

**Совет по правам человека**

Двадцать восьмая 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, а также о праве
на недискриминацию в этом контексте Лейлани Фархи***Резюме*

Настоящий доклад представлен Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Лейлани Фархой в соответствии с резолюциями 15/8 и 25/17 Совета по правам человека. В докладе внимание заостряется на роли органов государственного управления на местном и других субнациональных уровнях и рассматривается вопрос о том, каким образом они могут быть в полной мере вовлечены в деятельность по осуществлению права на достаточное жилище. В контексте тенденции к децентрализации функций в докладе делается вывод о том, что, хотя децентрализация может иметь значительные преимущества, она всегда должна основываться на принципе соблюдения прав человека. Местные и субнациональные органы должны быть осведомлены об обязательствах в области прав человека, которые согласуются с их возрастающими обязанностями, и быть подотчетными в этих вопросах, а государства должны гарантировать наличие у них возможностей и ресурсов, необходимых для выполнения этих обязательств.

Хотя международные обязательства в области прав человека распространяются на все уровни государственного управления, международные правозащитные механизмы склонны уделять приоритетное внимание роли государственных органов на национальном уровне. Специальный докладчик подчеркивает важное значение международных механизмов защиты прав человека, обес-

GE.14-24818 (R) 290115 020215



* 1 4 2 4 8 1 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку



печивающих конструктивный учет обязанностей местных органов государственного управления, и считает, что процедуры рассмотрения сообщений и страновые миссии обеспечивают благоприятные возможности в этом отношении.

В докладе отмечается, что требования в отношении жилищных прав на национальном уровне нередко затрагивают роль органов государственного управления на местном и других субнациональных уровнях и порождают контекстуальное понимание права на достаточное жилище. Опираясь на новые инициативы в области прав человека, объединяющие города и субнациональные органы государственного управления, гражданское общество, общинные организации и правозащитные учреждения, автор доклада подчеркивает преимущества интерактивных связей с усилиями, предпринимаемыми на местном уровне в интересах реализации права на достаточное жилище.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–8	4
II. Международные правозащитные рамки	9–10	6
III. Обязанности органов государственного управления на местном и других субнациональных уровнях в отношении права на достаточное жилище	11–20	6
IV. Вызовы в деле осуществления права на достаточное жилище органами государственного управления на местном и других субнациональных уровнях	21–26	10
V. Международные механизмы подотчетности	27–39	13
A. Наблюдательные механизмы договорных органов	28–33	13
B. Универсальный периодический обзор	34	15
C. Специальные процедуры	35–39	15
VI. Подотчетность в соответствии с национальным законодательством	40–56	17
VII. Новые инициативы, касающиеся подотчетности органов государственного управления субнационального уровня по вопросам прав человека в отношении жилья	57–69	22
A. Города и права человека	59–65	23
B. Доступ к правосудию на местном и субнациональном уровнях	66–69	25
VIII. Выводы и рекомендации	70–76	26

I. Введение

1. В своем докладе Генеральной Ассамблее (A/69/274) Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Лейлани Фарха определила существенные обязанности органов государственного управления на местном и других субнациональных уровнях по ключевым аспектам жилищных и сопутствующих программ. Она отметила, что эффективное взаимодействие с этими уровнями власти имеет важнейшее значение для содействия осуществлению права на достаточное жилище. Учитывая важное значение органов государственного управления на местном и других субнациональных уровнях для всех аспектов ее мандата, она решила рассмотреть эту тему в своем первом тематическом докладе Совету по правам человека, подготовленном в соответствии с резолюциями 15/8 и 25/17.

2. В настоящем докладе термин "органы государственного управления на местном и других субнациональных уровнях" относится ко всем органам, действующим в территориальном диапазоне от деревень до крупных городских районов, от небольших городов до областей и провинций, и признается, что в пределах одной страны существует, как правило, несколько уровней местного самоуправления¹.

3. Специальный докладчик запросила и получила информацию и мнения по этому вопросу от государств, гражданского общества и национальных правозащитных учреждений². Она провела неофициальные консультации в Нью-Йорке с гражданским обществом, публичные консультации в Женеве с делегатами постоянных представительств и двухдневные консультации с экспертами в области жилищного хозяйства, прав человека и местного самоуправления из разных регионов мира. Специальный докладчик признательна за представленную информацию и полученные руководящие указания.

4. В течение последних трех десятилетий глобальные тенденции к децентрализации, быстрой урбанизации и созданию мегаполисов, а также значительный рост масштабов перемещения населения, вызванный конфликтами и стихийными бедствиями, и увеличение миграции привели к возложению новых и сложных обязанностей на местные и другие субнациональные органы государственного управления в отношении жилья. В рамках эффективных стратегий поощрения и реализации права на достаточное жилище необходимо учитывать эти вызовы и обеспечивать реагирование на них.

5. Международные обязательства в области прав человека распространяются на все уровни органов государственного управления в пределах отведенной сферы их полномочий. Вместе с тем международные правозащитные механизмы взаимодействуют в основном с государственными органами на национальном уровне. Наличие тенденций к децентрализации и возрастанию объема обязанностей местных и субнациональных органов государственного управления

¹ United Cities and Local Governments, *The role of local and regional authorities in the UN Development Agenda Post-2015*, December 2012. См. www.uclg.org/sites/default/files/Summary_The%20role%20of%20local%20and%20regional%20authorities%20in%20the%20development%20agenda%20post-2015.pdf.

² Все ответы на вопросники размещены по следующему адресу: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Questionnaire-forwebsite.aspx.

означает, что обязательства государств в соответствии с международным правом прав человека во все большей степени осуществляются местными и субнациональными органами государственного управления. Высказывается общая озабоченность по поводу того, что органы государственного управления на национальном уровне могут передавать им соответствующие обязанности без сопутствующей передачи ресурсов, знаний, возможностей и ответственности за осуществление обязательств в области прав человека в отношении права на достаточное жилище³.

6. Продолжая вести прямой диалог с правительствами на национальном уровне, международная система прав человека должна также конструктивно обеспечивать учет вызовов и изменений на местном или субнациональном уровнях. Это особенно касается права на достаточное жилище. Принудительные выселения и дискриминационное лишение жилья нередко являются следствием решений или политики, проводимой на местном или субнациональном уровнях. Кроме того, на местные органы государственного управления возлагаются все более важные обязанности в отношении позитивных мер, требующихся для постепенного осуществления права на достаточное жилище, включая развитие инфраструктуры, планирование землепользования, модернизацию неформальных поселений, разработку жилищных и социальных программ и управление ими, регулирование рынка и распределение ресурсов.

7. На местном уровне достигаются значительные успехи в деле осуществления прав человека и права на достаточное жилище. В связи с вопросами, возникающими на местном уровне, на котором общины лишаются надлежащего жилья и стремятся построить более инклюзивные города и муниципалитеты, организуются движения гражданского общества в интересах поощрения и обеспечения осуществления права на достаточное жилище. Эти движения могут обогатить содержание международных прав человека, и одновременно с этим международные стандарты и принципы в области прав человека могут укреплять и поддерживать эти движения, а также осуществляемую на уровне общин деятельность по обеспечению достаточного жилища и создавать возможности для расширения связей между международными организациями и местными органами.

8. Подготовка настоящего доклада, посвященного органам государственного управления на местном и других субнациональных уровнях в связи с правом на достаточное жилище, призвана стать первым шагом на пути обеспечения более глубокого понимания вызовов и возможностей, возникающих на этих уровнях. Специальный докладчик надеется продолжить постоянный диалог с государствами, гражданским обществом, правозащитными учреждениями и другими субъектами в течение срока действия ее мандата в целях рассмотрения вопроса о том, каким образом в контексте сложившихся тенденций и разнообразия национальных систем органы государственного управления всех уровней могут быть в полной мере вовлечены в деятельность по реализации права на достаточное жилище.

³ В настоящем докладе термин "обязанности" обычно используется для обозначения определенных на национальном уровне полномочий или функций в отношении жилья. С другой стороны, термин "обязательства" касается того, что требуется сделать для соблюдения права на достаточное жилище.

II. Международные правозащитные рамки

9. Международные обязательства государства в области прав человека распространяются на все уровни государственного управления и на любые виды осуществления государственной власти. "Действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной или правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства-участника"⁴. Это положение находит в контексте федеративных государств свое выражение в статье 28 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статье 50 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которых указывается: "Постановления настоящего Пакта распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий".

10. Вопрос о внутреннем распределении обязанностей по осуществлению права на достаточное жилище решается государствами-участниками, но такое распределение должно находиться в соответствии с обязательством обеспечить соблюдение международных обязательств в области прав человека⁵. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что "при принятии своих решений все административные органы будут учитывать требования Пакта"⁶. Таким образом, решения по широкому спектру жилищных стратегий и программ, нередко принимаемые на местном уровне, включая составление бюджета, планирование, зонирование, распределение выгод и социального жилья, предоставление или регулирование основных услуг, жилищные субсидии, и любые другие решения, связанные с доступом к достаточному жилищу, должны соответствовать надлежащим и применимым нормам в области прав человека. В большинстве случаев вниманию региональных и местных органов власти требуется предложить национальную жилищную стратегию в целях согласования соответствующей политики с обязательствами по Пакту⁷. Комитет по правам ребенка далее уточняет, что государства-участники должны также обеспечить, чтобы местные органы власти "обладали необходимыми финансовыми, людскими и иными ресурсами, позволяющими им эффективно выполнять [свои] обязательства"⁸.

⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004 год) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 4.

⁵ Там же, пункт 4.

⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 9 (1998 год) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 9.

⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991 год) о праве на достаточное жилище, пункт 12.

⁸ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 5 (2003 год) об общих мерах по осуществлению Конвенции о правах ребенка, пункт 41.

III. Обязанности органов государственного управления на местном и других субнациональных уровнях в отношении права на достаточное жилище

11. Между государствами существуют значительные различия в вопросах распределения обязанностей по жилищным и сопутствующим программам между различными уровнями системы государственного управления. Однако совершенно ясно, что даже с учетом различных национальных контекстов и уникального исторического опыта органы государственного управления на местном и других субнациональных уровнях обычно выполняют важнейшие обязанности, связанные с реализацией права на достаточное жилище. Как было отмечено ООН-Хабитат, национальные жилищные стратегии требуют осуществления соответствующей деятельности, пересмотра законов и нормативных положений, планирования и разработки и создания финансовых инструментов, мобилизации заинтересованных сторон на местном уровне и принятия местных жилищных стратегий с использованием местных инноваций и ноу-хау⁹.

12. Общие закономерности свидетельствуют о том, что одни обязанности нередко более эффективно осуществляются национальными государственными органами, в то время как другие обязанности, как правило, лучше подходят для местных органов власти. Национальные государственные органы зачастую располагают более широкими возможностями для справедливого распределения ресурсов, с тем чтобы области с меньшим количеством ресурсов и более значительными потребностями не оказались брошенными на произвол судьбы. Национальные государственные органы, как правило, имеют больше возможностей для разработки и применения национальных стандартов, мониторинга и сопоставления программ и достигнутых результатов в различных регионах и населенных пунктах, финансирования жилищных программ, регулирования ипотеки и кредитов, финансового обеспечения программ субсидирования жилья и поддержки доходов и для налогового администрирования и распределения ресурсов. Национальные государственные органы могут также в той или иной степени пытаться оказывать воздействие на политику органов государственного управления на местном и других субнациональных уровнях и направлять ее с помощью стимулов, устанавливаемых условий, приоритетов или требуемых результатов, связанных с обеспечением финансирования программ, реализуемых под руководством местных органов власти¹⁰.

⁹ UN-Habitat Global Housing Strategy Framework Document. См. www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion_UN-Habitat.pdf, para. 51.

¹⁰ См., например, ответы на вопросник (примечание 2 выше), полученные от Национального правозащитного учреждения Парагвая (Defensoría del Pueblo Paraguayo), где национальные программы реализуются через девять региональных офисов, которые налаживают партнерские связи с муниципальными органами, гражданским обществом и частными субъектами, с тем чтобы установить наиболее уязвимые группы населения и определить соответствующие действия. Как указывается в ответе на вопросник, поступившем от Комиссии по правам человека Руанды, национальное правительство разрабатывает стратегии и политику в отношении жилья, которые затем реализуются районными администрациями и секторами в соответствии с условиями контрактов на выполнение работ. Местные органы власти на гибкой основе развивают партнерские отношения с международными донорами, а также с общинными организациями в целях

13. С другой стороны, на местные органы государственного управления все чаще возлагаются обязанности по обеспечению и управлению такими услугами, как водоснабжение, санитария, электроснабжение и другие виды инфраструктурного обслуживания; по планированию землепользования, зонированию и землеустройству, которое относится к сфере принятия решений в отношении выселения, перемещения и переселения; реализации программ по обустройству неформальных поселений и улучшению неудовлетворительных жилищных условий; соблюдению норм в области здравоохранения, безопасности, охраны окружающей среды и строительства; предоставлению местных убежищ в чрезвычайных ситуациях; разработке или осуществлению политики уменьшения опасности бедствий и реагирования на них; и регулированию использования общественного пространства. Даже в том случае, если соответствующие программы разработаны и полностью или частично финансируются центральными правительствами, нередко именно местные власти решают, где будет построено или модернизировано жилье, и определяют, кому будут предоставлены жилые помещения или выделены социальные пособия или жилищные субсидии на основе установленных критериев.

14. В унитарных государствах центральные правительства в целом несут главную ответственность за планирование, разработку программ, регулирование и финансирование жилья. Управление ипотечными программами, схемами субсидирования, программами денежных переводов и другими мерами, направленными на ликвидацию нехватки жилья для уязвимых групп населения, осуществляется на национальном уровне. Однако сами эти программы осуществляются на местном уровне и, таким образом, допускают различные уровни автономии для регионов и муниципалитетов/округов или городов.

15. С другой стороны, в рамках федеративных систем на органы государственного управления на местном и других субнациональных уровнях часто возлагаются основные и автономные обязанности по реализации практически всех аспектов программ и стратегий, связанных с осуществлением права на жилище. Роль национальных правительств в таких ситуациях может главным образом заключаться в руководстве и координации¹¹. Например, в Германии все обязанности, касающиеся жилья, переданы землям. Национальное правительство ежегодно проводит совещание представителей земель, в котором участвуют основные заинтересованные стороны и которые способствует координации на национальном уровне.

16. Распределение обязанностей органов государственного управления на местном и других субнациональных уровнях редко бывает статичным. Государственные органы различного уровня, агентства по вопросам развития, финансовые учреждения, частные субъекты, общинные организации и другие заинтересованные стороны постоянно пересматривают отношения между собой в целях реагирования на новые вызовы или повышения эффективности программ и политики. Хотя перераспределение обязанностей может осуществляться в любом направлении – от центра на местный уровень или от местных органов власти до уровня центрального правительства, – с начала 1990-х годов отмечается такая общая тенденция, как децентрализация.

строительства жилья для бедных, лиц, переживших геноцид, пожилых людей и других уязвимых групп населения.

¹¹ См. ответ на вопросник, полученный от Германии (см. примечание 2 выше).

17. Децентрализация, т.е. передача полномочий и обязанностей в отношении государственных функций от центрального правительства к органам власти на местном и промежуточном уровнях, предлагается как средство для укрепления всеобщей демократии и транспарентности. Она обычно осуществляется на основе принципа "субсидиарности", который подразумевает, что государственные обязанности должны выполняться теми избранными органами власти, которые ближе всего к народу¹². Децентрализация нередко связана с приватизацией и дерегулированием рынков, но такие явления не должны ассоциироваться с децентрализацией и фактически могут противоречить принципу демократизации, который выдвинут в качестве ее основного блага.

18. В целом существуют три типа децентрализации: а) политическая децентрализация, которая предусматривает передачу власти или полномочий от центрального правительства; б) финансово-бюджетная децентрализация, связанная с перемещением финансовых ресурсов на более низкий уровень системы местного государственного управления; и с) административная децентрализация, характеризующаяся передачей функций по управлению программами и стратегиями местным органам власти более низкого уровня. Общеизвестно, что для достижения успешных результатов все эти три формы децентрализации должны обеспечиваться совместно, как правило, в следующем порядке: передача политической власти, передача ресурсов и передача административных функций¹³.

19. Децентрализация активно поощряется в сфере жилищного строительства. В Повестке дня Хабитат, принятой в 1996 году в Стамбуле на второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), указывается, что "правительствам следует стремиться к децентрализации политики в области жилищного строительства и управления ею, передавая ее, где это представляется возможным и целесообразным, на поднациональные и местные уровни в рамках национальной структуры"¹⁴. Сторонники децентрализации связанных с жильем программ утверждают, что она позволяет обеспечить участие местного населения в управлении жилищным фондом и процессе принятия решений, избежать чрезмерной бюрократизации, обеспечить учет местных потребностей, использовать местный потенциал, повысить уровень транспарентности и эффективности местного контроля и предоставляет возможности для разработки более креативных и инновационных программ.

20. Однако опыт децентрализации в отношении прав человека и права на достаточное жилище является неоднозначным. Пол Лундберг отметил, что "вопрос о правах человека не занимает видное место в текущей дискуссии о децентрализации"¹⁵. Ссылки на обязательства в области прав человека или права на достаточное жилище вообще отсутствуют даже в Международных руководящих принципах по децентрализации и доступу к основным услугам для всех¹⁶ и Европейской хартии местного самоуправления¹⁷. Инициативы в области

¹² UN-Habitat, *International guidelines on decentralisation and access to basic services for all* (2009). См. <http://unhabitat.org/publications-listing/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>.

¹³ International Council on Human Rights Policy, *Local Rule: Decentralisation and Human Rights* (Versoix, Switzerland, 2002).

¹⁴ A/CONF/165.14, приложение II, пункт 66.

¹⁵ Paul Lundberg, *Decentralized Governance and a Human Rights-based Approach to Development*, (United Nations Development Programme, 2004), p. 1.

См. www.un.org.kg/index2.php?option=com_resource&task=show_file&id=3769.

¹⁶ См. примечание 12 выше.

децентрализации и местного управления, выдвинутые международными или региональными финансовыми учреждениями, такими как Международный валютный фонд¹⁸ и Межамериканский банк развития¹⁹, учреждениями Организации Объединенных Наций, такими как Программа развития Организации Объединенных Наций²⁰, а также ассоциациями местных органов государственного управления²¹, нацелены на экономические и политические аспекты и права на участие, связанные с децентрализацией. Однако они в целом не затрагивают вопрос о том, каким образом правозащитные обязательства государств применительно к праву на достаточное жилище следует применять к местным органам государственного управления, которые взяли на себя основные обязанности по программам и политике.

IV. Вызовы в деле осуществления права на достаточное жилище органами государственного управления на местном и других субнациональных уровнях

21. Специальный докладчик определила ряд общих вызовов, возникающих на местном уровне на пути осуществления права на достаточное жилище.

а) Недостаточные ресурсы: нехватка финансовых ресурсов или ограниченная способность задействовать другие источники финансирования, помимо национального бюджета, выступают в качестве одной из основных проблем для местных органов власти в отношении осуществления права на достаточное жилище. Хотя обязанности, касающиеся жилья, были возложены на органы государственного управления на местном и других субнациональных уровнях, процесс выполнения их обязательств в области жилищных прав не был подкреплен надлежащим потоком ресурсов. Кроме того, в рамках процесса финансирования местных программ со стороны национальных правительств нередко не обеспечивается учет изменяющихся потребностей или кризисных ситуаций на местном уровне. Нехватка ресурсов может побудить органы государственного управления на субнациональном уровне принимать решения, которые оказывают негативное воздействие на процесс осуществления права на достаточное жилище. Например, на муниципальном уровне нередко встречаются такие ситуации, когда имеющиеся земли или имущество используются в качестве актива для развития рынка недвижимости, а не для предоставления достаточного жилища.

б) Недостаточный уровень знаний и потенциала в отношении права на достаточное жилище и связанных с ним прав человека: должностные лица, служащие в органах государственного управления на местном и других субна-

¹⁷ Европейская хартия местного самоуправления (1985 год) и Дополнительный протокол к ней (2009 год). См. www.ccre.org/en/papiers/index_chart, and <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/207.htm>, respectively.

¹⁸ Annalisa Fedelino and Teresa Ter-Minassian, *Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences* (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2010).

¹⁹ Inter-American Development Bank, *Evaluation of the IDB's Non-Sovereign Operations with Sub-National Entities: 2007–2010* (Washington, D.C., 2012).

²⁰ United Nations Development Programme, *A Users' Guide to Measuring Local Governance* (UNDP Oslo Governance Centre, 2008).

²¹ См. UN-Habitat, *International guidelines on decentralisation and access to basic services for all* (см. примечание 12 выше) и Европейская хартия местного самоуправления (см. примечание 17 above).

циональных уровнях, нередко не осведомлены о своих обязательствах в соответствии с международным правом прав человека в отношении достаточного жилища и иногда не могут опираться на какую-либо институциональную или законодательную систему подотчетности в ходе принятия ими соответствующих решений. Они могут также не иметь достаточных институциональных или технических возможностей для эффективного управления программами, борьбы с коррупцией, регулирования спекулятивных операций с землей, обеспечения устойчивой практики или ремонтно-технического обслуживания инфраструктуры.

с) Дублирующее, неясное и несовместимое сплетение обязанностей: в странах с большим населением, все в более широких масштабах проживающим в городских и пригородных районах, нередко отмечается сложное сплетение дублирующих друг друга и противоречивых обязанностей органов государственного управления на различных уровнях и местных органов государственной власти. Очень сложно обеспечить ответственность за выполнение обязательств в области прав человека в случае отсутствия ясности в вопросе о том, какие уровни системы государственного управления отвечают за решение той или иной конкретной задачи. Во многих случаях, когда речь идет о приоритетах, интересы национальных правительств и органов государственного управления на местном и других субнациональных уровнях вступают в противоречие друг с другом. Нуждающиеся в жилье становятся невольными жертвами, поскольку ни один из органов государственного управления не берет на себя соответствующую ответственность. В некоторых других случаях отсутствие ясности или наличие многочисленных уровней иерархической структуры приводят к вакууму власти и могут создавать благодатную почву для злоупотреблений полномочиями.

d) Протекционизм и дискриминация: в тех случаях, когда общины связывают себя с некой местной идентичностью, может возникать тенденция исключать из своей жизни лиц, воспринимаемых в качестве "чужаков", таких как мигранты, беженцы, просители убежища и представители этнических, религиозных или других меньшинств. Нередко это приводит к возникновению дискриминационных препятствий в доступе к программам обеспечения достаточным жилищем и сопутствующим схемам и в их осуществлении. Такие явления, как поиск "козлов отпущения", стигматизация и дискриминация в отношении бездомных, могут быть также более выраженными на местном уровне, на котором общины могут определять себя в качестве однородной группы лиц и спланировать для исключения находящихся в неблагоприятном положении групп из состава местных общин²².

22. Рассматриваемые через призму прав человека с точки зрения тех, чье право на жилище находится под угрозой, эти общие вызовы, стоящие перед местными органами государственного управления или субъектами, предоставляющими жилье, можно считать препятствиями на пути осуществления прав. Те, кто в особой мере затрагивается выявленными проблемами, все чаще становятся представителями наиболее маргинальных групп, т.е. лицами, чье право на жилище подвергается наибольшему риску. Именно эти группы населения страдают в наибольшей степени в тех случаях, когда местные органы государственного управления не имеют соответствующих возможностей или ресурсов, когда

²² Дополнительная информация содержится в докладе Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека (A/66/265) и докладе Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги (A/HRC/21/42).

отсутствуют местные механизмы подотчетности в вопросах соблюдения прав человека, когда местные органы государственного управления начинают проводить протекционистскую политику, предусматривающую социальное исключение определенных групп населения, и именно эти группы нередко сталкиваются с проблемами наиболее сложного сплетения государственных полномочий и факторов, определяющих принятие государственных решений, располагая при этом лишь минимальной информацией.

23. Положение жителей неформальных поселений во многих городах по всему миру иллюстрирует то, каким образом распределение обязанностей между различными уровнями системы государственного управления сказывается на жизни людей. Например, в одном недавнем исследовании рассматривается положение жителей поселения Мукуру в Найроби. Они живут в лачугах без окон на частной земле без какой-либо канализационной и водохозяйственной инфраструктуры. Они не в состоянии получить документ о праве собственности через местные органы государственного управления и, следовательно, не имеют гарантий против незаконного выселения, что лишает их возможности ходатайствовать об установке систем базового водоснабжения, канализации и электроснабжения. Поскольку в Конституции Кении теперь признается "право на доступное и достаточное жилище и удовлетворительные стандарты санитарии", перед местными жителями стоит такая задача, как отстаивание своих прав в рамках сложной сети нормативных схем и решений, применяемых широким кругом государственных субъектов²³.

24. Бездомные люди сталкиваются с аналогичными проблемами. Все большее число городов, особенно в богатых странах, реагируют на проблему бездомности путем криминализации таких деяний, как нахождение в сидячем, лежащем или спящем состоянии в общественных местах, или посредством установления уголовной ответственности для тех, кто помогает кормить бездомных²⁴. Например, борьба с такой дискриминацией в Соединенных Штатах означает обращение к целому ряду законов и мер политики на различных уровнях системы государственного управления в диапазоне от норм конституционного права и жилищного законодательства до положений местных подзаконных актов и постановлений²⁵.

25. Отсутствие обязательств в области прав человека в приоритетах, продвигаемых донорами и международными агентствами развития в контексте децентрализации, также является препятствием на пути осуществления права на достаточное жилище. Например, в Индонезии Международный валютный фонд, Всемирный банк, Азиатский банк развития, Программа развития Организации Объединенных Наций и другие учреждения-доноры²⁶ на рубеже нового тысяче-

²³ Jane Weru et al, "Confronting Complexity: Using Action Research to Build Voice, Accountability and Justice in Nairobi's Mukuru Settlement", World Bank Legal Review (будет издано в ближайшее время).

²⁴ National Law Center on Homelessness & Poverty, *No Safe Place: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities* (2014), p. 8. См. https://stateinnovation.org/uploads/asset/asset_file/2261/2014_No_Safe_Place_The_Criminalization_of_Homelessness_in_US_Cities.pdf.

²⁵ Совместный ответ на вопросник, полученный от НПЦБН, Колумбийского университета и НКГП (см. примечание 2 выше), стр. 4 (текста на английском языке).

²⁶ Christopher Silver, "Do the donors have it right? Decentralization and changing local governance in Indonesia", in *Globalization and Urban Development*, Harry W. Richardson and Chang-Hee Christine Bae, eds. (Berlin, Springer, 2005).

летия активно поощряли децентрализацию, не уделяя при этом достаточного внимания правам человека.

26. Как отметила бывший Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище в докладе о своей миссии в Индонезию (A/HRC/25/54/Add.1), в результате децентрализации значительные полномочия были частично переданы в провинции, округа и муниципалитеты. Тем не менее процесс децентрализации планирования и управления земельными ресурсами, как представляется, не поддерживался возможностями институционального потенциала, ресурсами или организационными инструментами (пункты 10–11). В ходе своей миссии она определила многие препятствия на пути осуществления права на достаточное жилище, связанные с децентрализацией, когда она надлежащим образом не подкрепляется принципами соблюдения прав человека, т.е. такие препятствия как "фрагментация программ между различными учреждениями и неэффективность действия существующих координационных механизмов" (пункт 25) и ограниченные возможности местных органов государственного управления в плане предоставления альтернативного жилья людям, которые были выселены из своих домов (пункт 51).

V. Международные механизмы подотчетности

27. Диалог между международными правозащитными механизмами и процедурами начинается с диалога с национальным правительством. За некоторыми исключениями, указанными ниже, это обычно приводит к тому, что в итоге меньше внимания уделяется важнейшим обязанностям местных и субнациональных органов государственного управления в отношении жилья. По мнению Специального докладчика, в рамках существующей структуры диалога между государствами-участниками и наблюдательным механизмом договорных органов существуют возможности для значительно более пристального рассмотрения обязанностей субнациональных органов государственного управления в отношении права на достаточное жилище.

A. Наблюдательные механизмы договорных органов

28. В 2009 году Генеральный секретарь призвал государства представить информацию об участии "на центральном, региональном и местном уровнях и, в соответствующих случаях, на федеральном и областном уровнях"²⁷. Некоторые руководящие принципы представления докладов договорным органам содержат обращенную к государствам просьбу представлять информацию о роли и деятельности субнациональных, региональных, провинциальных или муниципальных ассамблей или органов власти в деле поощрения и защиты прав человека²⁸.

29. В этой связи государства разработали внутренние процедуры для привлечения субнациональных органов государственного управления к деятельности по представлению периодической отчетности о жилищных правах и смежных вопросах. В некоторых случаях местные органы государственного управления

²⁷ Компиляция руководящих принципов в отношении формы и содержания докладов, представляемых государствами – участниками международных договоров по правам человека (HRI/GEN/2/Rev.6), пункт 45 b).

²⁸ См., например, Руководящие принципы относительно документа по конкретному договору, который должен представляться государствами-участниками согласно статье 35, пункт 1, Конвенции о правах инвалидов (CRPD/C/2/3).

напрямую направляют письменные представления в договорные органы²⁹. Национальные правозащитные учреждения также начинают играть все более важную роль в проведении периодических обзоров, способствуя более активному взаимодействию субнациональных органов государственного управления с процессами проведения обзоров. В тех случаях, когда представители субнациональных органов государственного управления принимали непосредственное участие в проведении периодических обзоров, их ожидал теплый прием. Однако в целом субнациональные органы государственного управления могут принимать в процессе рассмотрения действия договоров лишь опосредованное участие в рамках дистанционного доступа к нему. Хотя национальные правительства могут обращаться к ним с просьбой о представлении информации для докладов, они нередко получают лишь ограниченное число прямых замечаний по позитивным мерам, принятым ими, а после завершения процесса проведения обзора до их сведения не всегда может доводиться информация о проблемах и рекомендациях, касающихся их сферы ответственности. Как отметил один из участников экспертных консультаций, "чем ниже уровень местного органа государственного управления, тем дальше он от Женевы".

30. Хотя в рамках заключительных замечаний основное внимание по-прежнему уделяется преимущественно органам государственного управления на национальном уровне, договорные органы выявили постоянно возникающие проблемы, касающиеся осуществления права на достаточное жилище на субнациональном уровне. Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выявил ряд вызывающих озабоченность вопросов в связи с деятельностью местных и других субнациональных органов государственного управления, в частности таких вопросов как: дискриминация мигрантов и групп меньшинств; нежелание или неспособность муниципальных органов по распределению социального жилья обеспечить достаточное жилье для маргинальных групп; муниципальная экспроприация земли, которая не соответствует международно-правовым нормам в области перемещения населения и принудительных выселений; необходимость обеспечения скоординированного национального финансирования деятельности местных органов государственного управления по обеспечению достаточного жилища; и необходимость включения права на достаточное жилище в законодательство, действующее на субнациональном уровне, и обеспечения того, чтобы это право защищалось юридическими нормами на субнациональном уровне³⁰.

31. Комитет по ликвидации расовой дискриминации признал позитивные меры, принятые для разработки жилищных стратегий на местном уровне, которые способствуют социальной интеграции расовых и этнических меньшинств³¹. Комитет выразил также озабоченность по поводу того, что, несмотря на усилия, предпринимаемые на национальном уровне для поддержки субсидируемого жилья на местном уровне, автономия муниципалитетов выступает "в качестве основного препятствия" на пути обеспечения недискриминационных условий в деле доступа к социальному жилью, что вызывало обеспокоенность в ряде дел

²⁹ См., например, Peace & Justice Commission submission, 29 September 2009, размещено в Интернете по следующему адресу www.ci.berkeley.ca.us/uploadedFiles/Clerk/Level_3_-_City_Council/2009/09Sep/2009-0929_Item_19_United_Nations_Treaty_Reports.pdf (по состоянию на 14 ноября 2014 года), и California Assembly Concurrent Resolution 129, размещено в Интернете по следующему адресу <http://legiscan.com/CA/text/ACR129/id/60418>.

³⁰ См., например, E/C.12/ALB/CO/2-3; E/C.12/CAN/CO/4 и E/C.12/CAN/CO/5; E/C.12/NOR/CO/5; E/C.12/ESP/CO/5; и E/C.12/TGO/CO/1.

³¹ См. CERD/C/USA/CO/6, пункт 9.

о дискриминации мигрантов, расовых меньшинств, лиц иностранного происхождения и рома³².

32. Договорные органы также обращаются к вопросу об обязанностях субнациональных органов государственного управления в рамках процедур рассмотрения жалоб. Например, в деле *Лиляна Асенова Найденова и др. против Болгарии* (CCPR/C/106/D/2073/2011) община рома оспаривала принудительное выселение, проведенное по инициативе Софийского метрополитенского муниципалитета, подрайон Вызраждане, действовавшего независимо от национального правительства. Община пыталась оспорить выселение на национальном уровне, но безуспешно, поскольку Софийский городской суд постановил, что выселение было законным, а Верховный административный суд подтвердил правомерность этого решения. Комитет по правам человека обратился с просьбой о принятии временных мер, с тем чтобы воспрепятствовать городу приступить к выселению, и после рассмотрения сообщения по существу постановил, что государство-участник нарушит права заявителей, предусмотренные в статье 17 Пакта, если выселение будет произведено без предоставления адекватного альтернативного жилья для общины. Национальное правительство использовало решение Комитета, для того чтобы оказать давление на муниципалитет и не допустить выселение. По прошествии двух лет бессрочный судебный запрет остается в силе и община обсуждает с муниципальными органами власти вопрос о предоставлении альтернативного жилья.

33. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин также рассматривал жилищные дела, к которым имеют отношение органы государственного управления на субнациональном уровне. В деле *Келл против Канады* (CEDAW/C/51/D/19/2008) коренная жительница утверждала, что в контексте насилия в семье она была лишена своего жилья в результате принятия решений местными жилищными органами. Комитет отметил, что Жилищная корпорация Северо-Западных территорий и местный жилищный орган являются субъектами государства-участника, сослался на них как на таковых и пришел к выводу о том, что в результате действий местного жилищного органа государство-участник нарушило положения пунктов d) и e) статьи 2 и пункта 1 h) статьи 16 в сочетании со статьей 1 Конвенции, которые защищают от дискриминации со стороны государственных органов и гарантируют равные права супругов в отношении имущества³³.

В. Универсальный периодический обзор

34. В ходе процесса универсального периодического обзора также затрагиваются обязанности субнациональных органов государственного управления, в частности муниципалитетов, в области осуществления прав человека. Многие государства взаимодействуют с органами государственного управления на субнациональном уровне в ходе подготовки их национального доклада для обзора. Ряд докладов государств, подготовленных для универсального периодического обзора, содержат информацию о роли субнациональных органов государственного управления в вопросах жилья, и в некоторых из них признается наличие проблем, касающихся обязанностей в области жилья, затрагивающих сразу несколько юрисдикций. В рекомендациях, подготовленных по итогам универсального пери-

³² См. CERD/C/CZE/CO/7, пункт 16, и CERD/C/SVK/CO/6-8, пункт 17.

³³ См. также документ CEDAW/C/32/D/2/2003, в котором рассматривается вопрос о связи между насилием в семье и неадекватным альтернативным жильем.

одического обзора, редко затрагиваются обязательства муниципалитетов и местных органов государственного управления, относящиеся к правам человека, и лишь иногда содержатся ссылки на местные или другие субнациональные органы государственного управления в тех случаях, когда речь идет о вопросах, касающихся жилья.

С. Специальные процедуры

35. Специальные процедуры на регулярной основе взаимодействуют с органами государственного управления на субнациональном уровне в контексте предусмотренной их мандатом деятельности, поскольку у них есть целый ряд возможностей для этого. Например, во время официальных поездок в страны и рабочих визитов специальные докладчики регулярно встречаются с представителями местных и других субнациональных органов государственного управления в целях оценки процесса осуществления прав человека. В случае мандата, касающегося вопроса о достаточном жилище, в ходе официальных визитов систематически проводится обмен мнениями с должностными лицами городских советов или других субнациональных органов. Время от времени страновые миссии позволяют организовывать форум для обмена информацией, поскольку на встречи со Специальным докладчиком собираются представители органов государственного управления разных уровней и многих заинтересованных сторон. Рекомендации, отраженные в докладах о миссиях, нередко непосредственно адресуются местным и другим субнациональным органам государственного управления и затрагивают вопросы, относящиеся к сферам их ответственности.

36. Бывший Специальный докладчик по вопросу о крайней бедности и правах человека в своем докладе об официальной поездке в Монголию (A/HRC/23/36/Add.2, пункт 97 aa)) рекомендовала выделить местным органам власти достаточные ресурсы для того, чтобы они могли предоставлять основные услуги внутренним мигрантам, прибывающим из сельской местности в неформальные поселения в городах. Аналогичным образом бывший Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги в своем докладе об официальной миссии в Японию (A/HRC/18/33/Add.3, пункт 69 d)) рекомендовала принять всеобъемлющий закон о воде и санитарных услугах, в котором в общих чертах были бы указаны обязанности государственных органов национального и муниципального уровня, включая положения, касающиеся стандартов качества, максимальных тарифных ставок и создания нормативных механизмов и механизмов рассмотрения жалоб.

37. Подготовка тематических докладов и рассмотрение сообщений – два других вида предусмотренной мандатом деятельности специальных докладчиков – также предполагают взаимодействие с субнациональными органами государственного управления по вопросам, касающимся их обязанностей в сфере жилья. В качестве иллюстрации можно отметить, что бывший Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище Ракель Рольник в подготовленных ею Руководящих принципах, касающихся гарантированности владения имуществом для городской бедноты, уделила значительное внимание роли местных органов государственного управления в обеспечении гарантий владения имуществом. Например, руководящим принципом № 2 предусматривается, что государства, включая соответствующие органы власти, должны предоставить министерствам, муниципалитетам и местным органам самоуправления достаточные средства для осуществления мер, направленных на повышение гарантированности владения имуществом (A/HRC/25/54, пункт 5).

38. Мандатарий по вопросу о достаточном жилище регулярно получает сообщения с утверждениями о том, что местные, муниципальные и другие субнациональные органы власти имеют отношение к претензиям, предъявляемым отдельными лицами и общинами. Эти вызывающие озабоченность сообщения свидетельствуют о наличии таких возможных угроз, как предполагаемые принудительные выселения, принудительные перемещения или связанные с застройкой выселения без применения существующих международных стандартов; ограничения и другие дискриминационные меры в отношении доступа к жилью конкретных групп населения, включая беженцев, просителей убежища, незарегистрированных мигрантов и представителей этнических, религиозных или других меньшинств; и изменения в жилищных субсидиях и социальных программах, непосредственно влияющие на людей, живущих в нищете, безработных, инвалидов или женщин. В жалобах приводятся также ссылки на отсутствие доступного по цене жилья, на проблемы некачественного жилья, дефицита топлива и на отказ в предоставлении услуг, включая услуги по водоснабжению, канализации и электроснабжению, или на их неадекватность³⁴.

39. Однако в связи с рассмотрением сообщений, затрагивающих местные органы власти, в официальных ответах, поступающих от государств, редко указывается, был ли проведен обмен информацией с соответствующими местными или субнациональными органами власти, или описываются конкретные шаги и меры, принятые на этих уровнях. Например, в 2014 году Специальный докладчик направила совместный призыв о принятии безотлагательных мер, действуя в сотрудничестве со Специальным докладчиком по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги и Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека, правительству Соединенных Штатов. В письме особое внимание было уделено принятому властями города Детройта решению приостановить водоснабжение тысяч домохозяйств. В своем ответе на это письмо правительство Соединенных Штатов не указало, были ли проведены консультации с губернатором штата Мичиган или мэром Детройта в отношении данных утверждений³⁵.

VI. Подотчетность в соответствии с национальным законодательством

40. Хотя усиление международной подотчетности местных и других субнациональных органов государственного управления имеет важное значение, международные механизмы могут лишь дополнять эффективные внутренние процедуры и средства правовой защиты³⁶. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул важность обеспечения эффективных внутренних средств правовой защиты прав, закрепленных в Пакте. Он признал, что хотя выбор конкретного метода обеспечения осуществления прав в национальном праве оставлен на усмотрение каждого государства-участника, "используемые способы

³⁴ См., например, дело № COL 5/2014 (A/HRC/27/72, п. 74); дело № NGA 1/2013 (A/HRC/24/21, п. 80); дело № PRT 2/2013 (A/HRC/25/74, п. 27); дело № ROU 1/2011 (A/HRC/19/44, п. 63); и дело № GBR 2/2011 (A/HRC/18/51, п. 87). Размещено в Интернете по следующему адресу www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

³⁵ См. дело № USA 9/2014 (A/HRC/28/85).

³⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 9 (1998 год) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 4.

должны быть надлежащими в смысле обеспечения результатов, сообразующихся с полным осуществлением государством-участником своих обязательств³⁷.

41. В контексте гибкой структуры, установленной Комитетом, местные и субнациональные органы государственного управления отвечают за осуществление права на достаточное жилище в соответствии с национальным законодательством, опираясь на различные инструменты, начиная от конституционных прав в контексте применения законодательных и административных требований и заканчивая основанными на правах жилищными стратегиями.

42. Нормативные и административные средства правовой защиты нередко задействуют важные компоненты права на достаточное жилище, и они имеют особенно важное значение на местном и субнациональном уровнях, т.е. на уровнях, на которых осуществляется управление жилищными программами и на которых правообладатели обычно в первую очередь занимаются поиском путей эффективного разрешения возникающих конфликтов. Особенно важно обеспечить, чтобы административные средства правовой защиты были своевременными и эффективными в отношении жилья, поскольку нередко на карту поставлены самые насущные интересы.

43. В настоящее время многие государства включают такой аспект, как признание права на достаточное жилище, в свои конституции, и практически во всех конституциях закреплены такие права, как право на недискриминацию или право на жизнь, которые должны обеспечивать защиту ключевых компонентов права на жилище. В то время как диалог между международными правозащитными органами и государствами ориентирован на национальные правительства, а не на органы государственного управления на местном уровне, в контексте деятельности национальных судов обычно складывается совершенно иная ситуация. Различные конституционные жалобы, связанные с жилищными правами, посвящены роли местных и субнациональных органов государственного управления. Таким образом, эффективное применение конституционных прав на местном и субнациональном уровнях имеет важнейшее значение для повышения уровня ответственности субнациональных органов государственного управления за осуществление права на достаточное жилище.

44. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает все возрастающее число дел, рассматриваемых в национальных судах на предмет предполагаемых нарушений жилищных прав, допущенных местными и субнациональными органами государственного управления. Эти дела способствовали формированию нового понимания той важной роли, которую суды и административные органы могут играть в подготовке заключений по претензиям и обеспечении соблюдения обязательств местными и субнациональными органами государственного управления в области осуществления права на достаточное жилище. Отмечающиеся на национальном уровне изменения в судебном рассмотрении претензий, касающихся жилищных прав, подкрепляют разрабатываемые международные нормы в области прав человека. Помимо этого в ходе рассмотрения этих дел в национальных судах использовались прямые ссылки на международные стандарты, например ссылки, связанные со сферой охвата и содержанием права на достаточное жилище, которые отражены в подготовленных Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам замечании общего порядка № 4 (1991 год) о праве на достаточное жилище и замечании общего порядка № 7 (1997 год) о праве на достаточное жилище: принудительные выселения.

³⁷ Там же, пункт 5.

45. Судебная практика Конституционного суда Южной Африки имеет очень важное значение. Конституция Южной Африки гарантирует право на доступ к достаточному жилищу и обязывает органы государственного управления на всех уровнях принимать разумные законодательные и иные меры в пределах имеющихся ресурсов в целях обеспечения постепенной реализации этого права. В рамках известного дела *Грутбрум*, посвященного праву на достаточное жилище, рассматривались обязательства правительства Кейптауна, т.е. муниципалитета, в котором разразился самый жестокий кризис бездомности/неформальных поселений в стране³⁸. Заявители жили на спортивном поле под пластмассовыми листами и не могли пользоваться какими-либо коммунальными услугами. Они утверждали, что отказ муниципальных властей и органов государственного управления других уровней улучшить их бедственное положение нарушает их право на достаточное жилище.

46. Жилье – это область, которая одновременно входит в компетенцию как национальных, так и провинциальных органов власти Южной Африки, однако Конституция обязывает национальные и провинциальные органы государственного управления возложить эти обязанности на муниципалитет, "если этот вопрос будет наиболее эффективно решаться на местном уровне и муниципалитет будет иметь возможность решить его"³⁹. В этом контексте Конституционный суд установил, что меры, принимаемые для осуществления права на достаточное жилище, должны быть "разумными", т.е. быть комплексными, последовательными, гибкими и эффективными; должны обеспечивать должный учет положения тех, кто живет в бедности и испытывает лишения; предусматривать использование имеющихся ресурсов; не сопровождаться бюрократической неэффективностью или обременительными правилами и в конечном счете должны позволять осуществлять право на достаточное жилище. Суд отметил также, что обязательства должны быть четко распределены между различными органами государственного управления, наделенными соответствующими финансовыми и людскими ресурсами, и что местные органы государственного управления обязаны обеспечить, чтобы услуги предоставлялись на устойчивой основе⁴⁰. Суд постановил, что в рамках жилищной программы не удалось обеспечить уделение первостепенного внимания наиболее нуждающимся лицам.

47. Это решение имело значительные последствия для многих муниципалитетов и привело к выделению так называемых "грутбрумских ассигнований". В ходе рассмотрения последующих дел в Южной Африке применялся стандарт разумности для того, чтобы обязать муниципалитеты предоставлять достаточное альтернативное жилье тем, кого выселили с государственных или частных земельных участков⁴¹; обеспечить конструктивное взаимодействие с заинтересованными общинами по вопросам планирования и жилищного строительства⁴²; и гарантировать справедливое и разумное повышение арендной платы, взимаемой частными домовладельцами⁴³. Что касается имеющихся ресурсов, то суд признал, что местные органы государственного управления не могут избегать выполнения

³⁸ *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootbroom and Others* (CCT11/00) October 2000, para. 58.

³⁹ Конституция Южно-Африканской Республики, статья 156 (4).

⁴⁰ *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootbroom and Others* (CCT11/00) October 2000, para. 39.

⁴¹ *Occupiers of Portion R25 of the Farm Mooiplaats 355 JR v. Golden Thread Ltd. and Others* (CCT 25/11) December 2011.

⁴² *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg v. City of Johannesburg and Others* (CCT 24/07) February 2008.

⁴³ *Maphango and Others v. Aengus Lifestyle Properties (Pty) Ltd.* (CCT 47/11) March 2012.

своих обязательств по постепенному осуществлению права на достаточное жилище, оправдывая свои действия всего лишь зависимостью от финансирования, осуществляемого органами государственного управления другого уровня, и что разделение ответственности между различными сферами не должно быть абсолютным или негибким в тех случаях, когда местные органы государственного управления имеют наиболее широкие возможности для "взаимодействия с местными общинами и перспективного планирования их потребностей"⁴⁴.

48. В Аргентине также были приняты важные судебные решения по праву на достаточное жилище, применявшиеся в отношении органов государственного управления субнационального уровня. В деле по речному бассейну Матанса/Риачуэло был подан иск о возмещении ущерба, включая ущерб, связанный с нарушением права на жилище в результате загрязнения этого речного бассейна⁴⁵. Верховный суд Аргентины постановил, что ответственность за предотвращение будущего ущерба и устранение причиненного ущерба окружающей среде возлагается на органы государственного управления трех уровней – национальное правительство, правительство провинции и муниципалитет города Буэнос-Айрес. После проведения нескольких слушаний с участием всех заинтересованных сторон было вынесено судебное решение, в котором была четко установлена ответственность сторон и сроки проведения необходимых восстановительных работ. Суд постановил создать систему мониторинга и учредить рабочую группу, включающую в свой состав Национального омбудсмана и представителей организаций гражданского общества, и отложил окончательное рассмотрение дела до тех пор, пока не будут достигнуты желаемые результаты для тысяч непосредственно затронутых лиц.

49. Конституционный суд Колумбии также предпринял важные шаги в этом направлении. В 2004 году в своем веховом судебном решении по экономическим, социальным и культурным правам внутренне перемещенных лиц суд указал на "неконституционное положение дел" в результате внутреннего конфликта⁴⁶. Суд отметил также ухудшающиеся жилищные условия внутренне перемещенных лиц и указал, что такое положение *prima facie* противоречит положениям Конституции. Национальному правительству страны было предписано осуществить ряд мер, включая подготовку жилищного плана, обязывающего местные учреждения предоставить равные льготы перемещенным лицам⁴⁷. В последующем решении, принятом в 2006 году, суд обязал соответствующие муниципалитеты создать рабочую группу для рассмотрения жилищной политики в каждой административно-территориальной единице и разработать планы и программы при непосредственном участии перемещенных лиц и в сотрудничестве с представителями Национального правозащитного учреждения. Суд продолжает держать это дело под своим контролем и каждые три месяца получает доклады, направляемые органами государственного управления различных уровней⁴⁸.

50. В последнее время каирские суды начали обеспечивать применение права на достаточное жилище с тем, чтобы ограничить полномочия губернатора города

⁴⁴ *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* (CCT 37/11), paras. 46, 54 and 57.

⁴⁵ *Mendoza Beatriz Silva et al. v. State of Argentina et al.*, Supreme Court of Argentina, 8 July 2008.

⁴⁶ Конституционный суд Колумбии, решение T025/04. Размещено в Интернете по следующему адресу www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Конституционный суд Колумбии, решение T-585/06. Размещено в Интернете по следующему адресу: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-585-06.htm.

на конфискацию земель в "общественных интересах"⁴⁹. Опираясь на право на жилище, закрепленное в статье 67 Конституции Египта 2012 года, коалиция организаций гражданского общества добилась определенных успехов как на политическом фронте, так и в судебных разбирательствах. В недавнем деле общественные организации оспорили постановление губернатора Каира об отчуждении земельных участков в целях их застройки и смогли добиться постановления суда, отменяющего распоряжение об эвакуации населения с них⁵⁰.

51. В Индии право на достаточное жилище не включено в качестве основополагающего права в Конституцию, однако в настоящее время суды признали право на жилье в качестве подлежащего осуществлению в контексте права на жизнь. В рассматривавшемся в 2010 году деле⁵¹, возбужденном после того, как заявители были вынуждены покинуть свою землю, а их дома были снесены, Высокий суд Дели распорядился обязать правительство Дели разместить их в подходящем месте и предоставить им альтернативную землю, наделив их правами собственности на нее⁵².

52. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии отсутствуют конституционные гарантии защиты, с помощью которых может быть заявлено право на жилье. Вместе с тем законодательные положения, обязывающие местные органы власти предоставлять жилье бездомным, могут напрямую применяться в судах. Кроме того, положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод тоже могут применяться национальными судами Соединенного Королевства. Например, в деле *Р. против Совета Лондонского административного района Энфилд, ex parte Бернард* одна женщина-инвалид, которой не было предоставлено специально оборудованное жилье, полагающееся ей в соответствии с законом о жилье, оспорила действия местного органа власти, классифицировавшие ее как нарушение ее права на защиту дома и семейной жизни согласно статье 8 Европейской конвенции⁵³. Суд указал на важность предоставления специально оборудованного жилья, поскольку это будет способствовать организации семейной жизни и обеспечит "физическую и психическую неприкосновенность" заявителя. Суд постановил, что "эта мера позволит восстановить ее человеческое достоинство".

53. Несмотря на эти значительные успехи, достигнутые в ряде юрисдикций, национальные суды в ходе рассмотрения других дел не применяли конституционные положения и другие нормы внутреннего права в отношении субнациональных органов государственного управления согласно требованиям международного права прав человека. Кроме того, местные и другие субнациональные органы государственного управления на систематической основе не принимали соответствующие меры в тех случаях, когда суды выносили решения о необходимости соблюдения права на достаточное жилище.

⁴⁹ Law № 10/1990 on Expropriation of Ownership for the Public Interest.

⁵⁰ "Administrative Court blocks attempt to seize Ramlet Bulaq", *Mada Masr*, 28 August 2013. Размещено в Интернете по следующему адресу www.madamasr.com/news/administrative-court-blocks-attempt-seize-ramlet-bulaq.

⁵¹ *Sudama Singh and Others v. Government of Delhi and Anr.* Размещено в Интернете по следующему адресу: www.hrln.org/hrln/Order%20Mukundi%201al.pdf.

⁵² Housing and Land Rights Network, *Reaffirming Justiciability: Judgements on the human right to adequate housing from the High Court of Delhi* (New Delhi, 2013). Размещено в Интернете по следующему адресу www.hic-sarp.org/documents/Reaffirming_Justiciability_Judgements_on_HRAH_from_High_Court_of_Delhi.pdf.

⁵³ *R. v. Enfield London Borough Council, ex parte Bernard*, Queen's Bench Division Administrative Court (Sullivan J), 25 October 2002.

54. В некоторых государствах конституционные гарантии права на достаточное жилище обеспечивают весьма ограниченную защиту от принудительных выселений, проводимых местными органами государственного управления. Например, Специальный докладчик обратила внимание правительства Шри-Ланки на то, что в ходе осуществления проекта восстановления городской среды власти города Коломбо, как сообщается, разрешили приступить к выселению тысяч жителей трущобного поселка. Им не была предоставлена соответствующая информация относительно их переселения и мест их последующего расселения или надлежащая и своевременная компенсация за потерю земли, жилищных структур, активов или малых предприятий. Как сообщается, пострадавшие жители, которые требовали компенсации в судебном порядке, основываясь на конституционном праве на достаточное жилище, не всегда добивались успеха. В тех случаях, когда суды постановляли возместить ущерб, такие решения не всегда выполнялись⁵⁴.

55. На Филиппинах суды не всегда толкуют конституционное право на достаточное жилище в соответствии с международными нормами в области прав человека. Например, в одном деле суды указали на отсутствие каких-либо конституционных обязательств по обеспечению возможностей для переселения перемещенных общин⁵⁵. В другом деле суд установил, что любое лицо, определенное в качестве "профессионального скваттера", может быть лишено любых процессуальных прав в отношении выселения⁵⁶.

56. Специальный докладчик обеспокоена тем, что жертв нарушений прав на достаточное жилище, совершенных местными и другими субнациональными органами государственного управления, нередко лишают доступа к правосудию или эффективным средствам правовой защиты даже в тех случаях, когда существуют соответствующие конституционные положения.

VII. Новые инициативы, касающиеся подотчетности органов государственного управления субнационального уровня по вопросам прав человека в отношении жилья

57. По мере того, как задача осуществления прав на жилье все чаще возлагается на местные органы государственного управления, на местном уровне начинают формироваться новые подходы и инициативы, касающиеся подотчетности органов государственного управления по вопросу о праве на достаточное жилище. Местные органы государственного управления организуются самостоятельно и независимо от национальных правительств и действуют в сотрудничестве с гражданским обществом и другими субъектами в целях разработки моделей прямой подотчетности в вопросах прав человека⁵⁷.

58. Субнациональные органы государственного управления пользуются значительными преимуществами при разработке таких независимых подходов.

⁵⁴ См. дело № LKA 11/2104 (A/HRC/28/85).

⁵⁵ *Galay v. Court of Appeal* G.R. № 120132, 4 December 1995. Размещено в Интернете по следующему адресу www.lawphil.net/judjuris/juri1995/dec1995/gr_120132_1995.html.

⁵⁶ *Republic of the Philippines v. Mijares*, G.R. Nos. 170615-16, 9 July 2009. Размещено в Интернете по следующему адресу <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2009/july2009/170615-16.htm>.

⁵⁷ См., например, Progress report of the Advisory Committee on the role of local government in the promotion and protection of human rights, including human rights mainstreaming in local administration and public services (A/HRC/27/59), paras. 38–51 and 56–59.

Они имеют наиболее значительный потенциал в плане реагирования на характерные вызовы в деле осуществления права на жилище на местном уровне и содействия расширению прав и возможностей жителей и их участию в деятельности местных органов государственного управления. Это обеспечивает важную основу для формирования опирающихся на местное население и права человека подходов к решению вопросов местного управления и управления программами.

А. Города и права человека

59. В течение последних 15 лет концепция "города прав человека" приняла форму важной инициативы, в осуществлении которой участвуют мэры, городские должностные лица, неправительственные организации и эксперты, выступающие в защиту гражданских прав и прав человека, и общинные организации в городах во всем мире⁵⁸. В Кванджуйской декларации о городе прав человека, принятой в 2011 году, город прав человека определяется как "местное сообщество и социально-политический процесс, протекающий на уровне местных общин в контексте, в котором права человека играют ключевую роль в качестве основных ценностей и руководящих принципов"⁵⁹. Исходя из этого, местные органы государственного управления, парламент, гражданское общество, организации частного сектора и другие заинтересованные стороны работают сообща для улучшения качества жизни всего населения, действуя в духе партнерства, основанного на стандартах и нормах в области прав человека. В декларации подчеркивается необходимость разработки правовой основы – муниципальных актов и юридических инструментов, таких как хартии прав человека и правовые организации. Города прав человека признают также, что процесс осуществления является более важным, чем процесс формулирования политики, и что необходимо разработать эффективные механизмы подотчетности для того, чтобы городские власти отвечали за выполнение своих обязательств.

60. Сеул (Республика Корея) назвал себя городом прав человека, приняв в 2012 году постановление о защите и поощрении прав человека своих жителей. В соответствии с этим постановлением был создан Департамент по правам человека в составе городского правительства и была разработана политика в области прав человека, а также учреждены Комитет по правам человека и должность Омбудсмана по правам человека в целях обеспечения доступа к средствам правовой защиты в случае нарушений прав человека. Институт Омбудсмана стал моделью для других местных органов государственного управления в стране. Что касается жилья, то власти Сеула приняли меры и руководящие принципы, в частности в отношении принудительных выселений, для защиты своих жителей. Данные руководящие принципы основываются на замечании общего порядка № 7 Комитета по экономическим, социальным и

⁵⁸ Действует ряд хартий городов прав человека: Европейская хартия обеспечения прав человека в городах (2000 год), которая была подписана более чем 350 европейскими городами и населенными пунктами, Монреальская хартия прав и обязанностей (2006 год), подписанная в Мехико Хартия права на городскую жизнь (2010 год), Кванджуйская хартия прав человека (2012 год), Венская хартия (2012 год) и Глобальная хартия – Программа действий в области обеспечения прав человека в городах (2011 год).

⁵⁹ 2011 World Human Rights Cities Forum, "Globalizing Human Rights from Below: Challenge of Human Rights Cities in the 21st Century". Размещено в Интернете по следующему адресу www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf.

культурным правам о принудительных выселениях и запрещают выселение зимой или ночью, а также предусматривают необходимость присутствия гражданских служащих в момент проведения выселений в целях отслеживания любых нарушений прав человека и, в частности, предоставления надлежащих средств правовой защиты выселяемым лицам.

61. В контексте инициатив по созданию городов прав человека ряд городов и некоторые провинции и штаты включили, в частности, право на достаточное жилище в общие принципы организации систем местного самоуправления. Эти изменения следует рассматривать в качестве позитивного свидетельства принятия "восходящего" подхода к решению проблем осуществления прав человека.

62. В ноябре 2012 года власти провинции Буэнос-Айрес приняли закон о справедливом доступе к среде обитания (*Ley de acceso justo al habitat*), который гарантирует право на жилище и на достойную и устойчивую среду обитания в соответствии с положениями провинциальных и национальной конституций и ряда международных договоров по правам человека. В этом законе устанавливается связь между государственной политикой в сфере жилья и порядком участия в ее реализации различных государственных и частных заинтересованных сторон, включая компании, занимающиеся операциями с недвижимостью. В нем указывается на необходимость принятия мер в целях решения проблемы нехватки достаточного жилья для людей, живущих в нищете или имеющих особые потребности, и создания механизмов для регулирования спекулятивных цен на землю. Особое место в нем отводится праву на достаточное жилище и "праву на городскую жизнь", которые обозначаются в качестве основных принципиальных норм, а также таким аспектам, как социальная функция земли и имущества, демократический процесс принятия решений в городах и важность справедливого распределения выгод и издержек роста города, в том числе в отношении инфраструктуры.

63. В 2011 году власти округа Мадисон в штате Висконсин (Соединенные Штаты Америки) приняли постановление о признании права на жилье в качестве права человека. Это постановление обязывает Мадисон способствовать обеспечению справедливого жилья и содержит ссылки на Международный пакт о гражданских и политических правах и Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, участником которых являются Соединенные Штаты. В этой связи городу предлагается не допускать проведения политики, ведущей к расовой дискриминации. Это постановление содержит призыв оценить потребности в недорогом и доступном жилье и разработать надлежащим образом финансируемую и гибкую жилищную стратегию. Этот тип инициатив имеет особенно важное значение в стране, которая не ратифицировала Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, и позволяет укрепить потенциал субнациональных органов государственного управления путем подтверждения прямой ответственности за соблюдение положений международных договоров в области прав человека, даже если государство и не ратифицировало их.

64. Инициативы по созданию городов прав человека дополняют концепцию "права на городскую жизнь", но отличаются от нее, как это предусмотрено во Всемирной хартии о праве на городскую жизнь 2005 года. Это движение, которое не опирается на существующие нормы международного права прав человека, возникло на основе идеи о том, что свобода создавать и переделывать наши города и самих себя является нашим одним из самых драгоценных, но обделенных вниманием прав человека. Поэтому проект "право на городскую жизнь" является более обширным, чем инициативы по созданию городов прав человека, и

включает в себя такие ценности, как общественное производство жилья/сред обитания и права на "устойчивое и справедливое развитие городов", право на транспортную и публичную мобильность населения и право на окружающую среду. Наряду с этим Всемирная хартия о праве на городскую жизнь содержит четкое положение о праве на достаточное жилище, содержание которого в целом соответствует определению этого права, отраженному в международном праве прав человека⁶⁰.

65. Бразилия стала первопроходцем в разработке городского устава, изданного в форме закона 10.257 от 10 июля 2001 года, в котором определены основы для решения проблем неравенства в городах и изложена концепция социальной функции города и имущества. Согласно этому уставу, муниципалитеты имеют широкие возможности в плане создания основ для городского порядка, призванных устранить социальную изоляцию и территориальную сегрегацию и ориентированных не только на жилье, но и на более широкий круг социальных и экологических проблем, стоящих перед городами. Хотя результаты деятельности по его внедрению, как представляется, не всегда оправдывают первоначальные ожидания, этот устав демонстрирует важное значение изменения парадигмы городской реформы в направлении перспективного развития, в центре которого находятся интересы людей и в контексте которого местные органы государственного управления играют главную роль, а также объединения таких аспектов, как социальная мобилизация, юридические реформы и институциональные изменения.

В. Доступ к правосудию на местном и субнациональном уровнях

66. Консультативный комитет Совета по правам человека отметил, что защита прав человека требует создания независимых механизмов, выступающих в качестве важнейших средств обеспечения прав человека и повышения уровня заметности защитной роли местных органов власти⁶¹. В качестве примеров таких местных механизмов можно указать местные или национальные офисы омбудсменов; действующие на уровне города комиссии по правам человека, например в Боснии и Герцеговине; действующие на национальном и областном/провинциальном уровне комиссии по правам человека с юрисдикцией в отношении субнациональных органов государственного управления; и избираемые населением советы, действующие на муниципальном уровне и занимающиеся рассмотрением жалоб на нарушения прав человека⁶².

67. Создание местных правозащитных механизмов обеспечивает инструменты, с помощью которых может быть защищено право на достаточное жилище. Например, в Португалии Омбудсмен получает все возрастающее число жалоб, связанных с жильем, и непосредственно призывает муниципалитеты не приступать к выселениям и сносу зданий и держать ситуацию под контролем⁶³.

68. Другие новые механизмы, такие как контракты на выполнение работ, определяющие социально-экономические показатели и цели, достижение кото-

⁶⁰ См. www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf.

⁶¹ См. Progress report of the Advisory Committee on the role of local government in the promotion and protection of human rights, including human rights mainstreaming in local administration and public services (A/HRC/27/59), para. 48.

⁶² Ответ на вопросник, полученный от Египта (см. примечание 2 выше).

⁶³ Ответ на вопросник, полученный от Омбудсмена Португалии (см. примечание 2 выше).

рых должны обеспечивать муниципальные служащие⁶⁴, также могут использоваться в качестве механизмов подотчетности на местном уровне в отношении права на достаточное жилище.

69. В контексте проблематики жилья Комитет по экономическим, социальным и культурным правам установил, что жилищные стратегии на национальном уровне, основывающиеся на правах человека, являются исключительно важным компонентом деятельности по обеспечению осуществления права на достаточное жилище. Специальный докладчик отмечает, что субнациональные и местные стратегии, которые основываются на правах человека и предусматривают поддающиеся измерению цели, сроки и процедуры рассмотрения жалоб и которые надлежащим образом согласованы с национальными стратегиями, в равной мере имеют важнейшее значение для реализации права на достаточное жилище.

VIII. Выводы и рекомендации

70. Эффективное осуществление права на достаточное жилище не может быть обеспечено без активного участия местных и субнациональных органов государственного управления. По аналогии с тем, как основные функции вменяются или делегируются местным и субнациональным органам государственного управления в рамках их внутренних сфер компетенции, на них также возлагаются обязательства в отношении права на достаточное жилище, которые они должны выполнять в соответствии с нормами международного права прав человека.

71. Хотя стремление к децентрализации может перекликаться со многими основными ценностями, связанными с правом на достаточное жилище, включая расширение прав и возможностей на местном уровне, конструктивное участие и повышение уровня подотчетности и транспарентности, децентрализация не всегда оказывает благоприятное воздействие на процесс осуществления права на достаточное жилище. Близость к заинтересованным сторонам только тогда выступает в качестве позитивного аспекта, когда органы государственного управления на местном и других субнациональных уровнях имеют необходимые ресурсы и административные возможности для выполнения функций, возложенных на них; когда они осведомлены о правах человека, подотчетны и активно реагируют на потребности заинтересованных сторон; когда созданы эффективные механизмы участия населения; когда местная элита не подрывает систему демократической подотчетности; и когда ведется борьба с коррупцией.

72. Основанный на правах человека подход к организации систем местного самоуправления и субсидиарности не требует того, чтобы все полномочия возлагались на местные органы государственного управления. Он, скорее, подразумевает признание того, что местные органы государственного управления выполняют важные функции смычки между правообладателями и сложными системами многоуровневого управления. Это соображение отводит им главную роль в реализации права на достаточное жилище в различных национальных системах. Местные органы государственного управления в состоянии привлечь внимание к опыту маргинальных групп населения и других лиц, права которых не были обеспечены.

⁶⁴ Ответ на вопросник, полученный от Комиссии по правам человека Руанды (см. примечание 2 выше).

ны, и найти соответствующие решения. Они выступают в качестве основного контактного пункта для связи с общинными инициативами в области строительства и модернизации жилья и обеспечивают согласование их деятельности с деятельностью более широких региональных, национальных или международных инициатив в области финансирования, развития и прав человека.

73. Обязанности органов государственного управления различных уровней не являются обособленными. Они редко относятся к совершенно определенным категориям и обычно предполагают сотрудничество между различными уровнями власти в дополнение к другим государственным или частным субъектам. Обязанности регламентируются соглашениями, заключенными между органами государственного управления различных уровней, или их совместными инициативами, а также отношениями с общинными организациями и гражданским обществом. В тех случаях, когда национальные или региональные органы власти предоставляют финансирование для жилищных и сопутствующих программ, обязанности по осуществлению права на достаточное жилище не возлагаются исключительно на тот или иной уровень системы государственного управления, а выполняются на основе их отношений друг с другом.

74. Инновационные инициативы открывают новые возможности для увязки международных норм в области прав человека с осуществляемой на местном уровне деятельностью по решению связанных с жильем проблем (и наоборот) и имеют своим результатом развитие новых и конструктивных отношений между местными органами государственного управления, общинными группами и правообладателями.

75. По-прежнему крайне необходимо поощрять и продолжать развивать международные нормы, которые ориентированы на органы государственного управления субнационального уровня. Стандарт разумности и инновационные подходы к структурным средствам правовой защиты, взятые из практики национальных судов, предлагают другим юрисдикциям полезную основу для задействования обязательств местных и других субнациональных органов государственного управления по постепенной реализации права на достаточное жилище без какой-либо дискриминации.

76. В соответствии с вышеприведенными выводами Специальный докладчик хотела бы предложить следующие рекомендации.

а) Государствам следует поощрять местные и субнациональные органы государственного управления принимать активное участие в деятельности всех соответствующих международных правозащитных механизмов, включая обзоры, проводимые договорными органами, и процедуры рассмотрения жалоб, универсальный периодический обзор и специальные процедуры.

б) При рассмотрении вопросов, связанных с правом на достаточное жилище, международным правозащитным механизмам следует уделять дополнительное внимание тому, каким образом органы государственного управления различных уровней обязаны соблюдать положения международного права прав человека, и указывать, исходя из этого, свои озабоченности и рекомендации.

в) Рекомендации международных правозащитных механизмов следует доводить до сведения местных и субнациональных органов государственного управления вместе с просьбами представить ответы и при-

нять последующие меры и распространять среди местных общин в доступной форме.

d) Обязанности органов государственного управления всех уровней должны четко оговариваться и совместно согласовываться с проводящимися независимыми обзорами и надзорными мероприятиями в целях обеспечения того, чтобы дублирование юрисдикций не лишало нуждающихся лиц доступа к необходимым услугам или жилью. Нуждающимся лицам необходимо оказывать помощь для обеспечения того, чтобы органы государственного управления принимали согласованные меры.

e) Любые процессы децентрализации в отношении жилья должны строиться и осуществляться на основе принципа соблюдения прав человека, в частности права на достаточное жилище. Передача обязанностей в отношении жилья или других программ с одного уровня системы государственного управления на другой должна сопровождаться разъяснением сопутствующих обязательств в области прав человека, включая требования, касающиеся мониторинга и подотчетности.

f) Международным финансовым учреждениям и учреждениям и органам Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы право на достаточное жилище нашло должное отражение в процессах децентрализации и связанных с жильем инициативах и мероприятиях. ООН-Хабитат и другим соответствующим международным учреждениям следует делать особый акцент на праве на достаточное жилище в их деятельности по поощрению роли местных и других субнациональных органов государственного управления, в том числе в рамках текущих усилий, связанных с повесткой дня в области развития на период после 2015 года, и предстоящих дискуссий на Хабитат III.

g) Государствам следует обеспечить, чтобы местные и субнациональные органы государственного управления имели достаточные финансовые и другие ресурсы для выполнения своих обязанностей и могли реагировать на изменение жилищных потребностей на местном уровне, в частности потребностей маргинализованных и обездоленных групп населения.

h) Государствам следует обеспечить законодательную защиту права на достаточное жилище и смежных прав и их применимость в отношении местных и субнациональных органов государственного управления. Государствам следует гарантировать доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты в случае нарушений права на достаточное жилище не только на национальном, но и на местном уровне.

i) Государствам следует организовать подготовку сотрудников местных и субнациональных органов государственного управления в отношении их обязательств для обеспечения того, чтобы права на достаточное жилище и на недискриминацию, а также сопутствующие права человека находили свое отражение во всех решениях, политике, планах и программах. Судебный пересмотр административных решений и политики должен проводиться в строгом соответствии с требованиями права на достаточное жилище и других прав человека.

j) Государства следует поощрять к созданию местных и субнациональных правозащитных учреждений, дополняющих национальные правозащитные учреждения. Правозащитные учреждения должны обеспечивать эффективный мониторинг и защиту права на достаточное жилище и

доступ к эффективным средствам правовой защиты в случае нарушений на местном и субнациональном уровнях.

к) Органам государственного управления на местном и других субнациональных уровнях следует применять и озвучивать принцип субсидиарности на основе всеохватывающего подхода, соответствующего праву на достаточное жилище и недискриминацию, с тем чтобы в полной мере учитывать права маргинализированных и обездоленных групп населения в местных общинах и отстаивать их интересы на национальном и международном уровнях.

л) Органам государственного управления на местном и других субнациональных уровнях следует стремиться получать знания о международных правозащитных механизмах и участвовать в их работе и с этой целью взаимодействовать с общинными организациями, местным гражданским обществом и правозащитными учреждениями.

м) Городам и муниципалитетам следует рассмотреть вопрос о принятии уставов, содержащих четкие гарантии права на достаточное жилище, в целях разъяснения, консолидации или укрепления существующих национальных и международных обязательств в области прав человека. Муниципальные хартии прав могут включать в себя положения о механизмах мониторинга и рассмотрения сообщений, с помощью которых можно выявлять и решать местные проблемы на основе правозащитных рамок.

н) Организациям гражданского общества и общинным организациям следует выступать с местными инициативами в целях мониторинга хода осуществления права на достаточное жилище и разрабатывать местные стандарты в области прав человека, которые дополняют международные стандарты и совместимы с ними.

о) Местные группы, выступающие в защиту жилищных прав, и правозащитные группы могли бы предпринимать усилия по разработке инновационных подходов к доведению международных норм в области прав человека до местного уровня, в том числе путем проведения местных слушаний или создания дискуссионных групп. Им следует наладить взаимодействие со специальными процедурами, с тем чтобы поднимать соответствующие вопросы и вызывающие озабоченность проблемы в отношении права на достаточное жилище и недискриминацию в субнациональных и местных условиях, в том числе путем направления сообщений и в рамках страновых миссий.