



Объединенные Нации
Права человека

Управление Верховного комиссара по правам человека

UN HABITAT
ЗА ЛУЧШЕЕ БУДУЩЕЕ ГОРОДОВ

Право на достаточное жилище



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

П р а в а ч е л о в е к а

Изложение
фактов №

21 /REV.1



Объединенные Нации
Права человека

Управление Верховного комиссара по правам человека

ПРАВО НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ

Изложение фактов № **21**/Rev.1

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

*

* *

Материал, содержащийся в настоящей публикации, можно беспрепятственно цитировать или перепечатывать при условии указания источника и направления экземпляра издания, содержащего воспроизведенный материал, в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу: Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland.

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Сокращения	iii
Введение	1
Глава	
I. ЧТО ЯВЛЯЕТСЯ ПРАВОМ НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ? ..	3
A. Ключевые аспекты права на достаточное жилище	3
B. Распространенные заблуждения относительно права на достаточное жилище	6
C. Связь между правом на достаточное жилище и другими правами человека	0
D. Каким образом принцип недискриминации применим к праву на достаточное жилище?	10
E. Право на достаточное жилище в международном праве прав человека	11
II. КАКИМ ОБРАЗОМ ПРАВО НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ ПРИМЕНИМО К КОНКРЕТНЫМ ГРУППАМ?	17
A. Женщины	17
B. Дети	20
C. Обитатели трущоб	22
D. Бездомные	23
E. Инвалиды	25
F. Перемещенные лица и мигранты	27
G. Коренные народы	30
III. В ЧЕМ СОСТОЯТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ И ОБЯЗАННОСТИ ДРУГИХ ПО ОТНОШЕНИЮ К ПРАВУ НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ?	32
A. Общие обязательства	33
B. Три типа обязательств	36
C. Обязанности других	38

IV. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ ГОСУДАРСТВ	42
A. Подотчетность и контроль на национальном уровне	42
B. Подотчетность на региональном уровне	47
C. Международный контроль.....	48
Приложение: Отдельные международные договоры и другие документы, касающиеся права на достаточное жилище	53

СОКРАЩЕНИЯ

ВПЛ	Внутренне перемещенные лица
МОТ	Международная организация труда
НПО	Неправительственные организации
НПУ	Национальные правозащитные учреждения
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ППЖООН	Программа Организации Объединенных Наций по реализации права на жилье
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций

Введение

В международном праве прав человека признается право каждого на достаточный жизненный уровень, в том числе на достаточное жилище. Несмотря на то, что это право занимает в международно-правовой системе центральное место, достаточного жилища лишены свыше миллиарда людей. Миллионы людей по всему миру живут в условиях, создающих угрозу для их жизни или здоровья, в перенаселенных трущобах и неформальных поселениях или в иных условиях, которые не способствуют обеспечению их прав человека и их достоинства. Ежегодно миллионы людей выселяются в принудительном порядке или оказываются под угрозой принудительного выселения из их домов.

Достаточное жилище было признано в качестве части права на достаточный жизненный уровень во Всеобщей декларации прав человека 1948 года и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года. В принятых с той поры других международных договорах по правам человека признаются или упоминаются право на достаточное жилище или некоторые его элементы, такие как принцип неприкосновенности жилища и невмешательства в частную жизнь.

Право на достаточное жилище касается всех государств, поскольку каждое из них ратифицировало по крайней мере один международный договор, где речь идет о достаточном жилище, и обязалось защищать право на достаточное жилище посредством принятия международных деклараций, планов действий и/или итоговых документов конференций. В конституциях нескольких государств защищается право на достаточное жилище или излагается общая обязанность государства обеспечивать всем достаточное жилище и достаточные жизненные условия. Суды различных правовых систем также принимали решение по делам, касающимся осуществления этого права, включая, например, принудительные выселения, защиту интересов квартиросъемщиков, дискриминацию в жилищном секторе или доступ к основным услугам, связанным с жильем.

Праву на достаточное жилище уделяется все более пристальное внимание и на международном уровне, в том числе правозащитными договорными органами, региональными правозащитными механизмами и Комиссией по правам человека (ныне ее заменяет Совет по правам человека), которая в 2000 году утвердила мандат Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень. Эти инициативы способствовали уточнению сферы охвата и содержания права на достаточное жилище.

В настоящем выпуске сначала объясняется, что представляет собой право на достаточное жилище, даются примеры того, что оно значит для

конкретных лиц и групп, а затем приводится информация о связанных с ним обязательствах государств. В заключение в нем дается общий обзор существующих национальных региональных и международных механизмов обеспечения подотчетности и контроля.

Настоящий совместный выпуск изложения фактов УВКПЧ/ООН-Хабитат является вторым в серии совместных публикаций Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и других партнеров Организации Объединенных Наций, посвященных экономическим, социальным и культурным правам. Первой публикацией было *Изложение фактов о праве на здоровье*, которое было издано совместно со Всемирной организацией здравоохранения; в настоящее время совместно с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций готовится изложение фактов о праве на продовольствие.

I. ЧТО ЯВЛЯЕТСЯ ПРАВОМ НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ?

A. Ключевые аспекты права на достаточное жилище

Комитет Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам особо указывает на то, что право на достаточное жилище не следует толковать узко. Скорее его следует расценивать как право на то, чтобы жить где-то в условиях безопасности, мира и уважения достоинства. Характеристики права на достаточное жилище разъясняются главным образом в принятых Комитетом замечаниях общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище и № 7 (1997) о принудительных выселениях¹.

- **Право на достаточное жилище предполагает наличие свобод.** Эти *свободы* включают в себя:
 - защиту от принудительных выселений и произвольного разрушения и уничтожения дома человека;
 - право быть свободным от произвольного вторжения в жилище, частную и семейную жизнь человека; и
 - право выбирать место своего жительства, определять, где жить человеку, и свободу передвижения.
- **Право на достаточное жилище предусматривает возможность пользоваться определенными правами.** Эти *права* включают в себя:
 - гарантированность проживания;
 - реституцию жилья, земли и имущества;
 - равный и недискриминационный доступ к достаточному жилищу;
 - участие в принятии решений по связанным с жилищем вопросам на национальном и общинном уровнях.
- **Достаточное жилище должно обеспечивать больше, чем просто четыре стены и крышу.** Прежде чем те или иные формы крова можно считать представляющими собой «достаточное жилище», должен быть выполнен ряд условий. Эти элементы являются столь же основополагающими, как и в целом предложение и наличие жилья. Для того чтобы жилище было достаточным, оно должно как минимум отвечать следующим критериям:

¹ Замечания общего порядка принимаются договорными органами исходя из опыта осуществляемого ими мониторинга. Они служат государствам экспертным заключением в отношении их обязательств, вытекающих из того или иного договора.

-
- *гарантированность проживания*: жилище не является достаточным, если обитателям в определенной мере не гарантируется проживание, что обеспечивает правовую защиту от принудительных выселений, преследования и иных угроз;
 - *наличие услуг, материалов, удобств и инфраструктуры*: жилище не является достаточным, если его обитатели не имеют доступа к безопасной питьевой воде, адекватной канализации, энергии для приготовления пищи, теплу, свету, системам хранения продуктов питания или удаления отходов;
 - *доступность*: жилище не является достаточным, если его стоимость ставит под угрозу возможность осуществления его обитателями других прав человека или подрывает эту возможность;
 - *пригодность жилища для проживания*: жилище не является достаточным, если оно не гарантирует физическую безопасность или не обеспечивает жильцам достаточную площадь, а также защиту от холода, сырости, жары, дождя, ветра, других угроз для здоровья и рисков, связанных с дефектами строительства;
 - *физическая доступность*: жилище не является достаточным, если не учитываются конкретные потребности групп, находящихся в неблагоприятном и маргинализированном положении;
 - *местонахождение*: жилище не является достаточным, если оно отрезано от возможностей трудоустройства, медицинских услуг, школ, детских учреждений и других социальных объектов или если оно расположено в загрязненных или опасных районах;
 - *адекватность с точки зрения культуры*: жилище не является достаточным, если при его строительстве не уважается и не учитывается культурная самобытность.
- **Защита от принудительных выселений.** Защита от принудительных выселений является ключевым элементом права на достаточное жилище и тесно связана с гарантированностью проживания.

Принудительные выселения определяются как «постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите»². По данным Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат),

² Замечание общего порядка № 7, в котором далее говорится, что «запрещение принудительных выселений, однако, не относится к выселениям, осуществляемым в принудительном порядке в соответствии с законом и согласно положениям международных пактов в области прав человека» (пункт 3).

ежегодно по меньшей мере 2 млн. человек в мире подвергаются принудительному выселению, а миллионы живут под угрозой принудительного выселения³.

Принудительные выселения осуществляются при самых разных обстоятельствах и по самым разным причинам, например для того, чтобы освободить территорию под проекты, связанные с застройкой и строительством объектов инфраструктуры, реконструкцией или благоустройством городов или проведением престижных международных мероприятий, а также в результате конфликта из-за прав на землю, вооруженных конфликтов или сложившейся в обществе практики дискриминации. Принудительные выселения, как правило, сопровождаются применением насилия и несоразмерно сильно затрагивают бедных, которые из-за этого страдают от нарушения других прав человека. Во многих случаях принудительные выселения еще более усугубляет проблему, ради решения которой они предположительно и осуществлялись.

Какими бы ни были их причины, принудительные выселения можно считать грубейшим нарушением прав человека и очевидным нарушением права на достаточное жилище. Массовые выселения в целом можно оправдать лишь в самых исключительных обстоятельствах и лишь тогда, когда они осуществляются согласно соответствующим принципам международного права.

Гарантии в случае выселений

В тех случаях, когда выселение может быть оправданным из-за того, что жилец систематически не вносит арендную плату или причиняет ущерб имуществу без уважительной причины, государство должно обеспечивать, чтобы выселение осуществлялось законным, разумным и соразмерным образом и согласно международному праву. У тех, кого выселяют, должны быть эффективные возможности и средства правовой защиты, включая получение адекватной компенсации за любую недвижимость или личное имущество, затрагиваемые выселением. Выселения не должны приводить к тому, что люди оказываются бездомными или подверженными нарушениям других прав человека.

В целом международное право прав человека требует, чтобы правительства, прежде чем осуществлять выселение, изучали все возможные альтернативные варианты, с тем чтобы избежать или, по крайней мере, минимизировать необходимость применения силы. В тех случаях, когда выселение осуществляется в качестве

³ UN-Habitat, Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security (Nairobi, 2007).

крайней меры, затронутым лицам должны обеспечиваться эффективные процессуальные гарантии, которые могут оказывать сдерживающий эффект на планируемое выселение. К их числу относятся:

- возможность проведения реальных консультаций;
- надлежащее и заблаговременное уведомление;
- информирование в разумные сроки о планируемых выселениях;
- присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения;
- наличие надлежащего удостоверения личности у всех лиц, осуществляющих выселение;
- недопустимость проведения выселения в условиях плохой погоды или в ночное время;
- обеспечение средств правовой защиты;
- предоставление правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав.

В. Распространенные заблуждения относительно права на достаточное жилище

- **Право на достаточное жилище НЕ требует, чтобы государство строило жилье для всего населения.** Одно из наиболее распространенных заблуждений в отношении права на достаточное жилище заключается в том, что оно требует, чтобы государство строило жилье для всего населения, и что люди, не имеющие жилья, автоматически могут требовать от правительства дом. Хотя в большинстве стран правительства в той или иной мере вовлечены в жилищное строительство, право на достаточное жилище, вполне очевидно, не обязывает правительства заниматься созданием всего жилого фонда страны.

Вместо этого право на достаточное жилище предусматривает меры, которые необходимы для того, чтобы предотвращать бездомность, запрещать принудительные выселения, бороться с дискриминацией, уделять особое внимание наиболее уязвимым и маргинализированным группам, обеспечивать всем гарантированность проживания и гарантировать, чтобы жилище каждого было достаточным. Эти меры могут требовать вмешательства со стороны правительства на самых разных уровнях: законодательном, административном, стратегическом

или бюджетном. Это право может быть реализовано за счет применения стимулирующего подхода к задаче обеспечения кровом, когда правительство вместо того, чтобы играть роль субъекта, предоставляющего жилье, становилось субъектом, оказывающим содействие усилиям всех участников процесса строительства и благоустройства жилья. Организация Объединенных Наций способствует осуществлению политики, стратегий и программ на основе стимулирующего подхода с 1988 года в рамках Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года.

Вместе с тем в каких-то конкретных случаях может возникать необходимость в том, чтобы государство оказывало помощь напрямую, в том числе посредством предоставления жилья или выплаты пособия на жилье, в частности людям, пострадавшим от (стихийных или антропогенных) бедствий, и наиболее уязвимым членам общества. С другой стороны, некоторые меры, необходимые для того, чтобы гарантировать право на достаточное жилище, требуют всего лишь того, чтобы правительство воздерживалось от некоторых видов практики или действий.

- **Право на достаточное жилище НЕ является исключительно программной задачей на долгосрочную перспективу.** Другим заблуждением является то, что право на достаточное жилище не налагает на государства безотлагательные обязательства. В действительности, государства обязаны предпринимать все возможные усилия в рамках имеющихся ресурсов для претворения в жизнь права на достаточное жилище и незамедлительно предпринимать все возможные шаги в этом направлении. Несмотря на имеющиеся ограничения ресурсов, осуществление некоторых обязательств приводит к немедленным результатам: такие обязательства связаны с гарантией права на достаточное жилище в условиях недопущения дискриминации, с разработкой конкретных законодательных норм и планов действий, с осуществлением усилий по предотвращению принудительных выселений или с обеспечением всем определенной гарантированности проживания.
- **Право на достаточное жилище НЕ запрещает осуществление проектов застройки, в результате чего может происходить перемещение людей.** Иногда можно услышать мнение о том, что меры по защите от принудительных выселений предусматривают запрет на осуществление проектов застройки или модернизации, влекущих за собой перемещение людей. Неизбежно возникает необходимость осуществления перепланировки некоторых районов в растущих городах и приобретения государственным учреждениями земли под общественное пользование и объекты инфраструктуры. Право на достаточное жилище не препятствует

осуществлению такой застройки, но налагает при этом определенные условия и процедурные ограничения. Важно то, каким образом задумываются, разрабатываются и реализуются такие проекты. Очень часто они осуществляются в лучшем случае при минимальных консультациях с теми, кого они затрагивают, с ограниченным учетом их потребностей и без особого стремления выйти на такие решения, которые позволяли бы минимизировать масштабы выселений и возникающей в результате дезорганизации нормальной деятельности.

- **Право на достаточное жилище - это НЕ то же самое, что право собственности.** Иногда высказывается мнение о том, что право на достаточное жилище равнозначно праву собственности или имущественным правам. Некоторые также утверждают, что право на достаточное жилище ставит под угрозу право собственности. Право владеть собственностью закреплено во Всеобщей декларации прав человека и других договорах по правам человека, таких, как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5 d) v)) и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 16 h)), хотя в двух пактах оно отсутствует⁴.

Право на достаточное жилище шире, чем право владеть собственностью, поскольку оно охватывает права, не связанные со владением, и призвано обеспечивать, чтобы *каждый* имел безопасное место для проживания в условиях мира и уважения достоинства, включая тех, кто не владеет собственностью. Гарантированность проживания, являющаяся краеугольным камнем права на достаточное жилище, может обеспечиваться в самых различных формах, в том числе и тогда, когда речь идет об арендуемом жилье, кооперативном жилье, съемном жилье; жилье, приобретенном в собственность, жилье, выделенном в чрезвычайных ситуациях; жилье в неформальных поселениях. Она как таковая не ограничивается выдачей официальных правовых титулов⁵. Ввиду того что право на достаточное жилище обеспечивает более широкую защиту, упор лишь на имущественные права может на деле приводить к нарушениям права на достаточное жилище, например из-за принудительных выселений обитателей трущоб, расположенных на частной собственности. С другой стороны, защита права собственности может иметь

⁴ Право собственности закреплено также в Американской конвенции о правах человека (статья 21), Африканской хартии прав человека и народов (статья 14) и Хартии основных прав Европейского союза (статья 17).

⁵ Деятельность Глобальной сети разработчиков средств землеустройства (ГСПСЗ), содействие которой оказывается по линии ООН-Хабитат, ориентирована на применение более целостного подхода к земельным вопросам путем усиления глобальной координации, в том числе посредством разработки целого комплекса земельных прав, вместо уделения внимания лишь выдаче индивидуальных земельных титулов. См. www.gln.net.

принципиально важное значение для обеспечения того, чтобы определенные группы имели возможность воспользоваться своим правом на достаточное жилище. Признание равных прав супругов на собственность домохозяйства, например, часто является важным фактором при обеспечении того, чтобы женщины имели равный и недискриминационный доступ к достаточному жилищу.

- **Право на достаточное жилище - это НЕ то же самое, что и право на землю.** Иногда утверждается, что право на достаточное жилище равноценно праву на землю. Доступ к земле может являться принципиально важным элементом реализации права на достаточное жилище, особенно в сельских районах или применительно к коренным народам. Недостаточное жилище или практика принудительных выселений может стать причиной лишения доступа к земле и ресурсам, находящимся в общей собственности. Для осуществления права на достаточное жилище как такового в определенных случаях может потребоваться обеспечение доступа к земле и контроля над ней. Однако в настоящее время в международном праве прав человека наличие самостоятельного права на землю не признается⁶.
- Право на достаточное жилище включает в себя обеспечение доступа к адекватным услугам. Право на достаточное жилище не означает лишь то, что сама конструкция дома должна быть адекватной. Должен быть также устойчивый и недискриминационный доступ к удобствам, имеющим принципиально важное значение для здоровья, безопасности, комфорта и питания. К примеру, должен быть доступ к безопасной питьевой воде, энергии для приготовления пищи, теплу, освещению, системам санитарии и гигиены, хранения продуктов питания, удаления отходов и канализации, а также к аварийным службам.

C. Связь между правом на достаточное жилище и другими правами человека

Права человека взаимозависимы, неделимы и взаимосвязаны. Иными словами, нарушение права на достаточное жилище может затронуть осуществление широкого круга других прав человека и наоборот.

Доступ к достаточному жилищу может быть предварительным условием для осуществления нескольких прав человека, включая право на труд,

⁶ Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень Милуна Котари (A/HRC/4/18, пункты 26 и 31). Специальный докладчик признал и особо отметил важное значение земли как “важнейшего элемента” права на достаточное жилище и обратился к Совету по правам человека с призывом обеспечить “признание права человека на землю в рамках международного права прав человека”.

право на здоровье, право на социальное обеспечение, право голоса, право на неприкосновенность частной жизни или право на образование. Возможность заработать себе на жизнь может быть серьезно подорвана, если человек был перемещен после принудительного переселения в место, где нет возможности трудоустройства. Без документа, подтверждающего местожительство, бездомные могут быть лишены возможности голосовать, пользоваться социальными услугами или получать медицинскую помощь. Школы могут отказывать в приеме детей из трущоб, поскольку их поселения не имеют официального статуса. Недостаточное жилище может иметь последствия для права на охрану здоровья; например, если в домах или поселениях питьевая вода и средства санитарии имеются в ограниченном объеме или отсутствуют вообще, их жители могут заболеть серьезной болезнью.

Принудительные выселения могут иметь последствия для осуществления нескольких прав человека, включая право на образование и право на личную безопасность. Принудительное выселение часто приводит к тому, что дети вынуждены прервать или вообще прекратить посещение школ. Психологическая травма, полученная в результате принудительного выселения, может сказываться на способности ребенка посещать занятия. В ходе принудительных выселений люди нередко подвергаются преследованиям или избиениям и иногда становятся жертвами бесчеловечного обращения или погибают. Накануне, в ходе и после выселения в наиболее уязвимом положении в плане подверженности насилию, включая сексуальное насилие, оказываются женщины и девочки.

Вместе с тем право на достаточное жилище может зависеть от того, в какой степени гарантированы другие права человека. Доступ к жилищу оказывается под наибольшей угрозой у тех, кто лишен права на образование, труд или социальное обеспечение. Усилия по улучшению жилищных условий и защите от принудительных выселений нередко зависят от подачи жалоб пострадавшими. В тех случаях, когда права на свободу выражения мнения, собраний или ассоциацию не уважаются, резко сокращаются возможности отдельных лиц и общин выступать за улучшение условий жизни. Правозащитники, выступающие за защиту прав отдельных лиц и общин на достаточное жилище, подвергаются насилию, произвольным арестам и произвольному и длительному заключению под стражу.

D. Каким образом принцип недискриминации применим к праву на достаточное жилище?

Дискриминация означает любое обособление, исключение или ограничение на основе характерных особенностей человека, таких, как раса, религия, возраст или пол, что имеет своим следствием или

целью затруднение или аннулирование признания, осуществления или применения прав человека и основных свобод. Она связана с маргинализацией определенных групп населения и, как правило, коренится в структурном неравенстве внутри общества.

Что касается жилья, то дискриминация может проявляться в дискриминационных законах, программах или мерах; правилах зонирования; выработке политики в узком кругу; лишении жилищных льгот; отказе в гарантиях проживания; отсутствии доступа к кредитам; ограниченном участии в процессе принятия решений; или отсутствии защиты от дискриминационной практики, которой придерживаются частные субъекты.

Недискриминация и равенство являются основополагающими принципами прав человека и критическими важными составляющими права на достаточное жилище. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (пункт 2 статьи 2) приводится следующий неполный перечень оснований для дискриминации: раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иное обстоятельство. В соответствии с мнением Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в понятие «иное обстоятельство» могут входить инвалидность, состояние здоровья (например, ВИЧ/СПИД) или сексуальная ориентация. Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище также особо отмечал, что дискриминация и сегрегация в жилищной сфере могут вытекать из нищеты и экономической маргинализации.

Последствия дискриминации усугубляются в тех случаях, когда человек подвергается воздействию двойной или многократной дискриминации, например дискриминации по признаку пола и расы, национального происхождения или инвалидности. Комитет подчеркнул важное значение устранения этого вида дискриминации в своем Замечании общего порядка № 16 (2005) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами.

На государствах лежит обязательство запрещать и искоренять дискриминацию по любым признакам и де-юре и де-факто обеспечивать равенство в доступе к достаточному жилищу и защиту от принудительного выселения.

Е. Право на достаточное жилище в международном праве прав человека

Право на достаточное жилище является правом человека, признаваемым в международном праве прав человека как часть права на достаточный

жизненный уровень. Впервые ссылка на него делается в пункте 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, который, согласно широко распространенному мнению, является центральным механизмом защиты права на достаточное жилище, говорится о *праве каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни* (статья 11).

Как отмечалось выше Комитет принял замечания общего порядка о праве на достаточное жилище и по связанным с жилищем вопросам, в частности свои замечания общего порядка № 4, 7 и 16, в которых дается авторитетное толкование положений Пакта.

В других международных договорах по правам человека право на достаточное жилище рассматривается несколько по-иному. Одни являются общеприменимыми, в то время как другие охватывают права человека конкретных групп, таких, как женщины, дети, коренные народы, трудящиеся-мигранты и члены их семей или инвалиды.

Другие международные договоры по правам человека, в которых признается право на достаточное жилище

- Конвенция о статусе беженцев 1951 года (статья 21)
- Конвенция Международной организации труда № 117 об основных целях и нормах социальной политики 1962 года (статья 5 (2))
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года (статья 5 е) iii))
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (статья 17)
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года (статьи 14 (2) и 15 (2))
- Конвенция о правах ребенка 1989 года (статьи 16 (1) и 27 (3))
- Конвенция Международной организации труда № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, 1989 года (статьи 14, 16 и 17)
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года (статья 43 (1) d))
- Конвенция о правах инвалидов 2006 года (статьи 9 и 28)

На региональном уровне право на достаточное жилище признается в Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977 года), Африканской хартии прав и основ благосостояния ребенка (1990 года) и пересмотренной Европейской социальной хартии (1996 года). Хотя в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 года), Европейской социальной хартии 1961 года, Американской конвенции о правах человека 1969 года и Африканской хартии прав человека и народов (1981 года) нет прямой ссылки на право на достаточное жилище, в судебной практике защита этого права вытекает из осуществления других прав человека, таких, как право на неприкосновенность частной жизни, право собственности и на спокойное пользование собственностью и право на защиту семьи.

Право на достаточное жилище согласно Африканской хартии прав человека и народов

В решении по делу *Центр действий по осуществлению социальных и экономических прав и Центр по экономическим и социальным правам против Нигерии* (сообщение № 155/96) Африканская комиссия по правам человека и народов пришла к выводу о том, что, хотя право на достаточное жилище в Хартии прямо не признается, его можно вывести из других прав:

Хотя право на жилище или кров в Африканской хартии прямо не предусмотрено, естественным следствием сочетания положений, предусматривающих защиту права на максимально возможный уровень физического и психического здоровья, ..., права собственности и защиту семьи, является запрет на произвольное разрушение домов, поскольку, когда уничтожается жилище, это негативно сказывается на собственности, здоровье и семейной жизни. В этой связи отмечается, что право на кров или жилище вытекает из Хартии в силу комбинированного эффекта статей 14, 16 и 18 (1).

Конкретные положения в отношении права на достаточное жилище изложены также в некоторых международных руководящих указаниях и принципах. Хотя они не имеют обязательную силу, они служат полезным руководством применительно к осуществлению права на достаточное жилище, особенно в отношении конкретных групп, таких, как трудящиеся, беженцы и внутренне перемещенные лица, пожилые люди и коренные народы⁷. Особо актуальными являются *Основные принципы*

⁷ Принципы Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей, Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны; Рекомендация МОТ № 115 о жилищном строительстве для работников и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития, которые были разработаны в рамках мандата Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище. В них излагаются обязательства государств обеспечивать защиту против принудительных выселений, а также конкретные обязательства до, в ходе и после выселений по соображениям развития.

Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития

22. Государства должны принять законодательные и политические меры, запрещающие выселения, которые не согласуются с их международными обязательствами в области прав человека...

32. ...Прежде чем приступить к осуществлению проектов, которые могут потребовать выселения или перемещения населения по соображениям развития, следует провести их всестороннюю и комплексную оценку... Оценка последствия выселений должна включать в себя также изучение альтернатив и стратегий сведения к минимуму причиняемого ущерба.

37. В процессах городского и сельского планирования и развития должны участвовать все те, кто может быть ими затронут...

38. Государствам следует изучать все возможные альтернативы выселению...

52. ...компетентные органы должны как минимум обеспечить, чтобы выселяемые лица или группы лиц... имели постоянный гарантированный доступ к: а) важнейшим продуктам питания, питьевой воде и средствам санитарии; b) минимально необходимому крову и жилью; c) соответствующей одежде; d) медицинским услугам первой необходимости; e) источникам средств к существованию; f) корму для скота и являющимся общественным достоянием ресурсам, от которых они зависели в прежнее время; и g) услугам в области образования для детей и учреждениям по уходу за ними...

55. Выбранные места для переселения должны отвечать требованиям к достаточному жилищу с точки зрения международного права прав человека...

Многочисленные конференции, декларации и планы действий, такие, как Ванкуверская декларация о населенных пунктах (1976 года), Повестка дня на XXI век (1992 года), Стамбульская декларация по населенным пунктам (1996 года), Повестка дня Хабитат (1996 года) и Декларация

тысячелетия и цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (2000 года), способствовали уточнению различных аспектов права на достаточное жилище и подтвердили приверженность государств делу его реализации.

Повестка дня Хабитат

Итоговые документы Конференции Хабитат II - Стамбульская декларация и Повестка дня Хабитат - представляют собой основу, позволяющую увязывать развитие населенных пунктов с осуществлением прав человека в целом и жилищных прав в частности. В повестке дня Хабитат говорится, что *в рамках общего контекста стимулирующих подходов правительства должны осуществлять соответствующие действия для того, чтобы поощрять, защищать и обеспечивать полную и последовательную реализацию права на надлежащее жилье* (пункт 61).

В международном гуманитарном праве также предусмотрена особая защита права на достаточное жилище в ходе международных и немеждународных вооруженных конфликтов⁸. В Римском статуте Международного уголовного суда в качестве военного преступления признается незаконное, бессмысленное и крупномасштабное уничтожение и присвоение имущества, не вызванное военной необходимостью (статья 8).

Наконец, о праве на достаточное жилище прямо говорится в конституциях некоторых стран, включая Бельгию, Сейшельские Острова, Уругвай и Южную Африку⁹. В конституциях других стран говорится об общей ответственности государства по обеспечению достаточного жилища и условий жизни для всех¹⁰.

⁸ Четвертая Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (статья 53); Протокол I (статья 69); и Протокол II (статья 17).

⁹ См. также конституции Гаити, Гайаны, Гондураса, Ирана (Исламской Республики), Испании, Мали, Мальдивских Островов, Мексики, Никарагуа, Панамы, Парагвая, Перу, Португалии, Российской Федерации, Сан-Томе и Принсипи и Эквадора.

¹⁰ См. конституции Аргентины, Бангладеш, Бразилии, Буркина-Фасо, Венесуэлы (Боливарианской Республики), Вьетнама, Гватемалы, Доминиканской Республики, Колумбии, Коста-Рики, Непала, Нигерии, Нидерландов, Пакистана, Польши, Республики Корея, Сальвадора, Турции, Филиппин, Финляндии, Швейцарии, Швеции и Шри-Ланки.

Право на достаточное жилище в конституциях ряда стран

Конституция Мексики 1917 года (с поправками, внесенными в 1983 году)

Статья 4

[...] Каждая семья имеет право на достойное и надлежащее жилье. Законом устанавливаются средства и меры, необходимые для достижения этой цели. [...]

Конституция Португалии 1976 года (четвертая редакция на основе Конституционного закона № 1/97 от 20 сентября 1997 года)

Статья 65. Жилище и урбанизация

(1) Все имеют право на жилище соответствующей площади для себя и своей семьи, благоустроенное и отвечающее санитарным требованиям, охраняющее частный характер личной и семейной жизни.

Конституция Российской Федерации 1993 года

Статья 40

(1) Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

Конституция Южной Африки 1996 года

Статья 26. Жилище

- (1) Каждый имеет право на доступ к достаточному жилищу.
- (2) Государство должно принимать разумные законодательные и иные меры, в рамках имеющихся в его распоряжении ресурсов, в целях обеспечения постепенной реализации этого права.
- (3) Никто не может быть выселен из своего дома и никакой дом не может быть разрушен без постановления суда, вынесенного с учетом всех соответствующих обстоятельств. Произвольные выселения законодательством не допускаются.

Статья 28. Дети

(1) Каждый ребенок имеет право на... кров...

См. United Nations Housing Rights Programme, "Report No. 1: Human rights legislation: Review of international and national legal instruments" (2002).

II. КАКИМ ОБРАЗОМ ПРАВО НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ ПРИМЕНИМО К КОНКРЕТНЫМ ГРУППАМ?

Некоторые группы или лица сталкиваются с особыми трудностями при осуществлении своего права на достаточное жилище из-за того, кем они являются, а также в силу дискриминации или стигматизации, или в силу сочетания этих факторов. Для того чтобы действенным образом защищать право на жилище, необходимо уделять внимание конкретному положению лиц и групп, в частности тех, кто находится в уязвимом положении. Государствам следует принимать позитивные меры в целях недопущения их намеренной или фактической дискриминации. К примеру, им следует подстраивать свои законы и политику под интересы наиболее нуждающихся, а не просто ориентировать их на группы большинства.

Приводимая ниже информация по конкретным группам призвана помочь проиллюстрировать то, что означают на практике стандарты, касающиеся права на достаточное жилище.

A. Женщины

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Статья 14 (2)

Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в сельских районах, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин их участие в развитии сельских районов и в получении выгод от такого развития, и в частности обеспечивают таким женщинам право:

[...]

h) пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями, санитарными услугами, электро- и водоснабжением, а также транспортом и средствами связи.

Статья 15 (2)

Государства-участники предоставляют женщинам одинаковую с мужчинами гражданскую правоспособность и одинаковые возможности ее реализации. Они, в частности, обеспечивают им равные права при заключении договоров и управлении имуществом, а также равное отношение к ним на всех этапах разбирательства в судах или трибуналах.

Хотя данные отсутствуют, а цифры вывести непросто, существует широко распространенное мнение о том, что женщины составляют значительную долю тех, кто лишен достаточного жилища. Женщины сталкиваются с дискриминацией во многих аспектах жилья в силу того, что они являются женщинами или в силу иных факторов, таких, как нищета, возраст, классовое происхождение, сексуальная ориентация или этническое происхождение. Во многих частях мира, особенно в сельских районах, осуществление женщинами права на достаточное жилище нередко зависит от наличия у них доступа к земле и собственности и контроля над ними.

Дискриминация в отношении женщин в секторе жилья может быть результатом, например: дискриминационных законов; нейтральных в гендерном плане законов и политики, в которых не учитываются особые обстоятельства женщин (такие, как их уязвимость в плане сексуального и гендерного насилия); преобладания законов и практики на основе обычного права, которые дискриминируют женщин; предвзятого отношения в судах и органах государственного управления; отсутствия доступа к средствам правовой защиты, информации или процессам принятия решений; и незнания своих прав. В основе этой дискриминации лежат структурные и исторические факторы.

Женщины сталкиваются с серьезнейшей дискриминацией в вопросе гарантированности права на проживание. Независимо от формы гарантий право на проживание нередко толкуется, фиксируется или регистрируется по фамилии мужчины, из-за чего женщины зависят в плане гарантированности проживания от своих родственников мужского пола. Кроме того, хотя коллективные формы гарантирования права на проживание могут охватывать и женщин, в процессах принятия решений часто доминируют мужчины.

Без контроля над жильем, землей или собственностью степень личной или экономической автономии женщин является незначительной, и они более уязвимы в плане плохого обращения в семье, общине и обществе в целом. Когда доступ женщин к жилью, земле или собственности зависит от третьего лица, их супругов, братьев, отцов или родственников-мужчин, они становятся уязвимы в плане бездомности, нищеты и нужды, если отношения с ними прекращаются.

Женщины и наследство

Во многих районах мира женщины и девочки сталкиваются с укоренившейся дискриминацией в вопросах наследства, что может серьезным образом сказываться на осуществлении ими права на достаточное жилище. Такая дискриминация может быть закреплена в статутном или обычном праве на практике, когда за женщинами не признаются равные с мужчинами права в вопросах наследства. В результате женщины либо получают меньшую по сравнению с родственниками-мужчинами долю, либо просто лишаются наследства, оставленного умершими супругами или отцами.

В контексте наследства широко распространенным явлением становится насилие, поскольку собственность женщины может быть насильно отнята родственниками, что часто сопровождается физическим и психологическим насилием и надолго наносит душевную травму. Родственники часто безнаказанно жестоко обращаются со вдовами, поскольку эти вопросы считаются личным внутрисемейным делом.

Если женщина решает бороться за свое наследство, то ей может грозить насилие со стороны родственников мужа или даже со стороны всей общины. В целом женщине, претендующей на наследство, может грозить социальная изоляция не только со стороны семьи, но и со стороны общины.

См. «Женщины и достаточное жилище: Исследование Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, Милун Котари» (E/CN.4/2005/43, пункты 59-61).

Хотя принудительные выселения касаются как мужчин, так и женщин, женщины, как правило, оказываются затронутыми ими в непропорционально значительной степени. Женщины часто подвергаются насилию и сильному эмоциональному стрессу до, в ходе и после выселения в силу их тесной привязанности к дому и их роли в качестве лиц, обеспечивающих уход за всей семьей¹¹. Выселение может сопровождаться словесной бранью, избиениями и изнасилованием. После выселения женщины нередко становятся уязвимыми в плане плохого обращения, особенно если они вынуждены переселяться в неадекватное жилище, нередко в неформальных поселениях. Отсутствие крова и возможности уединиться в таких поселениях может приводить к большей

¹¹ «Экономическая и социальная политика и ее воздействие на насилие в отношении женщин» (E/CN.4/2000/68/Add.5).

подверженности сексуальному и иному насилию. Когда жилищные условия являются неадекватными, женщины нередко оказываются затронутыми этим в непропорционально значительной степени. Например, если водоснабжение и санитарные услуги являются неадекватными, женщины обычно отвечают за сбор воды, и нередко у них уходит до четырех часов в день на ходьбу, стояние в очереди и переноску воды.

Установлено, что бытовое насилие является одной из главных причин, по которой женщины и дети становятся бездомными, особенно если сотрудники правоохранительных органов или сама правовая система не обеспечивают достаточный уровень защиты. И напротив, боязнь стать бездомными может вынуждать женщин продолжать сохранять отношения с теми, кто жестоко с ними обращается.

В. Дети

Здоровье, успехи в учебе и общее благосостояние детей в значительной степени зависят от качества жилища, в котором они живут. Отсутствие достаточного жилища, принудительные выселения или бездомность, как правило, серьезно влияют на детей в силу наличия у них особых потребностей, сказываясь на их росте и развитии и на осуществлении ими всего спектра прав человека, включая право на образование, здоровье и личную безопасность.

В своем докладе «Положение детей в мире, 2005 год» Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) сообщил, что более одного из каждых трех детей в развивающемся мире - а это свыше 640 млн. детей - живут в жилище, не являющемся достаточным. Ввиду распространенности и воздействия явления бездомности и недостаточного жилища на детей Комитет Организации Объединенных Наций по правам ребенка особо отметил универсальный характер права на достаточное жилище, подчеркнув, что оно применимо к каждому ребенку без каких-либо различий и ограничений.

Конвенция о правах ребенка

Статья 16 (1)

Ни один ребенок не может быть объектом произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконного посягательства на его честь и репутацию.

Статья 27

1. Государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка.
2. Родитель(и) или другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка.
3. Государства-участники в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права и, в случае необходимости, оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем.
4. [...]

Наиболее заметным признаком отсутствия у детей крова часто является наличие миллионов беспризорных детей, на осуществление ими права на достаточное жилище особо влияют и другие ситуации. Скученность, стесненность, шум или ветхость жилья серьезно подрывают развитие и здоровье детей, а также их возможность учиться или играть. Результаты проведенных исследований свидетельствуют о том, что отсутствие достаточного жилища приводит к повышению уровня смертности детей в возрасте до пяти лет, в то время как наиболее серьезной формой химического загрязнения, затрагивающего здоровье детей в странах с низким и средним уровнем доходов, является загрязненность воздуха внутри помещений, в частности из-за плит плохого качества и плохой вентиляции¹².

Важнейшее значение для охраны здоровья детей является наличие в

¹² UNICEF, *Poverty and exclusion among urban children*, Innocenti Digest No. 10 (Florence, 2002), p. 10.

доме доступа к основным услугам, таким как безопасная питьевая вода и адекватные санитарные услуги. Желудочно-кишечные заболевания ежегодно уносят жизни приблизительно 2 млн. детей; 80-90% этих случаев объясняются загрязненностью воды и неадекватными санитарными условиями. Отсутствие безопасной питьевой воды в доме или рядом с домом может означать, особенно для девочек, долгую дорогу к отдаленным источникам воды для ее сбора, нередко в ущерб их образованию и с риском подвергнуться домогательствам и другим опасностям.

Важнейшее значение для обеспечения доступа детей к дошкольным учреждениям, школам, медицинским центрам и другим услугам зависит и от того, где находится жилище. Если поселения расположены далеко от школ и если транспорт либо отсутствует, либо слишком дорог, детям трудно получить образование или медицинскую помощь.

Особо влияет на детей бездомность, которая подрывает их рост, развитие и безопасность. Бездомные дети могут быть подвержены целому ряду проблем эмоционального характера, включая чувство тревоги, бессонницу, агрессию и замкнутость. Если у них нет постоянного адреса, то это может серьезно сказаться и на их доступе к основным услугам, таким как медицинская помощь и образование. Дети, живущие и работающие на улице, особо подвержены угрозам, домогательствам и насилию со стороны частных лиц и полиции.

Принудительные выселения, как правило, затрагивают всю семью, но особенно сильно сказываются на детях. После принудительных выселений семейная стабильность часто оказывается под угрозой и появляется риск потери средств к существованию. Считается, что принудительные выселения оказывают на развитие детей воздействие, схожее с воздействием вооруженных конфликтов¹³.

С. Обитатели трущоб

По существующим оценкам, на конец 2008 года в городах проживала половина жителей нашей планеты, многие из которых без доступа к адекватной инфраструктуре и услугам. ООН-Хабитат отмечает, что к числу наиболее уязвимых жителей городов мира относятся 1 млрд. бедняков, живущих в трущобах. Более 930 млн. обитателей трущоб живут в развивающихся странах, где на их долю приходится 42% городского населения. Эта доля особенно высока в районах Африки к югу от Сахары, где обитатели трущоб составляют 72% населения, и в Юго-Восточной Азии, где их доля составляет 59%.

¹³ T. Rahmatullah, *The Impact of Evictions on Children: Case Studies from Phnom Penh, Manila and Mumbai* (New York, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and The Asian Coalition for Housing Rights, 1997).

Трущобы страдают от отсутствия долговечного жилья, нехватки жилой площади, отсутствия чистой воды, отсутствия доступа к адекватным санитарным услугам и т.д. В силу неформального характера их поселений обитатели трущоб часто лишены гарантированности проживания, в связи с чем они находятся в уязвимом положении с точки зрения принудительных выселений, угроз и других форм преследования. ООН-Хабитат сообщает, что ежегодно принудительным выселениям подвергаются порядка 2 млн. людей, большинство из которых являются обитателями трущоб. Принудительные выселения часто имеют для обитателей трущоб катастрофические последствия, когда они оказываются бездомными или подвергаются еще большему обнищанию.

Власти - как на национальном, так и на местном уровнях - нередко неохотно распространяют основные услуги на трущобы именно из-за того, что те являются неформальными поселениями. В результате обитатели трущоб редко имеют доступ к безопасной питьевой воде, адекватным санитарным услугам или электроснабжению, а уборка мусора либо носит ограниченный характер, либо вообще не производится. Поскольку трущобы не подсоединены к водопроводным системам, обитатели трущоб нередко платят за воду в пять-десять раз больше, чем городские жители с более высоким уровнем доходов¹⁴.

Благоустройство трущоб признано в качестве эффективного средства улучшения жилищных условий обитателей трущоб. Согласно определению, выработанному «Союзом городов», международным объединением городов, созданным по инициативе Всемирного банка и ООН-Хабитат в 1999 году, речь идет о «физическом, социальном, экономическом, организационном и экологическом благоустройстве, осуществляемом совместными усилиями на местном уровне горожанами, общинными группами, деловыми кругами и местными органами власти»¹⁵. Программы благоустройства трущоб могут способствовать реализации права обитателей трущоб на достаточное жилище, если они обеспечивают гарантированность проживания всем, включая квартиросъемщиков; учитывают права женщин и обеспечивают недискриминацию в системах таких гарантий; и обеспечивают полное и конструктивное участие затрагиваемых общин.

D. Бездомные

По мнению Специального докладчика по вопросу о праве на достаточное жилище, бездомность, «вероятно, служит наиболее наглядным и самым верным признаком отсутствия уважения права на достаточное жилище».

¹⁴ UNDP, *Human Development Report 2006, Beyond scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis* (New York, 2006), pp. 52–53.

¹⁵ World Bank and UNCHS (Habitat), *Cities Alliance for Cities Without Slums: Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale*, Special Summary Edition (1999), p. 2 (available at: www.citiesalliance.org).

Какого-либо согласованного на международном уровне определения бездомности не существует. Определения даются самые разные: начиная с узкого определения, согласно которому бездомность приравнивается к «отсутствию крыши над головой», и кончая широким определением, в основе которого лежат достаточное жилище, риск стать бездомным, период времени, проведенный в бездомном состоянии, и обязанности по принятию мер в целях облегчения сложившегося положения. Чисто в статистических целях Организация Объединенных Наций определяет бездомное хозяйство как «хозяйство, не имеющее крова, подпадающего под категорию жилых помещений. Члены этих хозяйств носят свои пожитки с собой, спят, где придется - на улице, в подъездах или на пирсах, или в любом другом случайном месте»¹⁶. Специальный докладчик по вопросу о праве на достаточное жилище отметил, что узкие определения являются неадекватными и что в развивающихся странах наиболее широко используются определения бездомности, в рамках которых одним из признаков, характеризующих участь бездомных, считается их социальное отчуждение. В этой связи ООН-Хабитат подчеркивает, что бездомность означает не просто то, что человеку негде спать, а отсутствие у него всякого пристанища. Ввиду отсутствия согласованного на международном уровне определения бездомности данные о масштабах этого явления являются весьма ограниченными, что в свою очередь препятствует выработке последовательных стратегий и программ по его предупреждению и устранению.

Специальный докладчик по вопросу о праве на достаточное жилище особо отметил, что нищета является общей составляющей участи бездомных. Другими причинами или факторами, в силу которых люди становятся более уязвимыми в плане бездомности, являются: безработица, отсутствие систем социального обеспечения, отсутствие доступного жилья, принудительные выселения, отсутствие социального жилья, конфликты и стихийные бедствия, а также игнорирование потребностей наиболее уязвимых групп населения.

Процесс «деинституционализации» систем охраны психического здоровья, начатый во многих странах в 60-е и 70-е годы прошлого века, привел к тому, что ряды бездомных в большом количестве пополнили люди с психическими расстройствами, если только этот процесс не сопровождался параллельным ростом объема помощи со стороны общины или из других источников.

В дополнение к нарушению их права на достаточное жилище бездомные могут быть лишены целого ряда других прав человека. Прямое воздействие на их физическую и психическую неприкосновенность

¹⁶ Принципы и рекомендации в отношении переписи населения и жилого фонда (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.XVII.8 P), пункт 1.328.

оказывают законы, криминализирующие бездомность, бродяжничество или ночевки под открытым небом, а также операции по очистке улиц, призванные убрать бездомных с улиц. Только в силу того, что у них нет безопасного места для жизни или хоть какой-то возможности объединиться, бездомные гораздо более подвержены насилию, угрозам и преследованию.

Лежащие на государствах обязательства в отношении полной реализации права на достаточное жилище предусматривают принятие мер по предупреждению бездомности. Среди тех шагов, которые должны быть предприняты безотлагательно, в Замечании общего порядка № 4 (пункты 10-13) упоминаются меры по определению масштабов бездомности, а также принятие национальной стратегии в области жилья, которая была бы отражением широких и подлинных консультаций с бездомными. В Замечании общего порядка № 7 (пункт 16) также подчеркивается, что принудительные выселения не должны приводить к появлению бездомных лиц.

Е. Инвалиды

В настоящее время в мире насчитывается более 650 млн. инвалидов, из которых приблизительно 80% живут в развивающихся странах. На пути к осуществлению своего права на достаточное жилище они, как правило, сталкиваются с несколькими барьерами, включая физическую недоступность; сохраняющуюся дискриминацию и стигматизацию; барьеры институционального характера; отсутствие доступа к рынку труда; низкий уровень доходов; и отсутствие социального жилья или поддержки со стороны общины.

Одним из ключевых вопросов остается физическая доступность. Жилье, объекты жилищного сектора и микрорайоны, как правило, проектируются людьми, не имеющими инвалидности. То обстоятельство, что инвалиды часто подвергаются изоляции и маргинализации, означает, что с ними редко советуются, когда проектируются новые жилые объекты или микрорайоны или когда благоустраиваются трущобы. Они также уязвимы в плане связанных с этим нарушений их прав. К примеру, для них может создавать огромную проблему то обстоятельство, что в неформальных поселениях нет адекватных санитарных условий.

Другой проблемой для инвалидов, особенно для лиц с умственными или психосоциальными отклонениями, является проблема гарантированности проживания. Тот факт, что их правоспособность часто не признается, в сочетании с требованием о том, чтобы заявления подавались лично тем лицом, которое обращается с ходатайством, означает, что у инвалидов редко бывает возможность заключить какой-либо официальный контракт на жилье (аренду, приобретение в собственность и т.д.), а поэтому им

приходится полагаться на менее официальные пути для получения жилищных гарантий. А такого рода договоренности в свою очередь делают их более уязвимыми с точки зрения принудительных выселений.

Если говорить в целом, то в тех случаях, когда проблема стигматизации остается нерешенной, а социальные или общинные услуги, включая социальное жилье, отсутствуют, инвалиды продолжают сталкиваться с дискриминацией в вопросах жилья или с более общими проблемами при получении ресурсов, необходимых для приобретения достаточного жилища. Такие проблемы неизбежно делают их более уязвимыми в плане принудительных выселений, бездомности и неадекватных жилищных условий.

В Конвенции о правах инвалидов содержатся требования к государствам, заключающиеся в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления инвалидами всех прав человека и основных свобод, включая право на достаточное жилище.

В статье 1 содержится требование о том, чтобы государства поощряли уважение присущего им достоинства.

В статье 9 далее содержится требование о том, чтобы государства принимали меры по выявлению и устранению препятствий и барьеров, мешающих доступности, особенно в том, что касается жилья.

В статье 12 признается, что инвалиды обладают правоспособностью наравне с другими, и содержится требование о том, чтобы государства принимали надлежащие меры, с тем чтобы позволить инвалидам реализовать свою правоспособность.

В статье 28 признается право инвалидов на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей, включающий достаточное жилище, и содержится требование о том, чтобы государства принимали надлежащие меры к обеспечению и поощрению реализации этого права без дискриминации по признаку инвалидности, например по обеспечению инвалидам доступа к программам государственного жилья.

В Замечании общего порядка № 4 говорится, что инвалидам должен быть обеспечен полный и устойчивый доступ к адекватным жилищным ресурсам и что законы и политика в сфере жилья должны учитывать их особые потребности. В своем Замечании общего порядка № 5 (1994 года) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам вновь подтвердил, что право на достаточное жилище включает в себя обеспечение доступности для инвалидов. Специальный докладчик по

вопросу о достаточном жилище также подчеркнул, что инвалиды должны не только иметь доступ к жилью с физической и экономической точек зрения, но и в полной мере участвовать в жизни своей общины.

F. Перемещенные лица и мигранты

Снявшиеся со своих мест люди, будь то беженцы, просители убежища, внутренне перемещенные лица (ВПЛ) или мигранты, особо уязвимы для целого ряда нарушений прав человека, в том числе для нарушений права на достаточное жилище. Перемещенные лица также находятся в особо уязвимом положении с точки зрения дискриминации, расизма и ксенофобии, что может еще более ограничивать их возможности обеспечивать устойчивые и достаточные условия жизни. Люди, подвергшиеся насильственному перемещению, часто будут страдать в процессе своего бегства от психологической травмы и могут утрачивать приобретенные навыки выживания и быть лишены механизмов поддержки.

Расположенные по всему миру лагеря для беженцев и ВПЛ, особенно в ситуациях, когда процесс перемещения затягивается, часто находятся в плачевном состоянии и бывают переполненными, из-за чего жилищные условия и услуги бывают неадекватными. Порой обитатели этих лагерей вообще не имеют доступа к элементарным услугам. Живущие в лагерях женщины и девочки из числа перемещенных лиц могут подвергаться сексуальному и гендерному насилию, например из-за того, что при планировке и развертывании лагеря их особым потребностям не было уделено достаточное внимание.

Не в лучшем положении находятся и городские беженцы, просители убежища и ВПЛ в городских районах. Многие вынуждены жить в скученных и небезопасных условиях из-за того, что на практике или в силу своего правового статуса они не имеют возможности арендовать адекватное жилье. В плохих и небезопасных жилищных условиях в городах и городских районах оказываются и мигранты. Работодатели могут заставлять прислугу или фабричных работников из числа мигрантов жить в месте работы. В итоге многие оказываются в переполненных общежитиях, спят по очереди и не имеют доступа к адекватным санитарным услугам. Те, кто работает домашней прислугой, могут быть вынуждены спать в плохо проветриваемых комнатах, кладовых или общих жилых помещениях без всякого учета принципов уважения достоинства, неприкосновенности частной жизни или личной безопасности.

В особо уязвимом положении с точки зрения нарушений прав человека, включая нарушение права на достаточное жилище, находятся мигранты, которые не имеют постоянного статуса или документов, в том числе просители убежища, ходатайства которых были отклонены. Не имеющие

постоянного статуса мигранты часто оказываются бездомными, поскольку неспособность внести арендную плату нередко становится причиной немедленного выселения. Отсутствие у них правового статуса и криминализация этой категории мигрантов во многих странах означают, что большинство из них не сможет или не захочет оспорить практику в вопросах аренды жилья, которая является дискриминационной или в остальном злонамеренной, и прибегать к средствам правовой защиты. Национальные стратегии в области жилья редко охватывают мигрантов и практически никогда не охватывают мигрантов без постоянного статуса.

В соответствии с **Конвенцией о статусе беженцев** в вопросах жилья государства-участники обязаны предоставлять беженцам возможно более благоприятное правовое положение и во всяком случае положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы (статья 21).

Статья 43 **Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей** гарантирует равный режим в вопросах обеспечения жильем, в том числе жильем, предоставляемым по программам социального обеспечения, и защиту от эксплуатации через арендную плату за жилье применительно к мигрантам, имеющим постоянный статус, и членам их семей.

В **Конвенции № 97 МОТ о трудящихся-мигрантах (пересмотренной)** (1949 года) рассматриваются вопросы жилья трудящихся-мигрантов.

В **Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны**, подготовленных Представителем Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах, напоминает, что все ВПЛ имеют право на адекватный жизненный уровень и что независимо от обстоятельств и без какой бы то ни было дискриминации компетентные органы власти предоставляют и обеспечивают внутренне перемещенным лицам как минимум безопасный доступ к элементарному крову и жилью (принцип 18).

В **Общей рекомендации № 30 (2004 года) Комитета по ликвидации расовой дискриминации** содержится призыв государствам-участникам “гарантировать равное осуществление права на достаточное жилище гражданам и негражданам, особенно путем избежания сегрегации в вопросах жилья и обеспечения того, чтобы жилищные учреждения воздерживались от дискриминационной практики”.

В контексте поиска долговременных решений складывающаяся в настоящее время норма, заключающаяся в реституции жилья и имущества, гарантирует права беженцам и ВПЛ, решившим добровольно вернуться домой. Понятие добровольной репатриации/возвращения за последние годы расширилось и стало означать не просто возвращение беженцев в свою страну или ВПЛ в свой город или район, но и возвращение домой, к земле или собственности и восстановление контроля над ними. Беженцы и ВПЛ, решившие домой не возвращаться, должны быть защищены от насильственного возвращения при любых обстоятельствах, и им следует предоставлять возможность переселяться в условиях, при которых обеспечивалось бы уважение, среди прочего, их права на достаточное жилище.

Это изменение все чаще находит отражение в международных, региональных и национальных нормах и других документах, в которых реституция жилья и имущества прямо признается как право человека. В августе 2005 года Подкомиссия по поощрению и защите прав человека утвердила Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, которые стали известны как “Принципы Пиньейру”. Эти принципы служат конкретными директивами, призванными обеспечить право на жилище и реституцию имущества на практике и осуществление законов, программ и стратегий в отношении реституции на основе существующего международного права прав человека, гуманитарного права и беженского права, а также на основе национальных стандартов¹⁷.

¹⁷ “Реституция жилья и имущества в контексте возвращения беженцев и внутренних перемещенных лиц: окончательный доклад Специального докладчика Паулу Сержиу Пиньейру” (E/CN.4/Sub.2/2005/17). См. также Food and Agriculture Organization of the United Nations and others, *Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the “Pinheiro Principles”* (2007).

“Принципы Пиньейру”

Принцип 2: Право на реституцию жилья и имущества

2.1 Все беженцы и перемещенные лица имеют право на возвращение им любого жилья, земли и/или имущества, которого они были произвольно или незаконно лишены [...]

Принцип 12: Национальные процедуры, институциональные структуры и механизмы

12.1 Государства создают и поддерживают справедливые, своевременные, независимые, транспарентные и недискриминационные процедуры, институциональные структуры и механизмы для рассмотрения и удовлетворения претензий, связанных с реституцией жилья, земли и имущества [...]

Принцип 13: Доступность процедур подачи и рассмотрения претензий в связи с реституцией

13.1 Каждому человеку, который был произвольно или незаконно лишен жилья, земли и/или имущества, обеспечивается возможность для обращения с претензией о реституции и/или компенсации в независимый и беспристрастный орган [...]

Принцип 18: Законодательные меры

18.1 Государства обеспечивают, чтобы право беженцев и перемещенных лиц на реституцию жилья, земли и имущества признавалось в качестве существенно важного элемента принципа господства права. Государства обеспечивают право на реституцию жилья, земли и имущества с использованием всех необходимых законодательных средств, включая принятие, изменение, реформирование или отмену соответствующих законов, правил и/или практик. Государства разрабатывают основные юридические положения для защиты права на реституцию жилья, земли и имущества, являющиеся четкими, согласованными и, по необходимости, объединенными в едином законе.

G. Коренные народы

По сравнению с другими группами у представителей коренных народов больше всего вероятность того, что их жилищные условия будут неадекватными, а сами они часто будут подвергаться на рынке жилья систематической дискриминации¹⁸. Особую озабоченность вызывает

¹⁸ United Nations Housing Rights Programme, “Report No. 7: Indigenous peoples’ right to adequate housing. A global overview” (2005).

то обстоятельство, что в целом их жилищная ситуация является неблагоприятной (особенно в сравнении с большинством населения), включая неадекватные элементарные услуги, их уязвимость в качестве групп, страдающих от перемещения, нередкое отсутствие у них гарантий проживания на их традиционных землях и неадекватные с культурной точки зрения альтернативные варианты решения жилищной проблемы, которые часто предлагаются властями. Коренные народы страдают от дискриминации практически во всех аспектах жилья; например, законы и политика являются для них дискриминационными и из-за того, что в них не учитываются их особые обстоятельства; существует дискриминация при распределении ресурсов на жилье, включая кредиты и ссуды; частные домовладельцы подвергают их дискриминации на рынке аренды жилья.

В то время как большинство коренных народов по всему миру продолжает проживать в сельской местности, постоянно увеличивающееся количество, по своей ли воле или вопреки ей, мигрирует в городские районы, оставляя за собой свои традиционные земли, территории и ресурсы, и часто сталкиваясь с большей нищетой. В результате жилищные условия многих коренных народов и выходцев из коренных народов в городских районах являются неадекватными. Основное бремя плохих жилищных условий часто ложится на женщин из числа представителей коренных народов. Принимая во внимание то обстоятельство, что в некоторых странах более половины коренного населения проживает сейчас в городах, их право на достаточное жилище создает новую проблему для правительства¹⁹.

В статье 11 (1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах говорится, что право на достаточное жилище распространяется на каждого. Кроме того, в статье 2 (2) предусматривается, что все права, закрепленные в Пакте, должны осуществляться без какой-либо дискриминации. Это означает, что коренные народы имеют право на осуществление права на достаточное жилище без дискриминации на такой же основе, что и большинство населения.

¹⁹ UN-Habitat, *Housing Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Housing for Indigenous Peoples in Cities*, Urban Policy Guides for Indigenous Peoples (Nairobi, 2009).

В **Декларации Организации Объединенных Наций** о правах коренных народов (2007 года) закреплены минимальные международные стандарты защиты и поощрения прав коренных народов, необходимых для обеспечения их выживания, благосостояния и достоинства. К числу перечисленных в этой Декларации прав, имеющих особое значение для права на достаточное жилище, относится право на самоопределение, права, касающиеся земли, ресурсов и территории, социальные и экономические права и права, касающиеся недискриминации. Нарушение прав коренных народов на самоопределение и прав, касающихся земель, ресурсов и территорий, нередко приводят к нарушениям их прав на достаточное жилище. В статье 21 (1) признается право, среди прочего, на улучшение жилищных условий. Кроме того, в Декларации далее особо отмечается важное значение права коренных народов на то, чтобы самим определять свои институты, программы и политику в области жилья.

В своей **Общей рекомендации XXIII** (1997 года) **Комитет по ликвидации расовой дискриминации** прямо затрагивает вопрос о дискриминации коренных народов и призывает государства-участники признавать и защищать их права на то, чтобы “владеть, обустроить, контролировать и использовать свои земли, территории и ресурсы, а там, где их земли и территории, которыми они традиционно владели или на которых они иным образом проживали, отобраны или используются без их добровольного и осознанного согласия, принять меры для возвращения таких земель и территорий”.

В **Конвенции № 169 МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (1989 года)**, содержится призыв к правительствам обеспечивать, чтобы работники, принадлежащие к коренным народам, не подвергались дискриминации в вопросах жилья (статья 20 (2) (с)).

III. В ЧЕМ СОСТОЯТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ И ОБЯЗАННОСТИ ДРУГИХ ПО ОТНОШЕНИЮ К ПРАВУ НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ?

Главную ответственность за защиту и поощрение прав человека несут государства. Обязательства в области прав человека определяются и гарантируются международным обычным правом (проявлением общей практики государств, которая воспринимается в качестве права и которой следуют в силу убежденности в том, что она является юридически

обязательной) и международными договорами в области прав человека, создающими обязательства, которые имеют обязательную силу для государств, ратифицировавших их для того, чтобы придать силу этим правам.

А. Общие обязательства

Ратификация договоров в области прав человека обязывает государства придавать силу этим правам в рамках сферы действия их юрисдикции. Некоторые обязательства подлежат немедленному выполнению, включая основное обязательство гарантировать, чтобы право на достаточное жилище осуществлялось на основе принципа *недискриминации*.

В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах государства обязаны принять меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление права на достаточное жилище. Иными словами, в Пакте признается, что государства сталкиваются с нехваткой ресурсов и что на обеспечение права на достаточное жилище каждому может потребоваться время. В связи с этим считается, что некоторые компоненты права на достаточное жилище *будут реализовываться постепенно*. Однако положение о постепенном осуществлении не распространяется на такие обязательства, как недискриминация.

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

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

Не все аспекты права на достаточное жилище могут быть осуществлены немедленно, но, как минимум, государства должны продемонстрировать, что они предпринимают все возможные усилия, с учетом имеющихся ресурсов, для улучшения защиты и поощрения этого права. Под имеющимися ресурсами понимаются ресурсы, которые доступны государству в порядке международной помощи и сотрудничества, как указано в статьях 2 (1), 11 и 23 Пакта.

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

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации как в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Статья 3 Пакта налагает далее на каждое участвующее в Пакте государство обязательство обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми предусмотренными в нем экономическими, социальными и культурными правами.

Существует также безотлагательное обязательство *принимать меры*, которые должны быть конкретными, продуманными и адресными, в целях осуществления права на достаточное жилище. Каждому государству следует гарантировать по крайней мере минимальный базовый уровень этого права. К примеру, ему следует обеспечивать, чтобы значительное число людей не было лишено элементарного крова и жилья. Если государство не в состоянии сделать этого, оно должно продемонстрировать, что оно предприняло все возможные усилия по использованию всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, для того чтобы безотлагательно выйти на эти минимальные базовые уровни. Аналогичным образом, если оно принимает регрессивную меру, т.е. такую меру, которая приводит к ослаблению защиты права на достаточное жилище, то тогда оно должно продемонстрировать, что оно тщательно взвесило все варианты, рассмотрело общие последствия принятия этой меры для всех прав человека и в полной мере воспользовалось всеми имеющимися в его распоряжении ресурсами. Поскольку наиболее реальные меры по осуществлению права на достаточное жилище в каждом государстве будут разными, в международных договорах нет каких-то готовых рецептов. В Пакте просто говорится о том, что полное осуществление признаваемых в нем прав должно обеспечиваться «всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер».

Комитет также указал на то, что некоторые меры должны приниматься безотлагательно, например те из них, которые направлены на предоставление правовых гарантий проживания тем, кто лишен такой защиты; обеспечение эффективного контроля за положением в сфере жилья, в частности в целях получения полной картины бездомности и ситуации, связанной с недостаточным жилищем; обеспечение защиты

против принудительных выселений; и предоставление эффективных средств правовой и иной соответствующей защиты от нарушений права на достаточное жилище.

Роль международной помощи и сотрудничества отражена в других договорах, таких, как Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека и Конвенция о правах ребенка. Она не подменяет национальные обязательства, но становится актуальной в том случае, когда то или иное государство не в состоянии самостоятельно обеспечить экономические, социальные и культурные права, в связи с чем оно нуждается в помощи со стороны других государств. Принцип международного сотрудничества особо относится к тем государствам, которые в состоянии помогать другим в этом плане. Поэтому государствам следует иметь динамичную программу международной помощи и сотрудничества и оказывать экономическую и техническую помощь, с тем чтобы позволить другим государствам выполнить свои обязательства в отношении права на достаточное жилище. Это общее обязательство осуществлять международное сотрудничество отражено в принятых Комитетом Замечании общего порядка № 3 (1990 год) о природе обязательств государств-участников и Замечании общего порядка № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья.

Постепенное осуществление права на достаточное жилище на практике

В отношении Доминиканской Республики Комитет по экономическим, социальным и культурным правам особо отметил, что “в целях постепенного обеспечения права на жилище правительству предлагается организовать в рамках имеющихся ресурсов обеспечение основных удобств (водоснабжение, электричество, канализация, уборка мусора и т.д.) во всех жилищах и обеспечить предоставление государственного жилья наиболее нуждающимся группам общества. Ему следует также стремиться к обеспечению того, чтобы такие меры принимались при полном соблюдении закона. Для того чтобы решить существующие проблемы, признанные правительством в ходе его диалога с Комитетом, Комитет настоятельно призывает правительство рассмотреть инициативы, призванные расширить участие лиц, затрагиваемых жилищной политикой, в ее разработке и осуществлении. Такие инициативы могли бы включать в себя: а) специальное обязательство расширять участие населения в процессе городского строительства; б) юридическое признание общинных организаций; в) создание системы финансирования общинного строительства, которое облегчало бы предоставление кредитов беднейшим слоям населения; г) повышение роли муниципальных властей в жилищной области; д) улучшение координации между различными правительственными учреждениями, ответственными за жилищное строительство, и рассмотрение вопроса о создании единого правительственного органа по жилищным вопросам” (E/C.12/1994/20, пункты 332-333).

В. Три типа обязательств

Обязательства государства делятся на три категории, а именно на обязательство *уважать*, *обязательство защищать* и *обязательство осуществлять*.

Обязательство уважать

Обязательство уважать требует от государств воздерживаться от прямого или косвенного вмешательства в осуществление права на достаточное жилище.

Например, государствам следует воздерживаться от осуществления принудительных выселений и разрушений домов; отказа конкретным группам в гарантиях проживания; навязывания дискриминационной

практики, которая ограничивает доступ женщин к жилью, земле и собственности и их контроль над ними; ущемления права на неприкосновенность частной жизни и защиту дома; лишения конкретных групп возможности прибегнуть к реституции жилья, земли и имущества; или загрязнения водных ресурсов.

Обязательство защищать

Обязательство защищать требует от государств предотвращать вмешательство третьих сторон в осуществление права на достаточное жилище.

Государствам следует принимать законодательные и иные меры в целях обеспечения того, чтобы частные субъекты - например, домовладельцы, застройщики, землевладельцы и корпорации - соблюдали нормы в области защиты прав человека, касающиеся права на достаточное жилище. Им следует, например, регулировать рынок жилья и арендуемого жилья таким образом, чтобы это поощряло и защищало право на достаточное жилище; гарантировать недискриминационное предоставление банками и финансовыми институтами финансовых средств на жилье; обеспечивать, чтобы оказание частными компаниями инженерно-технических услуг по водоснабжению, санитарных и иных услуг не ставило под угрозу их наличие, доступность, приемлемость и качество; обеспечивать, чтобы третьи стороны произвольно и незаконно не отказывали в оказании таких услуг; не допускать дискриминационную практику в вопросах наследования, которая затрагивала бы доступ женщин к жилью, земле и собственности и контроль над ними; обеспечивать, чтобы домовладельцы не подвергали дискриминации конкретные группы; и обеспечивать недопущение принудительных выселений, осуществляемых частными субъектами.

Обязательство осуществлять

Обязательство осуществлять требует от государств принятия соответствующих законодательных, административных, бюджетных, судебных, поощрительных и иных мер для обеспечения полной реализации права на достаточное жилище.

Государствам, к примеру, следует принять национальную политику или национальный план в сфере жилья, в которых: определялись бы цели развития жилищного сектора с уделением особого внимания группам, находящимся в неблагоприятном и маргинализированном положении; выявлялись бы ресурсы, которые имеются в распоряжении для достижения этих целей; конкретно обозначался бы наиболее эффективный способ их использования; излагались бы обязанности и сроки принятия необходимых мер; предусматривался бы контроль за

достигнутыми результатами и обеспечивалось бы принятие надлежащих мер по исправлению нарушений.

В рамках обязательства осуществлять государства должны также постепенно и в рамках имеющихся ресурсов предотвращать и устранять бездомность; обеспечивать наличие физической инфраструктуры, необходимой для того, чтобы жилище считалось достаточным (это предусматривало бы принятие мер по обеспечению универсального и недискриминационного доступа к электроснабжению, безопасной питьевой воде, адекватным санитарным услугам, услугам по уборке мусора и другим основным услугам); или обеспечить предоставление достаточного жилища лицам или группам, которые по не зависящим от них причинам не в состоянии пользоваться правом на достаточное жилище, в частности путем предоставления субсидий на жилье и принятие мер иного характера.

С. Обязанности других

Возложенное на государства обязательство защищать права человека предусматривает принятие мер по обеспечению того, чтобы негосударственные субъекты не ущемляли право на достаточное жилище. Речь идет об упомянутом выше обязательстве защищать. Кроме того, все активнее обсуждается вопрос о том, в какой степени другие субъекты в обществе - частные лица, межправительственные и неправительственные организации (НПО) и деловые круги - обязаны поощрять и защищать права человека.

В настоящем разделе анализируется роль учреждений Организации Объединенных Наций и частного сектора.

Учреждения Организации Объединенных Наций

В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций одна из целей Организации Объединенных Наций состоит в поощрении и развитии уважения к правам человека. Кроме того, согласно международным договорам по правам человека, особая роль в деле их реализации отводится учреждениям Организации Объединенных Наций. В Замечании общего порядка № 2 (1990 год) о международных мерах в области предоставления технической помощи Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также подчеркнул, что все органы и учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся любым аспектом международного сотрудничества в целях развития, должны обеспечивать учет закрепленных в Пакте прав на каждом этапе осуществления проекта в области развития.

В ходе реформ Организации Объединенных Наций, проведенных в последние годы Генеральным секретарем (в 1997, 2002 и 2005

годах), особое внимание было уделено роли и функциям учреждений Организации Объединенных Наций и международных финансовых институтов в отношении прав человека. Как во Всемирном банке, так и в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) были приняты руководящие принципы, касающиеся практики перемещения и/или переселения, с тем чтобы ограничить масштабы людских страданий, связанных с принудительными выселениями. В 2003 году учреждения Организации Объединенных Наций, опираясь на общее понимание, подтвердили, что любые программы и виды помощи в целях развития должны способствовать реализации прав человека и что при этом следует руководствоваться правозащитными принципами и нормами.

Учреждения Организации Объединенных Наций все активнее занимаются решением проблем и осуществлением прав человека, связанных с жильем. Особо актуальной в этой связи является Программа Организации Объединенных Наций по реализации права на жилье (ППЖООН), которая стала осуществляться в 2002 году в рамках совместной инициативы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и ООН-Хабитат в поддержку усилий правительств, гражданского общества и национальных правозащитных учреждений (НПУ) по реализации права на достаточное жилище.

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)

ООН-Хабитат является учреждением Организации Объединенных Наций, занимающимся населенными пунктами. Генеральная Ассамблея возложила на это учреждение мандат, заключающийся в поощрении устойчивого с социальной и экологической точек зрения развития городов и населенных пунктов в целях обеспечения всех надлежащим жильем. Для решения этой задачи ООН-Хабитат осуществляет свой Среднесрочный стратегический и организационный план на 2008-2013 годы. Этот план призван обеспечить устойчивую урбанизацию, что возможно лишь в том случае, если задачи благоустройства трущоб и недопущения их возникновения решаются с применением надлежащих подходов, которые позволяют выделять земли и жилье в интересах малоимущих слоев населения, а также обеспечивать справедливый доступ к инфраструктуре и услугам. Ожидается, что деятельность в приоритетной сфере, связанной с выделением земли и жилья малоимущим слоям населения, принесет следующие основные результаты:

- государства-члены примут и будут осуществлять эффективные и разработанные с учетом гендерных и возрастных факторов

стратегии и более эффективные нормативные положения и меры, предусматривающие постепенную реализацию жилищных, земельных и имущественных прав и благоустройство трущоб и недопущение их возникновения;

- будут сформированы/укреплены основанные на членстве общинные организации, занимающиеся вопросами жилья, приобретения земель и развития городской инфраструктуры;
- будет расширен доступ к земле, жилью и собственности с уделением особого внимания бедным слоям городского населения и населению, затронутому кризисом населенных пунктов;
- будут разработаны и внедрены устойчивые и учитывающие гендерные факторы модели предоставления и реконструкции жилья в районах, переживших стихийные бедствия и конфликты;
- будут обеспечены гарантии проживания посредством осуществления более точной оценки гарантированности проживания, также применительно к женщинам и молодежи, в сочетании с созданием и обеспечением эффективного функционирования глобального механизма контроля и оценки прогресса в деле реализации жилищных, земельных и имущественных прав.

Деятельность ООН-Хабитат напрямую увязана с Декларацией тысячелетия Организации Объединенных Наций, в частности задачей D цели 7, состоящей в обеспечении существенного улучшения условий жизни как минимум 100 млн. обитателей трущоб к 2020 году, и задачи C цели 7, состоящей в сокращении вдвое числа людей, не имеющих доступа к безопасной питьевой воде и основным санитарным услугам к 2015 году.

Источник: www.unhabitat.org.

Частный сектор

Важными субъектами являются деловые круги и частный сектор. Частный сектор, например застройщики, строительные компании и компании, оказывающие инфраструктурные услуги, непосредственно участвуют в создании значительной доли жилого фонда. Компании также занимаются управлением и эксплуатацией зданий и домов. Во многих странах договоры об аренде и продаже жилья между частными сторонами покрывают значительную часть потребностей в жилье.

Вместе с тем частный сектор может оказывать на право на достаточное жилище и негативное влияние. Это может иметь место в контексте строительства крупных дамб и осуществления других проектов в области

развития, особенно проектов, связанных с добычей таких ресурсов, как нефть и газ, что может приводить к выселению жителей и причинению экологического ущерба. Домовладельцы, частные собственники, жилищные агентства и агентства по торговле недвижимостью также могут негативно влиять на осуществление права на достаточное жилище, особенно в тех случаях, когда они осуществляют принудительные выселения или допускают дискриминацию в отношении тех или иных групп, например путем взимания непомерно высокой арендной платы.

Частный сектор может также влиять на осуществление права на достаточное жилище в тех случаях, когда жилище предоставляется работодателем. В Рекомендации № 115 МОТ о жилищном строительстве для работников (1961 года) подчеркивается, что в общем нежелательно, чтобы работодатели непосредственно предоставляли жилище своим работникам. В исключительных случаях, когда жилая площадь предоставляется работодателем, должны признаваться основные права человека работников, а взимаемая квартирная плата не должна превышать разумной части дохода работника и не должна включать в себя спекулятивную прибыль. В этой рекомендации далее особо отмечается, что предоставление жилой площади и коммунального обслуживания работодателями в качестве платы за работу работников должно запрещаться или регулироваться в той мере, в какой это необходимо для защиты интересов работников.

Хотя главную ответственность за обеспечение уважения частными субъектами прав человека несут государства, согласно Специальному представителю Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о правах человека и предприятиях, предприятия обязаны уважать все права человека, включая право на достаточное жилище. Эта ответственность является основным ожиданием общества от деловых кругов, и она признана в целом ряде договоров, принятых на основе “мягкого права”. На нее ссылаются международные деловые организации и отдельные компании по всему миру.

Кроме того, начата реализация различных добровольных инициатив, касающихся деловых кругов и прав человека. Например, в Глобальном договоре Организации Объединенных Наций²⁰ определены десять принципов применительно к правам человека, трудовым отношениям, окружающей среде и противодействию коррупции, которые подписавшие его компании обязались уважать. Некоторые компании разработали свои правозащитные стратегии, программы и инструменты в целях отражения прав человека к своей деловой практике.

²⁰ <http://www.unglobalcompact.org>

IV. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ ГОСУДАРСТВ

Механизмы обеспечения подотчетности имеют важнейшее значение для обеспечения того, чтобы государства уважали свои обязательства по отношению к праву на достаточное жилище. Контроль осуществляется на национальном, региональном и международном уровнях, и в него вовлечен целый ряд субъектов, таких, как само государство, гражданское общество, НПО и международные правозащитные механизмы.

A. Подотчетность и контроль на национальном уровне

Подотчетность обязывает государства объяснять, чем оно занимается и почему и каким образом оно решает задачу по максимально оперативной и эффективной реализации права каждого на достаточное жилище. Международное право прав человека не дает четких предписаний в отношении внутренних механизмов подотчетности и компенсации. Как минимум все механизмы подотчетности должны быть доступными, транспарентными и эффективными.

Административные, стратегические и политические механизмы

Административные и политические механизмы дополняют судебные механизмы подотчетности или действуют параллельно с ними. Например, важную роль в обеспечении подотчетности правительства играет разработка национальной жилищной политики или стратегии, которые увязаны с планами работы и бюджетами, составленными на основе принципа участия. Осуществлению эффективного контроля за основными результатами деятельности в жилищном секторе и некоторыми процессами, связанными с их достижением, способствуют показатели, основанные на правах человека. Кроме того, различного рода оценки, такие, как оценка последствий для прав человека, дает директивным органам возможность предугадывать вероятный эффект от проведения того или иного намеченного курса, а затем анализировать его фактическое влияние на осуществление права на достаточное жилище.

Обеспечению подотчетности способствуют также политические механизмы, такие, как демографические процессы, и контроль и информационно-пропагандистская поддержка со стороны независимых субъектов. В целях обеспечения подотчетности правительств применительно к праву на достаточное жилище организации гражданского общества и другие субъекты все шире прибегают к методам контроля, которые основаны на показателях, контрольных параметрах, оценке последствий и бюджетном анализе. Показатели, особенно когда они даются в разбивке по запрещенным мотивам дискриминации (например, пол) дают ценную информацию о том, каким образом право

на достаточное жилище реализуется в том или ином национальном контексте. УВКПЧ разработало концептуально-методологическую систему использования показателей для поощрения осуществления прав человека - как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных, - и контроля за этим процессом.

Предлагаемая система правозащитных показателей

Принятая в УВКПЧ система - разработанный им свод показателей - ориентирована на оценку мер, принимаемых тем или иным государством в целях выполнения лежащих на нем обязательств - начиная с признания международных правозащитных норм (*структурные* показатели), его усилий по выполнению обязательств, вытекающих из стандартов (*процедурные* показатели), и кончая результатами этих усилий с точки зрения затронутого населения (*итоговые* показатели). Примерами показателей в отношении права на достаточное жилище являются: дата включения права на достаточное жилище в конституцию (*структурный* показатель); доля государственных расходов на строительство социального или общинного жилья (*процессуальный* показатель); доля городского населения, проживающего в трущобах, и/или зарегистрированные случаи принудительных выселений (*итоговый* показатель). Принципиально важно также разрабатывать показатели с разбивкой по соответствующей группе и возможным мотивам дискриминации.

Эта система была отработана на семинарах и консультациях, организованных УВКПЧ с участием национальных и международных правозащитных субъектов, включая экспертов из международных договорных органов по правам человека, специальных докладчиков Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, НПО, статистические агентства и НПУ. См. "Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights" (HRI/MC/2008/3). Применительно к праву на жилище эта система опирается на результаты реализации предыдущей инициативы, выдвинутой в рамках Программы Организации Объединенных Наций по реализации права на жилье в целях создания глобального механизма осуществления контроля за постепенной реализацией права на достаточное жилище. Программа Организации Объединенных Наций по реализации права на жилище "Рабочий документ № 2: показатели жилищных прав: оценка постепенной реализации права на достаточное жилище" (готовится к публикации).

Судебные механизмы

Судебные механизмы являются одним из важнейших элементов внутренних правоприменительных мер, обеспечивающих надлежащие средства правовой защиты лицам, чье право на достаточное жилище было нарушено.

Включение во внутреннее право международных договоров, в которых признается право на достаточное жилище, может способствовать значительному расширению средств правовой защиты и повышению их эффективности. Это позволяет судам выносить решения по нарушениям, ссылаясь непосредственно на Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, конституцию или конкретные законы, в которых признаются или содержатся элементы права на достаточное жилище. Внутренние суды все чаще занимаются такими делами.

Характерным примером стало решение **Конституционного суда Южной Африки** по делу *Правительство Южно-Африканской Республики и др. против Гротбум и др.*

Г-жа Гротбум и другие, выселенные из частного владения и проживавшие в ужасных условиях на краю спортивного поля, подали исковое заявление об оказании им немедленной помощи, когда из-за начавшихся в зимний период дождей их временный кров стал не пригодным для проживания. Суд определил, что, хотя в стране есть всеобъемлющее жилищное законодательство и политика, направленные на постепенную реализацию права на достаточное жилище, в них не учитывается положение людей, испытывающих крайнюю нужду. Суд подверг жилищную политику проверке на предмет ее разумности и пришел к выводу о том, что эту проверку она не проходит, поскольку разумная часть национального бюджета на жилье не была предназначена для людей, испытывающих крайнюю нужду. Хотя суд определил, что государство не обязано по требованию немедленно предоставлять жилье, он заключил, что государство должно оказывать помощь тем, кто испытывает крайнюю нужду. Кроме того, суд определил, что обязательство в отношении постепенного предоставления жилья предусматривает безотлагательное обязательство разработать и принять план действий, направленный на выделение разумных ресурсов на цели осуществления этого плана.

Жизненно важную роль в обеспечении эффективности средств судебной защиты играет независимая и хорошо функционирующая судебная

власть. Судьи и адвокаты должны иметь возможность беспристрастно осуществлять свою работу на основе фактов и в соответствии с законом, не подвергаясь неуместному давлению, угрозам или вмешательству. Представители судебной власти, адвокаты и другие юристы должны обладать компетенцией для выполнения своей функции и быть подотчетными в случае неудовлетворительного исполнения своих обязанностей.

Правовая помощь и доступ к средствам судебной защиты

Жертвы нарушений права на достаточное жилище нередко принадлежат к наиболее маргинализированным и дискриминируемым группам, таким, как городская и сельская беднота, расовые или этнические меньшинства, представители коренных народов, мигранты, не имеющие постоянного статуса, внутренне перемещенные лица и женщины. Оказание правовой помощи может обеспечить появление у пострадавших доступа к средствам судебной защиты в случаях, связанных с нарушением права на достаточное жилище. В противном случае они могут, к примеру, оказаться перед выбором – платить судебные издержки или дать детям образование.

Национальные правозащитные учреждения

Национальные правозащитные учреждения (НПУ) консультируют правительства и выносят рекомендации в отношении изменений в политике или законодательстве, занимаются рассмотрением жалоб, проводят исследования, обеспечивают ратификацию и осуществление международных договоров по правам человека и организуют подготовку кадров и просвещение общественности²¹. НПУ иногда выполняют квазисудебные функции и мандат, что дает им возможность вносить вклад в разработку законодательства. Большинство этих учреждений называется комиссиями или омбудсменами.

В некоторых странах НПУ все чаще сосредоточивают внимание в своей работе на усилиях по обеспечению защиты экономических, социальных и культурных прав. В этом качестве они могут открывать еще один путь к защите права на достаточное жилище.

²¹ См. резолюцию 48/134 Генеральной Ассамблеи о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека ("Парижские принципы").

Национальные комиссии по правам человека и право на достаточное жилище: некоторые примеры

Австралийская комиссия по правам человека и обеспечению равных возможностей следует устоявшейся практике проведения расследований по фактам систематических нарушений прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав. Первое такое расследование касалось прав бездомных детей. В своем докладе 1989 года, озаглавленном «Наши бездомные дети: доклад по итогам национального расследования, посвященного положению бездомных детей», Комиссия вынесла ряд детальных рекомендаций, адресованных центральным и местным органам власти Австралии, а также частным и общинным организациям. Она, например, рекомендовала, чтобы в тех случаях, когда дети и молодые люди покидают или должны покинуть дом из-за явной безнадзорности или жестокого обращения, Содружеству следует выполнять свое обязательство, заключающееся в оказании им поддержки, независимо от их возраста, в условиях, при которых они находятся под защитой и могут развиваться, как того требует Декларация о правах ребенка. Этот доклад способствовал повышению уровня осведомленности общины о положении бездомных детей как проблемы прав человека, а также тому, что теперь общественность ждет от правительства более эффективных мер по удовлетворению потребностей этой категории детей.

Кенийская национальная комиссия по правам человека осуществляет конкретную программу контроля за реализацией экономических, социальных и культурных прав; занимается их поощрением; занимается нарушениями этих прав; и проводит исследования и готовит доклады по вопросам, связанным с их осуществлением. В рамках этой деятельности Комиссия занималась, в частности, принудительными выселениями и неформальными поселениями. Она также сотрудничает с министерствами и организациями, действующими в жилищном секторе, в целях разработки национальных руководящих принципов предотвращения выселений и устранения связанных с ними нарушений.

В дополнение к деятельности НПУ некоторые государства на практике изыскивают другие новаторские пути защиты и поощрения жилищных прав.

Национальный докладчик по вопросу о праве на достаточное жилище

По примеру существующей в Организации Объединенных Наций системы специальных процедур (о которых будет сказано ниже) Бразилия назначила национальных докладчиков по контролю за осуществлением экономических, социальных и культурных прав на всей территории страны. Один из этих национальных докладчиков занимается правом на достаточное жилище и городскими землями и может получать жалобы частных лиц и общин в связи с предполагаемыми нарушениями, осуществляет миссии по расследованию нарушений и выносит правительству Бразилии конкретные рекомендации, касающиеся права на достаточное жилище.

См. ОНЧР, *Economic, Social and Cultural Rights: Handbook for National Human Rights Institutions*, Professional Training Series No. 12 (United Nations publication, Sales No. E.04.XIV.8).

В. Подотчетность на региональном уровне

Право на достаточное жилище признается в некоторых региональных конвенциях и договорах по правам человека.

Договорные и контрольные органы и суды, в частности Африканская комиссия по правам человека и народов, Межамериканская комиссия по правам человека, Межамериканский суд по правам человека и Европейский комитет по социальным правам, играют важную роль в защите права на достаточное жилище и нарабатывали в этом вопросе конкретную практику.

Пострадавшие от резни в Итуанго против Колумбии

Дело Пострадавшие от резни в Итуанго против Колумбии касалось принудительных выселений, перемещений и уничтожения жилья в муниципалитете Итуанго (округа Ла-Гранха и Эль-Аро) в Колумбии полувоенными формированиями, действовавшими в союзе с правительством. Это дело возбудили две НПО, и оно касается серьезных нарушений прав человека, включая принудительные выселения, которые сопровождались серьезными актами насилия.

В июле 2006 года Межамериканский суд определил, что принудительные выселения и разрушение домов представляли собой нарушения статьи 11 (2) (право на то, чтобы дом не подвергался произвольному или грубому вторжению) и статьи 21 (право собственности) Американской конвенции о правах человека. Суд счел, что последствием разрушения домов стала утрата жильцами не только материальных ценностей, но и места привязки к обществу. Он также заявил, что это представляет собой вопиющее, неоправданное и грубое вмешательство в частную жизнь пострадавших и вторжение в их жилище.

Вопросом осуществления права на достаточное жилище, в частности в связи с дискриминацией в отношении конкретных групп, занимался и Комиссар по правам человека Совета Европы, на которого возложена задача повышать уровень осведомленности о правах человека в государствах-членах и поощрять их уважение.

С. Международный контроль

Договорные органы Организации Объединенных Наций

Осуществление ключевых договоров Организации Объединенных Наций по правам человека контролируется комитетами в составе независимых экспертов, именуемыми *договорными органами*, такими, как Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Эти комитеты распространяют как *заключительные замечания* в отношении очередных докладов государств-участников, так и *замечания общего порядка* по конкретным темам.

Несколько комитетов, помимо Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, распространили заключительные замечания, которые касаются права на достаточное жилище. Комитет по правам человека рассмотрел право на достаточное жилище в контексте принципа недискриминации и защиты от незаконного вторжения в частную жизнь²². Комитет по ликвидации расовой дискриминации рассмотрел случаи расовой дискриминации, связанные с лишением меньшинств возможности получить эффективный доступ к достаточному жилищу²³. Комитет по правам ребенка рассмотрел ряд вопросов, связанных с правом каждого ребенка на достаточное жилище, включая положение беспризорных детей и детей из числа перемещенных лиц²⁴. Комитет против пыток выразил озабоченность по поводу того, как были проведены принудительные выселения и переселения представителей рома, и вынес свои рекомендации²⁵.

Кроме того, *индивидуальные механизмы подачи и рассмотрения жалоб* есть у Комитета по правам человека, Комитета против пыток, Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитета по вопросу о трудящихся-мигрантах, Комитета по правам инвалидов и Комитета по насильственным исчезновениям (будет учрежден). В отношении некоторых дел, находившихся у него на рассмотрении, Комитет против пыток, например, выражал мнения о том, что принудительные выселения могут рассматриваться как жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение или наказание²⁶. В декабре 2008 года Генеральная Ассамблея приняла Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Он дает возможность подавать жалобы в отношении всех аспектов права на достаточное жилище, а не ограничивается, как это было раньше, дискриминацией в жилищных вопросах или вопросами, рассматриваемыми в рамках других договоров. Факультативный протокол вступит в силу после того, как он будет ратифицирован десятью государствами.

²² См., например, "Concluding observations of the Human Rights Committee: Portugal" (CCPR/CO/78/PRT).

²³ См., например, "Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации: Украина" (CERD/C/UKR/CO/18).

²⁴ См., например, "Заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Колумбия" (CRC/C/15/Add.137).

²⁵ См., например, "Выводы и рекомендации Комитета против пыток: Греция" (CAT/C/CR/33/2).

²⁶ См. Комитет против пыток, решение по сообщению № 161/2000, *Хаджризи Джемал и др. против Сербии и Черногории*, 21 ноября 2002 года (A/58/44).

Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень

«Специальные процедуры» являются общим названием механизмов, которые учреждались Комиссией по правам человека и с марта 2006 года учреждаются Советом по правам человека для рассмотрения вопросов, вызывающих озабоченность во всех частях мира. Хотя на них возлагаются разные мандаты, они, как правило, занимаются мониторингом, анализом и представлением открытых докладов о положении в области прав человека либо в конкретных странах, либо в рамках основных общемировых тем, связанных с правами человека.

В своей резолюции 2000/9 Комиссия утвердила мандат Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте, который был продлен Советом по правам человека в резолюции 6/27. Первым Специальным докладчиком в 2000 году был назначен Милун Котари. Сменившая его Ракель Рольник была назначена Советом по правам человека в 2008 году.

Мандат Специального докладчика по вопросу о праве на достаточное жилище

- Содействовать полной реализации права на достаточное жилище как компонента права на достаточный жизненный уровень
- Выявлять примеры передового опыта, а также проблемы и препятствия на пути полной реализации права на достаточное жилище и выявлять пробелы в защите на этом направлении
- Уделять особое внимание практическим решениям в отношении осуществления прав, имеющих отношение к этому мандату
- Применять гендерный подход, в том числе путем выявления факторов уязвимости гендерного характера, имеющих отношение к праву на достаточное жилище и землю
- Содействовать предоставлению технической помощи

Методы работы Специального докладчика включают в себя проведение страновых миссий; проведение расследований по вопросам, вызывающим озабоченность; рассмотрение поступающих от частных лиц или групп людей сообщений о предполагаемых нарушениях права на достаточное жилище, обращение, в соответствующих случаях, к правительствам в связи с предполагаемыми нарушениями; а также ежегодное

представление докладов Генеральной Ассамблее и Совету по правам человека.

До настоящего времени деятельность Специального докладчика была сосредоточена на: правовом статусе и содержании права на достаточное жилище; бездомности; принудительных выселениях; глобализации и праве на достаточное жилище; дискриминации и осуществлении права на достаточное жилище; разработке показателей; доступе к воде и санитарии как элементам осуществления права на достаточное жилище; и праве женщин на достаточное жилище.

Специальный докладчик получает информацию от частных лиц и групп и соответствующим образом на нее реагирует. С ней можно связаться в УВКПЧ:

United Nations Special Rapporteur on adequate housing

OHCHR-UNOG
8–14 avenue de la Paix
CH–1211 Geneva 10
Switzerland
E-mail: urgent-action@ohchr.org

Право на достаточное жилище имеет также отношение ко многим другим специальным процедурам, и некоторые мандатарии специальных процедур рассматривали этот вопрос в контексте их конкретных мандатов²⁷.

Консультативная группа по принудительным выселениям

В 2004 году ООН-Хабитат учредила Консультативную группу по принудительным выселениям с целью мониторинга случаев незаконного выселения и определения и содействия применению альтернативных мер, таких, как благоустройство существующего жилья и переселение по договоренности. Консультативная группа отчитывается перед Директором-исполнителем ООН-Хабитат. В ее состав входят эксперты из межправительственных организаций, местных органов власти, центральных органов власти и гражданского общества, а также и специалисты из развитых и развивающихся стран.

С момента своего создания Консультативная группа осуществила миссии по установлению фактов в Аккре, Буэнос-Айресе, Куритибе (Бразилия), Стамбуле (Турция), Новом Орлеане (Соединенные Штаты Америки), Порт-

²⁷ Список всех специальных процедур, сведения в отношении их мандатов и контактную информацию см. по адресу: <http://www.ohchr.org>.

Харкорте (Нигерия), Риме и Санто-Доминго. В своих первых двухгодичных докладах *Forced Evictions – Towards Solutions?*, опубликованных в 2005 и 2007 годах, Консультативная группа представила документальные свидетельства по готовящимся или осуществляемым принудительным выселениям в нескольких странах и изложила альтернативные подходы²⁸.

²⁸ С обоими докладами можно ознакомиться по адресу: <http://www.unhabitat.org/unhrp>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОТДЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И ДРУГИЕ ДОКУМЕНТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ

Международные договоры

Устав Организации Объединенных Наций (1945 год)

Конвенция о статусе беженцев (1951 год)

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 год) и Факультативный протокол к нему (2008 год)

Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 года) и два факультативных протокола к нему (1966 и 1989 годов)

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год)

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 год) и Факультативный протокол к ней (2002 год)

Конвенция № 169 МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (1989 год)

Конвенция о правах ребенка (1989 год) и два факультативных протокола к ней (2000 год)

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год)

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год) и Факультативный протокол к ней (1999 год)

Конвенция о правах инвалидов (2006 год) и Факультативный протокол к ней (2006 год)

Региональные договоры

Африканская хартия прав человека и народов (1981 год)

Африканская хартия прав и основ благосостояния ребенка (1990 года)

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 год)

Европейская социальная хартия (1961 год)

Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977 год)

Пересмотренная Европейская социальная хартия (1996 год)

Американская конвенция о правах человека (1969 год)

Международные декларации и другие договоры

Всеобщая декларация прав человека (1948 год)

Принципы Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей, резолюция 46/91 Генеральной Ассамблеи (1991 год)

Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (1998 год)

Рекомендация № 115 МОТ о жилищном строительстве для работников (1961 год)

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, резолюция 61/295 Генеральной Ассамблеи (2007 год)

Заключения экспертных правозащитных механизмов

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 3 (1990 года) о природе обязательств государств-участников (E/1991/23)

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4 (1991 года) о праве на достаточное жилище (E/1992/23)

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 5 (1994 года) о праве лиц с какой-либо формой инвалидности (E/1995/22)

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 7 (1997 года) о праве на достаточное жилище: принудительные выселения (E/1998/22, приложение IV)

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 15 (2002 года) о праве на воду (E/C.12/2002/11)

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 19 (1992 года) о насилии в отношении женщин (A/47/38)

Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Общая рекомендация XXIII (1997 года) о коренных народах (A/52/18, приложение V)

Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц (E/CN.4/Sub.2/2005/17)

Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение I)

Резолюции Комиссии по правам человека и Совета по правам человека

Резолюции Комиссии 2000/9, 2001/28, 2002/21, 2003/27, 2004/21 по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень

Резолюция 1993/77 Комиссии по вопросу о принудительных выселениях

Резолюции Комиссии 2000/13, 2001/34, 2002/49, 2003/22, 2004/21, 2005/25 о равенстве женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равных правах на владение имуществом и достаточное жилище

Резолюция 6/27 Совета о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень

Итоговые документы международных конференций

Стамбульская декларация по населенным пунктам (1996 год)

Повестка дня Хабитат (1996 год)

Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций - «Ассамблеей тысячелетия Организации Объединенных Наций» (2000 год)

Ванкуверская декларация о населенных пунктах (1976 год)

Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию и Повестка дня на XXI век Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (1992 год)

Венская декларация и Программа действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека (1993 год)

Отдельные вебсайты

Межправительственные организации

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека:

<http://www.ohchr.org>

(На этом вебсайте размещены общие сведения и ресурсы, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, и вебстраницы договорных органов по правам человека и специальных процедур, включая Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень)

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат):

<http://www.unhabitat.org>

Программа Организации Объединенных Наций по реализации права на жилье (ППЖООН):

<http://www.unhabitat.org/unhrp>

Консультативная группа по принудительным выселениям при Директоре-исполнителе или ООН-Хабитат (КГПВ):

<http://www.unhabitat.org/unhrp>

“Обеспечение жильем городской бедноты” (проект Экономической и социальной комиссии Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана):

<http://www.housing-the-urban-poor.net>

Комиссар по правам человека Совета Европы:

<http://www.coe.int/t/commissioner>

Международные неправительственные организации

Организация «Международная амнистия»: <http://www.amnesty.org>

Азиатская коалиция в поддержку прав на жилище: <http://www.achr.net>

Центр по жилищным правам и выселениям: <http://www.cohre.org>

Европейская федерация национальных организаций, работающих с

бездомными (ФЕАНТСА): <http://www.feantsa.org>

Европейский центр по защите прав народности рома (ЕЦЗПНР): <http://www.errc.org>

Сеть информации и действий “Продовольствие - прежде всего” (ФИАН): <http://www.fian.org>

Международная коалиция Хабитат (МКХ): <http://www.hic-net.org>

Международная организация по проблемам бездомных: <http://www.homeless-international.org>

Сеть по осуществлению прав на жилище и землю: <http://www.hlrn.org/english/home.asp>

Организация “Хьюман райтс уотч”: <http://www.hrw.org>

Международная комиссия юристов (МКЮ): <http://www.icj.org>

Международная федерация прав человека (МФПЧ): <http://www.fidh.org>

Международная сеть по защите экономических, социальных и культурных прав:
<http://www.escr-net.org>

Международный союз арендаторов (МСА): <http://www.iut.nu>

Международная организация “Жители трущоб”: www.sdinet.org

Организация “Соушл уотч”: <http://www.socialwatch.org>

Всемирная организация против пыток (ВОПП): <http://www.omct.org>

«Права человека: изложение фактов»*:

- № 2 Международный билль о правах человека (Rev.1)
- № 3 Консультативное сотрудничество и техническое обслуживание в области прав человека (Rev.1)
- № 4 Борьба против пыток (Rev.1)
- № 6 Насильственные или недобровольные исчезновения (Rev.3)
- № 7 Процедуры представления и рассмотрения жалоб (Rev.1)
- № 9 Права коренных народов (Rev.1)
- № 10 Права ребёнка (Rev.1)
- № 11 Внесудебные казни, казни без надлежащего судебного разбирательства или произвольные казни (Rev.1)
- № 12 Комитет по ликвидации расовой дискриминации
- № 13 Международное гуманитарное право и права человека
- № 14 Современные формы рабства
- № 15 Гражданские и политические права: Комитет по правам человека (Rev.1)
- № 16 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (Rev.1)
- № 17 Комитет против пыток
- № 18 Права меньшинств (Rev.1)
- № 19 Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека
- № 20 Права человека и беженцы
- № 21 Право на достаточное жилище (Rev.1)
- № 22 Дискриминация в отношении женщин: Конвенции и Комитет
- № 23 Опасная традиционная практика, пагубно отражающаяся на здоровье женщин и детей

*Выпуск брошюр «Права человека: изложение фактов» № 1, 5 и 8, прекращен. Все брошюры «Права человека: изложение фактов» имеются на сайте: <http://www.ohchr.org>

-
- № 24 Международная конвенция о трудящихся-мигрантах и ее Комитет (Rev.1)
- № 25 Принудительные выселения и права человека
- № 26 Рабочая группа по произвольному задержанию
- № 27 Деятельность специальных докладчиков Организации Объединённых Наций: 17 вопросов и ответов
- № 28 Влияние деятельности наёмников на осуществление права народов на самоопределение
- № 29 Правозащитники: защищая право на защиту прав человека
- № 30 Система договоров Организации Объединённых Наций в области прав человека: основные договоры в области прав человека и договорные органы - введение
- № 31 Право на здоровье
- № 32 Права человека, терроризм и борьба с терроризмом
- № 33 Часто задаваемые вопросы относительно экономических, социальных и культурных прав

Серия «Права человека: изложение фактов» издается Управлением Верховного комиссара по правам человека в Отделении Организации Объединённых Наций в Женеве. В ней отражаются некоторые проблемы прав человека, которые находятся на рассмотрении или представляют особый интерес.

Публикация «Права человека: изложение фактов» предназначена для самых широких кругов общественности; её цель – содействовать лучшему пониманию основных прав человека, информировать о том, что предпринимает Организация Объединённых Наций для их поощрения и защиты, а также показать, какие существуют международные механизмы для осуществления этих прав. «Права человека: изложение фактов» распространяются бесплатно по всему миру. Поощряется перепечатка публикаций на других языках, помимо официальных языков, при условии сохранения текста в неизменном виде. Организация, воспроизводящая текст, должна ставить в известность об этом Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека в Женеве и ссылаться на него как на источник данных материалов.

Запросы направлять по адресу:

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8–14, Avenue de la Paix
CH–1211 Geneva 10
Switzerland

New York Office:
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations
New York, NY 10017
United States of America