подвергаются не только политические заключенные или злостные преступники. На практике «большинство жертв произвольного ареста, пыток и бесчеловечных условий содержания под стражей — это, как правило, обычные люди, принадлежащие к наиболее бедным и необеспеченным слоям общества» (см. [A/64/215](#) и Согл.1, пункт 40; см. также [A/55/290](#), пункт 35). Как отмечалось в Декларации о борьбе с нищетой и пытками, принятой Международным реабилитационным советом для жертв пыток в 2011 году в Лондоне, нищета ведет к «хронической маргинализации, ущемлению прав и ослаблению мер защиты, в результате чего люди подвергаются большему риску пыток и жестокого обращения»². Стигматизация и маргинализация приводят к тому, что жалобы малоимущих людей имеют меньше веса, и к ограничению доступа таких людей к юридическому представительству (см. [A/HRC/28/68/Add.3](#)).

¹ См. Ryan Cooper, “To end police violence, we have to end poverty”, *The Week*, 24 August 2015.

² World Without Torture blog, URL: <https://worldwithouttorture.org/2011/11/11/the-london-declaration-on-poverty-and-torture/>.

Превышение полномочий полицией

10. Во многих странах жестокое обращение со стороны сотрудников полиции — это проблема, которая большей частью затрагивает неимущих³. Например, когда жестокому обращению со стороны полицейских подвергаются меньшинства, в первую очередь объектами таких нападков становятся бедные представители соответствующей группы. Полицейские знают, что насилие в отношении состоятельных людей с гораздо большей степенью вероятности повлечет официальные последствия, чем в том случае, когда жертва принадлежит к малоимущим слоям населения.

Личная неприкосновенность и право на безопасность

11. По иронии судьбы, хотя полиция зачастую чрезмерно ревностно применяет законы в отношении малоимущих, она, как правило, недостаточно активно занимается профилактической работой и расследованием случаев нарушения права на безопасность людей, проживающих в районах с высоким уровнем нищеты. В первом случае государство не обеспечивает защиту малоимущих от произвола полиции. А во втором государство не обеспечивает защиту малоимущих от сограждан. Вследствие этого малоимущие и маргинализированные группы часто подвергаются обыденному уголовному насилию и не могут при этом рассчитывать на какую-либо государственную защиту⁴. Эта проблема характерна не только для стран с низким уровнем дохода. Исследования, проведенные в более богатых странах, продемонстрировали «четкую связь» между принадлежностью к наиболее экономически уязвимым группам и вероятностью стать жертвой преступления с применением насилия⁵. Более того, лица, относящиеся к 20 процентам людей с наиболее низкими доходами, становятся жертвами таких преступлений в три раза чаще, чем лица, относящиеся к 20 процентам наиболее богатых людей⁶.

12. Из-за «хронического риска малоимущих слоев населения подвергнуться насилию» они гораздо чаще по сравнению с более богатыми становятся жертвами таких нарушений, как рабство, торговля людьми в целях сексуальной эксплуатации, сексуальное насилие, кража имущества, принудительный труд, насильственные действия и угнетение⁷. Эти проблемы «не видны на фоне более заметных лишений, которые претерпевают малоимущие лица», что ведет к еще большему усугублению нищеты⁸. Ввиду неэффективности или отсутствия базовых государственных систем правосудия в странах с более низким уровнем дохода большая часть населения этих стран живет «без защиты закона», что ведет к созданию «параллельных» систем правосудия⁹.

³ См. например, Deepa Narayan and others, *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, vol. 1 (Washington, D.C., Oxford University Press for the World Bank, 2000), p. 251.

⁴ См. например, Thomas E. McCarthy, ed. “*Attacking the Root Causes of Torture: Poverty, Inequality and Violence—An Interdisciplinary Study*” (Geneva, World Organization against Torture, 2006), p. 107.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid., p. 111.

⁷ Gary Haugen and Victor Boutros, *The Locust Effect: Why The End of Poverty Requires The End of Violence* (New York, Oxford University Press, 2014), p. xii.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., p. xiv.

Насилие в отношении женщин и детей

13. Имеются данные о том, что социально-экономическое положение женщин связано со степенью их подверженности насилию в семье¹⁰, а мужчины, живущие в нищете, более склонны к насилию¹¹. Женщины, оказавшиеся в подобных ситуациях, не всегда готовы предавать насилие огласке или обращаться за медицинской помощью из-за своего бедственного положения и более низкого статуса¹². Как правило, женщины находятся в безвыходной ситуации в силу отсутствия источников средств к существованию вне брака, а их семьи не могут приютить их по причине своей крайней бедности¹³. Для сравнения можно отметить, что женщины, являющиеся единоличными или долевыми собственниками своего жилья, подвергаются физическому насилию реже по сравнению с теми, кто не владеет собственным жильем¹⁴.

14. Дети из малоимущих семей также в непропорционально большой степени страдают от плохого обращения; фактически проблема плохого обращения с детьми и отсутствия заботы о них в основном распространена среди «самых неимущих»¹⁵. При высоком уровне безработицы и нищеты поведение родителей меняется и наблюдается повышение уровня насилия и агрессивного поведения по отношению к детям¹⁶. Нищета является также фактором риска в контексте проблемы совращения малолетних и детских браков¹⁷.

Личная жизнь

15. Во время беременности малоимущие женщины, обращающиеся за государственной дородовой медицинской помощью, часто получают такую помощь, лишь отказавшись от своего права на неприкосновенность частной жизни. Они вынуждены предоставить информацию о своих сексуальных партнерах, членах семьи, финансовом положении, эмоциональном состоянии и будущих целях, а также получить консультации специалистов по питанию, алкогольной и никотиновой зависимости и зависимости от других наркотических средств¹⁸.

Заключение

16. Реакция на многие из вышеизложенных наблюдений вполне предсказуема: неудивительно, что малоимущие люди в силу своего неблагоприятного

¹⁰ Sana Ashraf Chatha, Khalil Ahmad and Karim Sajjad Sheikh "Socioeconomic status and domestic violence: a study on married women in urban Lahore, Pakistan", *South Asian Studies*, vol. 29, No. 1 (January – July 2014), pp. 237-246.

¹¹ Эта проблема усугубляется конфликтами и войнами: см. World Bank, "Violence against women and girls", 12 January 2017. URL: www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/violence-against-women-and-girls; see also Jennifer L. Solotaroff and Rohini Prabha Pande, *Violence against Women and Girls: Lessons from South Asia* (Washington, D.C., World Bank, 2014), pp. 45-46.

¹² Sidney Ruth Schuler, Lisa M. Bates and Farzana Islam, "Women's rights, domestic violence, and recourse seeking in rural Bangladesh", *Violence against Women*, vol. 14, No. 13 (2008), цитата приводится по Solotaroff and Pande, *Violence against Women and Girls*.

¹³ Solotaroff and Pande, *Violence against Women and Girls*, p. 59.

¹⁴ McCarthy, *Attacking Root Causes of Torture*, p. 99.

¹⁵ Etienne G. Krug and others, eds., *World Report on Violence and Health* (Geneva, World Health Organization, 2002), p. 68. URL: www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/; and Panel on Research on Child Abuse and Neglect, Commission on Behavioural and Social Sciences and Education, National Research Council, *Understanding Child Abuse and Neglect* (Washington, D.C., National Academy Press, 1993), p. 9.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Solotaroff and Pande, *Violence against Women and Girls*, p. 89, table 3.5.

¹⁸ Khiara M. Bridges, *The Poverty of Privacy Rights* (Stanford University Press, 2017).

положения подвергаются насилию в большей степени. Однако подобный безапелляционный подход не учитывает, что государство должно принимать дополнительные специально разработанные меры для устранения этих особых факторов уязвимости, а не принимать эту проблему как нечто не поддающееся решению.

В. Дифференцированное применение уголовной ответственности в случае малоимущих

Вынесение смертного приговора

17. Широко признано, что «нищета и смертная казнь практически всегда неразрывно связаны друг с другом»¹⁹. Это утверждение справедливо как для стран с более высоким, так и для стран с более низким уровнем дохода. В одном из своих первых решений Конституционный суд Южной Африки постановил, что «на решения по делам о преступлениях, за которые может быть назначена смертная казнь, влияют материальное положение, раса и случай», а вероятность приговора к высшей мере наказания зависит не от предсказуемого применения объективных критериев, а от многих переменных, включая «уровень благосостояния обвиняемого, наличие у него возможности оплатить услуги опытного и квалифицированного адвоката и проведение экспертизы», а также «имеющиеся у него ресурсы для изучения различных следственных версий, выявления и привлечения свидетелей»²⁰.

18. В ряде других странах, как было установлено, «социальный класс по сути является константой, а не переменной при изучении демографических характеристик лиц, приговоренных к смертной казни; практически все лица, приговоренные к смертной казни, относятся к категории неимущих»²¹. Результаты исследования, проведенного в еще одной стране с целью восполнить «серьезный пробел в данных о социально-экономическом портрете лиц, приговоренных к смертной казни», показали, что «смертные приговоры выносятся непропорционально высокому числу лиц, находящихся в уязвимом социально-экономическом положении». Из более чем 350 попавших в выборку заключенных, которые были приговорены к смертной казни, 74 процента были признаны уязвимыми с экономической точки зрения²².

19. Вместе с тем, хотя малоимущие люди чаще оказываются в камере смертников, поскольку у них нет ресурсов для адекватной защиты²³, преднамеренные убийства малоимущих лиц реже влекут за собой смертную казнь, чем убийства состоятельных граждан²⁴. Один ученый утверждает, что «смертная казнь функционирует в рамках более широкой идеологической системы власти и общественного контроля», а периодическое вынесение смертных приговоров

¹⁹ Petar Hadji-Ristic, "Rights: poverty and capital punishment go hand in hand, Inter Press Service, 17 October 2017. URL: www.ipsnews.net/2007/10/rights-poverty-and-capital-punishment-go-hand-in-hand/.

²⁰ Constitutional Court of the Republic of South Africa, *The State v. T. Makwanyane and M. Mchunu*, case No. CCT/3/94, Judgment of 6 June 1995, paras. 51, 273 and 291.

²¹ Jennifer L. Tilley, "Social class and capital punishment: a theoretical and empirical analysis", Master of Science dissertation, Eastern Kentucky University, 2014, chap. I.

²² Anup Surendranath and Shreya Rastogi, "Socio-economic profile", in *Death Penalty India Report*, vol. 1 (New Delhi, Centre on the Death Penalty, National Law University, 2016), p. 104.

²³ Stephen B. Bright, "Counsel for the poor: the death sentence not for the worst crime but for the worst lawyer", *Yale Law Journal*, vol. 103, No. 7 (May 1994); см. также <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/death-penalty/>.

²⁴ Scott Philipps, "Status disparities in the capital of capital punishment", *Law and Society Review*, vol. 43, No. 4 (December 2009).

подкрепляет идеологически выдержанный образ, согласно которому «государство обеспечивает правосудие и безопасность, не являясь при этом необоснованно репрессивным; в такой среде те, кем можно пожертвовать (то есть малоимущие), выбираются в качестве «козлов отпущения» во имя сохранения системы подчинения»²⁵.

Политика в отношении наркотиков

20. Широкомасштабные кампании борьбы с употреблением наркотиков неизменно направлены в первую очередь против малоимущих людей, а не против так называемых королей наркобизнеса²⁶. Организация «Хьюман райтс вотч» недавно сообщила о том, что из 32 убийств, которые ей удалось детально проанализировать в одной из стран, все жертвы, за исключением одного человека, относились к категории малоимущих лиц, а «единственным исключением стал представитель среднего класса, убитый, потому что, как представляется, его приняли за другого человека»²⁷; этот анализ стал важным исключением на фоне общей тенденции не классифицировать жертв по их социально-экономическому положению». В некоторых случаях за употребление наркотиков, популярных среди малоимущих лиц, предусмотрено более строгое наказание, чем за употребление наркотиков, которые предпочитают состоятельные люди²⁸.

21. Другие якобы нейтральные стратегии борьбы с наркотиками также по большей части затрагивают бедные слои населения. В одной из стран законы, касающиеся «физического насилия над плодом» (известные также как законы о «химическом воздействии» или «человеческой личности»), направлены против женщин с осложненными беременностями и наркотической зависимостью²⁹.

С. Отсутствие мер, направленных на обеспечение доступа живущих в нищете лиц к правосудию³⁰

Юридическое представительство и правовая помощь

22. Пытаясь реализовать свое право на получение юридической помощи, малоимущие лица сталкиваются с многочисленными преградами. Многие из них не могут воспользоваться услугами адвоката в силу финансовых причин. В тех случаях, когда они все-таки получают помощь через местные центры правовой помощи, высока вероятность того, что в результате недостаточного финансирования и загруженности центров правовой помощи, в которых в силу низкой оплаты труда часто работают неопытные юристы, им будут оказаны юридические услуги более низкого качества³¹. Такая ситуация характерна не только для

²⁵ Tilley, "Social class and capital punishment", abstract.

²⁶ International Harm Reduction Association and Human Rights Watch, "Thailand's 'war on drugs'", 12 March 2008.

²⁷ Human Rights Watch, "License to kill: Philippine police killings in Duterte's 'war on drugs'", (2017), p. 17.

²⁸ Michael Coyle, "Race and class penalties in crack cocaine sentencing" (Washington, D.C., The Sentencing Project, 2002).

²⁹ Amnesty International, "Criminalizing pregnancy: policing pregnant women who use drugs in the USA", executive summary and pp. 29-30.

³⁰ Факторы, препятствующие доступу живущих в нищете лиц к правосудию, подробно изложены предыдущим мандатарием, см. [A/67/278](#).

³¹ Magdalena Sepúlveda Carmona and Kate Donald, "Access to justice for persons living in poverty: a human rights approach", Finland, Ministry of Foreign Affairs (2014). URL: <http://socialprotection-humanrights.org/resource/access-to-justice-for-persons-living-in-poverty-a-human-rights-approach/>.

защиты по уголовным делам, но и для гражданского судопроизводства, например рассмотрения споров о жилье, иммиграционных дел, вопросов социального обеспечения, опасных условий труда или дискриминации на рабочем месте, а также бракоразводных процессов и дел об опекунов над ребенком³². В некоторых юрисдикциях доступ малоимущих лиц к правосудию еще более ограничен на основании положений жилищного и семейного законодательства, а также действующего в отношении юристов, оказывающих правовую помощь, запрета представлять интересы клиентов в судах по вопросам социального обеспечения и трудоустройства³³. Эти ограничения носят еще более жесткий характер, когда речь идет о женщинах, которые пользуются меньшей финансовой независимостью или вообще ее не имеют и при этом не удовлетворяют критериям для получения льготной юридической помощи по результатам проверки материального положения в силу того, что не учитывается распределение доходов в рамках домашнего хозяйства³⁴.

Освобождение под залог и содержание под стражей до суда

23. Ситуация, когда более бедные люди с меньшей вероятностью могут позволить себе внести залог и, следовательно, с большей долей вероятности будут содержаться под стражей до суда, наблюдается в странах как с более низким, так и с более высоким уровнем дохода³⁵. Малоимущие лица сталкиваются с дискриминационной практикой досудебного содержания под стражей, поскольку не могут оплатить услуги адвоката, внести сумму залога или дать взятку, с тем чтобы добиться освобождения или улучшения условий содержания под стражей, а также рискуют потерять работу и жилье, что угрожает дальнейшим обнищанием семей³⁶. Другими условиями освобождения под залог часто являются наличие общественных связей, работы и постоянного адреса, которым живущим в нищете лицам трудно или невозможно удовлетворить³⁷. Отсутствие у малоимущих лиц возможности внести залог ведет к тому, что тюремный срок отбывают люди, которые во многих случаях так и не будут признаны виновными в совершении каких-либо преступлений и которым, возможно, даже не будут предъявлены обвинения³⁸. Финансовые последствия пребывания в тюрьме и неспособности внести сумму залога часто вынуждают людей признавать себя виновными независимо от того, действительно ли они совершили предполагаемое преступление³⁹. Содержание под стражей до суда ограничивает возможности подозреваемых общаться с адвокатами или привлекать свидетелей для дачи показаний об их моральном облике и может обернуться потерей работы или социального жилья, что снижает их шансы на наказание в виде условного лишения свободы или общественных работ (см. A/67/278).

³² Ibid; см. также A/67/278, пункт 62.

³³ Sepúlveda and Donald, "Access to justice for persons living in poverty".

³⁴ Ibid; см. также A/67/278, пункт 63.

³⁵ Lukas Muntingh and Jean Redpath, "The socioeconomic impact of pretrial detention in Kenya, Mozambique and Zambia" (Johannesburg, Dullah Omar Institute and Open Society Initiative for Southern Africa, 2016). URL: <http://acjr.org.za/resource-centre/socio-economic-impact-web-lowres.pdf>.

³⁶ Open Society Foundations, *Pretrial Detention and Torture: Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk* (New York, 2011); см. также www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/factsheet-gcptj-overview.10262012.pdf.

³⁷ Sepúlveda and Donald, "Access to justice for persons living in poverty", p. 24.

³⁸ Human Rights Watch, "Not in it for Justice": *How California's Pretrial Detention and Bail System Unfairly Punishes Poor People* (2017) p. 2.

³⁹ Ibid.; см. также A/67/278.

Расходы, судебные издержки и задатки

24. Помимо внесения залога и дачи взяток с целью избежать содержания под стражей до суда, официальные судебные процедуры зачастую являются для малоимущих слоев населения дорогостоящим и непонятным процессом. Для покрытия судебных издержек, расходов на юридические документы, ксерокопирование документов и телефонные звонки требуются ресурсы, которые живущим в нищете людям просто негде взять⁴⁰. Гражданские дела предусматривают оплату пошлины при подаче иска в суд и сопряжены с риском того, что проигравшей стороне придется оплатить судебные издержки противной стороны — оба эти фактора лишают самых неимущих лиц, особенно женщин, стимула к подаче исков по таким делам, как расторжение брака, установление опеки над детьми и предъявление претензий на наследство (см. [A/67/278](#)). Расходы, связанные с поездками в суд и проживанием, и утрата дохода представляют собой дополнительные преграды, затрудняющие доступ бедных слоев населения, особенно проживающих в сельских районах, к формальной правовой системе (там же, стр. 45–46).

Права семей

25. От предвзятого отношения к малоимущим слоям населения при рассмотрении уголовных дел в рамках необъективной системы уголовного правосудия страдают не только сами обвиняемые из числа малоимущих слоев населения, но и члены их семей, что увековечивает порочный круг нищеты⁴¹. В некоторых африканских странах задержание в городах малоимущих трудящихся-мигрантов оборачивается тем, что члены семей задержанных лиц перестают получать финансовые средства, что усугубляет их бедственное положение и вынуждает продавать свое имущество или брать деньги в долг⁴². Расходы, связанные с поездками на свидания с задержанными членами семьи, могут также быть «непомерно высокими» в силу крайне высокой экономической уязвимости⁴³. Как отметили Лукас Мантинг и Джин Редпэт, «именно малоимущие слои населения фактически субсидируют тюремное заключение»⁴². Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания неоднократно рекомендовал правительствам содействовать более частым свиданиям с родственниками, «предоставляя малоимущим семьям транспорт и другую поддержку» (см. [A/HRC/34/54/Add.2](#)).

D. Ограничение права малоимущих лиц на участие в политической жизни

26. Право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел и право голосовать и быть избранным признано в нормах и стандартах в области прав человека⁴⁴, однако для малоимущего населения политическое участие остается правом только на словах, а не на деле. Преграды практиче-

⁴⁰ Sepúlveda and Donald, “Access to justice for persons living in poverty”, p. 20.

⁴¹ См. например, Surendranath and Rastogi, *Death Penalty India Report*, vol. 2 (New Delhi, Centre on the Death Penalty, National Law University, 2016), executive summary and conclusion.

⁴² Muntingh and Jean Redpath, “The socioeconomic impact of pretrial detention in Kenya, Mozambique and Zambia”, executive summary.

⁴³ Surendranath and Rastogi, *Death Penalty India Report*, vol. 2 (New Delhi, Delhi Press, 2016), p. 37.

⁴⁴ Комитет по правам человека, пункт 1 замечания общего порядка № 25 (1996) об участии в ведении государственных дел и праве голосовать.

ского и юридического характера, препятствующие осуществлению права малоимущих людей на участие в политической жизни, оказывают на них несоразмерно большое и уникальное воздействие. Их участие в голосовании может быть затруднено в результате необходимости решения проблем, связанных с получением средств к существованию, болезней, длинных очередей и проблем с регистрацией⁴⁵. Хотя эти факторы касаются не только малоимущих граждан, последние зависят от них в большей степени, поскольку такие лица чаще заняты на нестабильной работе (и им труднее найти время для голосования), имеют более ограниченный доступ к транспорту (труднее добраться до избирательных участков), зачастую менее образованы (выше вероятность возникновения административных вопросов в связи с процедурой голосования) и чаще страдают от проблем со здоровьем (что снижает вероятность явки на избирательный участок)⁴⁶.

27. Кроме того, многие страны по-прежнему ограничивают право голоса заключенных или бывших заключенных — группы, которая в непропорционально большой степени состоит из лиц более низких социально-экономических слоев общества. Несмотря на малое число глобальных исследований этого явления, полученные данные свидетельствуют о том, что некоторые европейские страны ограничивают право голоса некоторых или даже всех заключенных⁴⁷.

28. Поэтому не вызывает удивления тот факт, что показатели явки среди малоимущих избирателей ниже по сравнению с другими группами. В одном исследовании отмечается наличие «достаточно тесной взаимосвязи между доходами, образованием и явкой избирателей: вероятность участия в голосовании среди высокообразованных и состоятельных лиц гораздо выше, чем среди менее образованных или менее состоятельных лиц»⁴⁸.

29. Недостаточное участие малоимущих слоев населения в выборах сказывается также на их экономических и социальных правах. Исследования свидетельствуют о том, что показатели явки избирателей в странах с более высоким уровнем дохода положительно связаны с перераспределением ресурсов в государственном секторе⁴⁹. Это означает, что неучастие в выборах в день голосования ставит бедные слои населения в еще более невыгодное положение. Даже в тех случаях, когда они голосуют, доминирование корпораций в сфере лоббистской деятельности и других процессах принятия решений способствует захвату элитой контроля над системой. Например, в Европейском союзе «75 процентов всех ассоциаций, представленных в Брюсселе, являются деловыми ассоциациями... в то время как профсоюзы составляют менее 5 процентов»⁵⁰.

⁴⁵ R. Michael Alvarez and others, “2008 survey of the performance of American elections: final report, Caltech, Harvard University, Massachusetts Institute of Technology and University of Utah, 2009, pp. 33-34.

⁴⁶ Daniel Weeks, “Why are the poor and minorities less likely to vote?”, *The Atlantic*, 10 January 2014. URL: www.theatlantic.com/politics/archive/2014/01/why-are-the-poor-and-minorities-less-likely-to-vote/282896/.

⁴⁷ Laleh Ispahani, “Voting rights and human rights: a comparative analysis of criminal disenfranchisement laws”, in *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Alec Ewald and Brandon Rottinghaus, eds. (New York, Cambridge University Press, 2009).

⁴⁸ Jan Leighley and Jonathan Nagler, *Who Votes Now? Demographics, Issues, Inequality, and Turnout in the United States* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2014), pp. 45-46.

⁴⁹ Vincent Mahler, David Jesuit and Piotr Paradowski, “Electoral turnout and State redistribution: a cross-national study of fourteen developed countries”, *Political Research Quarterly*, vol. 67, No. 2 (2014), pp. 361-373.

⁵⁰ John Ruggie, “Multinationals as global institution: power, authority and relative autonomy”, *Regulation and Governance* (2017), p. 6.

Е. Ограничение доступа малоимущих граждан к общественным местам

Введение уголовной ответственности за бездомность

30. Невозможность позволить себе жилье, нормальное питание, теплую ванну и отсутствие доступа к частному туалету унижительны сами по себе, однако бездомных могут лишать достоинства и свободы передвижения в еще большей степени — и часто так и происходит⁵¹. Отмечается все больше случаев введения уголовной ответственности за бездомность⁵². Из-за нехватки доступного жилья и мест в приютах люди оказываются на улице, где они могут быть оштрафованы и лишены свободы⁵³. Для бездомных может быть невозможным не совершать правонарушения, касающиеся «качества жизни», — такие как установка палатки и ночлег в общественных местах, попрошайничество, празднование, сидение или лежание в общественных местах или ночлег в транспортных средствах⁵⁴. Помимо всего прочего, обеспечение соблюдения таких законов является очень дорогостоящей задачей — и это парадоксально, поскольку вместо этого государственные средства можно было бы направить на борьбу с нищетой среди лиц этой группы⁵⁵.

III. Систематическое отрицание гражданских и политических прав лиц, живущих в нищете

А. Сообщество по вопросам развития

31. Среди трудов ученых, занимающихся вопросами развития, работы Амартии Сена выделяются не только потому, что в них признается связь между правами и нищетой, но и потому, что эти связи считаются исключительно важными для всей формулы развития:

Несмотря на беспрецедентный рост объемов общего богатства, современный мир отрицает элементарные свободы огромного количества людей, возможно даже большинства. Порой отсутствие основных свобод имеет непосредственное отношение к экономической нищете... В других случаях отсутствие свободы тесно связано с нехваткой государственных учреждений и социальной помощи... Нарушение свободы может также являться прямым следствием отрицания авторитарными режимами полити-

⁵¹ Для получения более подробной информации о рассмотрении нищеты в качестве преступления см. [A/66/265](#), пункты 29–43.

⁵² См. например, Karen Dolan and Jodi Carr, “The poor get prison: the alarming spread of the criminalization of poverty, (Washington, D.C., Institute for Policy Studies), p. 23; and Deena Zakim, “Housing over handcuffs: the criminalization of homelessness in Hungary”, *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 37, No. 135 (winter 2014). См. также Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Hungary's homeless need roofs, not handcuffs” (15 February 2012), URL: <http://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11829&LangID=E>; [CCPR/C/USA/CO/4](#), para. 19; and [CERD/C/USA/CO/7-9](#), para. 12.

⁵³ См. Zakim, “Housing over handcuffs”; National Law Center on Homelessness and Poverty, “No safe place: the criminalization of homelessness in U.S. cities”, URL: www.nlchp.org/documents/No_Safe_Place; and “Housing not handcuffs: ending the criminalization of homelessness in U.S. cities”, p. 7.

⁵⁴ Terry Skolnik, “Homelessness and the impossibility to obey the law”, *Fordham Urban Law Journal*, vol. 43, No. 3 (2016); and National Law Center on Homelessness and Poverty, “No safe place”.

⁵⁵ National Law Center on Homelessness and Poverty, “No safe place”.

ческих и гражданских свобод, а также введенных ограничений на свободу участия в социальной, политической и экономической жизни общества⁵⁶.

32. Эту тематику развивали и другие авторы. Гэри Хоген и Виктор Бутрос утверждают, что «мир в подавляющем большинстве случаев не знает о том, что нищета неразрывно связана с уязвимостью перед насилием и как насилие ... угнетает бедное население мира». Они особенно критически относятся к «крупным учреждениям, занимающимся вопросами сокращения масштабов нищеты, экономического развития и прав человека», которые, по их мнению, «намеренно избегают участия в усилиях по укреплению потенциала правоохранительных систем в развивающемся мире»⁵⁷.

33. В своей работе Уильям Истерли выступил с резкой, пусть и безапелляционной, критикой засилья экспертов в области развития, которые, считая, что они лучше всех разбираются в этом вопросе, применяют технократические подходы и положительно относятся к авторитарным правителям с благими намерениями. Эти технократы игнорируют «реальную причину нищеты», определяемую как «неограниченная власть государства над бедными и не имеющими прав людьми»⁵⁸. С аналогичным презрением к технократам Дэвид Кеннеди подверг критике ситуацию, когда в таких областях, как развитие, права человека и международное право, «доминируют эксперты», которым нет никакого дела до того, что выносимые ими предписания приводят к катастрофическим результатам с точки зрения распределения благ, следствием чего является «чудовищное неравенство и несправедливость в мире». Однако Кеннеди столь же критичен по отношению к тем, кто хочет заменить технократию демократией, поскольку политика также «стала частью технического мира»⁵⁹.

34. Однако, в то время как в научных кругах ведутся оживленные дискуссии, основные международные учреждения, занимающиеся вопросами развития, остаются по большей части безучастными.

35. В новаторском исследовании Всемирного банка, озаглавленном «*Voices of the poor*» («Голоса бедных»), содержится множество рассказов от первого лица о том, как гражданские и политические права малоимущих постоянно нарушаются и как мало в общем делается для борьбы с этим. Помимо вышеуказанного, в докладе также делается следующий вывод:

Официальные учреждения в значительной степени являются неэффективными и не играют особой роли в жизни бедных слоев населения. Там, где существуют государственные программы адресной помощи, они несколько облегчают задачу выживания для бедных слоев населения, но не помогают им преодолеть нищету.

...

Малоимущие слои населения чувствуют себя бесправными и униженными. Взаимодействие с представителями государственной власти заставляет бедных людей чувствовать себя бессильными, считать, что они остались неслышанными и их заставили молчать⁶⁰.

⁵⁶ Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford and New York, Oxford University Press, 1999), pp. 3-4.

⁵⁷ Haugen and Boutros, *The Locust Effect* (see footnote 7), pp. xi and xv.

⁵⁸ William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor* (New York, Basic Books, 2013), p. 6.

⁵⁹ David Kennedy, *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy* (Woodstock, Oxfordshire, Princeton University Press, 2016), p. 39.

⁶⁰ Deepa Narayan and others, *Voices of the Poor* (см. сноска 3), p. 83.

36. В качестве одного из важных конкретных примеров в докладе приводятся «последствия коррумпированности и произвола среди сотрудников полиции», которые, как отмечается в нем, «особенно деморализуют бедные слои населения, и без того чувствующие себя незащищенными перед властью государства и элиты»⁶¹.

37. Несмотря на то, что результаты анализа и имеющиеся эмпирические данные убедительно подтверждают наличие взаимосвязи между гражданскими и политическими правами и нищетой, Всемирный банк не включил вопросы прав человека в свои принципы работы (см. [A/70/274](#)).

38. Другие крупные международные организации, занимающиеся такими вопросами, как управление, доверие и подотчетность, точно также могут как блокировать вопросы прав человека, так и полностью игнорировать конкретные проблемы, касающиеся людей, живущих в условиях нищеты. Достаточно привести один пример. В частности, в 2017 году Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) опубликовала важный доклад о доверии и государственной политике, в котором Организация изучала вопрос о восстановлении серьезно подорванного за последние годы доверия общественности к правительству. Двумя основными факторами формирования доверия в докладе называются компетентность и ценности, но при этом в нем ни разу не упоминаются права человека. В нем также нет ни слова о нищете или положении беднейших слоев населения. В докладе признается лишь, что в странах ОЭСР наблюдается «неравенство в доступе к услугам», и приводится пример различия в успеваемости учащихся по математике, что отчасти можно объяснить их социально-экономическим положением. В докладе отмечается, что в настоящее время ключевым элементом усилий по расширению доступа к государственным услугам, как правило, является распространение цифровых технологий и что «одним из главных факторов доступа к услугам является доступность информации». При этом открыто не говорится о том, что у бедных слоев населения доступ к информации в основном существенно ограничен вследствие меньшего охвата широкополосным Интернетом, и о необходимости применения целенаправленных мер для устранения такого дисбаланса⁶².

В. Правозащитное сообщество

39. За последнее время несколько специальных докладчиков подтвердили в своих документах, насколько искусственно в деятельности многих правозащитных организаций разделяются две рассматриваемые категории прав (см. [A/71/310](#), пункт 9, и [A/HRC/35/23](#), пункт 88). В то же время относительно редко встречаются доклады о правах человека, в которых непосредственно анализируются взаимосвязи между нищетой и нарушениями гражданских и политических прав. Заметным исключением является доклад Всемирной организации против пыток, который был опубликован в 2006 году и в котором отмечается, насколько «люди с самым низким уровнем дохода больше рискуют пострадать от насилия со стороны полиции и что люди с высоким уровнем дохода подвергаются такому насилию меньше всего»⁶³.

40. Еще в одном важном исследовании методов документирования пыток был сделан вывод о том, что правозащитники «систематически недооценивают

⁶¹ Ibid., p. 5.

⁶² Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews (Paris, OECD Publishing, 2017), pp. 53-56.

⁶³ McCarthy, *Attacking Root Causes of Torture* (see footnote 4), p. 76.

масштабы применения пыток к малоимущим и жестокого обращения с ними»⁶⁴. Это объясняется «ограниченным социальным и географическим охватом, концентрацией внимания на местах содержания под стражей, уделением второстепенного внимания вопросам защиты, поиском тех, кто кажется невинными жертвами, и отношением к пыткам как к «исключительным» событиям»⁶⁵.

41. В большинстве случаев в анализах нарушений гражданских и политических прав вскользь отмечается, что значительную долю убитых и подвергшихся пыткам или изнасилованиям составляют бедные (см. [A/HRC/31/57/Add.4](#), пункт 60). Это важно, однако на основании таких замечаний необходимо вырабатывать адресные рекомендации, направленные на урегулирование этого аспекта проблемы. Тем не менее на практике вопросы нищеты рассматриваются, как правило, в контексте ряда других общих мер, как отмечается, например, в промежуточном докладе Специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания (см. [A/55/290](#), пункт 37):

У Специального докладчика нет полномочий и знаний, чтобы предлагать решения, которые могли бы изменить эту печальную ситуацию. Вместе с тем он считает, что, поскольку ни одному национальному обществу и, фактически, международному сообществу не удастся решить проблему беднейших, маргинализированных и уязвимых членов общества, они косвенно, а в том что касается риска подвергнуться пыткам — прямо способствуют сохранению порочного цикла ожесточения, которое негативным образом отражается на жизни всех и каждого в условиях достоинства и уважения и является источником угрозы для наших надежд на такую жизнь.

42. Нежелание многих правозащитных органов международного уровня применять принцип неделимости прекрасно подтверждается также на примере права на жизнь. Если Межамериканский суд по правам человека и конституционные суды в столь разных странах, как Индия, Кения и Колумбия, дают такую трактовку права на жизнь, которое предусматривает неделимость этих двух категорий прав, то значительное большинство национальных и международных органов по правам человека предпочитают строго разделять эти две категории. В частности, как было отмечено в проекте замечания общего порядка по вопросу о праве на жизнь, находящемся на рассмотрении Комитета по правам человека, «право на жизнь разделяется на две категории: права, защищаемые в судебном порядке, и политические устремления, не имеющие исковой силы» (см. [A/71/310](#), пункт 45). В этой связи пересмотренный вариант представляется лишь незначительно лучше⁶⁶.

IV. Последствия нарушения принципа неделимости всех прав

43. Те, кто игнорирует гражданские и политические права малоимущих, серьезно подрывают основополагающий принцип неделимости всех прав человека. Когда консенсус в отношении концепции всеобщих прав человека появился

⁶⁴ Steffen Jensen and others, “Torture and ill-treatment under perceived: human rights documentation and the poor”, *Human Rights Quarterly*, vol. 39, No. 2 (May 2017), pp. 413-414.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36, проект по состоянию на июль 2017 года (на англ. языке). URL: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_EN.pdf.

еще только в зачаточном виде, он во многом опирался на признание жизненно важного значения экономической составляющей общего уравнения. Если говорить вкратце, то во многом включению вопросов прав трудящихся и экономического равенства в международную повестку дня способствовала большевистская революция, что привело — в рамках ряда реформ и инициатив, предложенных после Первой мировой войны, — к созданию в 1919 году Международной организации труда, а также учреждению Лиги Наций. Великая депрессия позволила сделать вывод о том, что одних политических прав недостаточно, в результате чего в Соединенных Штатах была провозглашена политика, получившая название «Новый курс», и утвердилась кейнсианская концепция о надлежащей роли государства в экономике, согласно которой такая роль сводится не только к стимулированию производительности, но и предполагает обеспечение максимального социального благополучия его граждан.

44. В разгар Второй мировой войны президент Соединенных Штатов Франклин Рузвельт и лидеры других западных стран заявили о твердой приверженности достижению экономических и социальных целей, а также наиболее очевидных политических целей борьбы как на национальном, так и на международном уровне.

45. В 1944 году г-н Рузвельт призвал к принятию в Соединенных Штатах второго билля о правах, в котором основное внимание уделялось тому, что сейчас понимается под экономическими и социальными правами. В своем докладе о положении в стране, с которым он выступил перед Конгрессом, он заявил следующее:

Мы четко осознали тот факт, что подлинная индивидуальная свобода не может существовать без экономической безопасности и независимости. «Нуждающиеся люди — это несвободные люди». Голодающие и безработные люди приводят к власти диктаторов. В наши дни эти экономические истины стали восприниматься как нечто само собой разумеющееся⁶⁷.

46. Эти предложения, вероятно, должны были оказать значительное влияние на лиц, которые впоследствии участвовали в работе над Всеобщей декларацией прав человека. В 1946 году один из авторов Устава Организации Объединенных Наций, давая комментарии, отметил, что «серьезная угроза человеческим свободам, с которой мы боролись пять лет, возникла и стала возможной в условиях царящей безработицы и недостаточной свободы от нужды». По его мнению, экономические и социальные аспекты положений Устава, касающихся прав человека, имеют исключительно важное значение:

В Уставе, в его окончательном виде, основной акцент делается на безопасности и свободе от страха, а также признается, что свобода от страха не может существовать без соблюдения основных прав человека, базирующихся на свободе от нужды и повышении уровня жизни⁶⁸.

47. Учитывая все вышеуказанное, неудивительно, что во Всеобщей декларации содержится полный перечень экономических, социальных и культурных прав и между ними не проводится никакого различия с точки зрения степени их важности в сравнении с более традиционными гражданскими и политическими правами. Однако обе категории прав были включены в Декларацию отнюдь не только благодаря г-ну Рузвельту. На деле государства, которые добились включения в этот документ экономических и социальных прав, отлича-

⁶⁷ Franklin Roosevelt, President of the United States of America, State of the Union Message to Congress, Washington, D.C., 11 January 1944. URL: www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16518.

⁶⁸ Herbert V. Evatt, "Economic rights in the United Nations Charter", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 243 (January 1946), pp. 4-5.

лись гораздо более разнообразным составом, чем обычно признается. Разумеется, ярким противником этой идеи было правительство Южной Африки, проводившее политику апартеида, однако большинство других стран мира решительно поддержали эту инициативу. В числе первых за включение обеих категорий прав выступили латиноамериканские страны; так, в Американской декларации прав и обязанностей человека, также принятой в 1948 году, были признаны права на защиту материнства и детства, сохранение здоровья, благосостояние, образование, труд, справедливое вознаграждение, отдых и социальное обеспечение. Восточноевропейские страны поддерживали эту идею, однако в целом придерживались мнения, что положения, принятые во Всеобщей декларации, имели недостаточно широкий охват. Западноевропейские государства находились в процессе разработки принципов государства всеобщего благосостояния и в целом выступили в поддержку инициативы. В ходе работы над Конституцией Индии, которая велась одновременно с разработкой Всеобщей декларации, Бхимрао Рамджи Амbedкар и его сторонники не без успеха настояли на включении широкого спектра экономических и социальных прав, хотя они были охарактеризованы как руководящие принципы, а не как основные права.

48. В процессе подготовки Международных пактов о правах человека проводились длительные обсуждения по вопросу о том, будет ли разрабатываться один или два договора. В 1950 году в одной своей исторической резолюции Генеральная Ассамблея заявила, что «пользование гражданскими и политическими свободами и обладание экономическими, социальными правами и правами в области культуры связаны между собой и взаимно обуславливаются», и постановила включить обе категории прав в единый пакт (см. резолюцию 421 (V) Ассамблеи, раздел E). Тем не менее на протяжении приблизительно года после этого ряд стран упорно пытались отменить это решение. Под руководством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатов, а также Бельгии, Индии и Ливана им удалось убедить Ассамблею, которая приняла свою резолюцию 543 (VI) путем заносимого в отчет о заседании голосования 27 голосами против 20 при 3 воздержавшихся, в результате чего было принято два Пакта. Было также решено, что оба Пакта должны быть представлены Ассамблее одновременно, приняты в одно и то же время и «для выявления единства цели» должны включать возможно большое число сходных положений (см. резолюцию 543 (VI) Генеральной Ассамблеи).

49. Тому предлагалось множество различных объяснений, однако наступление эпохи холодной войны перечеркнуло весь консенсус, достигнутый ранее в период после Второй мировой войны. В результате усилия по восстановлению своего рода подлинного баланса между этими двумя категориями прав начали предприниматься только после принятия Генеральной Ассамблеей обоих Пактов в 1966 году. В 1968 году на Международной конференции по правам человека, состоявшейся в Тегеране, был подтвержден принцип неделимости: было провозглашено, что «поскольку права и основные свободы человека неделимы, полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав. Достижение устойчивого прогресса в деле осуществления прав человека зависит от эффективной и обоснованной национальной и международной политики в области экономического и социального развития»⁶⁹.

⁶⁹ *Заключительный акт Международной конференции по правам человека, Тегеран, 22 апреля — 13 мая 1968 года* (документ Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.68.XIV.2), раздел II, пункт 13.

50. После проведения Международной конференции 1968 года неделимость стала часто повторяющейся догмой. В 1970-х и 1980-х годах Организация Объединенных Наций в своих действиях руководствовалась подходом, в основе которого лежало признание того, что одним из ориентиров для всей будущей работы должна служить концепция, согласно которой «все права человека и основные свободы неделимы и взаимозависимы; необходимо безотлагательно рассмотреть вопрос об осуществлении, распространении и защите как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав, и уделить им равное внимание» (см. резолюцию [32/130](#) Генеральной Ассамблеи, пункт 1(a)).

51. Эта формулировка была адаптирована и немного дополнена в Венской декларации и Программе действий, принятой на Всемирной конференции по правам человека, которая состоялась в июне 1993 года в Вене, и гласившей следующее:

Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием.

52. Этот обзор событий, которые привели к формированию доктрины неделимости в ее современном виде, очень важен, поскольку он позволяет объяснить, почему международной системе прав человека было сложно отойти от «изолированного» подхода, который характеризовал ее на протяжении практически всего существования с момента принятия Устава Организации Объединенных Наций в 1945 году. В последние годы предпринимались значительные усилия для того, чтобы вновь придать важное значение экономическим, социальным и культурным правам, однако успех этих усилий не привел автоматически к созданию в полной мере комплексного подхода (см. [A/HRC/32/31](#)). Поскольку обычно предполагается, что в большинстве случаев основная проблема в области прав человека связана с гражданскими и политическими правами, обычно считается, что этим аспектам будет и так уделено должное внимание в контексте рассмотрения экономических, социальных и культурных прав.

53. Возможно, в последние годы наиболее наглядным и важным примером, иллюстрирующим эту проблему, является подход, принятый в отношении целей в области устойчивого развития. В процессе работы над ними не возникало абсолютно никаких сомнений в том, что в основу обязательств, которые в результате будут приняты всеми государствами, лягут вопросы нищеты и ее ликвидации. Поэтому не вызвал удивления тот факт, что Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года начинается со следующего заявления государств: «Мы признаем, что ликвидация нищеты во всех ее формах и проявлениях, включая крайнюю нищету, является важнейшей глобальной задачей и одним из необходимых условий устойчивого развития» (см. резолюцию [70/1](#) Генеральной Ассамблеи).

54. Хотя вопросам нищеты и крайней нищеты было уделено основное внимание в международной повестке дня, многие правительства выступали при этом против упоминания конкретных гражданских и политических прав, а также центральной концепции подотчетности. Во вводных положениях широко упоминаются цели осуществления и защиты прав человека всех лиц и отмечается, что в целом в Повестку дня на период до 2030 года «заложены положения Всеобщей декларации прав человека и международных договоров по правам человека и учитываются положения и других документов, в частности Декларации о праве на развитие». Тем не менее в самих целях в области устойчивого развития и показателях значение конкретных гражданских и политических прав

поразительным образом принижается. Предполагается, что прогресс в достижении цели 16, предусматривающей «содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях», должен оцениваться на основе показателей, охватывающих по большей части уровень насилия и отсутствия безопасности, а не в целом положение с соблюдением гражданских и политических прав, особенно тех, кто живет в нищете. В связи с этим единственной ссылкой на права как таковые в докладе Генерального секретаря о ходе достижения целей в области устойчивого развития (E/2017/66) является краткое упоминание прав женщин и детей.

V. Исключение гражданских и политических прав малоимущих из общей картины

55. Существует множество причин, по которым правозащитники не обращают достаточного внимания на гражданские и политические права лиц, живущих в нищете. В нашем кратком докладе достаточно упомянуть лишь две из них. Первая связана с ситуацией, когда вопросы нищеты изучаются с опорой на такую концептуальную основу или теоретическую базу, что при ее использовании происходит произвольно нивелирование особенностей положения беднейших членов общества. Вторая связана с игнорированием некоторых основных положений действующих норм в области прав человека, разработанных, чтобы привлечь внимание к проблемам этой группы населения.

A. Лингвистические факторы, способствующие сокрытию тяжелого положения малоимущих

56. При обсуждении прав человека, как и любых других тем, большую роль в восприятии и понимании того или иного вопроса играет язык. Поскольку в настоящем докладе основное внимание уделяется гражданским и политическим правам лиц, живущих в нищете, следует отметить, что экономисты нередко оперируют такими понятиями, как социально-экономический статус или, как сегодня все чаще говорят, децили и квантили населения. У социологов и, возможно, антропологов более распространены понятия класса — социального или экономического. Юристы же обычно избегают этих категорий. Иногда во имя равного правосудия они могут принять решение не проводить различие между такими категориями, а сосредоточить внимание только на отдельных лицах, у которых нет доступа или возможностей. В области прав человека для этой цели существует три основных принципа: недискриминация, равенство возможностей и участие. Ниже вкратце рассматривается каждый из них.

57. В поддержку использования принципа недискриминации или равенства при рассмотрении данных вопросов активно выступает Фонд за равные права:

Концептуальная связь между равенством и экономическими и социальными правами очевидна. Взаимозависимость, взаимосвязанность и неделимость прав человека являются одним из признанных принципов международного права. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) отметил, что равенство и недискриминация «крайне важны» для реализации экономических и социальных прав. Многие проблемы экономических и социальных прав, которыми наиболее часто занимаются активисты, связаны также с дискриминацией в отношении групп, традиционно находящихся в неблагоприятном положении.

Нищета может являться как причиной, так и следствием дискриминации. Кроме того, непропорционально много малоимущих среди тех групп населения, которые особенно уязвимы перед лицом дискриминации, основанной на статусе; к таким группам относятся главным образом женщины, этнические меньшинства, неграждане и инвалиды.

Право на равенство может вызвать так называемый «инерционный эффект» в отношении экономических и социальных прав. Если государство приняло положения, касающиеся экономических и социальных прав некоторых групп населения, то право на равенство может быть использовано как аргумент в пользу распространения государством таких положений и на другие группы⁷⁰.

58. Таким образом, рассмотрение данной проблемы через призму дискриминации, представляется вполне уместным, поскольку практически в любом обществе группы лиц, живущих в условиях нищеты или крайней нищеты, будут включать непропорционально большое число представителей групп, подвергающихся многочисленным формам дискриминации, таких как женщины и девочки, представители этнических, расовых, религиозных или языковых меньшинств и инвалиды. Однако тогда возникает вопрос о том, достаточно ли использование такого фактора, как дискриминация, чтобы охарактеризовать проблемы лиц, живущих в нищете. Считается, что отчасти для решения этой проблемы было введено понятие интерсекциональности, указывающее на то, что отдельные лица или группы лиц могут страдать от нескольких взаимосвязанных форм дискриминации. Однако даже в случае отнесения кого-либо к женщинам, представителям этнического меньшинства или инвалидам, такое более полное определение соответствующих форм потенциальной дискриминации все равно может не отражать сути того, что значит быть бедным в том или ином обществе. Такие проблемы, как стигматизация, изоляция и потеря самоуважения, могут требовать принятия мер, выходящих за рамки многих антидискриминационных стратегий. С этим связан и другой вопрос: достаточно ли фактора дискриминации для определения стратегий возвращения лиц, живущих в нищете, к активному участию в жизни общества.

59. С принципом равенства также связан еще один принцип — «равенства возможностей». Вместе с тем было убедительно доказано, что на практике равные возможности вовсе не гарантируют равные результаты. Предоставляемые «возможности», как правило, в действительности оказываются недоступными для людей, живущих в нищете; при этом состоятельные лица на другом конце спектра обладают более высоким уровнем образования, лучше осведомлены, имеют более широкие связи, более мобильны и имеют больше шансов воспользоваться этими возможностями. Это может также означать, что малоимущие, которые не могут избежать косвенных и других налогов, в конечном счете будут частично субсидировать богатых, многим из которых удастся избежать уплаты налогов или по крайней мере свести их к минимуму⁷¹.

60. Третий принцип — это принцип «участия». Хотя это может предполагать главным образом право на участие в политической жизни, часто данное понятие используется в гораздо более широком смысле. Поэтому в источниках, посвященных правам лиц, живущих в нищете, содержатся многочисленные призывы обеспечить им возможности для полноценного участия в самых разнообраз-

⁷⁰ Equal Rights Trust, *Economic and Social Rights in the Courtroom: A Litigator's Guide to Using Equality and Non-Discrimination Strategies to Advance Economic and Social Rights* (London, 2014), p. III.

⁷¹ Omri Ben-Shahar, "The paradox of access justice, and its application to mandatory arbitration", *University of Chicago Law Review*, vol. 83, No. 4 (2016).

разных видах деятельности. Хорошим примером служит пункт 38 Руководящих принципов Организации Объединенных Наций по проблеме крайней нищеты и прав человека:

Государства должны обеспечивать активное, свободное, осознанное и значимое участие живущих в нищете лиц на всех этапах разработки, осуществления, контроля и оценки затрагивающих их решений и стратегий. Это требует укрепления потенциала и просвещения лиц, живущих в нищете, по вопросам прав человека и создания специальных механизмов и институциональных структур на различных уровнях принятия решений для преодоления препятствий, с которыми сталкиваются такие лица на пути к эффективному участию. Особое внимание следует уделять полноценной интеграции беднейших и наиболее социально изолированных лиц.

61. Эти требования, содержащиеся в Руководящих принципах, затрагивают чрезвычайно важные вопросы. Вместе с тем пока еще не ясно, что эти смелые заявления могут означать на практике и каким образом они могут быть по-разному истолкованы или конкретно применены к живущим в нищете лицам, которые в большинстве случаев не могут эффективно осуществлять многие из своих основных гражданских и политических прав. Существует опасение, что такой акцент на «участии» может подменить более согласованные и адресные меры, которые могут быть приняты при рассмотрении ситуации с осуществлением всех гражданских и политических прав в том или ином сообществе для улучшения положения малоимущих лиц. Иными словами, призыв к обеспечению всестороннего участия «беднейших и наиболее социально изолированных лиц» во всех процессах принятия решений может остаться пустым звуком, поскольку даже очень многие отдельные лица и группы, находящиеся в гораздо более благоприятном экономическом и социальном положении, практически не имеют реального права голоса при принятии затрагивающих их решений. Мы не пытаемся минимизировать важность участия, а хотим лишь отметить, что еще важнее не забывать о том, что в контексте анализа в целом того, как определяются и реализуются право голоса, право на свободу слова и т.п. для достижения желаемых результатов, необходимо учитывать интересы лиц, живущих в нищете.

В. Игнорирование важнейших положений норм в области прав человека

62. В пункте 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и пункте 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах содержится прямое требование к государствам-участникам гарантировать, что права, защищаемые пактами, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то: в отношении социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. На практике эти ссылки на социальное происхождение, имущественное положение и рождение игнорируются правительствами, органами Организации Объединенных Наций по правам человека и комментаторами. Последствия такого игнорирования являются значительными, но непризнанными. В процессе принятия этих положений в контексте разработки Всеобщей декларации прав человека их смыслу было уделено огромное внимание. Делегаты осознавали, какое большое значение впоследствии может иметь запрещение дискриминации по соответствующим признакам. Тщательно проанализировав подготовительный этап работы, Йоханнес Морсинк отмечает, что дискриминация по признаку «имущественного положения» будет иметь особое значение в увязке с одним из материальных прав, таких как право на образование, и при-

ходит к выводу, что ее запрещение будет актуально, например, в тех случаях, когда качество начального и среднего образования ребенка зависит от имущественного положения родителей или опекунов⁷². Термин «рождение», по его мнению, использовался, чтобы «запретить дискриминацию на основе унаследованных правовых, социальных и экономических различий»⁷³.

63. В ведущих источниках, в которых анализируется применение данных положений в контексте обоих пактов, подтверждается, что указанные положения практически полностью игнорируются, в том числе в работе соответствующих договорных органов. В замечании общего порядка № 18 (1989 год) Комитета по правам человека о недискриминации особое значение этих трех статусов не рассматривается вовсе. Так, касательно Международного пакта о гражданских и политических правах Манфред Новак поясняет, что «отличительные качества рождения, имущественного положения и социального происхождения имеют отношение к запрещению дискриминации по признаку статуса или класса». По его мнению, это означает, что при осуществлении закрепленных в Пакте прав «никто не может ставиться в привилегированное или неблагоприятное положение лишь по причине, например, принадлежности к дворянству или рабочему классу»⁷⁴. Вместе с тем при обзоре соответствующих прецедентов становится ясно, что эти аспекты имеют значение только в тех случаях, когда речь заходит о положении детей, рожденных вне брака.

64. Что касается Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, то в замечании общего порядка № 20 (2009 год) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав, принятом Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, предпринимается попытка определить, что означает каждый из этих трех статусов. В нем отмечается лишь, что «„социальное происхождение“ касается унаследованного социального статуса какого-либо лица» и что «имущественное положение... является широким понятием и включает в себя недвижимую собственность (например, собственность на землю или владение землей) и личную собственность (например, интеллектуальную собственность, все личное движимое имущество и доход) или отсутствие оных».

65. Рассматривая вопрос о «статусе по рождению», Комитет ссылается на пункт 3 статьи 10 Пакта, в котором запрещается «дискриминация по признаку семейного происхождения». Вместе с тем далее по тексту приводятся различные ситуации, в которых это основание для дискриминации может быть использовано:

Следовательно, нельзя устанавливать какие-либо различия в отношении внебрачных детей, детей, родители которых являются апатридами, либо в отношении приемных детей или детей, являющихся членами семей таких лиц. Запрещенное основание, связанное с рождением, также распространяется на происхождение, особенно на основе кастовой или аналогичной системы унаследования статуса. Государствам-участникам следует, например, предпринимать шаги по предупреждению, запрещению и ликвидации дискриминационной практики в отношении представителей общин, сформированных по признаку происхождения, и принимать меры по

⁷² Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent* (University of Pennsylvania Press, 1999), p. 113.

⁷³ Ibid., p. 114.

⁷⁴ Manfred Nowak, *United Nations Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd ed. (Kehl am Rhein, Germany, and Arlington, Virginia, N.P. Engel Publishers, 2005), p. 56.

борьбе с пропагандой идей превосходства и неполноценности, в основе которых лежит признак происхождения⁷⁵.

66. Хотя Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 20 рассмотрел значение каждого из этих трех статусов, судебная практика, связанная с применением или толкованием этих положений, по-прежнему является весьма скудной. В конституциях различных стран, например Кении и Южной Африки, содержатся аналогичные положения, но и они, похоже, до сих пор не были предметом пристального внимания.

67. Следует в обязательном порядке отметить, что эти три статуса могут быть весьма значимыми в контексте прав живущих в нищете лиц, многие из которых вполне могут находиться в неблагоприятном положении или подвергаться дискриминации со стороны государства по причине их социального статуса, рождения или имущественного положения. Составители Всеобщей декларации прав человека, которые ввели эти понятия в международное право прав человека, несомненно, придерживались такого мнения. Г-н Морсинк полагает, что почти все составители осознавали, какие далеко идущие эгалитарные последствия будут иметь эти положения⁷⁶.

68. В этой связи возникает вопрос: почему такие потенциально важные положения этих двух пактов игнорировались или оставлялись без внимания в течение пяти десятилетий после принятия данных пактов? Здесь напрашивается несколько объяснений. Одно из них заключается в том, что у этих положений мало прямых аналогов в национальном законодательстве. Другое объяснение состоит в том, что юристы-правозащитники предположили, что проблемы, раскрываемые в этих положениях, можно надлежащим образом решить при помощи других положений в области прав человека. Однако тогда встает вопрос, почему составители явно посчитали, что данные положения окажутся полезным и необходимым дополнением к общему перечню прав. Еще одно объяснение заключается в том, что эти положения самым непосредственным образом затрагивают вопросы, касающиеся социально-экономического статуса или класса, и что именно эти вопросы правозащитное сообщество охотно не замечает или даже исключает из общей картины.

69. Каким бы ни было объяснение, задача, которую нам предстоит решить, особенно в контексте обеспечения более эффективной реализации гражданских и политических прав лиц, живущих в нищете, заключается в том, чтобы соответствующие договорные органы, национальные суды и гражданское общество реанимировали эти важнейшие положения в целях привлечения внимания к проблеме социально-экономического класса, которую так ясно видели авторы международных норм в области прав человека, но которую последующие поколения предпочли игнорировать.

VI. Выводы и рекомендации

A. Выводы

70. Из вышеизложенного анализа следует несколько выводов. Во-первых, имеется очень мало систематизированных данных о социально-

⁷⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009 год) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав, пункты 24–26.

⁷⁶ Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, p. 114.

экономическом положении жертв нарушений гражданских и политических прав. Во-вторых (что, возможно, связано с вышеуказанным), данному вопросу посвящено на удивление мало научных работ, хотя и есть несколько примечательных исключений. В-третьих, даже если в масштабных программных документах признается необходимость обеспечения соблюдения гражданских и политических прав в рамках усилий по борьбе с нищетой, содержащиеся в них предписания часто носят лишь общий характер, что делает их по большей части бесполезными на практике. В-четвертых, лиц, живущих в нищете, часто игнорируют как уязвимую группу, при упоре на дискриминацию и равенство эта «защищенная группа» часто упускается из виду, а случаи дискриминации никогда не увязываются с социально-экономическим классом. В-пятых, часто из-за якобы нехватки специалистов правозащитники не горят желанием изучать причинно-контекстуальные факторы, объясняющие конкретные нарушения, что ведет к игнорированию важнейших аспектов данной проблемы.

71. Существует множество причин, почему такое игнорирование является значимым. Во многих случаях это приводит к тому, что вне поля зрения оказывается одна из основных групп жертв нарушений прав человека. Из-за этого упускается из виду тот факт, что многие нарушения гражданских и политических прав неразрывно связаны с нищетой и что надежные решения можно найти только путем рассмотрения этого аспекта. Из-за этого не учитывается тот факт, что в тех случаях, когда жертвами становятся малоимущие, эти нарушения могут носить иной характер и требовать других решений.

В. Рекомендации

72. Правозащитное сообщество давно уже признает, что, помимо сосредоточения исключительно на том, как гражданские и политические права сказываются на конкретных лицах, необходимо также уделять внимание более широкому контексту, затрагивающему уязвимые группы населения, такие как женщины, дети, представители этнических меньшинств и коренных народов. Вместе с тем правозащитные организации, за редким исключением, занимаются гражданскими и политическими правами лиц, живущих в нищете, лишь эпизодически или поверхностно. Поскольку эта группа является одной из тех, которые с наибольшей степенью вероятности страдают от серьезных и постоянных нарушений своих соответствующих прав, необходимо выработать новый подход.

73. Как именно это лучше всего сделать, остается на усмотрение различных субъектов. Вместе с тем важной отправной точкой как для правительственных, так и для неправительственных субъектов является начало сбора соответствующих данных, чтобы они могли определить, в какой степени малоимущие страдают от различных видов нарушений.

74. Следующим шагом являются адаптация и корректировка рекомендуемых решений в целях учета факторов, которые делают малоимущих особенно уязвимыми, и выхода за рамки зачастую необоснованного предположения о том, что общие меры по борьбе с нарушениями непременно помогут этой группе.