



**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/11/9  
27 March 2009

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Одиннадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,  
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И  
КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

**Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете  
Магдалены Сепульведы Кармоны\***

---

\* Представляется с опозданием.

## Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 8/11 Совета по правам человека. В этом докладе независимый эксперт по вопросу о правах человека и крайней нищете выбрала в качестве своей узкой темы программы денежных трансфертов (ПДТ). Это ненакопительные программы, обеспечивающие выплаты в виде наличности отдельным людям или домашним хозяйствам. Основной целью ПДТ является увеличение реальных доходов получателей, делающее возможным обеспечить минимальный уровень потребления в рамках домашних хозяйств. ПДТ были признаны эффективным инструментом ликвидации бедности из-за их способности сократить экономическое неравенство и разорвать порочный круг передачи нищеты от поколения к поколению. Тем не менее эти программы весьма редко обсуждались или анализировались с точки зрения прав человека.

Независимый эксперт признает, что ПДТ являются инструментом, который может помочь государствам выполнить свои обязательства по национальному, региональному и международному праву прав человека. Трансферты могут оказывать воздействие на осуществление ряда экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав. В частности, ПДТ потенциально могут помочь в реализации права на достаточный жизненный уровень, включая достаточное питание, одежду и жилище.

Тем не менее программы денежных трансфертов необязательно являются самым подходящим или эффективным средством решения проблем крайней нищеты и защиты прав человека в любых условиях. Следует рассматривать ПДТ в качестве одного из компонентов политики социальной помощи. Как таковые они должны быть интегрированы в системы социальной защиты и иметь в своей основе солидную правовую и организационную систему, обрамленную стандартами и принципами прав человека. Данный доклад имеет целью содействовать дальнейшему анализу влияния ПДТ на реализацию прав человека бенефициаров.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. ВВЕДЕНИЕ.....	1 - 10	
II. ПРОГРАММЫ ДЕНЕЖНЫХ ТРАНСФЕРТОВ .....	11 - 16	
III. ПРОГРАММЫ ДЕНЕЖНЫХ ТРАНСФЕРТОВ КАК КОМПОНЕНТ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ .....	17 - 20	
IV. СИСТЕМА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ДЛЯ ПРОГРАММ ДЕНЕЖНЫХ ТРАНСФЕРТОВ .....	21 - 65	
A. Обеспечение надлежащей правовой и организационной системы для программ денежных трансфертов.....	29 - 33	
B. Обеспечение охвата программами денежных трансфертов наиболее уязвимых и обездоленных членов общества.....	34 - 43	
C. Обеспечение подотчетности, прозрачности и доступа к информации.....	44 - 50	
D. Обеспечение значимого и эффективного участия.....	51 - 54	
E. Программы условных/безусловных денежных трансфертов.....	55 - 60	
F. Нынешний экономический кризис, программы денежных трансфертов и права человека .....	61 - 65	
V. ГРУППЫ, НУЖДАЮЩИЕСЯ В ОСОБОМ ВНИМАНИИ.....	66 - 88	
A. Женщины и равенство полов.....	66 - 72	
B. Дети.....	73 - 83	
C. Инвалиды.....	84 - 88	
VI. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ И СОТРУДНИЧЕСТВА	89 - 94	
VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	95 - 99	

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Независимый эксперт по вопросу о правах человека и крайней нищете Магдалена Сепульведа Кармона представляет свой первый ежегодный доклад Совету по правам человека в соответствии с его резолюцией 8/11. Со времени вступления в свои функции 1 мая 2008 года независимый эксперт сконцентрировала свое внимание на включении перспективы прав человека в международные, региональные и национальные усилия по сокращению масштабов нищеты.
2. Независимый эксперт представила свой первый доклад Генеральной Ассамблее (A/63/274) в октябре 2008 года. В этом докладе она очертила концептуальные рамки, на которые она будет ориентироваться в своей деятельности по осуществлению мандата, и представила свой рабочий план на период 2008-2010 годов. В ноябре 2008 года независимый эксперт совершила поездку в Эквадор. В отчетный период она также участвовала в мероприятиях и имела рабочие встречи с правительствами, учреждениями Организации Объединенных Наций, агентствами-донорами, академическими учреждениями, НПО, а также представителями беднейших слоев населения. В сентябре 2008 года независимый эксперт приняла участие в работе Социального форума Совета по правам человека. В январе 2009 года она участвовала в работе семинара по теме "Проект руководящих принципов по вопросам крайней нищеты и правам человека". Она внесла свой вклад в подготовку совместного доклада о последующей деятельности по выполнению решений девятой специальной сессии Совета относительно "грубых нарушений прав человека на оккупированной палестинской территории, особенно вследствие недавних военных операций Израиля против оккупированного сектора Газа" (A/HRC/10/22). Независимый эксперт также участвовала в работе десятой специальной сессии Совета по правам человека по вопросу о "воздействии глобальных экономических и финансовых кризисов на универсальную реализацию и эффективное осуществление прав человека".
3. Как указано в первом докладе независимого эксперта Генеральной Ассамблее, концепция прав человека должна ориентировать разработку и осуществление любой социальной политики, нацеленной на сокращение масштабов бедности. Стандарты прав человека необязательно должны предписывать конкретные политические меры, и государства имеют возможность формулировать политику, которая в наибольшей степени подходит к их условиям. Однако они должны обеспечивать, чтобы при разработке, осуществлении и оценке эффективности социальной политики, связанной с ликвидацией нищеты, принимались во внимание международные обязательства в области прав человека. Социальная политика, нацеленная на сокращение масштабов нищеты, должна содействовать осуществлению прав человека и избегать любого их нарушения.

4. Стандарты прав человека также помогают в выработке социального консенсуса и мобилизации долговременных политических обязательств на национальном, региональном и международном уровнях. Они добавляют законности, поскольку ссылаются на универсально признанный набор норм и ценностей. Акцент на правах и обязательствах помогает выявлять, кто имеет право требовать и кто имеет обязанность принимать решения, тем самым наделяя большими возможностями тех, кто имеет законные основания требовать выполнения своих прав. Хотя люди, живущие в условиях крайней нищеты, могут оставаться в целом невидимыми для политиков, основанный на правах человека подход помогает им заявить о себе, поскольку он требует, чтобы люди получили право высказывать свое мнение и чтобы принимались прямые меры вмешательства для защиты людей, проживающих в условиях крайней нищеты.

5. Нормативная база прав человека также помогает проанализировать, каким образом эти программы являются или должны быть полезными для наиболее уязвимых групп, принимая во внимание не только конечный результат - улучшение материального положения отдельных людей/хозяйств, - но и также общий процесс: получение людьми возможности не быть лишенными ресурсов, способностей, выбора, безопасности или власти.

6. Как указано в докладе 2008 года Генеральной Ассамблее, в своем первом тематическом докладе Совету по правам человека независимый эксперт предлагает анализ программ денежных трансфертов (ПДТ) с точки зрения прав человека.

7. Для целей данного доклада программы денежных трансфертов означают лишь нефондируемые программы, обеспечивающие выплаты в форме наличности отдельным лицам или домашним хозяйствам. Основная цель ПДТ состоит в увеличении реальных доходов бенефициаров, обеспечивающем им минимальный уровень потребления в домашних хозяйствах, в том числе доступ к социальным услугам. В данном докладе не рассматриваются пособия в натуральной форме (такие как ваучеры, продовольствие в обмен на работу, школьные завтраки и т.д.). Он также исключает схемы микрофинансирования (например, займы, требующие погашения, сберегательные клубы), страховые программы (например, самофинансируемая медицинская страховка, накопительные пенсионные системы) или любые формы субсидий (например, для питания, энергоснабжения или образования и освобождения от оплаты расходов на медицину).

8. В октябре 2008 года независимый эксперт направила всем правительствам вопросник, запрашивая информацию об осуществлении в этих соответствующих странах

программ денежных трансфертов. Вопросник охватывал пять основных аспектов ПДТ: а) правовая и организационная система; б) степень фондирования и охвата; с) процедуры осуществления; d) механизмы мониторинга и процедуры обжалования; и е) исследования и оценки. В период с октября 2008 года по февраль 2009 года из всех регионов мира был получен 31 ответ<sup>1</sup>.

9. 26 и 27 февраля 2009 года независимый эксперт созвала совещание, организованное Управлением Верховного комиссара по правам человека<sup>2</sup>. В работе совещания участвовали 28 экспертов от правительств, НПО, департаментов и учреждений Организации Объединенных Наций, академических институтов многих стран мира, которые проанализировали ПДТ с точки зрения прав человека.

10. Лежащая в основе этого доклада информация была получена из вопросника в ходе совещания экспертов и благодаря проведению глубокого изучения имеющейся литературы. Независимый эксперт хотела бы выразить свою признательность всем государствам, представившим информацию, и экспертам и НПО, оказавшим помощь в подготовке данного доклада. Она продолжит оценку осуществления этих программ в своих следующих докладах о поездках.

## **II. ПРОГРАММЫ ДЕНЕЖНЫХ ТРАНСФЕРТОВ**

11. Долгое время программы денежных трансфертов были интегрированы в социальную политику, проводимую в развитых странах. Однако в последние годы программы денежных трансфертов осуществляются во всех регионах мира, особенно в Латинской Америке, Африке и Южной Азии. Несколько ПДТ нацелены на наиболее уязвимые домашние хозяйства и на те слои населения, которые считаются наиболее уязвимыми (например, пожилые люди, инвалиды, дети). Трансферт может повлечь за собой ненакопительную пенсию по старости (например, в Индии), пособие по инвалидности (например, в Ямайке), пособие на ребенка (например, в Южной Африке), выплаты вдове (например, в Бангладеш), или трансферты домашним хозяйствам, живущим в условиях крайней нищеты (например, в Китае). В ряде стран существует несколько программ денежных трансфертов (например, в Южной Африке, где трансферты предоставляются

---

<sup>1</sup> Албания, Алжир, Аргентина, Армения, Бразилия, Вьетнам, Гватемала, Греция, Замбия, Испания, Катар, Кипр, Коста-Рика, Марокко, Мексика, Оман, Перу, Республика Корея, Республика Молдова, Румыния, Тунис, Турция, Уганда, Украина, Уругвай, Финляндия, Чили, Швейцария, Эквадор, Южная Африка, Япония.

<sup>2</sup> При поддержке Департамента международного развития, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

одновременно в виде ненакопительных пенсий по старости, пособий на ребенка и пособий по инвалидности).

12. Некоторые государства предпочитают осуществлять конкретный вид ПДТ, известный как программы условных денежных трансфертов (ПУДТ). В рамках таких программ получение денежной наличности связано с обязательством бенефициаров выполнить одно или несколько условий (например, записать своих детей в школу или регулярно направлять своих детей на медицинские осмотры). Всемирный банк описывает такие условия, как "заранее обусловленные инвестиции в детское образование и здоровье" и как увеличивающие "человеческий капитал их детей"<sup>3</sup>. Термин "обусловленность" постепенно заменяется термином "совместная ответственность". Это изменение в терминологии отражает рост внимания, уделяемого ответственности государства за предоставление общественных услуг, таких, как здравоохранение и образование. Независимо от употребления либо термина "обусловленность" либо "совместная ответственность" механизм по сути остается тем же.

13. Как условные, так и безусловные ПДТ часто предлагаются в качестве центральных программ сокращения масштабов бедности. Они определяются в качестве эффективных инструментов искоренения нищеты по причине их способности сгладить экономическое неравенство и разорвать порочный круг передачи нищеты от одного поколения другому, хотя они очень редко обсуждались или анализировались с точки зрения прав человека.

14. Независимый эксперт приветствует усилия государств, осуществляющих ПДТ. Во многих случаях ПДТ представляют собой лишь часть более комплексной инновационной национальной стратегии решения проблем крайней нищеты. Она также приветствует тот факт, что большое число ПДТ было выработано в результате сотрудничества между развивающимися странами.

15. Нищета не является лишь экономическим вопросом. Эта проблема затрагивает права человека и все политические решения и программы, нацеленные на сокращение или искоренение нищеты, должны учитывать правозащитный подход. Все политические решения и программы должны разрабатываться таким образом, чтобы защищать права человека, а их осуществление должно проходить таким образом, чтобы обеспечивать защиту прав на практике. ПДТ - это инструмент, который может помочь государствам выполнить свои обязательства по национальному, региональному и международному праву прав человека. В частности, они могут помочь в реализации права на достаточный

---

<sup>3</sup> Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reducing present and future poverty (overview)*, World Bank Policy Research Report, 2009.

жизненный уровень, включая достаточное питание, одежду и жилище и право на социальное обеспечение. Более того, они могут помочь в реализации многих других прав, таких как право на образование и право на наивысший достижимый уровень здоровья, а также право на участие в решении публичных дел. ПДТ могут также способствовать усилению защиты других гражданских и политических прав. Тем не менее слабость и недостатки в их осуществлении и разработке могут на практике приводить к непоследовательности в выполнении обязательств по правам человека.

16. Этим докладом независимый эксперт надеется внести свой вклад и способствовать диалогу между правозащитными организациями и политиками, специалистами в области развития, экономистами и социальными исследователями, привлеченными к разработке, осуществлению и оценке эффективности ПДТ.

### **III. ПРОГРАММЫ ДЕНЕЖНЫХ ТРАНСФЕРТОВ КАК КОМПОНЕНТ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ**

17. Как подчеркивает Генеральный секретарь системы социальной защиты действуют как реакция на "риски и обездоленность, масштабы которых считаются неприемлемыми в любом определенном обществе"<sup>4</sup>. Имеются существенные различия между странами с точки зрения их определения социальной защиты. "Различия в традициях, культуре и организационном и политическом устройстве влияют на определение социальной защиты, а также на выбор той формы, в которой следует обеспечивать эту защиту членам общества"<sup>5</sup>. Программы социальной защиты могут затрагивать целый ряд различных учреждений: центральные или местные правительства, гражданское общество (например, профсоюзы, НПО) или частный сектор. Они могут обеспечить доход или прямое обслуживание с целью защиты людей в те периоды их жизни, когда она становится наиболее уязвимой (например, детство, беременность, старость), или для смягчения последствий нищеты.

18. Имеются две доминирующие подкатегории социальной защиты. Во-первых, имеется социальная помощь, охватывающая действия государства и частного сектора с целью передачи ресурсов группам, которые считаются имеющими на это право из-за их уязвимости или обездоленности. Во-вторых, имеются программы социального

---

<sup>4</sup> E/CN.5/2001/2, Усиление социальной защиты и уменьшение уязвимости в условиях глобализации в мире: доклад Генерального секретаря, пункт 7.

<sup>5</sup> Там же, пункт 6.



страхования, в которых бенефициары должны вносить свой финансовый взнос (традиционно называемые социальным обеспечением).

19. ПДТ (как условные, так и безусловные) являются компонентом политики социальной помощи, которая нацелена на создание "программ социальной защиты" или "программ социального обеспечения". Политика социальной помощи дополняет социальное страхование (например, частную систему медицинского страхования, пособия по безработице, накопительные пенсии и т.д.) в системах социальной защиты. ПДТ в качестве программ социальной помощи потенциально могут способствовать реализации права на социальное обеспечение и права на достаточный жизненный уровень, хотя ряд условий должен быть соблюден в соответствии с международным правом прав человека.

20. Международные документы по правам человека, такие как Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, как правило, не используют термин "социальная защита"<sup>6</sup>. Вместо этого они признают право каждого на "социальное обеспечение, включая социальное страхование". Такое не являющееся исчерпывающим определение социального обеспечения привело Комитет по экономическим, социальным и культурным правам к широкому определению права на социальное обеспечение, как включающего:

- a) "программы, основанные на доле участия или страховании, такие, как социальное страхование... как правило, предполагают обязательные взносы бенефициаров, работодателей, а иногда и государства в сочетании с выплатой пособий и покрытием административных расходов из средств общего фонда";
- b) "программы, не предполагающие предварительных взносов, как, например, универсальные программы (которые предоставляют соответствующие льготы в принципе всем, кто сталкивается с особым риском или чрезвычайными обстоятельствами, или целевые программы социальной помощи (когда пособия получают малоимущие лица)";
- c) " другие приемлемые формы социального обеспечения, включая
  - a) программы, осуществляемые под управлением частных компаний,

---

<sup>6</sup> Исключением является Конвенция о правах инвалидов, которая излагает право на социальную защиту (статья 28).

и b) самопомощь и другие меры, такие как коммунальные программы и программы взаимопомощи<sup>7</sup>".

#### **IV. СИСТЕМА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ДЛЯ ПРОГРАММ ДЕНЕЖНЫХ ТРАНСФЕРТОВ**

21. Сообщается, что программы денежных трансфертов имеют много преимуществ. Основная цель многих ПДТ, по-видимому, состоит в том, что они дают людям или домашним хозяйствам больше возможностей, для того чтобы справиться с последствиями нищеты. Поэтому они должны быть нацелены на то, чтобы способствовать реализации права получателей на достаточный жизненный уровень. В качестве компонента политики социальной помощи ПДТ должны также способствовать реализации права на социальное обеспечение.

22. Чтобы содействовать реализации прав человека, ПДТ должны формулироваться и осуществляться таким образом, чтобы обеспечивалось их соответствие основным обязательствам о праве на достаточный жизненный уровень и праве на социальное обеспечение. ПДТ также должны соответствовать таким принципам прав человека, как равенство и недискриминация, подотчетность, открытость, доступ к информации и участие.

23. Право на достаточный жизненный уровень установлено в статье 25 Всеобщей декларации прав человека, в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в статье 27 Конвенции о правах ребенка и в статье 28 Конвенции о правах инвалидов. В том что касается государств-участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах обязательства включают, например, обязательство выделить максимум имеющихся ресурсов на постепенное осуществление этого права, запрет принимать явно регрессивные меры и обязанность обеспечить минимально необходимый жизненный уровень. Кроме

---

<sup>7</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 о праве на социальное обеспечение (статья 9).

того, право на достаточный жизненный уровень должно осуществляться без какой-либо дискриминации и обеспечивать равные права мужчинам и женщинам (статьи 2 и 3)<sup>8</sup>.

24. С точки зрения прав человека все должны быть охвачены системой социального обеспечения. Более того, особое внимание должно уделяться обеспечению того, чтобы, по крайней мере, как минимум этой системой были охвачены наиболее обездоленные и маргинальные группы. Чтобы обеспечить универсальный охват, часто необходимы нефондируемые схемы, такие как ПДТ, особенно в связи с тем, что потенциально они могут помочь наиболее уязвимым и обездоленным группам осуществить их права, исключив дальнейшее снижение их жизненного уровня. Тем не менее независимый эксперт подчеркивает, что ПДТ не могут заменить собой системы социального обеспечения, предусмотренные международным правом прав человека и трудовым правом. Международное право прав человека предусматривает, что государства должны стремиться к обеспечению универсального доступа к социальному обеспечению и выполнению права на достаточный жизненный уровень, помимо осуществления ПДТ как таковых.

25. Право на социальное обеспечение нашло решительную поддержку в международном праве: помимо статей 22 и 25 Всеобщей декларации, оно предусмотрено в статьях 9 и 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в статье 5 iv) Международной конвенции о ликвидации расовой дискриминации, в статье 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в

---

<sup>8</sup> Обязательство о постепенной реализации всех экономических, социальных и культурных прав и о выделении "максимума из имеющихся ресурсов" не требует от государства выделять все находящиеся в его распоряжении ресурсы и, естественно, не требует от него выделять ресурсы, которых у него не имеется, для осуществления этих прав. Тем не менее выделение ресурсов не оставляется на полное усмотрение государств. Они должны действовать как можно более оперативно и эффективно и уделять первоочередное внимание правам человека при распределении ресурсов, сборе дезагрегированных данных, разработке и принятии плана действий и контролировать осуществление этих прав среди прочих обязательств. Существует также убедительная презумпция того, что принятие регрессивных мер недопустимо. Если такие меры принимаются, государства должны показать, что они были приняты после изучения всех возможных вариантов и их принятие является вполне оправданным с учетом всех прав, включенных в Пакт. Также в соответствии с обязательством о "минимуме" государства должны обеспечить, по меньшей мере, "минимально необходимый уровень прав", предусмотренных в Пакте. См. замечание общего порядка № 3 Комитета о природе обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта), пункт 12; замечание общего порядка № 12, пункт 28, замечание общего порядка № 14, пункт 18; и замечание общего порядка № 19, пункты 40-42.

статье 26 Конвенции о правах ребенка, в статье 27 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Речь о нем идет также в региональных документах по правам человека<sup>9</sup> и в нескольких конвенциях Международной организации труда (МОТ), в частности в Конвенции № 102 о минимальных нормах социального обеспечения. Конвенция о правах инвалидов упоминает о праве на социальную защиту в своей статье 28.

26. В своем замечании общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал основные элементы этого права, основываясь на различных конвенциях и декларациях МОТ и на опыте Комитета. Первый элемент состоит в том, что право на социальное обеспечение требует наличия системы, составленной из единой программы или ряда программ и обеспечивающей предоставление льгот в связи с особыми социальными рисками или чрезвычайными обстоятельствами. Такая система должна характеризоваться рядом особенностей, предусмотренных национальным правом, и государственные власти должны отвечать за эффективное управление и контроль над ней. Некоторые ПДТ отвечают этому условию. Необходимо рассмотреть вопрос о том, можно ли улучшить те ПДТ, которые не отвечают этому условию, особенно если системы социального обеспечения не были созданы законом в соответствии с правом на социальное обеспечение.

27. Другие важнейшие элементы права на социальное обеспечение включают охват девяти основных случаев социального обеспечения<sup>10</sup>, достаточный уровень пособий, а также положение о том, что определяющие условия для получения пособий должны быть разумными, соразмерными, транспарентными и доступными для тех, кто имеет право на них. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выявил основные обязательства государств, которые включают обязательство предусмотреть минимальный необходимый уровень пособий для всех лиц и семей и обеспечить право доступа к системам или программам социального обеспечения недискриминационным образом, особенно для находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении лиц и групп. Со временем право на социальное обеспечение должно быть реализовано государствами в полной мере в соответствии с максимально имеющимися у них ресурсами. Комитет

---

<sup>9</sup> См. статью 9 Сан-Сальвадорского протокола и статью 12 Европейской социальной хартии. Африканская хартия предусматривает, что "пожилые и инвалиды также должны иметь право на специальные меры защиты, отвечающие их физическим и моральным потребностям".

<sup>10</sup> Эти девять случаев включали: медицинский уход, болезнь, старость, безработицу, производственную травму, поддержку семьи и детей, беременность, инвалидность, вдов и сирот.

отмечает особо важность обеспечения минимального охвата для тех, кто работает в неформальном секторе экономики, поскольку они не имеют доступа к официальным программам.

28. Исследование показывает, что ПДТ могут играть важную роль в содействии реализации других прав человека, таких, как право на образование (например, статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), право на наивысший достижимый уровень здоровья (например, в статье 12) и право на труд (статья 6).

#### **А. Обеспечение надлежащей правовой и организационной системы для программ денежных трансфертов**

29. Копирование и распространение действия ПДТ способствовало одновременному развитию широкой организационной и правовой системы для этих программ. В некоторых случаях ПДТ были институционализированы и включены в национальную стратегию социальной защиты, главным образом благодаря национальным законам, в том числе с помощью конституционного законодательства. Например, в Бразилии Конституция 1988 года признает право на социальную защиту. В Южной Африке Закон о социальной помощи возлагает на национальное правительство ответственность за пособия в рамках социального обеспечения<sup>11</sup>.

30. Однако в большинстве случаев ПДТ основаны лишь на президентских декретах, политических заявлениях или просто на оперативных инструкциях или руководствах. Экспериментальные схемы и программы, финансируемые главным образом за счет внешних источников, обычно основаны на действующих руководствах.

---

<sup>11</sup> Среди ответов на вопросник Чили, Бразилия и Южная Африка сообщили о существовании конкретных правовых положений, регулирующих национальные программы и порядок их осуществления. Бразильский закон (Закон 10.836/2004) предусматривает право на базовый доход в целях получения продовольственной помощи, образования и медицинского ухода. Чилийский закон (Закон 19949 от 5 июня 2004 года) предусматривает механизм индексации для всех действующих трансфертных операций социального характера. В Южной Африке Закон о социальной помощи (Закон 13-2004) возлагает на национальное правительство ответственность за предоставление пособий в рамках социального обеспечения. С другой стороны, в Кении осуществляется целый ряд ПДТ при активном участии Министерства по проблемам равенства полов, детей и социального развития, но они нуждаются в солидной законодательной основе: Уганда разрабатывает экспериментальную программу на основе своего Стратегического инвестиционного плана сектора социального развития.

31. Для защиты прав человека ПДТ должны действовать в четких законодательных рамках. Правовая и организационная система важна для того, чтобы обеспечить четкое понимание различных ролей и ответственности государственных органов (как на национальном, так и на местном уровнях), международных организаций и представителей гражданского общества, занимающихся осуществлением ПДТ.

32. Существование организационной и правовой системы важно также для обеспечения долгосрочного участия государственных властей в функционировании ПДТ на всех стадиях. Причем это замечание справедливо независимо от того, осуществляются ли они самими государствами или международными или национальными НПО. Существует опасность того, что в случае осуществления ПДТ без четкой организационной и правовой системы будет не хватать необходимой защиты стандартов прав человека, и эта опасность увеличивается в случае мелких инициатив и экспериментальных проектов, поскольку после их окончания получатели могут оказаться в еще более трудном положении, чем до начала действия программ, или пострадать от внезапной потери источника дохода. Без надежной правовой и организационной системы и долгосрочной стратегии бенефициары не смогут отстаивать свои права.

33. В случае создания четкой и эффективной правовой и организационной системы институциональной основы существует меньшая опасность того, что политические изменения поставят под угрозу существование ПДТ, что в свою очередь будет защищать право бенефициаров на социальное обеспечение.

#### **В. Обеспечение охвата программами денежных трансфертов наиболее уязвимых и обездоленных членов общества**

34. Универсальное действие ПДТ (например, выплата пенсий по старости всем достигшим пенсионного возраста независимо от дохода) - это простейший и наиболее открытый путь при наименьших административных затратах. Всеобщий охват сокращает возможности для коррупции и не имеет пороков, поскольку он доступен для всех, кто отвечает определенным условиям, и может получить широкую политическую поддержку. Стоимость обеспечения всеобщих денежных трансфертов часто рассматривается в качестве основного препятствия. Тем не менее стоимостные расчеты показывают, что такая форма доступна даже в странах с низкими доходами, а опыт показывает, что административные расходы могут сдерживаться на относительно низком уровне<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> См. "Can low income countries afford basic social security?", ILO, 2008, and "Development in ageing world: World Economic and Social Survey 2007", New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2007.

35. Если бедность является повсеместной, то административные расходы и проблемы, связанные с целевыми методами выявления, контроля и осуществления программ, зачастую перевешивают выгоды. Тем не менее адресный подход может быть полезным в дополнение к универсальной политике, а также в тех случаях, когда бедные составляют небольшой процент от общей численности населения. Имеется несколько адресных подходов, таких как категориальный (пособия выдаются какой-либо конкретной группе), проверочный (пособия выплачиваются отдельным лицам или домашним хозяйствам на основании определенных критериев) и самоотборный.

36. В условиях ограниченности ресурсов при разработке ПДТ директивные органы зачастую устанавливают критерии правомочности, с тем чтобы выделить конкретные домашние хозяйства или людей. Установление круга бенефициаров является одним из самых сложных вопросов при разработке любой ПДТ. Решения относительно адресности при разработке ПДТ должны принимать во внимание тот факт, что практическое осуществление зачастую связано с неизбежными ошибками: некоторые из бедняков могут оказаться исключенными, в то время как включенными могут оказаться лица, не являющиеся бедными. Хотя в принципе не может быть совершенного механизма отбора с точки зрения прав человека, ошибки, совершенные в случае включения (выплата пособий кому либо, не входящему в целевую группу), являются не столь проблематичными, как ошибки, совершаемые в случае исключения (невыплата средств тем, кто находится в целевой группе).

37. ПДТ потенциально могут охватить некоторые группы, которые не получают прямой поддержки от других схем. В зависимости от особенностей населения некоторые схемы могут на практике помочь охватить большее число людей, чем другие, и с точки зрения прав человека важнейшей задачей должен быть охват людей, находящихся в наиболее уязвимом и маргинальном положении. Например, в ряде африканских стран, где свирепствует ВИЧ/СПИД, всеобщие пенсии по старости оказываются весьма эффективными, поскольку они влияют положительно на жизнь сирот в случае смерти родителей от СПИДа, которые воспитываются их бабушками и дедушками<sup>13</sup>.

38. Метод "проверки нуждаемости", используемый в ряде ПДТ, является интересным методом, который можно рассматривать как путь охвата беднейших слоев населения. Тем не менее следует проявлять осторожность. Речь идет о методах расчета имущества, которые требуют более совершенных административных систем и могут привести к

---

<sup>13</sup> См. *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families*, HelpAge International, 2004.

ошибочному исключению, что будет представлять собой дискриминацию. Кроме того, чем более сложным является принятый метод подсчета, тем более неясными становятся критерии правомочности: это может сделать проверку отбора бенефициаров трудной, если не невозможной. По мере снижения открытости процесса людям становится все труднее получить доступ к ПДТ. В целом проверка нуждаемости является весьма дорогостоящей, сложной с административной точки зрения и требующей значительных административных возможностей. Это может привести к недоохвату, в результате чего целевые программы станут неэффективными. Вышеуказанное объясняет важные доводы в пользу принятия в развивающихся странах универсальной политики.

39. Принцип равенства и недискриминации требует, чтобы процесс отбора и критерии правомочности были справедливыми, разумными, объективными и транспарентными. Механизмы отбора должны быть открыты для проверки, оценки на регулярной основе и не должны исключать тех, кто нуждается в помощи. ПДТ, в рамках которых регистрация пользователей ограничена фиксированным обследованием или периодом записи, вызывает особое беспокойство в плане соблюдения этого принципа.

40. В основе нищеты лежит открытая и скрытая дискриминационная практика, и эта практика в свою очередь усугубляет нищету тех, кто подвергается дискриминации. Для того чтобы ПДТ добивались в качестве своей цели сокращения масштабов нищеты, они должны способствовать изменению отрицательного отношения общества к бенефициарам и искоренять негативные стереотипы и социальную изоляцию. Это, например, предполагает выдачу пособий пациентам, больным ВИЧ/СПИДом, таким образом, чтобы не ущемлялось их чувство достоинства и их право на частную жизнь.

41. Принцип доступности требует, чтобы разъяснительная работа и информация о ПДТ предназначалась конкретно для тех групп, которые находятся в особенно уязвимом или изолированном положении. Информация должна поступать по каналам, которые доступны для беднейших слоев общества (например, объявления по радио, ток-шоу, коммунальные культурные центры и т.д.). Разъяснительная работа должна также преодолевать физические барьеры (например, используя шрифт Брайля или другие особые средства для охвата инвалидов) и культурные барьеры (например, распространяя информацию на языках групп меньшинств, коренных народов и иммигрантского населения). В надлежащих случаях следует использовать технические меры для облегчения доступа к программам. Например, в различных государствах Южной Африки население может получить доступ к информации о пособиях и выплатах с помощью бесплатных звонков по телефонам.



42. Для того чтобы обеспечить доступ, а также возможность для всех имеющих право лиц требовать свои выплаты, одной информации недостаточно. Разъяснительная работа о ПДТ должна также включать меры по устранению любых материальных, культурных, географических и иных препятствий на пути к доступу некоторых групп, сталкивающихся с особыми препятствиями: в частности, инвалидов, пожилых лиц, коренных народов, меньшинств и больных ВИЧ/СПИДом. Администраторы должны принимать особые меры для охвата бенефициаров, проживающих в отдаленных сельских районах.

43. При надлежащих гарантиях от злоупотреблений потенциальные или фактические получатели должны иметь пути и средства быть представленными другими лицами. Это особенно важно для стариков и инвалидов. Доступность также подразумевает устранение административных барьеров, которые могут оказывать несоразмерное воздействие на лиц, находящихся в условиях крайней нищеты, таких как требование о наличии документов, удостоверяющих личность, для регистрации в условиях, когда такие документы являются дорогостоящими или когда они требуются в странах, где рождение многих людей не регистрируется.

### **С. Обеспечение подотчетности, прозрачности и доступа к информации**

44. Прямой перевод денег большому числу получателей вызывает беспокойство в связи с возможными злоупотреблениями со стороны администраторов программ. Важно, чтобы все ПДТ имели механизмы подотчетности, с тем чтобы избежать коррупции, злоупотреблений, плохого управления и политического манипулирования. Открытость и доступ к информации являются важнейшими элементами подотчетности.

45. Открытость означает, что бенефициары и общество в целом должны иметь возможность идентифицировать роль и ответственность всех партнеров (как на национальном, так и на местном уровне). Транспарентность должна обеспечиваться в отношении нескольких компонентов ПДТ, таких как механизмы отбора, критерии правомочности, пособия, механизмы обжалования и средства правовой защиты. Как таковое, первое требование состоит в том, чтобы правовая и организационная система ПДТ была четкой и открытой.

46. Чтобы гарантировать предотвращение злоупотреблений и плохого управления, ПДТ должны иметь внутренние механизмы раскрытия информации о каждом шаге процесса осуществления. Бенефициары и общество в целом должны иметь доступ к информации о структуре ПДТ, а также о том, каким образом власти выполняют свои обязательства. Должна иметься также информация о результатах контроля и оценок. Информация

должна быть доступной, учитывающей особенности культуры и предоставляться таким образом, чтобы быть понятной даже для неграмотных.

47. ПДТ без механизмов подотчетности и оказания правовой помощи будут в меньшей степени восприниматься с точки зрения прав и скорее будут рассматриваться как инструменты кумовства, которые могут манипулироваться политическими силами. Независимые и эффективные механизмы контроля за управлением программами и за сбором и обработкой жалоб являются весьма важными для предотвращения злоупотреблений. Такие механизмы, в частности, важны для обзора трех ключевых элементов: квалификация в соответствии с программой, осуществление программы (сообщение о случаях требований выполнения ненадлежащих работ, политическая поддержка, требование денег, угрозы или сексуальные домогательства) и контроль за процедурой выплат. Эти механизмы не только укрепляют защиту получателей, но и способствуют повышению эффективности ПДТ.

48. Процедуры обжалования должны включать доступный, простой, справедливый и эффективный процесс обжалования. Чтобы сократить неравенство, механизмы обжалования должны гарантировать анонимность и допускать как индивидуальные, так и коллективные жалобы. В Аргентине, Бразилии и Мексике факты показывают, что защита анонимности и использование бесплатных телефонных линий позитивно стимулируют и облегчают разоблачение случаев коррупционной практики и кумовства<sup>14</sup>. Механизмы обжалования должны обеспечиваться достаточными ресурсами и учитывать особенности культуры в стране.

49. Согласно стандартам прав человека каждый имеет право на эффективные средства защиты в случае нарушения его прав. Поэтому для бенефициаров ПДТ должны иметься квазисудебные и судебные средства защиты. Эти люди, имеющие право на трансферты (в соответствии с национальным стратегическим планом), но исключенные из сферы действия ПДТ, должны иметь возможность обратиться за помощью в судебный орган.

50. Такие несудебные механизмы, как независимые национальные правозащитные учреждения должны играть роль в наделении большими возможностями потенциальных бенефициаров в их отношениях с руководителями программ и поощрять открытость.

---

<sup>14</sup> См. Christian Gruenberg, Victoria Pereyra, "Manual de estudios de caso: Transparencia, participación, y rendición de cuentas en programas sociales focalizados", Fundación Tinker, Chile, 2009.

#### **D. Обеспечение значимого и эффективного участия**

51. Международное право прав человека предусматривает право на участие в ведении государственных дел (например, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах)<sup>15</sup>. Участие лиц, живущих в условиях крайней нищеты, в осуществлении затрагивающих их политики и программ и в целом в жизни общества является важным для защиты прав беднейшего населения. Поэтому бенефициары ПДТ должны иметь право на участие в разработке, осуществлении и оценке эффективности программ.

52. Однако участие - это не просто что-либо желаемое с точки зрения права собственности и устойчивости, но это скорее право. Оно должно учитываться при разработке и осуществлении ПДТ. Из-за асимметрии возможностей бенефициаров программ и управляющих ими властей бенефициары часто не могут защищать свои права. Без справедливых и эффективных механизмов, обеспечивающих активное участие бенефициаров, ПДТ уязвимы для политической манипуляции.

53. Отсутствие участия означает, что политики и руководители программ не имеют ответной реакции от людей, и это в свою очередь снижает эффективность программ, вредит их совершенствованию и долговечности. Участие также способствует обеспечению социального согласия и политической поддержки ПДТ.

54. Зачастую при осуществлении основанных на участии всего общества стратегий они теряют особый смысл, поскольку участие является формальным и сводится к простым консультациям, которые не позволяют бенефициарам оказывать какое-либо реальное воздействие на принятие решений. Часто процесс участия осуществляется без серьезного рассмотрения причин, ограничивающих участие уязвимых групп, таких как существующая асимметрия власти среди групп в обществе. Это создает опасность получения результатов, кардинально отличающихся от желаемых, и это может не искоренить, а укоренить злоупотребления властью со стороны местных элит и изоляцию поставленных в маргинальное положение групп, особенно женщин. Поэтому участие следует понимать в широком смысле. Например, оно должно включать не только бенефициаров, но и также организации гражданского общества, которые могут играть роль в защите прав бенефициаров и в сбалансировании власти.

---

<sup>15</sup> См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25.

## **Е. Программы условных/безусловных денежных трансфертов**

55. Программы "Условных денежных трансфертов" (ПУДТ) - это особые виды ПДТ, выплачивающие денежные средства бенефициарам в обмен на обязательство со стороны бенефициара сделать что-нибудь взамен - например записать своих детей в школу, участвовать в осуществлении медицинских программ или выполнить задачи в области питания. На основе опыта некоторых латиноамериканских и южноазиатских стран некоторые международные агентства по развитию и финансовые учреждения, включая Всемирный банк, поощряют большее число стран к созданию условных ПДТ.

56. В настоящее время нет достаточных подтверждений в отношении соответствующих расходов и полезности условных ПДТ по сравнению с безусловными ПДТ. В настоящее время дискутируется вопрос о том, увеличивает ли обусловливание денежных трансфертов возможности ПДТ по сокращению масштабов бедности и улучшению осуществления других прав человека, например путем повышения уровня грамотности или снижения показателей детской смертности.

57. Имеется три веских аргумента в поддержку ПУДТ. Во-первых, они необходимы для воздействия на поведение и отношение целевых бенефициаров. Этот аргумент исходит из той предпосылки, что в отсутствие обусловленности бенефициары не будут делать те же вложения в здоровье или образование. Во-вторых, ПУДТ будут скорее всего восприниматься как "полезные для бедняков" и поэтому смогут получить более широкую политическую поддержку. И наконец, ПУДТ будут способствовать самоуважению и чувству самостоятельности бенефициаров, поскольку они не получают "что-либо за так". Кроме того, некоторые сторонники выдвигают тот аргумент, что, способствуя спросу на медицинские и образовательные услуги, ПУДТ укрепляют человеческий капитал и таким образом в долгосрочном плане способствуют разрыву порочной цепи воспроизведения нищеты в последующих поколениях.

58. Имеются также веские аргументы против связывания трансфертов условиями. Противники этого указывают, что нет никаких разумных социальных или экономических подтверждений той степени, в какой условия необходимы для получения желаемого результата, и, таким образом, добиться улучшения можно и без этого. Установление условий также оспаривается на основе потенциального отрицательного влияния обусловленности в отсутствии надлежащих инвестиций в общественные службы. Это имеет особое значение для стран с низкими доходами, стран, разоренных войной, или стран со средними доходами, где в некоторых регионах услуги отсутствуют, недоступны или низкого качества. Другой аргумент состоит в том, что обусловленность связана с дополнительным контролем и административными расходами, а также частными

расходами на обеспечение соблюдения бенефициарами этих условий. Опыт показывает, что в условиях стран с низкими доходами ресурсы лучше тратить на расширение существующих социальных служб, нежели на административные расходы, связанные с контролем за соблюдением установленных условий. Утверждается также, что введение условий может излишне подрывать самостоятельность человека и предполагать, что бедняк не может сделать рациональный выбор, который улучшит его жизненные условия.

59. Одной из ключевых альтернатив при формулировании условий является определение путей обеспечения их исполнения. В то время как некоторые государства предусматривают строгие санкции за несоблюдение условий, в других странах невыполнение условий не влечет за собой санкций и это невыполнение не приводит к прекращению выплаты пособий. Исключение какого-либо лица или домашнего хозяйства из программы денежных трансфертов в связи с неудовлетворением поставленных условий вызывает серьезную обеспокоенность с точки зрения прав человека. Невыполнение поставленных условий должно помогать должностным лицам программы в выявлении проблем и принятии мер для их устранения. Например, в некоторых странах девочки не посещают школу (условие ПДТ), поскольку они подвергаются сексуальным домогательствам, а беременные женщины не обращаются в медицинские учреждения из-за низкого качества обслуживания или в больницы, поскольку они находятся слишком далеко. В таких случаях ПДТ должны иметь действующий механизм помощи семьям, не выполняющим условия, без использования каких-либо карательных санкций. Это имеет особое значение в случае, когда женщины, возглавляющие домашние хозяйства, обязаны обеспечить соблюдение условий (см. пункт 66 ниже).

60. Обеспечение строгого выполнения условий (например, исключение семей из сферы действия ПДТ по причине невыполнения условий) может означать наказание самых бедных. Государства должны гарантировать, чтобы независимо от проводимой ими политики в конечном счете не нарушалось право отдельных лиц по крайней мере на минимальный уровень соблюдения прав человека.

#### **Г.   Нынешний экономический кризис, программы денежных трансфертов и права человека**

61. Совет по правам человека в своей резолюции S-10/1 предложил всем соответствующим специальным процедурам рассмотреть вопрос о последствиях нынешних экономических и финансовых кризисов для осуществления прав человека. Хотя международное сообщество еще не дало оценки воздействию кризиса, ясно, что бедные затрагиваются им в наибольшей степени и что в результате кризиса еще большее число людей пополнит ряды бедняков.

62. В момент составления данного доклада страны находились в поиске решения вопроса о том, какую политику принять для смягчения социальных последствий кризиса, включая реакцию на потерю зарплат и сбережений, сокращение денежных переводов, рост цен на основные продукты питания, топливо, важнейшие лекарства, утрату заложенных домов и ограниченный доступ к кредитам. Объявленные в некоторых странах меры по стимулированию часто включают такие инициативы по денежным трансфертам и расширению действия схем социального обеспечения, как, например, увеличение пособий по безработице (Канада, Франция, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки), увеличение объема средств в рамках программ денежных трансфертов (Бразилия, Канада, Чили, Франция, Италия, Индонезия, Япония, Мексика, Филиппины, Республика Корея и Таиланд), пособия на детей (Австралия, Германия, Мексика, Южная Африка и Испания) и пенсии по старости (Аргентина и Китай).

63. Большинство развивающихся стран столкнулись с сокращением финансовых поступлений, что ограничивает расходы правительства и капиталовложения в сферу социальных услуг. Существует также и опасность сокращения Официальной помощи в целях развития (ОПР). Однако опыт предыдущих кризисов, особенно азиатского кризиса конца 1990-х годов, показывает, что именно в период кризиса не следует сокращать социальные расходы<sup>16</sup>. Напротив, момент кризиса следует использовать как возможность для устранения диспропорций и создания комплексных систем социального обеспечения, одним из элементов которых являются программы денежных трансфертов.

64. ПДТ следует рассматривать как один из многих других инструментов политики, необходимых для решения кризиса. Финансовый кризис 1929 года стал причиной масштабной бедности в развитых странах, но также привел к появлению таких правительственных программ, как "Новая политика", поскольку кризис породил политическую волю распространить действие систем социального обеспечения на всех, обеспечить социальную помощь для бедных и программы занятости. Такая же возможность существует в наши дни в развивающихся странах при условии международной помощи и сотрудничества.

65. Любая ПДТ должна сочетаться с действием долгосрочных систем социального обеспечения. Неясные экономические перспективы в развитых и развивающихся странах не следует толковать как достаточное основание для снижения внимания к реализации

---

<sup>16</sup> Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reducing present and future*, World Bank Policy Research Report, 2009, p. 1977.

экономических и социальных прав для всех, включая права на социальное обеспечение и достаточный жизненный уровень. Осуществление лишь временных инициатив по денежным трансфертам не может быть достаточным для реализации этих прав.

## **V. ГРУППЫ, НУЖДАЮЩИЕСЯ В ОСОБОМ ВНИМАНИИ**

### **A. Женщины и равенство полов**

66. Международные нормы прав человека допускают и при определенных условиях требуют от государств принятия временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами (статья 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин). Кроме того, государства должны принять все соответствующие меры, чтобы изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин в целях искоренения предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин (статья 5 а)). Государства также должны содействовать общей ответственности мужчин и женщин за воспитание и развитие своих детей (статья 5 b)).

67. Как отмечается многими наблюдателями и подчеркивается независимым экспертом в ее докладе 2008 года Генеральной Ассамблее (A/63/274), многогранная природа дискриминации по признаку пола означает, что женщины чрезмерно широко представлены в беднейших сегментах общества. Признавая это, многие ПДТ включают специальные положения для решения проблемы неравенства полов. Например, в рамках некоторых программ женщины получают право на социальную пенсию в более раннем возрасте, чем мужчины (например, Южная Африка). В других странах трансферты предоставляют бедным вдовам и лишенным средств к существованию женщинам (Бангладеш) или они идут женщинам, возглавляющим домашние хозяйства - получатели (большинство программ ПДТ в Латинской Америке). Иногда как условные, так и безусловные трансферты недвусмысленно нацелены на получение питания, здравоохранение, образование девочек и матерей, проживающих в условиях крайней нищеты.

68. Некоторые из этих ПДТ добились успеха в сокращении гендерных диспропорций в системе образования страны и в вопросах наделения женщин большими возможностями. В качестве довода высказывается мысль о том, что направление денег через женщин укрепляет их роль и независимость, особенно если им поручено решение финансовых вопросов в рамках семьи. Это приводит к изменению баланса полномочий в семье, поскольку женщины получают большой контроль за расходами домашнего хозяйства и

возросшие доходы рассматриваются как большие возможности для женщин добиваться работы и учиться.

69. Действительно, ПДТ по-разному затрагивают мужчин и женщин. Подход на основе пола необходим для более четкого анализа потенциального воздействия ПДТ на осуществление прав человека женщинами, живущими в условиях крайней нищеты. Например, проверка нуждаемости, которая увязывает право женщин на доход, может усугубить потенциальную уязвимость перед лицом злоупотреблений и экономических лишений.

70. Без устранения законодательных, процедурных и культурных барьеров, препятствующих участию женщин, они не смогут осуществлять свои права. Зачастую участие женщин ограничено из-за их подчиненности мужчинам в доме (мужья, отцы и братья) или мужчинам как лицам, принимающим решение или обладающим властью (традиционные лидеры, члены местных советов, судьи, полиция)<sup>17</sup>. Женщины часто оказываются в неблагоприятном положении в точки зрения образования, доступа к земле, получения кредитов и других производственных активов. Без гарантии безопасности, власти или ресурсов они не могут участвовать и требовать подотчетности.

71. ПДТ, которые требуют от женщин, возглавляющих домашние хозяйства, обеспечения условий (например, отправление детей в школы, участие в медицинских осмотрах или посещение семинаров по вопросам питания) могут порождать для женщин лишние обязанности, увековечивая при этом традиционное представление о роли мужчины и женщины в рамках семьи. Возложение на женщин обязанности обеспечивать выполнение установленных условий исходит из того предположения, что женщины, как правило, заботятся о благосостоянии своих семей больше, чем мужчины. В этом случае программы имеют целью избежать опасности нерационального использования получаемых ресурсов мужчинами и обеспечить охват целевых бенефициаров (например, дети). Однако такой подход связан с большим риском увековечивания существующего господствующего положения мужчин и мнения общества о таком поведении вместо работы над его изменением<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> “Who answers to women? Gender and Accountability”, UNIFEM, 2008.

<sup>18</sup> Bradshaw, S., “From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of Conditional Cash Transfer programmes in Mexico and Nicaragua”, *Global Social Policy*, vol. 8, No. 2, pp. 188-207.



72. ПДТ, возлагающие на женщин обязанность выполнять условия, могут оказывать негативное воздействие, если они не учитывают дополнительные издержки для женщин (например, их собственное время и поведение) или не обеспечивают наличие доступных и учитывающих принцип равенства полов услуг.

## **В. Дети**

73. Финансовые трансферты облегчают выполнение некоторых обязательств, взятых на себя государствами в отношении детей. Они могут повлиять на право ребенка на жизнь (статья 6 Конвенции о правах ребенка), на их право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 24), право на пользование благами социального обеспечения, включая социальное страхование (статья 26), право на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка (статья 27), право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 24) и право на образование (статья 28) и другие. Как предусмотрено в Конвенции "ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее".

74. Крайняя нищета воздействует на детей не только непосредственно в настоящий момент, но и в долгосрочной перспективе, оказывая кумулятивное влияние на их развитие. Для детей особенно важно, создает ли социальная политика условия, которые необходимы им для их развития без страданий от условий нищеты. Детям, в частности, требуется доступ к здравоохранению, социальному обеспечению и образованию<sup>19</sup>. Поддержка, оказываемая детям, может также серьезно затрагиваться экономическими лишениями и другими изменениями, существенно сокращающими возможности семьи в плане инвестирования в их развитие.

75. Многие ПДТ определяют детей как уязвимую группу. Эти ПДТ направляют блага главам домашних хозяйств в надежде, что облегчение экономических трудностей станет прямым (в случае условных денежных трансфертов) или косвенным (в случае безусловных) стимулом для улучшения доступа к здравоохранению, образованию и к питанию для детей. Программы могут также сосредотачивать внимание на изъятии детей из сферы труда и на обеспечении большего равенства между мужчинами и женщинами путем поддержки инвестиций в человеческий капитал девочек и усиления позиций женщин в рамках семьи.

---

<sup>19</sup> UNICEF, Innocenti Social Monitor 2006, "Understanding child poverty in South-Eastern Europe and the Commonwealth of independent States", UNICEF (2006).

76. Факты показывают, что денежные трансферты являются эффективным инструментом в деле улучшения некоторых показателей, касающихся живущих в условиях нищеты детей. Они подсказывают, что различные модели денежных трансфертов, осуществляемых в интересах детей, могут в целом оказывать схожее воздействие на сокращение масштабов бедности<sup>20</sup>. Согласно исследованиям регулярность и надежность выплат позволяют семьям вновь начать планировать и инвестировать дополнительные средства в деятельность, приносящую доход, или в образование своих детей<sup>21</sup>.

77. Хотя дети зачастую указываются как целевая группа в рамках ПДТ, они, как правило, не рассматриваются в качестве субъектов права, и оценка эффективности ПДТ не учитывает ее детскую направленность. Увеличение чистых доходов хозяйства с детьми может иметь весьма ограниченные последствия, если предлагаемые этим же детям социальные услуги остаются неадекватными и не удовлетворяют их базовые потребности.

78. Собранные Всемирным банком данные указывают, что условные ПДТ сказываются положительно на контингенте учащихся и посещаемости школ и иногда помогают сократить разрыв между полями в школьном контингенте<sup>22</sup>. Однако имеющиеся результаты исследований говорят слишком мало о том, действительно ли учатся больше учеников. Кроме того, имеется мало свидетельств об изменениях в составе школьников, их продвижении по учебе и дополнительных годах учебы в школе<sup>23</sup>. Эксперты выражают особые опасения относительно того, что введение условий в качестве части ПДТ может сказаться отрицательно на обстановке в школах, поскольку это дает учителям дополнительные средства давления на учащихся и родителей, которые не зависят от качества их преподавания<sup>24</sup>. Это же исследование показывает, что предоставление учителям возможности напрямую влиять на благосостояние бедных семей может

---

<sup>20</sup> Armando Barrientos and Jocelyn DeJong, "Reducing child poverty with cash transfers: a sure thing?" In *Development Policy Review*, 2006, vol. 24, No. 5, pp. 537-552.

<sup>21</sup> Rolf Künnermann, Ralf Leonhard, "A human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals", Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst, 2008, p. 10.

<sup>22</sup> Ariel Fiszbein, Norber Schady, op. cit. note 18, chap. V.

<sup>23</sup> Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva and Ernesto Trevino, "Where is the 'education' in conditional cash transfers in education?", UNESCO, 2006, p. 50.

<sup>24</sup> Ibid, p. 51.

подорвать потенциал к развитию более демократических и основанных на участии форм школьного управления.

79. Имеются также некоторые свидетельства более широкого использования профилактических медицинских услуг как следствие трансферта. Тем не менее это является очевидным лишь для некоторых показателей (таких как контроль за ростом детей) и часто не является таковым для других (таких как уровень вакцинации)<sup>25</sup>.

80. Исследование также показывает, что ПДТ в сочетании с информацией, социальной поддержкой, контролем за весом и питательными добавками может стимулировать практику более здорового питания и резко улучшить питательный статус детей, особенно сокращая число случаев остановки в росте. Однако комплексное рассмотрение таких вопросов, как вакцинация, заболеваемость и смертность наводит на мысль о том, что поощрение использования услуг через посредство ПДТ может не привести к ожидаемым результатам, если качество предлагаемых услуг остается низким.

81. Сокращение масштабов детского труда не является явной задачей большинства существующих ПДТ. Тем не менее МОТ выявил это среди других позитивных последствий ПДТ в Латинской Америке<sup>26</sup>. И все же нехватка надлежащих данных о масштабах детского труда в большинстве стран мешает определению точного воздействия трансфертов на проблему детского труда.

82. В целом воздействие ПДТ на жизнь детей из бедных семей может определяться: а) объемом трансфертов; б) степенью, в какой структура схемы ориентирована на интересы детей<sup>27</sup>; с) тем, кто контролирует трансферты на уровне семьи; и d) наличием дополнительных социальных услуг<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Ariel Fiszbein, Norber Schady, op. cit, note 18, p. 137.

<sup>26</sup> Pablo Sauma, *Trabajo infantil y los programas transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*, 2007.

<sup>27</sup> ПДТ могут добиваться этого, либо сосредотачиваясь на интересах детей, учитывая потребности детей при определении размеров трансфертов и/или связывая семьи-получатели трансфертов с другими услугами, которые предоставляются в интересах детей.

<sup>28</sup> Bernd Schubert, Douglas Webb, Miriam Temin, and Petronella Masabane, "The Impact of social cash transfers on children affected by HIV and AIDS: evidence from Zambia, Malawi and South Africa", UNICEF, 2007.

83. ПДТ следует рассматривать лишь как компонент более широкой системы социальной защиты. Влияние, которое ПДТ могут оказывать на жизнь детей, может обеспечиваться лишь путем их полной интеграции в широкий круг социальных мероприятий и систему оказания общественных услуг. Особое внимание должно уделяться таким крайне уязвимым группам детей, как сироты, дети с улиц, дети-инвалиды и возглавляемые детьми семьи, которые оторваны от семей, возглавляемых взрослыми, и зачастую упускаются из поля зрения ПДТ.

### **С. Инвалиды**

84. Часто инвалидность является и причиной и следствием бедности. В мире насчитывается примерно 650 млн. инвалидов, что составляет 10% населения земного шара. Около 80% этих людей живут в развивающихся странах, причем многие - в условиях нищеты. Факты свидетельствуют о том, что как в развитых, так и в развивающихся странах на инвалидов приходится непропорционально большая доля малоимущего населения мира, причем они, как правило, беднее, чем люди, не относящиеся к категории инвалидов<sup>29</sup>.

85. Конвенция о правах инвалидов, статья 2 Конвенции о правах ребенка и принцип недискриминации в международном праве прав человека обязывают государства обеспечивать положение, при котором инвалиды могли бы пользоваться на равной основе с другими людьми всеми правами человека<sup>30</sup>. Она признает право инвалидов на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей и на пользование этим правом без дискриминации по признаку инвалидности. Она также признает обязательство государств обеспечить их право на социальную защиту без какой-либо дискриминации. Государства должны обеспечить доступ инвалидов к программам социальной защиты и сокращения масштабов нищеты и право инвалидов и их семей, живущих в условиях нищеты, на доступ к помощи со стороны государства с целью покрытия связанных с инвалидностью расходов, включая финансовую помощь (статья 28 Конвенции о правах инвалидов).

86. Вышеуказанная Конвенция также особо признает важность международного сотрудничества и поощрение реализации прав инвалидов: она предусматривает, что

---

<sup>29</sup> E/CN.5/2008/6, para. 2.

<sup>30</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечания общего порядка № 5 (1994).

международное сотрудничество должно охватывать инвалидов, быть доступно для них и облегчать и поддерживать укрепление имеющихся возможностей (статья 32).

87. Пособия по инвалидности должны быть частью более широкой системы социальной защиты, которая должна включать широкий ряд мер от обеспечения доступа к образованию и медицинскому обслуживанию до содействия трудоустройству. Основной задачей должен быть достаточный жизненный уровень и включение инвалидов в жизнь общества.

88. На данный момент явно не хватает данных о воздействии ПДТ на жизнь инвалидов и их семей. Государства должны активизировать сбор данных о влиянии ПДТ на инвалидов, а также о типах и степени инвалидности.

## **VI. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ И СОТРУДНИЧЕСТВА**

89. Немаловажными являются потенциальные расходы на осуществление национальных ПДТ в странах с низкими доходами. Тем не менее факты показывают, что они доступны и могут осуществляться там, где имеется необходимая политическая воля<sup>31</sup>. В некоторых случаях их осуществление становится возможным благодаря международной помощи. Государства - участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах обязаны в индивидуальном порядке или в порядке международной помощи и сотрудничества использовать максимум имеющихся ресурсов (пункт 2 статьи 2).

90. В последние годы несколько государств, учреждения-доноры, международные финансовые учреждения и НПО проявляют интерес к поддержке большего числа ПДТ. Всемирный банк объявил, что в 2009 году он выделит займов на сумму 2,4 млрд. долл. США для расширения или начала деятельности ПУДТ в мире.

91. ПДТ не могут заменить другие меры международной помощи. Они могут лишь дополнять более значительные меры помощи. Тем не менее доноры могут играть важную роль в налаживании устойчивой работы системы социального обеспечения в странах-получателях. Для этой цели международная помощь должна быть транспарентной, предсказуемой и надежной и должна поддерживать долгосрочные процессы, расширяющие возможности бедняков. Инициативы доноров должны координироваться для обеспечения более комплексного охвата, сокращения дублирования и снижения административных расходов.

---

<sup>31</sup> Цит. соч., сноска 14.

92. Осуществляя ПДТ с внешней помощью, важно обеспечить политическую поддержку и право собственности страны на программы<sup>32</sup>. Проект любой ПДТ должен учитывать особые обстоятельства страны-получателя и, кроме того, согласовываться со стандартами в области прав человека. ПДТ должны внедряться в условиях поистине партнерских отношений с государством-получателем и в рамках диалога с потенциальными бенефициарами. При поддержке доноров государства должны вкладывать средства в наращивание потенциала своих учреждений и персонала, предназначенных для осуществления ПДТ.

93. Экспериментальные проекты ПДТ обеспечивают вариант осуществления, который полезен, если, например, в стране не хватает людских или финансовых ресурсов для полного осуществления своей собственной программы. Однако для обеспечения права собственности и устойчивости в экспериментальный период представители доноров должны стремиться к согласованию их помощи и содействия. Кроме того, государства-получатели должны обеспечить осуществление экспериментального проекта в рамках соответствующей правовой и организационной системы. Но даже в ходе этого экспериментального периода желательно, чтобы государство-получатель вносило свой взнос или софинансировало его (в максимальных размерах имеющихся ресурсов) и недвусмысленно обязалось постепенно увеличивать свой взнос за счет национальных средств.

94. Межправительственные организации и особенно международные финансовые учреждения должны уважать и поддерживать выполнение государствами своих обязательств по правам человека в контексте ПДТ.

## **VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

**95. В наши дни программы денежных трансфертов рассматриваются в качестве эффективного средства смягчения последствий нищеты и крайней нищеты в мире. В развитых странах, где имеются уже сложившиеся системы социального обеспечения, перевод средств домашним хозяйствам, живущим в условиях крайней нищеты, является давнишним компонентом целого ряда программ социальной помощи. Позднее ПДТ и ПУДТ были разработаны и внедрены в нескольких развивающихся странах.**

---

<sup>32</sup> Degol Hailu, "Cash transfer: lessons from Africa and Latin America", UNDP International Poverty Centre, 2008.

96. Независимый эксперт признает, что ПДТ - это вариант политики, которая может помочь государствам выполнить свои обязательства по правам человека. Трансферты могут влиять позитивно на осуществление ряда экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав. В частности, ПДТ могут потенциально помочь в реализации права на достаточный жизненный уровень, включая достаточное питание, одежду и жилище. Поэтому независимый эксперт приветствует усилия, прилагаемые во многих случаях государствами, осуществляющими ПДТ, в качестве части более широкой национальной стратегии решения проблем крайней нищеты.

97. Тем не менее ПДТ необязательно являются самым подходящим и эффективным средством решения проблем крайней нищеты и защиты прав человека во всех контекстах. ПДТ следует рассматривать лишь как один из компонентов комплексных усилий по сокращению масштабов бедности. Слабости и недостатки в проектировании и осуществлении ПДТ могут на практике привести к противоречию с обязательствами по правам человека.

98. Хотя необходим дальнейший анализ вопроса о том, каким образом ПДТ могут содействовать или воздействовать на осуществление прав человека, независимый эксперт продолжит в ходе выполнения своего мандата рассмотрение связей между правами человека и системами социальной защиты, включая ПДТ.

99. Она предлагает следующие рекомендации:

а) интегрировать ПДТ в системы социальной защиты и обеспечить надежную правовую и организационную систему:

- i) государства должны в полной мере интегрировать ПДТ в более широкие системы социальной защиты. Чтобы стать стабильным компонентом этих систем, ПДТ должны быть хорошо согласованы в рамках существующих систем социального обеспечения, а их правовая и организационная система должна принимать во внимание международные и национальные стандарты, касающиеся права на социальное обеспечение;
- ii) государства должны создать солидно правовую и организационную систему для гарантии законности, эффективности и устойчивости ПДТ. Правовая и организационная система защищает от политической и экономической нестабильности и что более важно -

**является важнейшими элементами обеспечения четкого распределения ответственности;**

**b) интегрировать принципы и стандарты прав человека на протяжении всего процесса разработки, осуществления и оценки эффективности ПДТ; и в то же время учитывать особые условия каждой страны, в частности демографические, географические, экономические и социальные условия. При этом государства должны основывать свои решения на следующих принципах и стандартах:**

- i) равенство и недискриминация: принцип равенства и недискриминации требует от государств уделения первоочередного внимания уязвимым и маргинализированным людям и группам. Государства должны обеспечить, чтобы процесс отбора и критерии правомочности были справедливыми, эффективными и транспарентными и чтобы они гарантировали отсутствие дискриминации. ПДТ не должны приводить к дальнейшему усугублению уязвимости и социальной изолированности любых людей или групп в обществе. Принцип недискриминации также требует от государств уделения постоянного внимания вопросам доступности и гибкости схем с учетом различных физических, географических, социальных и культурных условий, принимая во внимание особые трудности, с которыми сталкиваются группы, являющиеся наиболее уязвимыми перед лицом дискриминации;**
- ii) открытость, доступ к информации и подотчетность: государства должны обеспечить, чтобы ПДТ имели свои внутренние механизмы для раскрытия информации о проекте и функционировании программ. Широко доступной должна быть информация о результатах мониторинга и оценки. Информация должна быть доступной, учитывать культурные особенности и предоставляться таким образом, чтобы быть доступной всем, и в частности тем, кто получает трансферт. Государства должны также обеспечивать наличие у ПДТ легко доступных, достаточно обеспеченных ресурсами и учитывающих культурные особенности механизмов обжалования. Получатели трансфертов должны иметь доступ к эффективным средствам правовой защиты в случаях сбоев в работе или злоупотреблений;**



- iii) **значимое участие:** государства должны обеспечить существование механизмов стимулирования значимого участия лиц, живущих в условиях нищеты, в процессе осуществления ПДТ. Создание основанных на участии каналов должно принимать во внимание местные властные структуры и обеспечивать включение особенно уязвимых групп. Результат осуществления важных и основанных на участии процессов должен приводить к устранению асимметрии власти между теми, кто получает блага, и теми, кто распределяет их, укрепляя возможности бенефициаров противостоять потенциальным политическим манипуляциям;
- c) **проводить дальнейшую оценку воздействия условных денежных трансфертов:** государства, связывающие условиями предоставления денежных трансфертов, должны обеспечивать, чтобы их осуществление не исключало и не подвергало дальнейшим нарушениям прав человека тех, кто не сумел выполнить установленные требования. Прежде чем обусловить предоставление денежных трансфертов государства и директивные органы должны провести глубокий анализ способности программ надлежащим образом следить за соблюдением и одновременным предоставлением социальных услуг, соответствующих потребностям населения, проживающего в условиях крайней нищеты;
- d) **упорядочить гендерную перспективу:** государства должны упорядочить гендерный фактор при разработке и осуществлении ПДТ. Они должны определять, влияют ли программы на авторитет и участие женщин в принятии решений и не укореняют ли они стереотипную и предвзятую оценку роли мужчин и женщин. Равенство между мужчинами и женщинами должно быть также одним из стандартов, с учетом которых оценивается эффективность ПДТ. Государства также должны улучшить сбор данных в разбивке по полу относительно воздействия ПДТ и обеспечить, чтобы их механизмы обжалования учитывали проблемы равенства полов.
- e) **интегрировать ПДТ в рамках более широкой межсекторальной политики, ориентированной на интересы детей:** государства должны обеспечить полную интеграцию ПДТ в широкий ряд социальных мероприятий, а деятельность публичных служб сориентировать на интересы детей в других областях, с тем чтобы повысить их влияние на жизнь детей. Особое внимание следует уделять некоторым уязвимым группам детей, таким как сироты, уличные дети, дети-инвалиды и дети, возглавляющие семьи. Государствам необходимо обеспечить одинаковое отношение ко всем детям без какой-либо дискриминации;

**f) интегрировать в системы социальной защиты ПДТ, осуществляемые для инвалидов: государства должны обеспечить интеграцию ПДТ для инвалидов в системы социальной защиты. Использование ПДТ в качестве меры для восполнения существенных пробелов в существующих различных национальных системах социальной защиты является приемлемым при том условии, что они разрабатываются в рамках стратегии, направленной на создание прогрессивных универсальных схем, обеспечивающих выполнение права на социальное обеспечение. Параллельно с трансфертами должны также планироваться особые меры по предотвращению дальнейшей изоляции уязвимых групп;**

**g) обеспечить международное сотрудничество в поддержку осуществления ПДТ: международное сотрудничество необходимо для совершенствования и распространения действия ПДТ по всем мире. В частности, в условиях экономического кризиса международная поддержка может играть решающую роль в защите с помощью ПДТ наиболее уязвимых групп населения. Сотрудничество в деле осуществления ПДТ должно руководствоваться стандартами прав человека и с особым вниманием рассматривать вопрос о долгосрочной интеграции трансфертов в национальные системы социальной защиты;**

**h) распространение действия систем социальной защиты: государства должны использовать ситуацию, порожденную нынешним финансовым кризисом, для выработки политического консенсуса по вопросу обеспечения достаточного уровня государственных расходов на социальную политику и меры вмешательства, включая расширение охвата населения социальным обеспечением, здравоохранением и образованием.**

-----