

**Совет по правам человека****Тридцать первая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу  
о достаточном жилище как компоненте права  
на достаточный жизненный уровень и о праве  
на недискриминацию в этом контексте****Записка Секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить членам Совета по правам человека тематический доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте Лейлани Фарха, подготовленный во исполнение резолюции 25/17 Совета. В этом докладе Специальный докладчик рассматривает бездомность как требующий неотложного внимания глобальный кризис в области прав человека, связанный с ростом имущественного неравенства и разрыва между богатыми и бедными. Она исследует, каким образом бездействие государства в отношении как конкретных обстоятельств, так и целого ряда структурных проблем, а также неисполнение государством его обязанностей по реализации социального обеспечения и допущение нерегулируемых спекуляций и инвестиций на рынке недвижимости способствуют росту бездомности и лишению все большего числа людей доступа к жилью в любой форме. Она ясно формулирует конкретный набор государственных обязательств в соответствии с международным правом прав человека, реализация которых позволит искоренить бездомность. Она предлагает развернуть глобальную кампанию, которая позволит избавиться от бездомности к 2030 году.



**Доклад Специального докладчика по вопросу  
о достаточном жилище как компоненте права  
на достаточный жизненный уровень и о праве  
на недискриминацию в этом контексте**

## Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение . . . . .		3
II. В поисках определения бездомности с правозащитным измерением . . . . .		4
A. О понятии «бездомность» . . . . .		4
B. Трехединое определение бездомности с правозащитным измерением . . . . .		6
III. Дискриминация, стигматизация и социальная изоляция . . . . .		6
A. Социальная концептуализация бездомности . . . . .		6
B. Криминализация бездомности . . . . .		7
C. Дискриминация при доступе к земле и жилью . . . . .		8
IV. Взаимосвязанные причины бездомности . . . . .		9
V. Бездомность и маргинализованные группы . . . . .		12
VI. Правозащитные основы борьбы с бездомностью и обеспечения доступа к правосудию . . . . .		14
A. Обязанности государства . . . . .		14
B. Доступ к правосудию . . . . .		16
VII. Параметры бездомности и подотчетность в аспекте прав человека . . . . .		19
VIII. Стратегические меры по борьбе с бездомностью . . . . .		22
IX. Выводы и рекомендации . . . . .		25

## I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте представляется в соответствии с резолюциями 15/8 и 25/17 Совета по правам человека.

2. Бездомность – это глобальный кризис в области прав человека, требующий незамедлительного глобального противодействия. Она распространяется во всех социально-экономических областях, в странах с развитой, переходной и развивающейся экономикой, на этапах процветания и жесткой экономии. Это разностороннее явление, по-разному затрагивающее разные группы населения, но всюду имеющее определенные общие черты. Оно служит симптомом того, что правительствам не удается остановить<sup>1</sup> нарастание разрыва в уровнях доходов, богатства и доступа к земле и к недвижимости и что они не ведут эффективной деятельности по решению проблем в области миграции и урбанизации. Бездомность появляется там, где жилище считается не правом человека, а товаром.

3. Одновременно с этим бездомность является личным испытанием, которое переживают самые уязвимые члены общества и которое отмечено чувством покинутости, отчаянием, потерей самоуважения, ущемлением собственного достоинства, серьезными проблемами со здоровьем и утратой жизни. «Бездомные» – это не только те, у кого нет жилища, это еще и особая социальная группа. Эта тесная связь между отказом в осуществлении прав и социальной идентичностью отличает бездомность от других ситуаций, связанных с лишением социально-экономических прав. В отличие от бездомных, людей, лишенных воды или питания, редко выделяют в особую социальную группу. Бездомные же подвергаются стигматизации, социальной изоляции и криминализации.

4. Бездомность – это крайняя форма нарушения прав на достаточное жилище и недискриминацию, а нередко еще к тому же и нарушение прав на жизнь, на неприкосновенность личности, на здоровье, на защиту дома и семьи и на свободу от жестоких или унижающих достоинство видов обращения. И, тем не менее, ей не было уделено то приоритетное и безотлагательное внимание, которого заслуживает столь широко распространенное и столь грубое нарушение прав человека. Бездомность не была включена в текст Целей развития тысячелетия, она не входит в число Целей устойчивого развития и лишь изредка упоминается в рамках подготовки к Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III). Международные правозащитные организации редко занимаются связанными с бездомностью нарушениями права на жизнь.

5. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает бездомность с точки зрения того, как она воспринимается в качестве нарушения прав человека и как с ней можно реально бороться и добиваться ее искоренения, если выбрать для этого правозащитный подход. Она призывает к тому, чтобы бездомность была признана в социально-экономической политике, планировании и развитии как многовекторная приоритетная проблема правозащитного порядка.

6. Специальный докладчик предложила представить и получила от государств, гражданского общества, национальных правозащитных учреждений и учреждений Организации Объединенных Наций более 70 ответов с информацией и сооб-

<sup>1</sup> В настоящем докладе слово «правительства», не сопровождаемое специальным уточнением, используется для обозначения органов государственного управления всех уровней, включая местные и субнациональные.

ражениями по данному вопросу<sup>2</sup>. Она провела в Буэнос-Айресе двухдневные консультации с 25 экспертами в области бездомности и права на жилище из самых различных стран<sup>3</sup>. Она выражает признательность за все предоставленные сведения и советы. Специальный докладчик также высоко оценивает важную работу, проделанную по данному вопросу ее предшественником Милуном Котхари.

## II. В поисках определения бездомности с правозащитным измерением

### A. О понятии «бездомность»

7. Английскому слову «бездомность» не всегда можно подобрать эквивалентный перевод на других языках. В английском языке оно подразумевает и отсутствие жилища как такового, и утрату чувства социальной причастности. В некоторых других языках самым близким по значению вариантом может быть слово, обозначающее отсутствие крова (rooflessness) или бесприютность (transience). Во французском языке бездомность обозначают либо словами *sans domicile fixe* (без определенного места жительства), либо *sans-abrisme* (бесприютность). В испанском языке могут использоваться варианты *sin hogar, sin techo, en situación de calle* или *poblaciones callejeras*.

8. Термины, которые для обозначения бездомности выбирают международные учреждения, правительства, научные работники или представители гражданского общества, бывают самые разные в зависимости от языка, социально-экономических условий, культурных норм, затронутых групп и концепций, в рамках которых дается определение бездомности. Однако в целом принято считать, что явление бездомности, как оно существует в мире, не передается во всей его полноте, если использовать слова, значение которых ограничено и означает только лишение приюта как таковое.

9. Определение бездомности часто основывается на том, где человек ночует, например, применительно к тем, кто спит под открытым небом, во временных приютах или в таких учреждениях, как тюрьмы или психиатрические лечебницы. Эти определения на основе места ночлега хороши тем, что они менее двусмысленны, но при этом они дают искаженное представление о том, кто конкретно является бездомным. Одиноким мужчины, например, вполне могут жить под открытым небом или пользоваться ночлежками, а женщины с детьми будут пытаться устроиться иначе, например найти приют у членов семьи или у друзей, чтобы не подвергаться серьезным опасностям, связанным с жизнью на улице, в частности насилию и посягательствам на детей.

10. Есть также определения бездомности, которые обусловлены тем, чего не хватает тем или иным лицам. Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН определяет как «первичную бездомность» положение лиц, не имеющих приюта или какого-либо жилища, а как «вторичную бездомность» – положение тех, у кого нет обычного места жительства. В некоторых контекстах под бездомностью понимается отсутствие доступа и к земле, и к жилищу. Скажем, в сельских районах Бангладеш бездомность определяется в зависимости от того, имеет ли домохозяйство официально отведенный ему участок

<sup>2</sup> Со всеми ответами на вопросники и с информацией о консультациях можно ознакомиться в Интернете по адресу [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx).

<sup>3</sup> Подготовка мероприятия осуществлена совместно с аргентинской неправительственной организацией «Центр правовых и социальных исследований» (Centro de Estudios Legales y Sociales) в ноябре 2015 года.

земли и крышу над головой<sup>4</sup>. В некоторых других случаях в определении упор делается на лишении жилища определенного минимального стандарта. Институт по вопросам глобальной бездомности предложил в качестве общего для всех случаев определения «отсутствие доступа к минимально достаточному жилищу», дополненного различными категориями жизненных обстоятельств, охваченных этим глобальным определением.

11. Однако многие из тех, кто живут в неформальных поселениях и не имеют доступа к базовым коммунальным услугам и кто в силу этого несомненно лишен минимально достаточного жилища, все же затратили много труда, создавая и строя свои дома, и, что особенно важно, сами себя они бездомными не считают. Поэтому было бы неуместно применять это определение к более чем миллиарду человек на всей планете, предположительно живущих в неформальных поселениях, даже с учетом того, что и они в срочном и приоритетном порядке нуждаются в помощи. Но при этом в неформальных поселениях проживают и те, кто нашли в них временное пристанище просто потому, что у них не было иного выхода, и кто находится в особо уязвимом положении: они ютятся в перенаселенных помещениях, где не обеспечена безопасность, иногда это неофициально арендованные площади, с которых их могут в любой момент выгнать, иногда – абсолютно не приспособленные для проживания людей постройки. Такие домохозяйства правомерно отнести к бездомным, и сами они тоже могут посчитать себя таковыми.

12. В зависимости от определения может меняться представление о бездомности и выбор приоритетов при выработке политики. Когда в Японии бездомными считались те, кто жили на улице, и осуществлялись программы по созданию приютов, собираемые данные указывали на сокращение общего числа бездомных. Когда же применили определение «отсутствие доступа к минимально достаточному жилищу», то полученные данные указали на рост числа бездомных<sup>5</sup>.

13. Определения, подразумевающие только отсутствие жилища как таковое, также не учитывают утрату социальных связей, ощущение неприкаянности<sup>6</sup>, которое начинают испытывать бездомные. В ряде стран пробовали решить эту проблему, включив в определение бездомности понятие разрыва семейных и социальных связей. Однако в некоторых конкретных случаях при таком добавлении качественного аспекта социальной изоляции понятие бездомности становится слишком расплывчатым.

14. Деление бездомности на разные виды возможно и в зависимости от выбора стратегии выживания и образа жизни. Защитники безнадзорных детей и подростков считают, что предпочтительно предложить такое определение бездомности, в котором подразумевались бы и постороннее влияние, и выбор, и лишения.

<sup>4</sup> См. G. Tipple and S. Speak, «Definitions of homelessness in developing countries», *Habitat International*, 29 (2005), p. 342. См. также доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень (E/CN.4/2005/48).

<sup>5</sup> Rayna Rushenko, «Homelessness and related policy in Japan and Malaysia», материал о бездомности на глобальном ландшафте, 2 июня 2015 года. С текстом можно ознакомиться онлайн по адресу [http://media.wix.com/ugd/d41ae6\\_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf](http://media.wix.com/ugd/d41ae6_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf).

<sup>6</sup> Программа организации Объединенных Наций по населенным пунктам, «Стратегии борьбы с бездомностью» (2000 год).

## **В. Трехединое определение бездомности с правозащитным измерением**

15. Разные определения бездомности служат для достижения разных целей. Общее для всех определение с единым критерием, предлагаемое Институтом по вопросам глобальной бездомности, могло бы сыграть важную роль в укреплении подотчетности государств и обосновании целей развития.

16. Руководствуясь интересами прав человека, Специальный докладчик предлагает гибкий контекстуальный подход к определению бездомности, учитывающий то, как ее воспринимают и испытывают на собственном опыте разные группы населения в различных жизненных обстоятельствах. Целью определения, основанного на правозащитном подходе, является реализация в полном объеме права бездомных на достаточное жилище, для чего такое определение должно отражать в первую очередь самые трудные ситуации, которые к тому же и сами бездомные считают таковыми, определять нужды бездомных и отводить им роль субъектов в действиях, направленных на улучшение их положения. Не менее важным компонентом определения, основанного на правозащитном подходе, является также социальное измерение бездомности.

17. С учетом этих соображений Специальный докладчик предлагает следующий трехединый подход, обусловленный интересами прав человека:

а) первый компонент отражает отсутствие жилья – жилья как конкретного материального минимально достаточного жилища и как социального фактора, обусловленного наличием надежного места для создания семьи или установления социальных связей и участия в жизни общины;

б) второй компонент отражает бездомность как определенную форму системной дискриминации и социальной изоляции на основе признания того, что при отсутствии своего дома человек приобретает социальную идентичность «бездомного» и за счет этого попадает в определенную социальную группу, подвергающуюся дискриминации и стигматизации;

в) третий компонент отражает статус бездомных как правообладателей, борющихся за выживание и сохранение своего достоинства. Бездомные – единственные, кто обладают основанным на собственном опыте пониманием той системы, которая лишает их прав, и потому им надлежит отвести одну из главных ролей в социальной реформе, необходимой для реализации права на достаточное жилище.

18. Определение, отражающее правозащитные интересы, развенчивает объяснение бездомности «моральным» фактором, подразумевающим неудавшуюся жизнь отдельного человека, которого надлежит выручать посредством благотворительных акций, и вместо этого обнажает системное неравенство и несправедливость, под воздействием которых бездомные лишаются права быть равноправными членами общества.

## **III. Дискриминация, стигматизация и социальная изоляция**

### **A. Социальная концептуализация бездомности**

19. На концептуальном уровне бездомных воспринимают как отдельную социальную группу. Во всем мире их идентичность обозначают и затем наполняют содержанием люди, у которых больше денег, власти и влияния. Возникает порочный круг. В законах, проводимой политике, деловой практике и материалах

средств массовой информации создается образ бездомных как людей нравственно ущербных и не заслуживающих помощи, которым некого винить за свои невзгоды, кроме самих себя, и на которых возлагается ответственность за возникновение социальных проблем, наглядным проявлением которых они являются. А как только на них появляется это клеймо, их нуждам уделяют еще меньше внимания, и неравенство и дискриминация в их отношении начинают принимать постоянный характер.

20. Даже стратегии, вырабатываемые для оказания помощи бездомным, нередко бывают отмечены предрассудками и способствуют их стигматизации. Так, например, в августе 2015 года мэрия Нью-Йорка ввела в действие приложение для мобильных устройств под названием «Map the Homeless»<sup>7</sup> («Отметить бездомных на карте»), которое позволяет пользователям делать фотоснимки бездомных и сообщать о них в полицию. В социальных сетях использовались такие хэштеги, как #AggressivePanhandling («Навязчивое попрошайничество») и #Violent («Агрессивный»).

21. Бездомные постоянно подвергаются угрозам и преследованиям со стороны властей и окружающих; им не дают пользоваться базовыми услугами и лишают доступа к местам, где они могли бы помыться в душе и отправить естественные надобности; бездомные подвергаются «зачисткам» и принудительным эвакуациям из городов в незаселенную местность; через них переступают и мимо них проходят, не замечая их; они становятся жертвами самых жестоких проявлений насилия, включая преступления на почве ненависти и сексуальное насилие; их зачастую всячески поносят. И в то же время некоторые формы бездомности остаются совершенно незаметными, ими никто не занимается, особенно в южных регионах мира, где бездомность как явление в значительной степени не актуализирована и где бывает трудно провести границу между проживанием в случайных жилищах и бездомностью.

22. Нельзя недооценивать унижение, которому бездомные подвергаются ежедневно. Достаточно только представить себе, что должны чувствовать, например, женщины, лишенные средств гигиены и санитарии, особенно во время менструальных циклов, или семьи, с которыми обращаются как с «людскими отходами» и которые вынуждают селиться либо рядом с мусорными полигонами и свалками, либо прямо на их территории. В беседах со Специальным докладчиком бездомные люди признавались, часто сквозь слезы, что больше всего, даже больше, чем физической безопасности, им не хватает внимания: они хотят, чтобы их «заметили», чтобы их признали и чтобы с ними обращались как с нормальными людьми, имеющими чувство собственного достоинства и заслуживающими уважения.

## **В. Криминализация бездомности**

23. Нередко национальные и местные законы вместо того, чтобы защищать права бездомных, превращают их в правонарушителей. Принимаются нормативные акты, направленные на то, чтобы удалить бездомных, чтобы они не попадались на глаза, чтобы переместить их с занятой ими земли, или изгнать их из занятых ими жилищ, или снести сооруженные ими постройки. Повсеместно применяются такие карательные меры как штрафы или заключение под стражу за самые простые действия, предпринятые с единственной целью выжить, такие как

<sup>7</sup> Приложение доступно в Интернете по адресу <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.dfox.nycthemapthehomeless&hl=en>.

сооружение какого-либо укрытия из картонных коробок<sup>8</sup>. Законы позволяют властям «спасать» уличных детей, лишая их при этом свободы без всякого соблюдения формальностей и вырывая их из важных для них социальных сетей.

24. Такие законы обычно принимаются под предлогом заботы о здоровье и безопасности общества, но на деле их цель заключается в том, чтобы обеспечить наведение внешнего «блеска» на те или иные кварталы и привлечь в них туристов и предпринимателей или стимулировать рост цен на недвижимость. Примеров тому не счесть: проведенное в Зимбабве в 2005 году мероприятие по «уборке мусора» путем сноса трущоб закончилось тем, что прямо посреди зимы около 1,5 млн. человек остались без крова<sup>9</sup>. В июне 2014 года мэр Гонолулу принял новые жесткие меры в отношении бездомных на том основании, что туристы хотят любоваться «их райским уголком, а не спящими бездомными». В Колумбии на время проведения в Медельине Всемирного форума городов всех бездомных вывели за городскую черту<sup>10</sup>. В Австралии закон, известный под названием «не стойте здесь», позволяет властям заставить бездомных «разойтись» всякий раз, когда «само присутствие какого-либо лица может встревожить другое лицо или помешать "разумному использованию занимаемого пространства" кем-нибудь другим»<sup>11</sup>.

### С. Дискриминация при доступе к земле и жилью

25. Одним из серьезных факторов, вызывающих рост бездомности, является то, что вместо реализации прав человека предпочтение отдается получению прибыли за счет неравного распределения земли, имущества, жилья и соответствующих услуг в городах. Неравенство при распределении богатства и бездомность усугубляются полным отсутствием или недостаточностью регулирования финансовых и иных рыночных сил, а также ничем не ограниченной спекуляцией на рынке недвижимости и безудержным ростом цен на землю. Это системное в своей основе неравенство еще более усиливается за счет прямой дискриминации бедных, которых нередко вытесняют вплоть до того, что они вынуждены селиться в нестабильных жилищных условиях, в том числе в неформальных поселениях и на стихийно захваченных землях, и становятся в конце концов бездомными. Во многих муниципалитетах власти используют планы застройки и законы о зонировании таким образом, чтобы избежать строительства приютов или доступного по цене жилья на своих территориях. Бездомные часто лишены возможности проживать в центральных районах; вместо этого они вынуждены обретаться на окраинах, в изолированных от остального города кварталах, где плохо обеспечиваются коммунальные услуги и невозможно найти работу.

26. Привычное для глобального Юга деление на законное и незаконное, официальное и неформальное, достойное и недостойное соответствует криминализации бездомности в странах Севера. Городской бедноте отказывают в справедливом доступе к земле и правовому и имущественному статусу, превращая их тем самым в «людей вне закона» и «захватчиков чужого». Оставшихся без крова жителей центра выселяют на окраины городов, где они лишаются возможностей за-

<sup>8</sup> National Coalition for the Homeless, *Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need* (October 2014), с текстом можно ознакомиться по адресу <http://nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf>.

<sup>9</sup> Owen Dyer, «Zimbabwean clearance policy leaves 1.5 million people homeless», *British Medical Journal*, vol. 331, No. 7509, p. 130 (2005).

<sup>10</sup> Greg Scruggs, «Medellin Opens Its Changing Streets to the World Urban Forum», с текстом можно ознакомиться по адресу <https://nextcity.org/daily/entry/medellin-opens-its-changing-streets-to-the-world-urban-forum>.

<sup>11</sup> Ответ на вопросник, полученный от Австралийской комиссии по правам человека.



работка и социальных связей, становясь частью процесса, получившего название «социально-пространственной стигматизации»<sup>12</sup>.

27. Проблема жесткой дискриминации и стигматизации на почве бездомности нечасто становится предметом заботы национальных правозащитных учреждений или объектом применения действенных средств правовой или административной защиты, и сам факт ее существования лишь в редких случаях признается во внутреннем законодательстве как запрещенная форма дискриминации.

#### IV. Взаимосвязанные причины бездомности

28. Бездомность порождается взаимодействием конкретных обстоятельств и более масштабных факторов системного порядка. Противодействие бездомности, основанное на правозащитном принципе, нацелено и на то, и на другое. Такой подход строится на понимании того, что бездомность может быть результатом определенной динамики развития конкретного человека, какого-либо психосоциального расстройства, неожиданной потери работы, наркотической зависимости или трудного и сложного по своей сути выбора жизни на улице, понимании, что в значительной степени бездомность порождают и правительства, которые не сумели с состраданием и уважением к человеческому достоинству отреагировать на чьи-то конкретные жизненные обстоятельства. Но при таком подходе необходимо уделять внимание и более масштабным структурным и институциональным причинам бездомности – одновременному воздействию всего комплекса реализуемых национальных политических решений, программ и законодательных инициатив, а также международных соглашений в области развития и финансов, осуществление которых также может стать причиной появления или роста бездомности. В процессе консультаций Специальный докладчик смогла убедиться, что повсеместно признаваемой причиной бездомности являются неравенство и порождающие его условия.

29. Результатом стремительной глобальной урбанизации стало ошеломительное обогащение единиц, сопровождаемое растущим обнищанием масс. Поскольку для удовлетворения потребностей урбанизации ставка делалась на развитие жилого фонда частным сектором, новое строящееся жилье предназначалось в первую очередь для богатых, и в результате начинались неудержимый рост цен на недвижимость и спекуляции, а также возникала серьезная нехватка жилья по доступным ценам. У перебирающихся в города людей часто просто нет выбора, и они вынуждены селиться в неформальных поселениях, миллионы жителей которых в той или иной степени страдают от неудовлетворительных санитарно-гигиенических условий, отсутствия доступа к чистой воде, перенаселения и ненадежности самодельных построек. Вместо того, чтобы обеспечить нуждающимся доступ к жилищам, принимаемые законы о земле, планы освоения и застройки участков и законы о зонировании составляются таким образом, что неформальные поселения становятся «незаконными», предпочтение отдается не строительству жилья, а коммерческим проектам, и социальная функция земли как общественного продукта более не находит своего отражения. В некоторых странах колониальное наследие выразилось в том числе в сохранении неравенства в земельных и имущественных отношениях.

30. Серьезной причиной бездомности структурного порядка по-прежнему остаются ненадежность любых неформальных решений и постоянные принудительные выселения с отводимых под новую застройку участков. На месте сне-

<sup>12</sup> See *Urban Policies and the Right to the City in India*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (New Delhi, 2011), pp. 63–75. С текстом можно ознакомиться онлайн по адресу <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214602e.pdf>.

сенных неформальных кварталов появляются дорогие объекты для обслуживания туристов, торговые центры и развлекательные комплексы. Все это к тому же усугубляется сопутствующим загрязнением земли и бесхозяйственностью. Принудительные выселения, которые как правило проводятся без выделения достаточных альтернативных мест проживания, неизбежно порождают бездомность<sup>13</sup>.

31. Во всем мире прослеживается один и тот же сценарий: правительства перестают выполнять свою важнейшую функцию по предоставлению социального обеспечения, в том числе жилья по доступным ценам, отменяют или приватизируют социальные льготы и отдают все на откуп частному рынку, передавая в руки имеющих доступ к власти и деньгам частных субъектов рынка контроль над ключевыми областями деятельности на директивном уровне<sup>14</sup>. В результате порядок использования земель и развития городских зон стали определять владельцы недвижимости и капиталов. Даже там, где в создание доступного по цене жилья вкладывались серьезные средства, как, например, в Сан-Паулу, Бразилия, в первую очередь все равно учитывались интересы владельцев спекулятивного капитала<sup>15</sup>. Последствием отказа правительств от своей центральной роли стали отмена норм, регулирующих рынок труда, снижение ставок налогообложения богатых физических лиц и предприятий, переселение с участков, отводимых для нужд добывающей промышленности, строительства плотин и осуществления других проектов, приватизация инфраструктуры и сектора услуг, кредитование на грабительских условиях и многие другие негативные факторы.

32. Широкое распространение торговых и инвестиционных соглашений радикальным образом сказалось на подотчетности государств, поскольку приоритет стали отдавать интересам крупных корпоративных инвесторов, а не обязанности по защите прав человека и обеспечению устойчивости местных предприятий и общин.

33. Кризисные ситуации в фискальном секторе во многих странах мира спровоцировали серьезное ухудшение ситуации с бездомностью и привели к появлению нового типа бездомных: это получившие хорошее образование и имевшие высокий уровень жизни люди, которые из-за экономического кризиса потеряли работу и в конечном итоге остались без крыши над головой. Так, например, в целом ряде европейских стран кризис 2008 года и принятые тогда же меры жесткой экономии вызвали огромный рост бездомности<sup>16</sup>. В то же время, судя по имеющимся сведениям, столь широкого распространения бездомности не наблюдалось в тех странах, где правительства предусмотрительно следили за тем, чтобы усилия, предпринимаемые в рамках борьбы с кризисом, не шли в ущерб мерам социальной защиты.

34. Причины бездомности в каждой конкретной группе разные. Уличные дети сталкиваются в своих семьях с самыми разными проблемами, включая смерть близких, распад семьи, болезни, изоляцию, нищету, психические заболевания, бытовое насилие, посягательства на детей и использование наркотических средств. Женщин вынуждают к бегству из дома насилие, неравенство доступа к

<sup>13</sup> См., например, дело населения кварталов Бадия в Лагосе, Нигерия (дело NGA 1/2015). Срочное обращение Специального докладчика будет представлено на тридцать первой сессии Совета по правам человека.

<sup>14</sup> Ответ на вопросник, полученный от Датского института по правам человека.

<sup>15</sup> Ответ на вопросник, полученный от Управления общественного защитника Сан-Паулу, Бразилия.

<sup>16</sup> См. в качестве примера ответ на вопросник, полученный от испанского омбудсмена; Olga Theodorikakou et al, «"Neo-homelessness" and the Greek Crisis» (2013), ознакомиться с текстом можно по адресу [http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot\\_et\\_al\\_review.pdf](http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot_et_al_review.pdf); и European Commission, «Homelessness during the crisis», ознакомиться с текстом можно по адресу <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9847&langId=en>.

земле и имуществу, разница в оплате труда и другие формы дискриминации. Инвалиды оказываются без крыши над головой из-за отсутствия работы, средств к существованию и доступного жилья. Молодежи нередко отказывают в доступе к жилью и услугам в городах, если у них нет надлежащих выданных государственными органами документов, удостоверяющих личность. Конфликты провоцируют массовые перемещения и миграцию населения, ярким примером которых явились волны спасавшихся от конфликтов, повсеместного насилия и прочих бед беженцев из таких стран, как Афганистан, Эритрея, Ирак, Сомали и Сирийская Арабская Республика.

35. Распространение бездомности в сельской местности стало результатом снижения уровня продовольственной безопасности, обеспечиваемой домашним сельскохозяйственным производством, изменения климата, корпоратизации сельского хозяйства, потери земель в результате дробления участков при передаче их по наследству, ослабления гражданской безопасности в сельской местности, крайней нищеты, нерегулируемой эксплуатации ресурсов и стихийных бедствий. Бездомность в сельской местности обычно приводит к тому, что люди мигрируют в городские зоны в поисках работы и жилья.

36. Бездомности могут также способствовать многие виды происходящих в обществе изменений, когда государство не реагирует на них должным образом. Так, например, широко распространенной причиной бездомности является распад традиционных семейных структур. Переезжающие в город по экономическим соображениям мужчины часто лишают себя крова, чтобы сэкономить больше денег для отправки оставшейся в сельской местности семье. Во многих странах постепенно исчезают существовавшие ранее в общинах традиции взаимопомощи и взаимовыручки не только внутри семьи, но и вообще между родственниками. Болезни, включая эпидемию ВИЧ/СПИД, являются и важнейшей причиной, и следствием бездомности.

37. Стихийные бедствия, такие как случившееся в 2004 году в Юго-Восточной Азии цунами или землетрясение в 2008 году в китайской провинции Сычуань, становятся причиной бездомности из-за того, что разрушаются жилища, уничтожается инфраструктура, исчезают источники жизнеобеспечения и утрачивается достигнутое благодаря осуществлявшимся в области жилья стратегиям. Во время землетрясения в Непале в 2015 году тысячи людей остались без крова, а 320 000 детей вынуждены были на первых порах спать под открытым небом<sup>17</sup>. Неформальные поселения нередко расположены в зонах повышенного риска стихийных бедствий. Международная помощь, предоставляемая в случае стихийных бедствий, направлена в первую очередь на оказание неотлагательной медицинской помощи и обеспечение пострадавших кровом, для получения которого иногда требуется представить доказательства факта проживания или права пользования жильем в указанном месте, чего бездомные сделать не могут, а потребность в более долгосрочной стратегии для решения проблемы последующей бездомности остается при этом без внимания.

38. Практически во всех случаях, когда причины бездомности носят структурный характер, их общим знаменателем являются решения, принятые правительствами в ущерб соблюдению прав человека: они забывают или отказываются должным образом отреагировать на нужды тех, кто оказывается в самом неблагоприятном положении в результате кризисов или экономических перемен, и допускают такую свободу действий рыночных сил, в результате которой значитель-

<sup>17</sup> Save the Children, «320,000 Children Homeless in Nepal» (1 мая 2015 года), ознакомиться с текстом можно по адресу [www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607](http://www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607).

ное количество людей оказывается на улице<sup>18</sup>. Бездомность появляется тогда, когда на первый взгляд внешние причины структурного характера сочетаются с такими системными факторами, как социальная изоляция и дискриминация, и когда правительства не реагируют на новые возникающие проблемы с позиций защиты интересов прав человека.

## V. Бездомность и маргинализованные группы

39. Дискриминация является одновременно и причиной, и следствием бездомности. Те, кто подвергаются дискриминации по признаку расовой принадлежности, этнического происхождения, места происхождения, социально-экономического статуса, семейного положения, пола, умственной или физической неполноценности, состояния здоровья, сексуальной ориентации и/или гендерной идентичности и возраста имеют больше шансов стать бездомными и затем подвергнуться еще большей дискриминации. Точки взаимоналожения других оснований дискриминации и бездомности в разных странах разные. В некоторых странах, например, в среде бездомных массово проявляется расовое неравенство. Скажем, в Бразилии афробразильцы составляют всего 7% населения богатых кварталов, но зато в неформальных поселениях они составляют большинство<sup>19</sup>. В Соединенных Штатах Америки у семей чернокожих вероятность того, что они станут бездомными, в семь раз выше, чем в семьях белых американцев<sup>20</sup>.

40. По причине сохранения унаследованных из прошлого дискриминационных норм обычного и кодифицированного права, касающихся разводов, наследства и совместного имущества супругов, а также социальной практики, согласно которой жилище в домохозяйстве всегда остается за его главой-мужчиной, и возникающей в силу этого нищеты, женщины оказываются лишены надежных условий проживания и в большей степени, чем другие, подвержены риску оказаться в числе бездомных<sup>21</sup>. Когда женщина вдовев, уходит от мужа, разводится<sup>22</sup>, покидает дом, спасаясь от насилия, бежит, спасаясь от вооруженного конфликта или стихийного бедствия, или подвергается насильственному выселению, высока вероятность того, что она станет бездомной<sup>23</sup>. Согласно поступающим сведениям в Бангладеш и Ливане, например, разведенные женщины и вдовы живут в жалких хибарах в опасных неформальных поселениях, а в Киргизии и в Папуа-Новой Гвинее у женщин, спасающихся от насилия, шансов найти жилье очень мало<sup>24</sup>.

41. Глобальный экономический кризис заметным образом сказался на бездомности среди женщин. В Испании, например, у многих матерей-одиночек после покупки домов накопились слишком большие задолженности перед банками. Бывшие партнеры или супруги многих из них, ранее бравшие на себя часть расходов по погашению их ипотечных кредитов, не захотели вступать с банками в переговоры о реструктуризации или частичном или полном списании задолженности. Когда банки отбирали у этих женщин их дома для принудительной реали-

<sup>18</sup> Согласно ответу на вопросник, полученному от Норвежского совета беженцев, гуманитарная помощь нередко распределяется среди мужчин – глав домохозяйств, и в результате женщины подвергаются еще большей дискриминации.

<sup>19</sup> *The Economist*, «Race in Brazil» (28 января 2012 года), ознакомиться с текстом можно по адресу [www.economist.com/node/21543494](http://www.economist.com/node/21543494).

<sup>20</sup> National Coalition for the Homeless, «Who is homeless?» (2009), ознакомиться с текстом можно по адресу [www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf](http://www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf).

<sup>21</sup> Ответ на вопросник, полученный от «Хьюман райтс уотч», США.

<sup>22</sup> Ответ на вопросник, полученный от «Monarch Housing Association».

<sup>23</sup> Ответ на вопросник, полученный от «Хьюман райтс уотч», США.

<sup>24</sup> Там же.

зации, они оставались с серьезной задолженностью и нередко были вынуждены селиться в ненадлежащих условиях с большим риском остаться без крова<sup>25</sup>.

42. Оставшиеся без своего жилья женщины переживают по-настоящему тяжелые времена. Уровень насилия в отношении этих женщин, включая изнасилования, весьма высок. Расследуя случаи пропавших без вести и убитых представительниц коренного населения Канады, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин выявил связь между нищетой среди женщин из коренных племен, бездомностью среди них и их исчезновениями и убийствами<sup>26</sup>.

43. Бездомность среди детей и молодых людей достигла критических масштабов. Факторы, подталкивающие детей к бегству из дома, включают в себя отсутствие работы у родителей и их бедность; распад семьи и злоупотребления со стороны родителей; алкогольную и наркотическую зависимость родителей; смерть родителей, вызванную ВИЧ/СПИДом, вирусом Эбола, вооруженными конфликтами или стихийными бедствиями. В некоторых семьях, неспособных иметь детей на своем иждивении по причине крайней нищеты, детей бросают или отправляют в города на заработки<sup>27</sup>. Дети, выросшие в интернатах и покинувшие их по достижении соответствующего возраста, также часто оказываются без крыши над головой<sup>28</sup>. Выявленные факторы «притяжения» включают «территориальную свободу, финансовую независимость, дух приключений, привлекательность большого города и уличные компании или банды»<sup>29</sup>.

44. Большинство семей, в которых живут дети, имеющие связи с улицей, постоянно подвергается дискриминации, живет в нищете и социальной изоляции. Уличные дети и подростки сталкиваются с особыми проблемами, в том числе с риском того, что их принудительно заберут из их семей по причине отсутствия заботы о них и поместят в интернаты или отдадут на попечение в другую семью<sup>30</sup>. В некоторых странах среди бездомной молодежи несоразмерно много лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, которые подвергаются стигматизации и социальной изоляции внутри своих семей и в общинах, уязвимы в большей степени, чем другие, чаще подвергаются насилию или изгнанию из приютов.

45. Угроза бездомности становится все более реальной для семей с детьми по мере утраты ими дохода, необходимого для содержания жилища, и истощения рынка доступного по цене жилья. В Ирландии такие семьи стали самой быстро растущей группой в составе бездомного населения<sup>31</sup>. Власти могут лишиться их родительских прав под тем предлогом, что они не обеспечивают детям достаточное жилье.

46. Реально подвергаются риску стать бездомными и люди, переезжающие с места на место, в первую очередь международные мигранты, беженцы и внутренне перемещенные лица. Эти группы подвергаются дискриминации сразу по нескольким признакам и в поисках временного или постоянного жилья сталкиваются со многими препятствиями. В целом ряде стран, в частности в Дании<sup>32</sup> и в Голландии, мигрантов в общественные приюты либо вообще не пускают, либо

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> См. CEDAW/C/OP.8/CAN/1, пункты 112–118.

<sup>27</sup> Ответ на вопросник, полученный от организации «Safe Child Africa», Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

<sup>28</sup> Ответ на вопросник, полученный от омбудсмена Республики Молдова.

<sup>29</sup> См. A/HRC/19/35, пункт 19.

<sup>30</sup> Ответы на вопросник, полученные от организаций «El Caracol AC» (Венгрия) и «Habitat for Humanity» (Венгрия).

<sup>31</sup> Ответ на вопросник, полученный от организации «FOCUS» (Ирландия).

<sup>32</sup> Ответ на вопросник, полученный от Датского института по правам человека.

пускают только на строго ограниченный срок<sup>33</sup>. Из-за этого мигранты вынуждены ютиться в трущобах, самодельных лачугах, брошенных или недостроенных домах; трудящиеся-мигранты, работающие домашней прислугой, признавались, что им для сна в домах, где они работали, отводили место в прихожих, в незащищенных или складских помещениях<sup>34</sup>.

47. Особенно уязвимы в плане бездомности инвалиды. Повсюду на планете люди, страдающие психосоциальными отклонениями, нередко лишаются возможности найти и получить работу и заработать достаточно денег для того, чтобы самостоятельно платить за свое жилье<sup>35</sup>. Одновременно многие государства не обеспечивают инвалидам доступ к необходимой им помощи на уровне общин. В тех странах, где лиц с предположительными психосоциальными отклонениями помещают в специальные стационары закрытого типа, после выписки оттуда они часто оказываются лишены необходимых услуг и доступного жилья<sup>36</sup>. Там, где помещение в закрытые стационары больше не практикуется, государство не предоставляет социальной помощи для создания необходимого жилого фонда в общинах.

## **VI. Правозащитные основы борьбы с бездомностью и обеспечения доступа к правосудию**

### **A. Обязанности государства**

48. Бездомность является одной из экстремальных форм нарушения права на достаточное жилище. Поэтому государствам надлежит рассматривать борьбу с ней как самую настоятельную необходимость. Двадцать пять лет назад Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что любое государство – участник Международного пакта по экономическим, социальным и культурным правам, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена элементарного крова и жилья, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом<sup>37</sup>. Государства обязаны продемонстрировать, что ими были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в их распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства<sup>38</sup>.

49. Обязательства государств в отношении бездомности были четко сформулированы, и их можно вкратце изложить следующим образом:

а) государства обязаны в безотлагательном порядке принимать и реализовывать стратегии, направленные на ликвидацию бездомности; в этих стратегиях должны быть намечены конкретные цели и временные рамки и определены обязанности органов государственного управления всех уровней и других дей-

<sup>33</sup> См. дело № NLD 1/2014 в A/HRC/29/50.

<sup>34</sup> Human Rights Watch, «Domestic plight: how Jordanian laws, officials, employers and recruiters fail abused migrant domestic workers» (27 September 2011), ознакомиться с текстом можно по адресу [www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused](http://www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused).

<sup>35</sup> Ответ на вопросник, полученный от Омбудсмена Албании.

<sup>36</sup> Ответ на вопросник, полученный от «Хьюман райтс уотч», США.

<sup>37</sup> См. Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников (1990 год), пункт 10.

<sup>38</sup> Там же.

ствующих лиц по принятию конкретных мер в установленные сроки с участием и учетом мнения самих бездомных лиц<sup>39</sup>;

b) государствам надлежит в безотлагательном порядке бороться с дискриминацией, стигматизацией и распространением негативных стереотипов в отношении бездомных лиц и обеспечивать им в том числе правовую защиту от дискриминации на основании социального или экономического положения<sup>40</sup>;

c) принудительные выселения никогда не должны обрекать кого-либо на бездомность; запрет на влекущие за собой бездомность принудительные выселения является императивным, абсолютным и не зависит от имеющихся ресурсов<sup>41</sup>;

d) принудительное выселение, проводимое без полноценных консультаций с самими выселяемыми, является очевидным нарушением международного права прав человека; обязательство изучить в консультации с затрагиваемыми лицами все возможные альтернативы выселению, не прибегать ни при каких обстоятельствах к выселению, которое станет причиной бездомности, и обеспечить проведение должного обсуждения с жителями планов их переселения должно быть закреплено в национальном законодательстве применительно и к государственным, и к частным собственникам земли и недвижимости<sup>42</sup>; государствам надлежит в максимальных пределах имеющихся ресурсов обеспечить в зависимости от потребности наличие альтернативного жилища, возможность переселения или доступ к годной для производственного применения земле;

e) на государства возложена непосредственная обязанность обеспечивать соответствие всех и любых решений или стратегий цели ликвидации бездомности; любое решение, влекущее за собой бездомность, должно рассматриваться как неприемлемое и идущее вразрез с правами человека; в политике и планировании надлежит предусматривать привлечение всех возможных ресурсов, включая неиспользуемые земельные участки и жилые постройки, для обеспечения доступа маргинализированных групп к земле и жилью;

f) государства имеют твердое правовое обязательство применять необходимые правовые нормы и взаимодействовать с негосударственными субъектами таким образом, чтобы все действия и решения последних соответствовали праву на достаточное жилище и способствовали предотвращению и сокращению бездомности; регулирование деятельности частных субъектов включает предъявляемое застройщикам и инвесторам требование заниматься вопросами бездомности и в рамках совместных усилий обеспечивать наличие на всех объектах жилья по доступным ценам<sup>43</sup>;

<sup>39</sup> См. Замечание общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников (1991 год) о праве на достаточное жилище, пункт 12; заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по Канаде (E/C.12/CAN/CO/4 и E/C.12/CAN/CO/5).

<sup>40</sup> См. Замечание общего порядка № 20 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о недискриминации экономических, социальных и культурных прав (2009 год), пункт 35.

<sup>41</sup> См. Замечание общего порядка № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. См. также S. Wilson, «Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality», *South African Law Journal*, volume 126, No. 2 (2009).

<sup>42</sup> See, for example, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* (CCT 37/11) [2011] ZACC 33 (1 December 2011).

<sup>43</sup> См. Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников (1990 год).

г) надлежит обеспечить доступ к средствам правовой защиты от бездомности, включая обеспечение исполнения обязательства, связанного с последовательной реализацией права на жилище и ликвидацией бездомности<sup>44</sup>.

## В. Доступ к правосудию

50. Принципиально важно, чтобы суды и международные правозащитные органы более активно занимались удовлетворением потребности в доступе к правосудию и защите прав человека лиц, являющихся бездомными. Доступ к эффективным средствам правовой защиты стал предметом первого дела, рассмотренного в рамках Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и касавшегося процедуры исполнительного производства в Испании, где, по имеющимся оценкам, в период с 2008 по 2012 год было вынесено 400 000 решений об обращении взыскания на заложенное по ипотечной ссуде недвижимое имущество<sup>45</sup>. Комитет разъяснил, что обеспечение эффективных правовых средств защиты права на достаточное жилище является императивным обязательством государств, поскольку «не может быть права, если нет правового средства его защиты», и указал, что государство не выполнило свое обязательство и не обеспечило эффективных средств правовой защиты в рамках процедуры исполнительного производства при обращении взыскания на заложенное по ипотечной ссуде недвижимое имущество.

51. Правовые нормы, касающиеся средств правовой защиты в отношении бездомности, вырабатывались и другими органами наблюдения за исполнением договоров и правозащитными механизмами. В деле *А.Т. против Венгрии* Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин обратил внимание на связь между насилием в отношении женщин и бездомностью и рекомендовал в качестве эффективного средства правовой защиты «обеспечить А.Т. безопасным местом, где она могла бы проживать со своими детьми»<sup>46</sup>.

52. В своих принятых в 2014 году заключительных замечаниях по Соединенным Штатам Америки Комитет по правам человека отметил, что существует вероятность того, что привлечение к уголовной ответственности бездомных лиц может повлечь за собой дискриминацию и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение<sup>47</sup>. Он рекомендовал федеральному правительству принять совместно с органами государственного управления штатов и властями на местах необходимые меры для отмены дискриминационных законов и практики привлечения к уголовной ответственности бездомных; активизировать усилия по решению проблемы бездомных лиц; стимулировать отмену уголовной ответственности бездомных на уровне местных органов власти. Федеральное правительство недавно сообщило, что занимается реализацией этих рекомендаций, в том числе посредством предоставления доступа к федеральным субсидиям на жилье при условии отмены законов, криминализирующих бездомность.

<sup>44</sup> См. заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по Канаде (E/C.12/CAN/CO/4 и E/C.12/CAN/CO/5).

<sup>45</sup> См. сообщение № 2/2014, *И. Д. Г. против Испании*, Соображения, принятые 17 июня 2015 года Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. В своем ответе на вопросник организация «Arrels Fundació» приводит оценку, согласно которой в Испании насчитывается 71 бездомный на 100 000 человек.

<sup>46</sup> См. сообщение № 2/2003, *А. Т. против Венгрии*, Соображения, принятые 26 января 2005 года Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, пункт 9.

<sup>47</sup> См. CCPR/C/USA/CO/4.



53. Комитет по правам человека также отметил, что широко распространенная бездомность имеет серьезные последствия для здоровья и является причиной смерти людей, и указал, что в рамках борьбы с бездомностью необходимо принимать позитивные меры по обеспечению права на жизнь, предусмотренного в статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>48</sup>. Комитет рассмотрел проблему бездомности в контексте принудительных выселений и пришел к выводу о том, что в случаях, когда при выселении не обеспечивается должный учет таких обстоятельств, как риск бездомности, имеет место произвольное посягательство на неприкосновенность жилища<sup>49</sup>.

54. Различные способы обеспечения правовой защиты предлагают также в той или иной мере некоторые региональные правозащитные системы. В статью 31 новой редакции Европейской социальной хартии включено обязательство принимать меры, направленные на «предотвращение бездомности и сокращение ее масштабов с целью ее постепенной ликвидации». В деле *Европейская федерация национальных организаций, работающих с бездомными (ЕФНОРБ), против Франции*<sup>50</sup> Европейский комитет по социальным правам сформулировал мнение, согласно которому принимаемые на данный момент меры по сокращению числа бездомных недостаточны как в количественном, так и в качественном отношении и представляют собой нарушение положений пункта 2 статьи 31 Хартии.

55. Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека разработали важные правовые концепции, в которых признается обязанность государства защищать особую связь, существующую между коренным населением и землей, при рассмотрении нарушений, когда, например, общины коренного населения были «насильственно выселены из их домов и с их традиционных земель и помещены в обстоятельства текущего перемещения»<sup>51</sup>. Кроме того, при рассмотрении тяжелого положения, в котором находятся уличные дети, Суд указал, что право на жизнь требует от государств принятия позитивных мер по обеспечению доступа к условиям, способствующим достойной жизни, и одновременно отметил, что право на жизнь относится «и к области гражданских и политических прав, и к области экономических, социальных и культурных прав»<sup>52</sup>.

56. Африканская комиссия по правам человека и народов указала, что право на достаточное жилище предполагается в Африканской хартии в силу ее статьи 14 о праве на владение имуществом, статьи 16 о праве на наивысший достижимый уровень психического и физического здоровья и пункта 1 статьи 18 о защите семьи<sup>53</sup>. Комиссия считает, что влекущие за собой бездомность насильственные выселения идут вразрез с Хартией, и призвала все государства сообщить о принимаемых ими мерах по борьбе с бездомностью и учредить независимый нацио-

<sup>48</sup> См., например, ССРР/С/79/Add.105, пункт 12.

<sup>49</sup> См. сообщение № 2073/2011, *Лиляна Асенова Найденова и др. против Болгарии*, Соображения, принятые 30 октября 2012 года, пункт 14.7.

<sup>50</sup> Complaint 39/2006 (2007).

<sup>51</sup> See Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*, judgement of 15 June 2015, para. 186. Ознакомиться с текстом можно по адресу [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_124\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_ing.pdf).

<sup>52</sup> See Inter-American Court of Human Rights, *Villagran-Morales et al. v. Guatemala*, judgement of 19 November 1999. Ознакомиться с текстом можно по адресу [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf).

<sup>53</sup> See resolution 231 of the African Commission on Human and People's Rights, on the right to adequate housing and protection from forced evictions; ознакомиться с текстом можно по адресу [www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231](http://www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231).

нальный орган для контроля за тем, как государство соблюдает право на достаточное жилище<sup>54</sup>.

57. Значительный прогресс был достигнут на уровне национальных юрисдикций, которые отныне признают, что бездомность является нарушением целого ряда прав человека. Дано толкование Основного закона (Grundgesetz) Германии, согласно которому обеспечение достаточного и достойного жилища является компонентом минимального уровня жизни, допустимого с точки зрения человеческого достоинства<sup>55</sup>.

58. Верховный суд Индии указал, что право на жизнь «включает в себя право жить в достойных человека условиях при наличии всего, что это понятие подразумевает, а именно самого необходимого для жизни – достаточного питания, одежды и крыши над головой»<sup>56</sup>. Верховный суд Нью-Дели по собственной инициативе возбудил дело о возможном нарушении права на жизнь в результате сноса приюта для временно бездомных в процессе подготовки к Играм Содружества наций 2010 года. После того как приют был снесен, умер один из его бывших жильцов. Суд предписал правительству Дели восстановить приют и прекратить практику выселения бездомных в зимний период<sup>57</sup>.

59. Во многих юрисдикциях достижение прогресса стало возможно благодаря тому, что бездомные начали обращаться с исками в местные суды. В Аргентине бездомные имеют право на помощь, но вопрос о ее выделении решается в суде на индивидуальной основе. Например, в деле *Q. C. S. Y. против правительства города Буэнос-Айрес* Национальный Верховный суд предписал правительству Буэнос-Айреса обеспечить мать и ее сына-инвалида достаточным жилищем, отметив, что лицам, находящимся в наиболее уязвимом положении, должен быть гарантирован определенный минимальный доступ к жилью.

60. Конституционный суд Колумбии предписал властям муниципалитета Доскебрадаса и департамента Рисаральда подготовить экспериментальную программу помощи бездомным в соответствии с конституционными требованиями и накопленным в других муниципалитетах опытом. Суд также призвал все заинтересованные органы государственного управления незамедлительно разработать государственную политику для решения проблемы бездомности на национальном уровне в соответствии с требованиями национального законодательства, касающимися прав бездомных лиц.

61. Конституционный суд Южной Африки предписал правительству принять и реализовать такую всеобъемлющую согласованную программу по осуществлению права на достаточное жилище, в соответствии с которой приоритет будет предоставлен наиболее срочно нуждающимся в помощи<sup>58</sup>. В отношении принудительных выселений Суд неоднократно принимал решение о защите тех, кому грозила бездомность, в том числе вменяя в обязанность правительству на всех уровнях деятельное сотрудничество с общинами, участвующими в переселениях,

<sup>54</sup> See African Commission on Human and People's Rights, Principles and Guidelines for the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights; ознакомиться с текстом можно по адресу [www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr\\_instr\\_guide\\_draft\\_esc\\_rights\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf).

<sup>55</sup> Ответ на вопросник, полученный от Германии.

<sup>56</sup> See Supreme Court of India, *Francis Coralie Mullin v. The Administrator*, judgement dated 13 January 1981, para. 6.

<sup>57</sup> Urban Rights Forum: With the Homeless, *The Trajectory of a Struggle* (2010 год), ознакомиться с текстом можно по адресу [http://hln.org.in/documents/SAM-BKS\\_The\\_Trajectory\\_of\\_a\\_Struggle.pdf](http://hln.org.in/documents/SAM-BKS_The_Trajectory_of_a_Struggle.pdf).

<sup>58</sup> See *Government of the Republic of South Africa et al v. Grootboom et al*, case No. CCT11/00 of October 2000.

и особо подчеркивая обязанность частных домовладельцев следить за тем, чтобы никто из выселяемых не оставался без крыши над головой<sup>59</sup>.

62. Во многих странах социальные движения включают правовые стратегии в более широкие политические стратегии борьбы с бездомностью и за соблюдение права на достаточное жилище. Движение южноафриканских жильцов трущоб «Abahlali baseMjondolo» и некоторые другие организации в Южной Африке выработали такие подходы к социальной мобилизации, которые связаны с правовой стратегией, позволяющей требовать осуществления прав, не упуская из виду и более фундаментальные политические аспекты борьбы за достаточное жилье<sup>60</sup>.

63. В Аргентине неправительственная организация «Центр юридических и социальных исследований» (Centro de Estudios Legales y Sociales) совмещает ведение создающих прецеденты дел, связанных с продвижением права на достаточное жилище для бездомных лиц, и политические инициативы, с тем чтобы добиться изменения существующего порядка распределения земельных участков, недвижимости и жилья и обеспечения более широкого доступа к правосудию. В недавно принятом Законе провинции Буэнос-Айрес о доступе к достойному жилью закреплена ряд руководящих принципов, включая право на город, социальную функцию имущества, реальное демократическое участие и справедливое распределение обеспечиваемых за счет урбанизации благ.

64. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает рост числа местных инициатив, направленных на продвижение более дееспособных правозащитных структур, программ, политических инициатив и законов, которые могут приобретать форму новых конституционных прав, хартий о праве на город (в том числе город, в котором уважаются права человека), местных предписаний или более развернутых мандатов правозащитных учреждений и омбудсменов. Но все же этого недостаточно, и требуется сделать гораздо больше. Наиглавнейшим компонентом любой стратегии, направленной на ликвидацию бездомности, является формирование правозащитных основ для управления на всех уровнях.

## VII. Параметры бездомности и подотчетность в аспекте прав человека

65. Оценка масштабов бездомности среди различных групп позволяет установить приоритеты, разработать и осуществлять эффективную политику и определить, как государства выполняют свои обязательства в области обеспечения прав человека. Как отмечает Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, государства обязаны измерять масштабы бездомности, используя при этом данные в разбивке по полу, расовой принадлежности и другим критичным признакам, и создавать эффективные средства мониторинга для отслеживания ситуации в ее развитии<sup>61</sup>.

66. Помимо национальных параметров бездомности необходимо также иметь и некоторые глобальные показатели. Борьба с бездомностью должна составлять один из основных компонентов глобальных целей развития. В Целях устойчивого развития бездомность как таковая не упоминается, но в цели 11.1 государствам предписано обеспечить к 2030 году для всех людей доступ к достаточному, бе-

<sup>59</sup> See *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another*, case No. CCT 37/11, paras. 46, 54 and 57.

<sup>60</sup> See Jackie Dugard et al., «Rights-compromised or rights-savvy? The use of rights-based strategies to advance socio-economic struggles by Abahlali baseMjondolo, the South African shack-dwellers' movement», *Social and Economic Rights in Theory and Practice* (2014).

<sup>61</sup> См. Замечание общего порядка № 4 Комитета по вопросу о праве на достаточное жилище.

зопасному и приемлемому по цене жилью и к основным услугам и улучшить состояние трущоб до качественного нового уровня. Оценка бездомности и работа по ее сокращению и ликвидации, основанные на использовании четко определенных показателей и сроков, будут иметь определяющее значение для успешного решения данной задачи.

67. Однако с оценкой и измерением бездомности связаны некоторые серьезные, требующие решения проблемы как в самих государствах, так и на глобальном уровне. Опыт показал, что собрать необходимые для получения достоверной глобальной картины точные и сопоставимые данные во всех государствах проблематично. Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам отмечал, что найти данные о числе бездомных домохозяйств трудно во всех регионах<sup>62</sup>. Довольно часто инициативы по подсчету бездомных лиц возникали спонтанно в общинах на местах, и потому применяемые в их рамках способы оценки местных условий и проблем разнятся. Важную роль в обеспечении точности и полноты данных могут играть местные органы государственного управления, поставщики услуг, омбудсмены и правозащитные учреждения. Однако при таком подходе возникают сложности с разработкой единых показателей для всех городов и для оценок на международном уровне.

68. Некоторые государства также не проявляли готовность собирать и предоставлять надежные данные, поскольку считали, что это не в их интересах, особенно в тех случаях, когда они стремятся привлечь застройщиков, развивать туризм или проводить у себя крупные мероприятия. Данные, собираемые государствами, следует дополнять информацией, доступной только неправительственным организациям и организациям общин, работающим непосредственно с самими бездомными.

69. Институт по вопросам глобальной бездомности собрал приехавших со всех концов планеты исследователей и представителей организаций гражданского общества, занимающихся вопросами бездомности, чтобы рассмотреть указанные проблемы, и призвал продолжить поиск наиболее эффективных глобальных показателей посредством выработки стандартного подхода, основанного на сотрудничестве с правительствами<sup>63</sup>. Специальный докладчик надеется, что такого рода инициативы, нацеленные на развитие взаимодействия, заложат основы для серьезного прогресса в понимании глобальных явлений и проблем, касающихся бездомности, и будут способствовать еще более ответственному подходу к вопросу о ее ликвидации.

70. Повышение качества статистических данных будет иметь большое значение для выработки государственной политики и обеспечения подотчетности правительств, но в то же время необходимо будет делать поправки на неизбежные ограничения, упущения и возможные искажения в поступающих сведениях. Трудности, связанные со сбором данных о бездомности, не должны служить поводом для принятия мер, которые ориентированы лишь на видимые и легко оцениваемые формы бездомности. Бездомность среди одиноких мужчин, живущих на улице или в приютах, измерить не трудно. Сложнее оценить среди женщин, детей и подростков, временно проживающих у родственников или друзей, или среди наиболее маргинализированных и уязвимых лиц, ютящихся в неформальных поселениях и остающихся за рамками любой переписи и анкетирования. Столь же трудно выявить и измерить бездомность среди домохозяйств или общин коренного населения, перемещенных с земель их предков. Представители этниче-

<sup>62</sup> See <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/techreport/hhchar.pdf>, пункт 68.

<sup>63</sup> See Institute of Global Homelessness, «A global framework for understanding and measuring homelessness» (2015 год), ознакомиться с текстом можно по адресу [http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188).

ских меньшинств могут избегать проводимого властями сбора данных о них. В Кении, например, многие из тех, кто стали бездомными в результате вспышек насилия на этнической почве, не хотели, чтобы их регистрировали, опасаясь, что за этим последуют репрессии<sup>64</sup>. При принятии мер на политическом уровне и оценке прогресса в деле ликвидации бездомности необходимо учитывать, что есть и менее заметные проявления бездомности, которые, возможно, измерить еще не удалось.

71. Важно также дополнять данные об услугах, используемых бездомными, оценочными сведениями о тех, кто также являются бездомными, но доступа к услугам не имеют. Когда бездомность оценивается путем подсчета лиц, ночующих в приютах или пользующихся услугами, улучшение этих услуг может создать впечатление, что число бездомных растет, в то время как сокращение конечных результатов подсчетов может просто отражать некоторое повышение эффективности при удовлетворении неотложных потребностей. С другой стороны, в некоторых городах власти прибегали к отказу в предоставлении услуг в качестве карательного средства, используемого в расчете на сокращение числа бездомных, находящихся под их юрисдикцией. В этих случаях уменьшение числа бездомных в приютах свидетельствует о серьезном нарушении прав человека. Поэтому так важно всегда смотреть, что скрывается за цифрами. Стратегии и меры по обеспечению подотчетности, основывающиеся исключительно на голых цифрах, недостаточны в плане обеспечения прав человека и всех проблем не решают. Если полагаться только на них, изоляция и скрытые формы изучаемого явления будут лишь закрепляться, а перемены в характере или воздействии бездомности на людей так и останутся незамеченными.

72. Поэтому Специальный докладчик настаивает на исключительной важности сбора данных о качественных аспектах, в том числе, например, устных свидетельств, фотоснимков или видеозаписей. Оценка бездомности в аспекте соблюдения прав человека должна быть направлена в первую очередь на обеспечение эффективной профилактики и выявление первопричин; по сравнению с одними голыми цифрами данные о качественных аспектах, отражающие реальные процессы, часто позволяют получить гораздо более ясное представление о том, как с этими причинами бороться или предотвращать их появление<sup>65</sup>. Для дополнения единовременных сборов данных большое значение имеет также правильное представление о том, что ведет к бездомности и какими путями можно из нее вернуться в нормальную жизнь, а также анализ сопутствующих факторов, из-за которых люди становятся бездомными, того, сколько времени они пребывают в этом состоянии и какими способами из него выходят.

73. Основанный на правозащитных принципах подход при выборе эффективного способа оценки требует проведения консультаций с заинтересованными сторонами. Представители некоторых групп воспринимают факт отсутствия их групп в статистических выкладках или их исключения из проводимых переписей как маргинализацию и вероятность того, что их нужды не будут учтены в принимаемых программах и законах. С точки зрения представителей некоторых других групп, таких как уличные подростки или мигранты без официального статуса, их регистрация властями может восприниматься как угроза. Сами бездомные, лучше чем кто-либо другой, могут найти такие способы получения точных и всеобъем-

<sup>64</sup> See V. Metcalfe et al., *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi* (London, 2011), ознакомиться с текстом можно по адресу [www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf](http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf).

<sup>65</sup> Institute of Global Homelessness, «A global framework for understanding and measuring homelessness» (2015), ознакомиться с текстом можно по адресу [http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188/](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188/).

лющих данных, которые позволят к тому же учитывать особенности их уязвимо-го положения.

## VIII. Стратегические меры по борьбе с бездомностью

74. Насколько можно судить по результатам проведенных Специальным докладчиком консультаций, при том что эффективность мер политики, принимаемых для решения возникающих проблем, зависит от конкретных обстоятельств, действенность стратегий всегда достигается за счет многоцелевого подхода, сочетания разнонаправленных политических курсов и программ и одновременного решения вопросов социальной изоляции и отсутствия крыши над головой. Исключительно важно, чтобы в осуществлении стратегий участвовали сами заинтересованные стороны, обеспечивая таким образом сочетание законодательных и политических реформ с социальной мобилизацией.

75. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам обратил особое внимание на необходимость того, чтобы всеобъемлющие стратегии по борьбе с бездомностью выстраивались на основе соблюдения права на жилище, обеспечивали мониторинг и подотчетность и имели обозначенные цели, установленные сроки и конкретные процедуры обжалования. Такой же всеобъемлющий подход Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека предлагает в отношении безнадзорных детей, подчеркивая обусловленную таким подходом взаимозависимость и взаимосвязь прав, что проявляется в согласованных действиях всех правительственных ведомств и участии в них семей и общин<sup>66</sup>.

76. В последнее время предпочтительной моделью борьбы с бездомностью в таких странах, как Бельгия, Дания, Венгрия, Нидерланды, Португалия и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, стала концепция «Жилище в первую очередь». Модель проста и заключается в обеспечении хронических бездомных, например тех, кто имеет психосоциальные отклонения, жилищем и помощью по мере надобности<sup>67</sup>. Ситуации, когда люди не просто получают услуги, по-прежнему не имея крыши над головой, а остаются жить в своей общине, имеют очевидные преимущества, и такая модель позволяет получать легко измеряемые результаты. В то же время высказывались предположения, что «Жилище в первую очередь» может не годиться в качестве единой для всех модели, поскольку она охватывает главным образом видимые формы бездомности, не затрагивает ее коренные причины системного порядка и не предусматривает реабилитацию и строительство жилья по доступным ценам<sup>68</sup>.

77. Национальные стратегии по борьбе с бездомностью строятся на том понимании, что конкретизация обязательств правительств должна осуществляться на законодательном уровне. В Шотландии в 2003 году был принят Закон (Шотландии) о бездомности и т.д., в который включено обязательство обеспечить к 2012 году предоставление жилью статуса гарантированного законом права. В соответствии с этим Законом шотландский парламент принял в 2012 году директиву, предписывающую, чтобы лицам, которые были определены в качестве «непреднамеренно бездомных», предоставлялось право на постоянное жилище<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> См. A/HRC/19/35, para. 30.

<sup>67</sup> Lars Benjaminsen, «Policy review update: results from the Housing First-based Danish homelessness strategy», *European Journal of Homelessness*, vol. 7, No. 2 (December 2013), ознакомиться с текстом можно по адресу [www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb\\_review.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb_review.pdf).

<sup>68</sup> Ответ на вопросник, полученный от Датского института по правам человека.

<sup>69</sup> See [www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012](http://www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012).

78. Во многих странах национальные правозащитные учреждения уполномочены расследовать жалобы на нарушения прав человека, связанные с бездомностью, и направлять соответствующим органам государственного управления рекомендации относительно желательной государственной политики и способов устранения этих нарушений. Комиссия по правам человека города Мехико впервые провела публичные слушания с участием групп бездомных лиц и затем опубликовала доклад, в котором обратила особое внимание на состояние дел в отношении соблюдения их прав человека, включая дискриминацию, криминализацию и другие проблемы правозащитного характера<sup>70</sup>.

79. Норвежский совет по делам беженцев наметил ряд альтернативных решений в области обеспечения жильем, направленных на предотвращение бездомности внутренне перемещенных лиц и урегулирование связанных с ней проблем. В числе отобранных вариантов – предоставление бенефициару земельного участка или неотделанного дома для жилья с целью его постепенной достройки; выдача ваучеров для покупки жилища; строительство социального жилья; передача государственного жилья в частное владение; субсидирование аренды жилья; поэтапное вступление в права собственности начиная с административной регистрации с последующими этапами юридической регистрации, разрешения на застройку, формирования поселений или районов; благоустройство жилых кварталов и поддержка муниципалитетов<sup>71</sup>.

80. Бездомные начинают осознавать и демонстрировать свою идентичность, требуя защиты своих прав человека как через посредство социальных движений, так и с помощью юридических процедур. В Южной Африке движение жителей трущоб «Abahlali» превратилось в энергичное социальное движение, отстаивающее право на жилище как юридическими, так и политическими средствами. В Уганде организация «Угандийская сеть по вопросам права, этических норм и ВИЧ/СПИД» обеспечивает бесплатное юридическое представительство для бездомных вдов, лишившихся своих домов и имущества в результате применения к ним дискриминационных законов о владении имуществом и о правах наследования<sup>72</sup>. В Северном Белфасте бездомные члены общины «Саймон комьюнити» приняли при поддержке организации «Участие и использование прав» Хартию борьбы с бездомностью, направленную на продвижение прав человека бездомных лиц<sup>73</sup>. В Канаде бездомные и помогающие им организации выступили против антиконституционного бездействия национальных и субнациональных органов государственной власти, которые не сумели эффективным образом справиться с проблемами бездомности<sup>74</sup>, и одновременно добиваются принятия законопроектов<sup>75</sup>, предусматривающих национальную стратегию в отношении бездомности и обеспечения жильем. В Соединенных Штатах Америки организации бездомных лиц последовательно и успешно добиваются отмены или изменения за-

<sup>70</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012–2013* (Mexico City, 2014), ознакомиться с текстом на испанском языке можно по адресу <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf>. Executive summary in English.

<sup>71</sup> See Norwegian Refugee Council et al., «Home sweet home: housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs» (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, March 2015), пункты 25–51.

<sup>72</sup> See [www.uganet.org/site/women-property-rights](http://www.uganet.org/site/women-property-rights).

<sup>73</sup> Ответ на вопросник, полученный от организации «Participation and the Practice of Rights» (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии).

<sup>74</sup> See *Tanudjaja v. Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 852.

<sup>75</sup> См. Биль С-400 – законодательный акт, направленный на обеспечение безопасного, достаточного и доступного, в том числе по цене, жилища; с текстом можно ознакомиться по адресу <https://openparliament.ca/bills/41-1/C-400/>.

конов и политики, криминализирующих бездомность, и выступают за принятие необходимых стратегий по обеспечению жильем на федеральном уровне и на уровне штатов и муниципалитетов. В Сальвадоре члены местных общин создали национальную комиссию, с тем чтобы иметь возможность вместе с другими организациями гражданского общества выступать в защиту права на жилище<sup>76</sup>.

81. Существуют различные модели обеспечения участия заинтересованных сторон в реализации стратегий по борьбе с бездомностью. В Бразилии, например, создали модель участия в осуществлении социальной политики, основанную на создании советов заинтересованных сторон. В Мюнхене, Германия, специальные подразделения, занимающиеся профилактикой бездомности, помогают предотвращать выселения и обращения взыскания на недвижимое имущество<sup>77</sup>. В Европе федерация ЕФНОРБ выступает от имени бездомных лиц с требованием о соблюдении их прав на самых различных юридических и политических форумах.

82. Единого для всех политического или юридического способа избавиться от бездомности не существует. Этой проблемой надо заниматься, подходя к ней с самых различных сторон и обращаясь к первопричинам структурного характера с учетом конкретных обстоятельств. Независимо от того, какая именно политика выбрана, она должна быть нацелена на проблемы разных групп и обеспечивать поддержку конкретным людям в личной борьбе каждого из них. В своем обзоре используемых стратегий федерация ЕФНОРБ приходит к выводу о том, что стратегии эффективны тогда, когда они основываются на реальных свидетельствах, носят всеобъемлющий характер, многомерны, определяются принципом соблюдения прав, инклюзивны, построены на кодифицированной или законодательной платформе, устойчивы, отражают конкретные потребности и выстроены путем последовательного объединения всех необходимых компонентов.

83. Органам государственного управления всех уровней надлежит принимать и реализовывать политику, законы и стратегии, направленные на предотвращение бездомности и ее постепенное искоренение. Когда этого не происходит, становится ясно, что бездомность не рассматривается как нарушение прав человека и что ей как таковой не занимаются. Все еще не хватает единого на всех уровнях стремления обеспечить реализацию права на жилище и все сопутствующие ему права, такие как право на жизнь и на здоровье. Как отметила организация «Консорциум в интересах безнадзорных детей», «самое важное, чего нужно добиться в интересах всех связанных с улицей детей, это сделать так, чтобы их считали правообладателями и обращались с ними как с таковыми»<sup>78</sup>.

84. Поскольку в юридическом плане ответственность за обеспечение соблюдения прав человека несомненно лежит на органах государственного управления всех уровней, следует побуждать деятелей, отвечающих за проводимую политику, к включению прав человека в принимаемые ими правовые нормы, политику и программы, такие как: проведение консультаций с бездомными лицами на всех этапах процесса разработки и реализации мер политики; включение в стратегии поддающихся оценке целей и сроков их достижения; использование проверочных и контрольных механизмов для достижения позитивных результатов; предоставление в распоряжение бездомных механизма, с помощью которого они смогут отстаивать свои права, и доступа к средствам правовой защиты. Таковы главные требования, соблюдение которых необходимо для реального включения бездомных лиц в нормальную человеческую жизнь, возвращения им чувства собствен-

<sup>76</sup> Ответ на вопросник, полученный от организации «ФУНДАСАЛ», Сальвадор.

<sup>77</sup> See European Commission, «Homelessness during the crisis», Research note 8/2011 (2011), p. 16.

<sup>78</sup> Ответ на вопросник, полученный от организации «Консорциум в интересах безнадзорных детей».



ного достоинства и уважения к себе и обеспечения им защиты в условиях верховенства закона.

## IX. Выводы и рекомендации

85. Широкое распространение бездомности свидетельствует о том, что государства не обеспечивают реализацию и защиту прав человека самых уязвимых групп населения. Это явление отмечается во всех странах независимо от этапа развития, на котором находится их экономическая и управленческая система, и наказания за него никто не несет. Характер и масштабы бездомности, наблюдаемые в глобальном масштабе, говорят об отсутствии у общества сочувствия тому уровню лишений и потери собственного достоинства, которые связаны с утратой крыши над головой. Это явление требует срочного и безотлагательных принятия мер со стороны международного сообщества и каждого отдельного государства.

86. Бездомность является одним из наименее изученных последствий ничем не ограниченного неравенства, несправедливого распределения земли и имущества и нищеты в глобальных масштабах. Она стала возможной из-за того, что государства дали свое согласие на спекуляции с недвижимостью и допустили существование нерегулируемых рынков, т.е. из-за того, что жилье рассматривается как товар, а не как право человека. В основе бездомности лежит предоставление в глобальных масштабах преимуществ богатству и власти, в то время как из людей, не имеющих крыши над головой, делают козлов отпущения и всячески их унижают.

87. Некоторые группы подвержены бездомности в гораздо большей степени, чем другие; это касается, в частности, женщин, подростков и молодежи, детей, коренного населения, инвалидов, мигрантов, беженцев, трудящейся бедноты и лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров, причем касается каждой из этих групп по-своему, но имея одни и те же причины структурного характера. К этим причинам относятся: а) отказ органов государственного управления всех уровней от предоставления социального обеспечения и социального жилья, приватизация сферы услуг, инфраструктуры, жилого фонда и мест общего пользования; б) прекращение социальной функции земли и жилья; в) отказ от принятия мер по сглаживанию растущего неравенства в доходах, богатстве и доступе к земле и имуществу; г) принятие фискальной политики и политики в области развития, которые поддерживают дерегулирование и спекуляции на рынке недвижимости и мешают разработке проектов строительства доступного по цене жилья; д) маргинализация и плохое обращение с теми, кто в процессе нарастающей урбанизации живет в весьма неблагоприятных жилищных условиях в неформальных поселениях, ютятся в перенаселенных временных постройках, не имея доступа к воде, санитарии и иным базовым услугам и постоянно находясь под угрозой принудительного выселения.

88. Бездомных не рассматривают как группу правообладателей, чьи права подвергаются систематическому нарушению; наоборот, их воспринимают как стигматизированную группу, которая может быть привлечена к уголовной ответственности и подвержена дискриминации и социальной изоляции. Жизнь бездомного – это череда актов насилия, подорванное здоровье, вероятность ранней смерти и причисление к числу уголовников за вынужденное применение стратегии выживания, выражающейся в принятии пищи или попытке уснуть в общественных местах. Бездомные лишены голоса, их гонят с глаз долой, высылая на окраины городов и метрополисов. В законода-

тельных актах, государственной политике и стратегиях редко уделяют внимание их человеческому достоинству и личности.

89. Из-за того, что менее заметные формы бездомности и ее проявления качественного характера не были как следует выявлены и оценены, не предпринимались и попытки решить проблемы этого порядка ни под эгидой правительств, ни на глобальном уровне. Полное отсутствие упоминания о бездомности в планах развития свидетельствует о непрекращающейся маргинализации бездомных лиц.

90. С точки зрения защиты интересов прав человека обязательства государств в отношении борьбы с бездомностью должным образом закреплены и четко оговорены. К ним относятся следующие непосредственные обязательства государств: а) принять и реализовать стратегии ликвидации бездомности с расписанными и ясными целями, задачами и сроками исполнения; б) искоренить практику принудительных выселений, особенно в тех случаях, когда из-за них возникает риск бездомности; в) бороться с дискриминацией, стигматизацией и негативными стереотипами в отношении бездомных и включать их запрет в нормативно-правовые акты; г) обеспечить доступ к правовым средствам защиты от нарушений прав, в том числе в случаях, когда государство не предпринимает позитивных действий для борьбы с бездомностью; е) регулировать деятельность третьих сторон – субъектов рынка, с тем чтобы она соответствовала задачам ликвидации бездомности и не влекла за собой прямой или косвенной дискриминации в отношении бездомных лиц.

91. Исходя из перечисленных выводов, Специальный докладчик адресует государствам следующие рекомендации:

а) всем государствам надлежит взять на себя обязательство ликвидировать к 2030 году бездомность таким способом, который обеспечит соблюдение международных прав человека и соответствие цели 11.1 Целей устойчивого развития;

б) всем государствам надлежит в срочном порядке разработать и реализовать согласованные и основанные на принципах защиты прав человека стратегии, направленные на предотвращение и ликвидацию бездомности; в этих стратегиях должны быть обозначены поддающиеся оценке и измерению цели и сроки исполнения; они должны быть разработаны и реализованы в процессе консультаций и в рамках сотрудничества с заинтересованными сторонами; в них должны содержаться прямые ссылки на международное право прав человека, включая право на достаточное жилище и недискриминацию; они должны предусматривать механизмы мониторинга и обзора, необходимые для достижения положительных результатов; в них должны быть предусмотрены апелляционные механизмы для подачи жалоб в случае предположительных нарушений прав человека, включая ситуации, когда государства не реализуют настоящим образом необходимые стратегии;

в) стратегии по борьбе с бездомностью должны быть межсекторальными, в них должны быть ясно распределены и согласованы обязанности органов государственной власти всех уровней, а также учтены причины бездомности структурного характера, включая те из них, что связаны с потребностям маргинализированных и уязвимых групп;

г) необходимо внедрить более надежные показатели бездомности, отражающие в том числе ее менее заметные формы и ее качественное измерение; методика сбора информации должна сочетать анализ побочных факторов, сопровождающих бездомность, с одномоментными сборами данных; по-

мимо разработки и принятия определений и методик, приспособленных к местным условиям, государствам и субнациональным органам государственного управления надлежит применять согласованные на международном уровне определения, методики и показатели, с тем чтобы обеспечить более объективную оценку достигнутого прогресса, в том числе применительно к цели 11.1 Целей устойчивого развития;

e) надлежит немедленно отменить все и любые законы или меры, предусматривающие привлечение бездомных лиц к уголовной ответственности, наложение на них штрафов или запрет их действий или действий, ассоциирующихся с состоянием бездомности, таких как сон или прием пищи в общественных местах;

f) бездомные лица должны быть определены как группа, пользующаяся защитой, во всех соответствующих национальных антидискриминационных законах и законах о преступлениях на почве ненависти, а также в необходимых случаях в национальных конституциях, в национальных и субнациональных правозащитных правовых нормах и в городских хартиях;

g) следует провести тщательный пересмотр действующего законодательства и проводимой политики и обеспечить, чтобы все нормативные и директивные документы, подразумевающие дискриминационное намерение или воздействие в отношении бездомных лиц, были отменены или исправлены в соответствии с международным правом прав человека; выделение или перевод средств на финансирование местных программ следует осуществлять только при условии отмены всех законов, согласно которым бездомные лица подвергаются криминализации или дискриминации;

h) следует обеспечить бездомным лицам доступ к слушаниям и эффективным средствам правовой защиты от нарушений их прав, в том числе наступающих в результате того, что государство не принимает надлежащих мер в максимальных пределах имеющихся ресурсов с целью ликвидации бездомности; надлежит создавать везде, где возможно, условия для подачи коллективных или групповых исков и обеспечивать наличие средств правовой защиты в различных формах, в том числе в обычных и административных судах и в национальных правозащитных учреждениях;

i) национальным и местным органам государственной власти надлежит заново взять на себя функции и решение задачи по предоставлению маргинализированным и уязвимым группам социальной защиты и возможности получения доступного по цене жилья, вновь подтвердив, что жилье является не товаром, а правом человека; субнациональные органы государственного управления должны иметь доступ к достаточным ресурсам, необходимым для выполнения ими возложенных на них обязанностей;

j) любые выселения, которые сопряжены с риском возникновения бездомности, включая те, что имеют целью разместить бездомных там, где они не будут бросаться в глаза, а также развивать туризм или привлечь крупные мероприятия, следует квалифицировать во внутреннем законодательстве как грубое нарушение и немедленно пресекать их; принудительные выселения не должны производиться без предварительных обстоятельных консультаций с затрагиваемыми группами, рассмотрения всех возможных альтернативных выселению вариантов, включая благоустройство *in situ*, и осуществления совместно согласованного плана переселения тех, кто в этом нуждается;

к) особое внимание следует уделять бездомным среди представителей коренного населения, оказавшимся в таком положении в результате перемещения с их земель, отрыва от их ресурсов и разрушения их культурной идентичности; коренному населению надлежит предоставить ресурсы для реализации программ по решению проблемы бездомности как в городских, так и в сельских районах в соответствии с Декларацией о правах коренных народов.

92. Другим субъектам Специальный докладчик адресует следующие рекомендации:

а) средствам массовой информации, включая журналистов, редакционные советы, продюсеров и владельцев, надлежит обеспечить, чтобы бездомные люди никогда не изображались в таком виде, который порождает дискриминацию или разжигает ненависть; в этом вопросе следует осуществлять контроль и регулирование;

б) гуманитарная помощь не должна зависеть от места жительства до начала вооруженного конфликта или стихийного бедствия; отсутствие свидетельств или иных документов, подтверждающих права собственности, которых у бездомных лиц чаще всего нет, не должно служить препятствием для оказания им чрезвычайной и более долгосрочной гуманитарной помощи;

в) юристам и адвокатам надлежит активно работать с бездомными лицами, используя все доступные возможности для обеспечения того, чтобы бездомность рассматривалась в качестве нарушения прав человека; судебной системе следует нарастить свой потенциал и укрепить свою готовность принимать решения по такого рода делам, включая те случаи, когда иски подаются с целью получения средства правовой защиты, предусматривающего принятие позитивных мер; при рассмотрении таких дел государствам надлежит воздерживаться от занятия позиций, идущих вразрез с требованиями международного права прав человека.