ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ **E**

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/C.12/2002/6
21 February 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ
Двадцать восьмая сессия
Женева, 29 апреля - 17 мая 2002 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

День общей дискуссии по статье 3 Пакта: равное для мужчин и женщин право пользования экономическими, социальными и культурными правами, изложенными в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах

Понедельник, 13 мая 2002 года

НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА КОНЦЕПЦИЮ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ЖИЛЬЕ*

Справочный документ, представленный Лейланой Фара (бакалавр гуманитарных наук, магистр социальных наук, бакалавр права), управляющей программой оказания помощи женщинам в вопросах жилья и ликвидации нищеты, юрисконсультом СЕРА - Центра по вопросам равенства в сфере прав на жилье (Торонто, Канада)**.

---

* Издается в том виде, в каком документ был представлен.

** Взгляды, высказанные в настоящем документе, принадлежат его автору и необязательно отражают взгляды Организации Объединенных Наций. Г-жа Л. Фара занимается исследованиями и публикациями в области экономических, социальных и культурных прав женщин, и в частности прав на жилье, землю и имущество.

Введение

1. Право на жилье является одним из наиболее важных прав человека, закрепленных в Международном пакте по экономическим, социальным и культурным правам (ниже именуемым Пакт)[1]. Большая часть фундаментальных исследований и работы, касающихся этого права, была проведена в период между концом 80-х и серединой 90-х годов[2]. В этот период Комитет Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам (ниже именуемый "Комитет")[3] принял два Замечания общего порядка относительно прав на жилье, и несколько резолюций по этому праву были приняты органами, действующими в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: Подкомиссией по поощрению и защите прав человека[4], Комиссией по правам человека[5] и Комиссией по населенным пунктам[6]. Кроме того, был назначен Специальный

---

[1] Текст содержится в издании "*Права человека: Сборник международных договоров",* том I (часть первая) (Нью-Йорк и Женева: Организация Объединенных Наций, 1994 год), стр. 8. Принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеей от 16 декабря 1966 года; вступил в силу 3 января 1976 года в соответствии со статьей 27.

[2] См. David Hulchanski and Scott Leckie, *Chronology of Housing Rights* (Netherlands: Centre On Housing Rights and Evictions, 2000).

[3] Комитет отвечает за мониторинг соблюдения положений Пакта государствами-участниками. Комитет также дает правовые толкования положений Пакта в виде "Замечаний общего порядка".

[4] Например, резолюция 1995/27 "Содействие осуществлению права на достаточное жилище" (август 1995 года), резолюция 1994/8 "Дети и право на достаточное жилище" (август 1994 года), резолюция 1993/36 "Право на достаточное жилище" (август 1993 года), резолюция 1992/26 "Содействие осуществлению права на достаточное жилье" (август 1992 года).

[5] Резолюция 1988/24 "Осуществление права на достаточное жилище" (март 1988 года).

[6] Резолюция 16/7 "Реализация права человека на надлежащее жилье" (май 1997 года), резолюция 14/6 "Право человека на достаточное жилище" (май 1993 года); резолюция 1988/24 "Осуществление права на достаточное жилище" (март 1988 года).

докладчик по правам на жилье[7]. В этот же период были опубликованы многочисленные статьи и монографии, и был проведен ряд совещаний экспертов по различным аспектам права на жилье[8].

2. С точки зрения защиты прав человека женщин этот период работы над правом на достаточное жилье характеризуется двумя основными моментами. Во-первых, официальные лица Организации Объединенных Наций и правозащитники – независимо от того, рассматривались ли экономические, социальные и культурные права или права женщин, - не стремились использовать в своей работе такой подход к концепции прав на жилье, который учитывал бы интересы женщин. Во-вторых, - и, возможно, как следствие этого - потребности и опыт женщин в сфере жилья не отражались в принятых Организацией Объединенных Наций документах, которые с гендерной точки зрения были нейтральными. Оглядываясь назад, можно сказать, что ничего удивительного в этом нет, есть учесть, что, с одной стороны, в области экономических, социальных и культурных прав, как и ранее, так и сейчас, по-прежнему доминируют мужчины, которые крайне редко демонстрируют понимание всех тех проблем, с которыми приходится сталкиваться женщинам в связи с осуществлением прав человека. Так, например, среди 18 членов Комитета число женщин никогда не превышало трех, а в работе Комитета лишь иногда проявлялось глубокое понимание экономических, социальных и культурных прав

---

[7] Первый Специальный докладчик по правам на жилье был назначен в 1992 году Подкомиссией по поощрению и защите прав человека (резолюция 1992/26) и одобрен Комиссией по правам человека в 1993 году (резолюция 1993/103). Его мандат был продлен до 1995 года. Комиссия по правам человека недавно также назначила Специального докладчика по правам на жилье, см. резолюцию 2000/9 "Вопрос об осуществлении во всех странах экономических, социальных и культурных прав, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, и исследование особых проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в своей деятельности по осуществлению этих прав человека".

[8] Список публикаций по вопросу о праве на достаточное жилье содержится в следующем издании: Centre on Housing Rights and Evictions, *Sources 2: Bibliography on Housing Rights and Forced Evictions, 2*d ed. (Netherlands: Centre On Housing Rights and Evictions, 2001).

женщин[9]. Равным образом, до недавнего времени в число защитников прав на жилье, работавших на международном уровне, в основном входили мужчины, которые также составляли подавляющее большинство среди защитников экономических, социальных и культурных прав, участвовавших в работе сессий Комитета[10]. Сложившееся положение привело к тому, что в большей части работ и печатных материалов по экономическим, социальным и культурным правам, издаваемых неправительственными организациями (ниже именуемыми НПО), проблемам женщин в этой области почти не уделяется никакого внимания. С другой стороны, защитники прав женщин на международном уровне в основном вели борьбу за то, чтобы доказать международному сообществу, что права женщин являются правами человека. Уделяя основное внимание не находящему широкой поддержки вопросу учета гендерной проблематики при осуществлении гражданских и политических прав, эти правозащитники имели недостаточно времени или желания заниматься экономическим, социальным и культурными правами, которые до сих пор рассматриваются в качестве прав "второго поколения", которые недостаточно четко определены и в основном не подлежат рассмотрению судами.

3. Таковым было общее положение дел в этой области, когда я впервые занялась определением проблем и потребностей женщин на местном уровне и их отражением в правовых нормах, касающихся права на жилье, на международном уровне. В своей работе я руководствовалась убежденностью в том, что для того, чтобы право человека на жилье стало практически применимым для женщин, оно должно быть проанализировано и сформулировано с учетом их интересов. Настоящий документ содержит анализ того, что это означает в теории и на практике. В части I подчеркивается важность отражения в концепции права на жилье понимания равных прав женщин. Во второй части документа рассматривается вопрос о том, как право на достаточное жилье определяется в международно-правовых документах, с уделением основного внимания изложению права

---

[9] В настоящее время в Комитете, являющемся единственным международным органом, которому поручена задача наблюдения за соблюдением государствами экономических, социальных и культурных прав, насчитывается всего две женщины, доля которых составляет лишь 11% от общей численности членского состава. В своих Заключительных замечаниях по вопросу о соблюдении государствами-участниками Положений Пакта Комитет порой пытался затронуть проблемы женщин, но, как представляется, это происходило скорее на разовой, а не на систематической основе. См.: Marsha Freeman, *Equality and Rights: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 3, Background Paper for the Proposed General Comment on ICESCR Article 3* (документ не опубликован, имеется в личном архиве автора, 2001 год).

[10] Комитет проводит свои сессии два или три раза в год (в апреле, ноябре и иногда в августе) с целью рассмотрения вопросов соблюдения государствами-участниками положений Пакта, принятия Замечаний общего порядка и обсуждения конкретных вопросов, относящихся к компетенции Комитета.

на жилье и связанного с ним права не подвергаться принудительному выселению, содержащемуся в принятых Комитетом Замечаниях общего порядка № 4 и 7, которые рассматриваются в качестве основных правовых документов по этим правам. Эти толкования права на жилье затем анализируются с точки зрения интересов женщин, после чего высказываются предложения относительно того, каким образом можно было бы сформулировать право на жилье и право не подвергаться принудительному выселению, если бы их развитие определялось прежде всего потребностями женщин. В заключительной части документа автор берет на себя смелость предложить основной подход, который следовало бы использовать для обеспечения того, чтобы международно признанное право человека на жилье наполнилось содержанием для женщин и стало отвечать их потребностям.

ЧАСТЬ I. ДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ПРАВА НА ЖИЛЬЕ

4. Во всех сферах - гражданской, культурной, экономической, политической, правовой и социальной - и независимо то того, рассматриваем ли мы частный или государственный сектор, женщины подвергаются структурной дискриминации и неравному обращению. Это особенно проявляется в сфере жилья. Сложившаяся гендерная структура социальных и экономических отношений как внутри домашнего хозяйства, так и за его пределами, приводит к тому, что женщины подвергаются дискриминации и испытывают на себе неравенство практически во всех сферах, связанных с жильем, идет ли речь о доступе к арендному жилью или к кредитам и ссудам на приобретение жилья, о разработке соответствующей политики, контроле за ресурсами домашнего хозяйства, распределении в нем ролей, правах на наследование или строительстве дома. Поэтому в качестве отправной точки усилий по обеспечению того, чтобы права, изложенные в Пакте[11], как, например, право на достаточное жилье, стали практически применимыми для женщин, должно быть включение в них права на равное обращение и права на недискриминацию по признаку пола.

---

[11] В Пакте кодифицируются права на: труд и связанные с ним профсоюзные права, социальное обеспечение, защиту семьи, надлежащий уровень жизни, жилье, продовольствие, здравоохранение, образование и культуру.

5. Собственно говоря, это исходное положение рассматривалось авторами Пакта и нашло отражение в его формулировках. Пакт содержит дополнительные взаимосвязанные статьи, в которых рассматривается право женщин не подвергаться дискриминации[12] и равное право женщин на пользование всеми правами, содержащимися в Пакте[13]. В Пакте не дается определения дискриминации и равенства, а Комитет пока еще не принял по этому вопросу Замечания общего порядка. В отсутствие такового смысл этих концепций полнее всего раскрывается при рассмотрении авторитетных заявлений других международных органов по правам человека, таких, как Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций (КПЧ), в задачу которого входит контроль за соблюдением положений Пакта. Исходя из Замечания общего порядка № 18 КПЧ[14], можно утверждать, что дискриминация и неравенство имеют место там, где проводятся различия, делаются исключения, вводятся ограничения или отдаются предпочтения на любых из перечисленных в Пакте основаниях: по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии; по политическим и другим взглядам; ввиду национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, – что

---

[12] В статье 2(2) говорится:

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

[13] В статье 3 говорится:

> "Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в настоящем Пакте".

Взаимосвязь между статьями 2(2) и 3 Пакта основывается на том факте, что дискриминация означает неравное обращение с людьми. То, что эти концепции представляют собой две стороны одной и той же медали, подтверждается национальными конституциями и национальной юриспруденцией. Так, например, статья 15 (1) в разделе "Равные права" Канадской хартии прав и свобод гласит:

> "Каждый человек равен перед законом и по закону и имеет право на равную защиту и равные льготы закона без дискриминации, и в частности без дискриминации по признаку расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, пола, возраста или умственной или физической неполноценности".

[14] Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 18 (1989 год), Недискриминация, HRI/GEN/1/Rev.3 (1997), пункт 29.

сводит на нет или подрывает признание, пользование или осуществление всеми людьми на равной основе прав, содержащихся в Пакте[15].

6. Дискриминация и неравенство могут проявляться в различных формах. Наиболее очевидная форма дискриминации, которая приводит к неравенству, имеет место в тех случаях, когда закон, политика или практика открыто исключают или ограничивают ту или иную защищаемую группу, отдают предпочтение тем или иным людям или проводят между ними различия на перечисленных основаниях. В области жилья одним из наиболее вопиющих законов, принадлежавших к числу дискриминационных, был Закон 1950 года о районах проживания, принятый режимом апартеида в Южной Африке. В законе прямо закреплялась сегрегация общин по признаку цвета кожи, а чернокожему населению отводился лишь небольшой процент от всех земель страны. Дискриминационными были также язык Закона, его цели и задачи. Вместе с тем дискриминация не всегда носит столь откровенный характер. На практике дискриминационные последствия нередко скрываются за внешне недискриминационным языком закона, политики или практики. Например, в том что касается домовладения в Канаде, жилищная корпорация федерального правительства и главные банки страны придерживаются политики "гендерного нейтралитета", согласно которой ипотечное страхование (в тех случаях, когда вносимый за дом залог составляет менее 25% его стоимости) предоставляется только при условии, что покупатель будет расходовать менее 32% своего дохода на погашение долга. Хотя на первый взгляд это может показаться нейтральной политикой в том смысле, что правило 32% распространяется на всех тех, кто внес залог в размере менее 25% стоимости дома, по существу эта политика далеко не нейтральная, поскольку женщины, как правило, беднее мужчин, и, следовательно, в большей степени нуждаются в страховании, а значит, скорее всего, их расходы по обслуживанию превысят 32% от их дохода. Таким образом, политика, закрепленная недискриминационными положениями, может быть на практике дискриминационной в силу ее последствий.

7. Как показывает пример с правилом 32%, дискриминация имеет место не потому, что женщины подвергаются неравному обращению на основании самой формулировки правила, а потому, что в том мире, в котором действует это правило, неравным является их положение. Если отличающееся положение женщин не будет учитываться при определении понятий дискриминации и равенства, то женщины, не говоря уже о других находящихся в неблагоприятном положении группах населения, будут пользоваться лишь так называемым формальным равенством. Другими словами, они будут равны только в том смысле, что обращение с ними будет аналогично обращению с мужчинами. Если бы женщины и мужчины находились в мире в абсолютно одинаковом положении, то равное

---

[15] Там же, пункты 6 и 7.

обращение с ними имело бы, конечно же, важное значение. Однако ввиду того, что положение женщин в мире отличается от положения мужчин и нередко является неблагополучным, формальное определение равенства, т. е. использование к женщинам того же подхода, что и к мужчинам, на том основании, что мужчины и женщины одинаковы[16], является недостаточным. Скорее, "в тех обстоятельствах, когда положение женщин и мужчин неодинаково, что случается почти всегда[17], определение равенства должно учитывать реальное положение дел. В концепции реального равенства признается, что вопрос о равенстве касается не "поверхностных элементов схожести и различия"[18], а, скорее, "согласования различий"[19]. В рамках этой концепции понимается, что женщины как группа населения находятся в неблагоприятном положении и что равенство должно учитывать экономические, социальные, правовые и политические аспекты такого положения женщин как группы[20]. Следовательно, определение равенства с учетом реального положения дел означает не только то, что неравенство существует в тех случаях, когда нейтральные с гендерной точки зрения законы, политика или практика приводят к различным негативным последствиям для женщин, но и то, что неравенство существует и в тех случаях, когда ущемленное положение женщин не устраняется с помощью законов, политики или практики. Как следствие этого для достижения равенства на практике может потребоваться принятие на себя государствами конкретных обязательств с целью решения проблем, связанных с неблагополучным положением женщин[21]. Так, например, для обеспечения равенства женщин в вопросах покупки жилья

---

[16] Считается, что формальное равенство применимо в тех ситуациях, когда женщины требуют к себе "такого же обращения", что и к мужчинам, например в отношении соблюдения права на владение землей или имуществом или права голоса.

[17] Shelagh Day and Gwen Brodsky, *Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs,* (Ottawa: Status of Women Canada, 1998) at 43.

[18] Gwen Brodsky and Shelagh Day, "Women's Economic Inequality and the Canadian Human Rights Act" in *Women and the Canadian Human Rights Act: A Collection of Policy Research Reports* (Ottawa: Status of Women Canada, 1999) 113 at 135.

[19] *Andrews v. Law Society o British Columbia,* [1989]1 S.C.R. 143 as cited in Martha Jackman and Bruce Porter, "Women's Substantive Equality and the Protection of Social and Economic Rights Under the Canadian Human Rights Act" in *Women and the Canadian Human Rights Act, supra* note 18, 43 at 56.

[20] Shelagh Day and Gwen Brodsky, *Women and the Equality Deficit, supra* note 17 at 45.

[21] Martha Jackman and Bruce Porter, *supra* note 19 at 56.

с учетом действия правила 32% правительству придется принять меры позитивной дискриминации, если оно не намеревается его отменить. Эти меры могли бы включать разработку других программ приобретения жилья для тех женщин, которые не в состоянии выполнить требование этого правила, или предоставление им субсидий, с тем чтобы размер выплат женщин в счет погашения долга и на страхование не превышал 32% от их доходов.

8. Таким образом, для того чтобы недискриминация и равенство прав, провозглашенные в Пакте, имели реальное значение для женщин, понятия дискриминации и равенства должны быть пересмотрены по существу, а не просто формально. Если это будет сделано и если концепция права на жилье будет охватывать права на недискриминацию и на равенство, то тогда его можно будет сформулировать таким образом, чтобы в нем особо подчеркивалась его применимость к женщинам. Такие пересмотренные концепции могли бы определить подход, предусматривающий уделение первоочередного внимания реальным проблемам женщин и учету экономических, социальных, правовых и политических аспектов их положения. При использовании этого подхода мы сможем лучше понять, например, каким образом дискриминационные законы, политика, обычаи и традиции, препятствующие женщинам наследовать жилье, землю и имущество и отказывающие им в доступе к кредитам и займам, необходимым для приобретения и содержания жилья[22], лишают женщин права на жилье.

9. Использование вышеупомянутого похода не только приведет к тому, что право на жилье будет в большей степени учитывать жилищный аспект положения женщин, но и может позволить заставить правительства принимать более адекватные меры с учетом сложившейся ситуации. Это объясняется тем, что, согласно международному праву, положения Пакта о недискриминации и праве на равенство (статьи 2 (2) и 3) подлежат не постепенному, а незамедлительному осуществлению[23]. Это в свою очередь означает, что государства - участники Пакта обязаны в соответствии со статьями 2 (2) и 3 *немедленно* начать соблюдать, отстаивать и осуществлять право женщин на равные отношения. Поскольку лишение женщин экономических, социальных и культурных прав неразрывно связано с дискриминацией в отношении женщин и их неравноправием, это дает Комитету правовые основания уделять первоочередное внимание нарушениям экономических,

---

[22] Это, возможно, объясняется тем, что женщины, в отличие от мужчин, рассматриваются в качестве несовершеннолетних, нуждающихся в согласии родственника-мужчины на получение займа, или, возможно, тем, что доход женщин слишком низок для того, чтобы сотрудник банка согласился принять гарантии займа.

[23] *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, 22-26 January, 1997 at 1 as at: <www.laaw.uu.nl/english/sim/instr/maastricht.asp>.

социальных и культурных прав женщин при проведении любого обзора положения, существующего в том или ином государства-участнике. Это также дает НПО правовые основания требовать от своих правительств немедленного осуществления экономических, социальных и культурных прав женщин.

ЧАСТЬ II. УЧИТЫВАЕТ ЛИ ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛЬЕ ИНТЕРЕСЫ ЖЕНЩИН?

10. Главное положение, лежащее в основе международного права на достаточное жилье, содержится в статье 11 (1) Пакта, в которой говорится:

> "Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни…".

Хотя право на жилье присутствует в других договорах[24], эта формулировка представляется особенно важной. Это объясняется не только тем, что Пакт является одним из трех правовых документов, содержащихся в Международном билле о правах человека, но и отражает основную работу, проделанную на международном уровне, с целью закрепления права на жилье. Так, например, Комитет Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам, занимающийся изучением вопроса о том, в какой степени страны, ратифицировавшие Пакт, осуществляют изложенные в нем права, является единственным договорным контрольным органом, который уделяет большое внимание вопросу права на жилье в своих Замечаниях общего порядка. Замечание общего порядка № 4 в настоящее время признается как наиболее авторитетная правовая интерпретация права на достаточное жилье на международном уровне[25]. В Замечании общего порядка № 7 рассматривается практика принудительного выселения как грубое нарушение прав человека, в особенности права на жилье. Из всех договорных контрольных органов Комитет придерживается наиболее последовательного и четко определенного курса на защиту права на жилье, следя за тем, как то или иное

---

[24] Право на жилье также кодифицировано в следующих договорах: Международная конвенция о правах ребенка (статья 27 (3)); Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 14 (2) h)); и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5 e) iii)).

[25] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка № 4*, Организация Объединенных Наций, E/C.12/1991/4 (1991 год).

государство-участник соблюдает положения Пакта. Это находит свое отражение в ряде Заключительных замечаний Комитета, в которых нередко делается ссылка на положение дел в области соблюдения прав на жилье[26].

11. Хотя в международном праве праву на жилье придается должное значение, значительно меньше внимания в нем уделяется изучению значения права на жилье для женщин. Возможно, это хотя бы отчасти объясняется тем, что формулировка статьи 11(1) обходит молчанием женщин вследствие использования в ней только мужского рода, и тем, что в ней автоматически предполагается, что все женщины живут совместно с мужчинами, в результате чего права на жилье женщин становятся как бы невидимыми[27]. В своем Замечании общего порядка № 4 Комитет предпринял попытку внести уточнения в это положение:

> "Право на достаточное жилье принадлежит каждому. Хотя выражение "для него самого и его семьи" отражает предположения в отношении роли мужчин и женщин и общепринятого порядка осуществления экономической деятельности в 1966 году, когда был принят Пакт, это выражение сегодня нельзя толковать как подразумевающее какие-либо ограничения применимости этого права к отдельным лицам или домашним хозяйствам, возглавляемым женщинами, или к иным таким группам. Таким образом, отдельные лица, а также семьи имеют право на достаточное жилье, независимо от возраста, экономического положения, принадлежности к какой-либо группе или иной принадлежности или статуса и других таких факторов. В частности, согласно статье 2.2 Пакта, осуществление этого права не должно быть объектом какой бы то ни было дискриминации"[28].

---

[26] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка № 7,* Организация Объединенных Наций, E/C.12/1997/4 (1997 год). См., например, выдержки из заключительных замечаний Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по: Канаде (1993 и 1998 годы), Панаме (1991 год), Филиппинам (1995 год), Нигерии (1998 год) и Доминиканской Республике (1994, 1996 и 1997 годы), Центр по вопросам прав на жилье и проблемам выселения, *Источники 3: Принудительные выселения и права человека, Практическое руководство* (Нидерланды: Центр по вопросам прав на жилье и проблемам выселения, второе издание, 1999 год), пункт 16.

[27] Pamela Sayne, "Ideology as Law: Is There Room for Difference in the Right to Housing?" in Hemalata Dandekar ed., *Shelter Women and Development First and Third World Perspectives* (1992) 97, 99-100. See also, Pamela Sayne, *Housing Language, Housing Reality?* 11(2) Canadian Women Studies (1990).

[28] Замечание общего порядка № 4, см. сноску 25, пункт 6.

Этот пункт свидетельствует о том, что Комитет признает неправомерность "мужского" подхода к правам на жилье и что право на жилье распространяется на всех и даже на женщин (или по крайней мере на те домашние хозяйства, которые возглавляют женщины). Для того чтобы женщины в конечном итоге могли бы пользоваться этим правом, необходимо, чтобы было четко сформулировано обязательство распространить право на жилье на всех без какой-либо дискриминации. Практическое осуществление этого обязательства определит, в какой степени женщины смогут действительно пользоваться правом на жилье. Как уже отмечалось в предыдущем разделе, особенно важно, чтобы это обязательство основывалось на концепции равенства, учитывающей реальное положение дел. К сожалению, Комитет сталкивается с некоторыми трудностями в плане полного осуществления этого обязательства в ряде направлений своей деятельности, и, в частности, ему еще предстоит четко сформулировать обязательство по достижению реального равенства в своей интерпретации права на жилье. При более внимательном изучении различных толкований Комитета права на жилье, содержащихся в его Замечаниях общего порядка, обнаруживаются недостатки в его подходе, рассматриваемом с позиций интересов женщин.

Замечание общего порядка № 4

Краткий обзор

12. В Замечании общего порядка № 4 делается попытка избрать нейтральный с гендерной точки зрения подход к правам на жилье и рассматривать их "вне контекста". За исключением одного упоминания в пункте 6 "домашних хозяйств, возглавляемых женщинами", в Замечании женщины нигде больше не упоминаются. Оно начинается с изложения некоторых основополагающих принципов, лежащих в основе права на жилье. Комитет отмечает, что право на жилье следует понимать в самом широком смысле как право, которое включает в себя не только право на четыре стены и крышу над головой, но и право на проживание в том или ином месте в условиях безопасности и мира и уважения достоинства[29]. Комитет также отмечает, что право на жилье неразрывно связано с другими правами человека, такими, как право на участие в ведении государственных дел и право на свободу от произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь и произвольного посягательства на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции[30]. В соответствии с принципом "присущего человеческой личности

---

[29] Там же, пункт 7.

[30] Там же, пункты 7 и 9.

достоинства" права на жилье должны быть гарантированы всем людям, независимо от размера дохода или степени доступа к экономическим ресурсам[31].

13. В рассматриваемом Замечании центральное место занимает обсуждение составных элементов концепции "достаточности" жилья: a) правовое обеспечение проживания; b) наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; c) доступность с точки зрения расходов; d) пригодность для проживания; e) доступность; f) местонахождение; и g) адекватность с точки зрения культуры[32]. После него в Замечании предлагаются различные пути, с помощью которых правительства могли бы выполнить свои обязательства по обеспечению полной реализации права на достаточное жилье. Так, например, правительствам следует разработать национальную стратегию в области жилья[33] и осуществлять эффективный контроль за положением в этой области с целью определения точного числа бездомных и лиц, имеющих недостаточное жилье, и представлять подробную информацию о тех группах в обществе, которые находятся в наиболее уязвимом и неблагоприятном положении в отношении жилья, в частности, "бездомных и семьях, которые располагают недостаточным жильем и не имеют доступа к основным удобствам, тех лицах, которые проживают в "незаконных" поселениях, а также тех лицах, которые подверглись принудительному выселению, и группах с низкими доходами"[34].

14. В конце текста Замечания рассматриваются многие составляющие элементы права на достаточное жилье как являющиеся совместимыми с предоставлением внутренних средств правовой защиты и, в частности, подчеркиваются правовые действия в связи с принудительными выселениями, случаями дискриминации в сфере жилья, ненадлежащими жилищными условиями и ростом числа бездомных лиц[35]. В том что

---

[31] Там же, пункт 7.

[32] Там же, пункт 8.

[33] Там же, пункт 12. В соответствии с этим пунктом в национальной стратегии в области жилья должны быть сформулированы цели улучшения жилищных условий, определены имеющиеся ресурсы для достижения этих целей и наиболее рентабельные пути их использования, а также установлены обязательства и временные рамки по осуществлению необходимых мер. Такая стратегия должна быть отражением широких и эффективных консультаций со всеми заинтересованными лицами, включая бездомных, лиц, имеющих недостаточное жилье, и их представителей.

[34] Там же, пункт 13.

[35] Там же, пункт 17.

касается принудительных выселений, Комитет заявляет, что "случаи принудительного выселения являются prima facie не совместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права"[36].

Анализ

15. После прочтения Замечания общего порядка № 4 больше всего удивляет то, что, несмотря на заявленную Комитетом приверженность недискриминации и принципу распространения сферы охвата права на жилье на всех, включая женщин, ему не удалось отразить эту приверженность в формулировках других аспектов этого права. Это отнюдь не означает, что сформулированные в Замечании принципы предполагают дискриминацию в отношении женщин или явно их исключают[37]. Скорее, возможно, в силу своего стремления сделать эти принципы универсальными, а значит гендерно-нейтральными и применимыми вне определенного контекста, в Замечании, как представляется, о женщинах не говорится вообще. Отсутствие каких-либо прямых ссылок на женщин является особо удивительным на фоне того, что действительно говорится в Замечании. Так, например, в пункте 13, учитывая огромное число препятствий, с которыми сталкиваются женщины как группа и класс в получении доступа к жилью и к достаточному жилью[38], что само по себе является нарушением прав женщин на жилье, не может не вызывать недоумение тот факт, что авторы Замечания не включили женщин как наиболее многочисленную и одновременно наиболее уязвимую группу в перечень групп, находящихся в неблагоприятном положении в сфере жилья. Точно так же, хотя в Замечании конкретно говорится о правовом обжаловании случаев расовой дискриминации в области жилья, в нем отсутствует конкретное упоминание дискриминации в этой же сфере по признаку пола[39]. Хотя в Замечании справедливо отмечает тот факт, что право на жилье неразрывно связано с другими правами человека, оно не увязывается с правами, которые можно рассматривать как имеющие особое значение для женщин, например,

---

[36] Там же, пункт 18.

[37] Собственно говоря, после проведения анализа проблем и потребностей женщин в области жилья можно было бы согласиться с тем, что по крайней мере некоторые из принципов, изложенных в Замечании общего порядка № 4, имеют важное значение для прав женщин в области жилья.

[38] Описание некоторых из этих препятствий см. в: Leilani Farha, "Women and Housing" in Kelly Askin and D. Koenig, eds., *Women and International Human Rights Law, Vol.1,* (New York: Transnational Publishers, 1999) 483.

[39] См., например, Замечание общего порядка № 4, сноска 25 выше, пункт 17 c).

правами, содержащимися в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В нем также не содержится анализа сложностей для женщин, связанных с вышеупомянутым утверждением. Например, Комитет утверждает, что права, гарантирующие невмешательство в личную жизнь являются важным элементом в определении права на жилье, но вместе с тем предусмотренное нормами в области прав человека право на личную жизнь и неприкосновенность жилища может использоваться для прикрытия насилия, жертвами которого столь часто становятся женщины.

16. О женщинах не упоминается даже в более подробных и конкретных разделах Замечания общего порядка, например в пунктах, где определяются семь элементов, наличие которых необходимо для того, чтобы жилье считалось "достаточным"[40]. Например, в отношении вопроса о "доступности с точки зрения расходов"[41] в Замечании предлагается, чтобы государства-участники установили субсидии на жилье для тех, кто не в состоянии получить доступное с точки зрения расходов жилье, при этом ничего не говорится о том, что эти субсидии будут иметь особо важное значение для женщин, которые образуют наибеднейшую группу в обществе, и они должны выделяться таким образом, чтобы не подвергать женщин дискриминации (которая нередко имеет место при распределении субсидий, поскольку они предоставляются главе домашнего хозяйства, которой, как считается, является мужчина) и уделять первоочередное внимание конкретным группам особо нуждающихся женщин. В отношении "пригодности жилья

---

[40] См. в Приложении таблицу, в которой перечислены семь критериев "достаточного жилья", их определение, содержащееся в Замечании общего порядка № 4, и элементы, представляющие интерес для женщин, которые оказались опущенными.

[41] Пункт 8 c) Замечания общего порядка № 4 на стр. 26 гласит:

"Финансовые расходы какого-либо лица или домашнего хозяйства, связанные с жильем, должны быть такого размера, чтобы возникновение и удовлетворение иных основных потребностей не ставились под угрозу и не сталкивались с препятствиями. Государства-участники должны предпринять шаги с целью обеспечения такого положения, чтобы доля расходов, связанных с жильем, в целом была соразмерной размеру доходов. Государства-участники должны установить субсидии на жилье для тех, кто не в состоянии получить доступное с точки зрения расходов жилье, а также различные формы и уровни финансирования жилищного строительства, которые должным образом отражают потребности в жилье. В соответствии с принципом доступности с точки зрения расходов квартиросъемщики должны быть защищены с помощью соответствующих средств против неразумных размеров квартирной платы или ее увеличения. В тех странах, где природные материалы являются главными источниками строительных материалов для жилья, государства-участники должны принять меры по обеспечению наличия таких материалов".

для проживания"[42] в Замечании говорится о том, что жилье должно защищать жильцов от холода, сырости или иных угроз для здоровья и обеспечивать их физическую безопасность. Однако в нем не упоминается о психическом здоровье жильцов и различных опасностях, которые могут представлять угрозу их физическому здоровью, таких, как бытовое насилие. То же самое можно сказать и в отношении определения "доступности". Женщины исключены из перечня групп, находящихся в неблагоприятном положении, которые имеют особые потребности в сфере жилья и, в частности, нуждаются в ресурсах для получения доступа к достаточному жилью[43]. Кроме того, именно те особые трудности в сфере жилья, с которыми сталкиваются женщины, обусловленные, в частности, бедностью женщин и дискриминацией, которой они подвергаются в силу законов, политики, обычаев и традиций, не затрагиваются вообще.

17. Разумеется, можно утверждать, что имеющие широкий охват принципы Замечания общего порядка № 4 в его нынешнем виде можно интерпретировать как затрагивающие в том числе и проблемы женщин. Действительно, этот аргумент в какой-то степени подтверждается все чаще проявляющейся готовностью Комитета рассматривать жилищные условия женщин в ходе изучения им вопросов соблюдения государствами-участниками положений Пакта. Верно и то, что определенные шаги в этом направлении уже были сделаны. Ознакомление с Заключительными замечаниями Комитета, сделанными им в течение последних пяти лет, свидетельствует о том, что Комитет периодически подвергал критике государства-участники в соответствии со статьями 2 и 3 за дискриминацию в отношении женщин в сфере жилья[44]. Кроме того, по крайней мере в одном случае Комитет продемонстрировал готовность рассмотреть вопрос о соблюдении одним государством-участником права на достаточное жилище под углом зрения интересов женщин. В ходе рассмотрения доклада Канады в ноябре 1998 года Комитет уделил внимание, в частности, жилищным условиям и условиям жизни женщин при

---

[42] Там же, пункт 8 d).

[43] Там же, пункт 8 e), в котором говорится:

> "Группы, находящиеся в неблагоприятном положении, должны получить полный и устойчивый доступ к адекватному жилому фонду. Нужды в области жилья престарелых, детей, инвалидов, неизлечимо больных, лиц, инфицированных ВИЧ, лиц со значительным расстройством здоровья, душевно больных и других групп должны до некоторой степени учитываться в первоочередном порядке".

[44] См., например, Заключительные замечания Комитета по Камеруну, документ ООН E/C.12/1/Add.40 (1999 год).

проведении оценки соблюдения Канадой статьи 11.1 Пакта. В своих Заключительных замечаниях Комитет заявил[45]:

> "28. Комитет озабочен тем, что столь значительные сокращения провинциальных программ социальной помощи, отсутствие доступного и подходящего жилья и широко распространенная дискриминация в области жилья создают препятствия для женщин, стремящихся избавиться от бытового насилия. Столкнувшись с этими препятствиями, многие женщины оказываются перед вынужденным выбором: либо вернуться в обстановку насилия, либо продолжать жить в этой обстановке, либо обречь себя и своих детей на бездомное существование и отсутствие достаточного питания и одежды…".

18. Хотя такого рода анализ не часто появляется в Заключительных замечаниях Комитета – в рассмотренном случае это произошло в результате активного лоббирования со стороны канадских неправительственных организаций, – Комитет продемонстрировал свою открытость к такому толкованию права на достаточное жилье, которое учитывает все те ситуации, когда женщинам приходится сталкиваться с неравенством в сфере жилья. Эта открытость свидетельствует о том, что женщины теперь могут рассчитывать на положения Пакта, и в особенности на его статью 11 (1), в плане обеспечения защиты и содействия достижению реального равенства в вопросах, касающихся жилья. Она также подкрепляет аргумент в пользу того, что недостатки текста Замечания общего порядка, связанные с неучетом проблем женщин, не исключают возможность того, что этим проблемам будет уделено должное внимание в ходе практического применения замечаний.

19. Хотя это предположение может оказаться справедливым, о чем свидетельствует прошлый опыт в области защиты прав человека и в других областях, женщины будут оставаться "невидимыми", а их права человека - иллюзорными, если проблемы женщин не будут четко обозначены и если формулировки принципов и прав не будут учитывать особые проблемы женщин. Другими словами, законы и правовые толкования, подобные настоящему Замечанию общего порядка, должны непосредственно и четко учитывать проблемы и потребности женщин для того, чтобы они могли эффективно их использовать при отстаивании своего права на жилье.

20. Однако, для того чтобы наполнить право на жилье реальным содержанием для женщин, возможно, потребуется выйти за рамки Замечания общего порядка № 4 и переформулировать основные принципы прав на жилье таким образом, чтобы они были

---

[45] Документ ООН E/C.12/1/Add.31 (1998 год).

прежде всего ориентированы на потребности женщин. Учитывая важное значение жилья для женщин, особую роль, которую играет жилье в жизни женщин[46], а также тот факт, что в различных странах мира для многих женщин жилье является единственной сферой, в которой между ними происходит общение, уделение основного внимания женщинам в рамках концепции прав на жилье было бы весьма оправданным шагом. За ним должно последовать изменение акцента в основных принципах, лежащих в основе права на жилье. Это отнюдь не означает, что принципы, изложенные в Замечании общего порядка № 4, утратят свою значимость, скорее, это будет означать, что их потребуется доработать с учетом реалий повседневной жизни женщин. Одновременно появятся новые принципы. Потребуется признать факт разделения труда и его воздействие на связь женщин с жильем. Проблемы женщин, подвергшихся бытовому насилию, несомненно, должны будут найти отражение в общих принципах, а также в изложенных в Замечании критериях "достаточности". Потребуется рассмотреть и устранить многочисленные трудности, с которыми сталкиваются женщины в плане получения доступа к жилью и его сохранения. Получит признание связь между бедностью женщин и их жилищными условиями, что потребует разработки нового принципа прав на жилье с учетом этого фактора.

21. В нынешних обстоятельствах вряд ли можно надеяться на то, что в ближайшем будущем Комитет по экономическим, социальным и культурным правам изменит Замечание общего порядка № 4 для более полного отражения в нем опыта и потребностей женщин, поскольку ему еще предстоит принять Замечание общего порядка в отношении женщин и Пакта. Таким образом, в ближайшем будущем нам остается лишь содействовать тому, чтобы в рамках своего нынешнего подхода к праву на достаточное жилье Комитет осознавал те сложности, которые возникают на пути достижения реального равенства, и в этой связи учитывал конкретные проблемы женщин. Для того чтобы представить, каким мог бы быть текст Замечания общего порядка, если бы оно в большей степени отражало проблемы женщин, в таблице в приложении A содержатся новые формулировки элементов достаточности, отражающие жизненные интересы женщин[47].

---

[46] Jane Darke, "Women and the Meaning of Home" in Rose Gilroy and Roberta Woods eds., *Housing Women* (London: Routledge, 1994) 11 at 11.

[47] См. новую редакцию всех элементов достаточности в приложении.

Принудительные выселения: Замечание общего порядка № 7

Общий обзор

22. Право на защиту от принудительного выселения стало одним из центральных элементов права на жилье. С начала 90-х годов Комитет посвятил этому вопросу значительную часть своего времени и усилий. В Замечании общего порядка № 4 подробно рассматривается вопрос о принудительных выселениях, говорится о том, что правовое обеспечение проживания лежит в основе права на достаточное жилье, и провозглашается, что принудительные выселения являются prima facie не совместимыми с правами на жилье. В целом ряде случаев Комитет направлял письма с выражением озабоченности государствам-участникам, настоятельно призывая их пересмотреть планы проведения принудительных выселений[48], и неоднократно рассматривал утверждения о предстоящих или имевших место принудительных выселениях в проводимых им обзорах действий государств-участников[49]. В двух случаях Комитет посетил страны, в которых практика принудительных выселений была определена в качестве острой проблемы, стремясь тем самым призвать соответствующие государства-участники соблюдать положения Пакта[50]. Руководствуясь своим стремлением добиться ограничения практики принудительных выселений, Комитет принял в июне 1997 года Замечание общего порядка № 7 о принудительных выселениях[51].

23. Согласно существующему в международном праве определению под практикой принудительных выселений понимаются чаще всего случаи, когда большие группы людей против их воли выселяются из своих домов или своих земель в силу следующих причин: осуществление проектов развития и проектов городского благоустройства, оккупация, вооруженные конфликты, внутренние беспорядки или война. Так, например, в трущобах Бангкока, Таиланд, каждый месяц власти сносят в среднем 5 домов в порядке осуществления планов по "расчистке" улиц. В ряде стран, таких, как Турция, Бирма и Палестина, оккупирующие державы, регулярно сносят дома представителей групп меньшинств, что является одним из методов установления контроля над землей и укрепления власти. В различных районах Африки и Южной Азии осуществление

---

[48] Такие письма, например, были направлены Израилю, Нигерии, Доминиканской Республике и Филиппинам.

[49] Например, в Корее, Филиппинах, Доминиканской Республике, Панаме и Израиле.

[50] Комитет, например, посетил Панаму и Доминиканскую Республику.

[51] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка № 7,* см. выше сноску 26.

крупномасштабных проектов строительства гидростанций и плотин по-прежнему приводит к принудительному выселению сотен тысяч жителей, в большинстве случаев принадлежащих к коренным народам. Имея в виду такие выселения, Комитет в своем Замечании общего порядка № 7 дал следующее определение термина "принудительные выселения":

> "Постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите. Запрещение принудительных выселений, однако, не относится к выселениям, осуществляемым в принудительном порядке в соответствии с законом и согласно положениям Международных пактов в области прав человека[52]".

Так же, как и в Замечании общего порядка № 4 по правам на жилье, в Замечании общего порядка № 7 отмечается, что принудительные выселения нередко приводят к нарушениям других прав человека, таких, как права на жизнь, неприкосновенности личности, невмешательство в личную и семейную жизнь и неприкосновенность жилища и право на мирное пользование собственностью[53].

---

[52] Там же, стр. 4. Другие определения термина "принудительное выселение", содержащиеся в международно-правовых документах, не имеют ограничительной фразы "без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите". См., например, Информационную справку Организации Объединенных Наций № 25 по принудительным выселениям, в которой говорится: "Практика принудительного выселения включает недобровольное выселение лиц из их домов или с их земель, ответственность за которое прямо или косвенно несет государство". С текстом справки можно ознакомиться на вебсайте <www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs25.htm>. Во *Всеобъемлющих руководящих принципах в области прав человека в связи с перемещением населения, вызванным необходимостью развития*, Документ ООН E/CN.4/Sub.2/1977/7, дается следующее определение:

> … при которых имеют место действия и/или бездействие, заставляющие отдельных лиц, группы и общины в принудительном порядке и против их воли покидать свои дома и/или земли и ресурсы, находящиеся в общей собственности, которые они занимают или от которых они зависят, тем самым устраняя или ограничивая возможность для отдельных лиц, групп или общин проживать или работать в конкретном жилище, районе или месте."

[53] См. Замечания общего порядка 7, см. выше сноску 26, пункт 5.

24. В процессе рассмотрения вопроса о принудительных выселениях на международном уровне большое внимание было уделено определению процедур и мер, осуществление которых должно требоваться правовыми нормами в области прав человека на всех этапах процесса принудительного выселения. Этот вопрос обсуждается в Замечании общего порядка № 7. В исходном тезисе Комитета говорится, что государства должны воздерживаться от практики принудительных выселений и обеспечивать, чтобы их представители или третьи стороны, осуществляющие принудительное выселение, несли ответственность перед законом[54]. С этой целью государства должны принимать законы, запрещающие принудительное выселение. Такие законы должны включать меры, предусматривающие максимальные гарантии пользователям жилья и земли и устанавливать жесткий контроль за условиями, при которых могут осуществляться выселения[55].

25. В Замечании также излагаются определенные требования, которые государства должны выполнить, прежде чем прибегнуть к процедуре выселения, например, изучить все возможные альтернативы в консультации с затрагиваемыми лицами (особенно в случае выселения больших групп людей)[56]. В тех же случаях, когда принудительное выселение считается абсолютно необходимым, Комитет призывает государства-участники обеспечить затрагиваемым лицам надлежащую процедурную защиту и надлежащее судебное разбирательство. Комитет также указывает, что принудительные выселения не должны ни при каких обстоятельствах приводить к появлению бездомных лиц или лиц, уязвимых с точки зрения нарушения других прав человека. В тех случаях, когда затрагиваемые лица не способны обеспечить себе средства к существованию, государства-участники должны принимать все необходимые меры для предоставления надлежащего альтернативного жилья или расселения[57]. И далее в целях обеспечения того, чтобы государства-участники выполняли свои обязательства согласно положениям Пакта относительно принудительных выселений, Комитет просит государства-участники включить в их доклады информацию, непосредственно касающуюся практики принудительных выселений, например, о числе лиц, выселенных за последние пять лет, числе лиц, не имеющих в настоящее время правовой защиты от произвольного выселения

---

[54] Там же, пункт 9.

[55] Там же, пункт 10.

[56] Там же, пункт 14

[57] Там же, пункт 18.

или какого-любо иного выселения, а также о любом законодательстве, касающемся принудительных выселений[58].

Анализ

26. В документах, касающихся практики принудительных выселений, нередко можно прочитать, что от этой практики в наибольшей степени страдают женщины. Так, например, в Замечании общего порядка № 7 говорится, что "от практики принудительного выселения особенно страдают женщины, дети, молодежь, пожилые люди, коренное население, этнические и иные меньшинства и другие уязвимые лица и группы…"[59]. Несмотря на это признание, эволюция права на защиту от принудительного выселения происходила на международном уровне без должного учета опыта женщин и их роли в противодействии этой практике и нахождении в этой связи надлежащих решений.

27. Осмысление феномена этого исключения изначально проходило в ходе обсуждений с коллегами идеи о том, что бытовое насилие может рассматриваться как одна из форм принудительного выселения. Эта идея все время встречалась в штыки. Некоторые из коллег утверждали, что вынужденная необходимость покинуть свой дом, с которой сталкиваются женщины по причине бытового насилия, не является достаточной для того, чтобы представлять собой *принудительно*е выселение, тогда как другие прибегали к традиционной (и к тому же устаревшей) правовой аргументации о том, что международное право прав человека не может охватывать такую частичную сферу, как жилище.

28. Поскольку право быть свободным от принудительного выселения в основном учитывает интересы мужчин, это означает, что причины выселения, которые касаются исключительно женщин, - бытовое насилие, дискриминация в сфере владения имуществом и законы о наследовании, обычаи и традиции, а также ограниченный доступ к льготам по линии социального обеспечения, все из которых могут вынудить женщину

---

[58] Там же, пункт 21, содержащий ссылку на документ ООН E/C.12/1990/8, приложение IV, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, пересмотренные Руководящие принципы предоставления докладов государствами-участниками.

[59] Замечание общего порядка 7, см. выше сноску 26, пункт 10. Представляется спорным включение женщин в перечень наравне с детьми, молодыми людьми, лицами пожилого возраста, поскольку, как об этом говорится ниже, есть основание считать, что женщины страдают в большей степени, чем какая-либо другая группа населения, и несут гораздо большее бремя ответственности за семью в результате принудительного выселения.

покинуть свой дом, - еще предстоит четко определить в качестве причин, подпадающих под сферу определения понятия "принудительное выселение" в рамках международного права прав человека. В Замечании общего порядка № 7 делается шаг в этом направлении. В пункте 10 говорится:

> "… во всех этих группах в особо уязвимом положении находятся женщины: это обусловлено широкой распространенностью статутных и иных форм дискриминации, которые часто применяются в связи с правами собственности (включая собственность на жилище) или правами доступа к собственности или жилищу, а также тем фактом, что, оказавшись бездомными, они становятся особо уязвимыми для актов насилия и сексуальных притеснений. Положения о недескриминации, содержащиеся в статьях 2.2 и 3 Пакта, предусматривают дополнительное обязательство правительств обеспечивать, чтобы в случаях выселения принимались соответствующие меры, не допускающие каких-либо форм дискриминации."

Однако, ссылка на законы о собственности, обычаи и традиции, относящиеся к праву наследования, делается как бы мимоходом и объединяется с комментарием о насилии, которому женщины подвергаются уже после выселения, при этом не упоминается о бытовом насилии, приводящем к выселению столь многих женщин[60].

29. Признание того факта, что женщины страдают неизмеримо больше, чем кто-либо другой, от практики принудительного выселения, не находит своего отражения или выражения в какой-либо другой части Замечания общего порядка. Так, например, в тех разделах, где обсуждаются случаи, когда выселение считается обоснованным, Комитет основывается в своих взглядах на статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах и на своем Замечании общего порядка № 16, в котором утверждается, что посягательство на жилище может происходить только "в случаях, предусмотренных законом"[61]. Защита жилища от внешних сил или официальных лиц является весьма сложным вопросом, если его рассматривать под углом зрения интересов женщин. С одной стороны, такая защита важна для женщин, в особенности в условиях вооруженных конфликтов. В то же время, как об этом говорилось выше, защита жилища

---

[60] Обсуждения этого Замечания общего порядка уже велись, когда я впервые приступила к работе над темой прав женщин на жилье на международном уровне в 1997 году. Я беседовала с несколькими членами Комитета относительно возможности включения ссылки на бытовое насилие в текст Замечания и даже предложила свою формулировку, однако это предложение принято не было.

[61] Цитата из Замечания общего порядка № 7, см. выше сноску 26, пункт 16.

или ограждение его от внешнего мира могут привести к созданию условий, способствующих совершению актов бытового насилия. Кроме того, во многих случаях именно от тех лиц, которые в других обстоятельствах могли бы обеспечивать "защиту" жилища, исходит угроза для физической безопасности и неприкосновенности женщин, в особенности в ходе вооруженного конфликта.

30. Разумеется, эти критические замечания в отношении правовых норм, касающихся принудительного выселения, носят ограниченный характер, поскольку речь идет лишь о включении женщин в существующие рамки, а каким образом изменится наше понимание проблемы принудительного выселения, если мы оставим в стороне особое положение женщин и поместим их в центр дискуссии по вопросу о принудительном выселении? В ходе обсуждения проблемы, касающейся женщин и принудительного выселения, один из участников дискуссии отметил, что, если мы сосредоточим внимание на том, какие аспекты этой ситуации особо затрагивают женщин, то мы априори будем исходить из того, что

> принудительное выселение является одной из форм нападения на "общину" и, как правило, представляет собой столкновение между мужчинами, при этом и жилище, и зачастую сама женщина рассматриваются в качестве собственности мужчины, подлежащей уничтожению. В рамках такого восприятия женщина в лучшем случае рассматривается в качестве придатка мужчины или случайной помехи в борьбе, которую ведут между собой мужчины за богатство, положение в обществе, в защиту своего этнического происхождения, за свою веру и т.д. С этой точки зрения принудительное выселение является лишь еще одной сферой этой борьбы и представляет собой нарушение, которое затрагивает "всех людей" (т.е., исходя из вышесказанного, "общество, политику которого определяют мужчины"), тогда как пол воспринимается как нечто "особое", как одна из категорий жизненного опыта в рамках более значимого и скорее "нейтрального" целого[62].

31. Разумеется, может возникнуть вопрос о том, зачем в центр анализа или обсуждения практики принудительного выселения следует ставить женщин как отдельную группу, а не все затрагиваемые группы, включающие детей, пожилых лиц и мужчин? Ответ на этот вопрос содержится в понимании самой практики. Начнем с того, что принудительное выселение не происходит по чьей-то прихоти; обычно оно составляет часть стратегии, в

---

[62] Дария Фара, дискуссия в электронном формате по теме "Женщины и выселения" (27 октября 2000 года, архив автора), участники которой обменивались мнениями в течение восьми недель в 2000 году. Координатором переписки выступала Программа прав женщин на жилье Центра по вопросам прав на жилье и проблемам выселения в университете Торонто, факультет права, Ресурсы женщин в сфере прав человека.

которой женщины нередко являются мишенью и объектом действий. По очевидным причинам принудительное выселение чаще всего затрагивает жилище, которое, как отмечалось выше, представляет для многих женщин то место, где проходит основная часть их жизни. Является ли случайным превращение в орудие войны и средство обеспечения развития практики насилия, непосредственной мишенью которой выступает жилище, или же развитию этой практики способствовала столь большая степень уязвимости жилища по причине того, что основную часть времени в нем проводит женщина? Равным образом, чем можно объяснить тот факт, что во многих регионах мира принудительные выселения происходят в середине дня, когда большинство мужчин находятся на работе, а женщины остаются дома одни со своими детьми[63]? Один из участников электронной дискуссии по теме "Женщины и выселения" красноречиво обобщает эти соображения в следующих словах:

> "…что случится, если мы прекратим рассматривать принудительное выселение как вопиющее нарушение или как обычное событие, а вместо этого взглянем на него как на совершенно правильное действие, кем-то задуманное и спланированное. Под этим углом зрения гендер полностью становится центральным элементом и даже инициирует действие. Другими словами, гендер служит толчком для принудительного выселения.
>
> Читая статью о Бирме, я все время представляла образ женщины, забившейся в страхе в угол и ожидающей в одиночку или вместе со своими детьми "своей очереди". Почему, задавалась я вопросом, в этот момент рядом нет мужчин; в каких недоступных для нас местах они могут находиться? И почему, спрашивала я себя, женщины не имеют оружия для самообороны?
>
> Да, я беру на себя смелость утверждать, что женщины являются центральным объектом принудительного выселения и что традиционная организация общества по признаку пола делает принудительное выселение скорее похожим на стратегию агрессии. Иными словами, гендерная организация общества оформляет и определяет различные проявления власти. Нам трудно это понять, поскольку неравноправные отношения между полами наблюдаются столь повсеместно и существуют в течение столь долгого времени, что мы забываем о том, насколько производительными и активными они продолжают оставаться: вместо этого мы рассматриваем женщин (просто) в качестве жертв агрессии.

---

[63] SERAC, "Women and Forced Eviction in Nigeria" (готовится к печати, 2001 год, архив автора).

Если враг рассматривает вас в качестве собственности мужчины, - а если вы являетесь незамужней женщиной, он вообще не воспринимает вас всерьез, - это не означает, что в своем противостоянии он борется лишь с мужчиной. Напротив, это означает, что он сознает и понимает ваш статус как женщины и даже усиливает его значение. Осуществляя свою стратегию, он прекрасно сознает ваш особый статус и/или то, что, совершив противоправное деяние против вас, он сможет унизить мужчину, который является вашим "владельцем". Этот факт делает вас не второстепенным, а, скорее, как я уже отмечала, центральным действующим лицом.

Та же логика применима к случаю, когда насилие совершается с целью разрушения жилища, чтобы лишить мужчину этой материальной опоры, которая институализирует его брак, а следовательно и его взаимоотношения с вами. И в этом случае в этой драме ваша роль оказывается не второстепенной, а главной.

Равным образом, если вы мать, самостоятельно воспитывающая своих детей, то ваш статус также не остается незамеченным вашими врагами и лишь подталкивает их к совершению акта принудительного выселения.

Вполне вероятно, что многим покажется, что этот акцент на женщинах является параноидальным и самовозвеличивающим. Однако он воспринимается таким только в том случае, если вы разделяете мнение об "особом" статусе женщин, а следовательно считаете, что их роль является относительно малозначимой. Я же утверждаю, что женщины лишь выполняют функцию особой подкатегории, однако именно эта функция имеет решающее значение для формирования социального порядка или появления беспорядков, а также для всех проявлений власти.

В этом анализе я попыталась показать, что гендер является основным фактором, порождающим угнетение и различные социальные явления и определяющим их вид и их форму. У меня вызывает обеспокоенность тот факт, что мы должны заниматься поисками "отличительности" и "особенности" женщин в рамках стратегии, которая строится на семейной и гендерной организации общества".

Заключение

32. Этой цитатой вполне уместно закончить настоящий доклад, поскольку в ней поднимаются острые и актуальные вопросы, которые должны рассматриваться в рамках любых усилий, направленных на учет гендерной проблематики в правах человека. Автор считает, что в конечном итоге для того, чтобы право на жилье и другие экономические,

социальные и культурные права обрели смысл и значение для женщин, мы не можем просто вернуться к существующей международной юриспруденции и включить в правовые документы ссылки на женщин или на их проблемы, поскольку в базовых положениях, лежащих в основе большинства этих документов, игнорируется более широкая социальная организация и социальный порядок, равно как и положение женщин в рамках этой организации/порядка. Таким образом, перед нами стоит нелегкая задача: пересмотреть права на жилье и другие экономические, социальные и культурные права таким образом, чтобы в них признавался, но в то же время оспаривался господствующий социальный порядок и порядок распределения ролей между мужчиной и женщиной. Указанная задача затрудняется еще и тем, что эту работу надо провести именно здесь и сейчас, поскольку социальный порядок и закрепленные за полами роли, которые мы стремимся изменить, повсюду вокруг нас остаются без каких-либо изменений. Использование принципа реального равенства для понимания права на жилье применительно к женщинам стало бы важным шагом в деле обеспечения признания и устранения структурных и системных проблем, ограничивающих возможности женщин в сфере осуществления права на жилье.

ПРИЛОЖЕНИЕ A: НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА КОНЦЕПЦИЮ "ДОСТАТОЧНОСТИ"

ЭЛЕМЕНТЫ	ОПРЕДЕЛЕНИЕ	ЖЕНСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА
Правовое обеспечение проживания	Все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Государствам-участникам следует предоставить правовое обеспечение проживания тем лицам и домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в условиях проведения подлинных консультаций с заинтересованными лицами и группами.	* женщины в большей степени, чем другие группы, лишены правового обеспечения проживания * семейное/бытовое насилие, совершаемое в основном в отношении женщин, ставит под угрозу правовое обеспечение их проживания * в число причин принудительного выселения следует включить семейное/бытовое насилие и изгнание из дома на основании дискриминационных законов о наследовании, обычаев и традиций
Наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры	Достаточное жилище должно предоставлять определенные возможности, имеющие существенно важное значение для здоровья, безопасности, комфорта и питания. Все бенефициары права на достаточное жилье должны иметь устойчивый доступ к природным и бытовым ресурсам, системам снабжения питьевой водой, энергоисточникам, необходимым для приготовления пищи, обогрева помещения и	* наличие всех этих услуг и средств имеет особо важное значение для женщин, учитывая тот факт, что женщины проводят дома больше времени, чем мужчины * для женщин важное значение имеет не только постоянный характер доступа, но и его досягаемость * для обеспечения наличия этих возможностей и средств

ЭЛЕМЕНТЫ	ОПРЕДЕЛЕНИЕ	ЖЕНСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА
	освещения, санитарии и гигиены, хранения продуктов питания, удаления отходов, канализации и чрезвычайных служб.	необходимо, чтобы женщины играли важную роль в планировании жизни, развития и жилищных условий общины * обеспечение всеми этими услугами и средствами будет зависеть от того, обладают ли женщины правами и доступом к земле, собственности и жилью
Доступность с точки зрения расходов	Финансовые расходы того или иного лица или домашнего хозяйства, связанные с жильем, должны быть такого размера, чтобы возникновение или удовлетворение иных основных потребностей не ставилось под угрозу Государствам-участникам следует предпринять шаги с целью обеспечения того, чтобы доля расходов, связанных с жильем, в целом была соразмерной уровню доходов. Государствам-участникам следует установить субсидии на жилье для тех, кто не в состоянии получить доступное с точки зрения расходов жилье. Квартиросъемщики должны быть защищены от необоснованно высоких размеров квартирной платы или ее неоправданного увеличения.	* для женщин, образующих самую бедную группу в обществе, долги и выселения представляют особую проблему * для определения размера дохода домашнего хозяйства необходимо принимать в расчет реальный доход, имеющийся в распоряжении женщины, занятой домом. Нельзя автоматически исходить из того, что доходом мужчины как "главы домашнего хозяйства" могут пользоваться все члены домашнего хозяйства * субсидии на жилье должны предоставляться таким образом, чтобы не подвергать дискриминации женщин и прежде всего учитывать интересы конкретных групп женщин * женщины нередко подвергаются эксплуатации со

ЭЛЕМЕНТЫ	ОПРЕДЕЛЕНИЕ	ЖЕНСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА
		стороны домовладельцев из числа мужчин, которые требуют от них "интимных услуг" в обмен обещания не поднимать арендную плату и не выселять их из квартиры
Пригодность для проживания	Достаточное жилище должно быть пригодным для проживания с точки зрения наличия достаточной жилой площади и защиты жильцов от холода, сырости, жары, дождя, ветра или иных угроз для здоровья, структурных опасностей и переносчиков болезней. Также должна быть гарантирована физическая безопасность жильцов. Комитет призывает государства-участники применять Медико-санитарные принципы жилищного строительства, в которых жилье рассматривается как экологический фактор, наиболее часто увязываемый с причинами заболеваемости. Неадекватное жилье неизбежно связано с более высокими показателями смертности и заболеваемости.	* понятие здоровья должно охватывать не только физическое, но и психическое здоровье - женщинам должна быть гарантирована физическая и психическая безопасность в доме (в этой связи бытовое насилие является главной проблемой) * женщины, а не только мужчины, возглавляющие домашние хозяйства, должны пройти обучение по вопросам профилактики инфекционных заболеваний, но при этом мужчины также должны иметь такую подготовку, чтобы внести свой вклад * женщины подвержены опасности заражения ВИЧ/заболевания СПИДом ввиду возможности вступления их партнеров в половые отношения с другими женщинами. Мужчины должны нести ответственность за их роль в распространении СПИДа

ЭЛЕМЕНТЫ	ОПРЕДЕЛЕНИЕ	ЖЕНСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА
Доступность	Достаточное жилье должно быть доступно для тех, кто имеет на него право. Группы, находящиеся в неблагоприятном положении, должны получить полный и устойчивый доступ к адекватному жилому фонду. Нужды в области жилья престарелых, детей, инвалидов, неизлечимо больных, лиц, инфицированных ВИЧ, лиц со значительным расстройством здоровья, душевнобольных и других групп должны до некоторой степени учитываться в первоочередном порядке. И жилищное право, и политика в области жилья должны в полной мере принимать во внимание особые потребности этих групп в отношении жилья. Во многих государствах-участниках центральной политической целью должно быть обеспечение большего доступа к земле безземельным или обездоленным слоям населения. Следует установить четкие обязательства правительства, направленные на наполнение конкретным содержанием права всех лиц на безопасное место для проживания в мире и достоинстве, включая доступ к земле, закрепленный как право.	* женщины, несмотря на то, что они составляют самую многочисленную группу населения, проживающую в неблагоприятных условиях, не упоминаются * женщины, являющиеся жертвами семейного или бытового насилия, не упоминаются * женщины образуют самую многочисленную группу безземельных лиц в мире. Существует связь между безземельностью и дискриминационными правами на наследование и различными формами социального давления, которые мешают женщинам отстаивать свои права на наследование

ЭЛЕМЕНТЫ	ОПРЕДЕЛЕНИЕ	ЖЕНСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА
Местонахождение	Достаточное жилище должно находиться в таком месте, которое позволяет иметь доступ к возможностям в области занятости, медицинскому обслуживанию, школам, центрам по уходу за детьми и другим социальным учреждениям. Это особенно верно в отношении больших городов и крупных сельских районов, где временны́е и финансовые издержки, связанные с поездками к месту работы и возвращением домой, могут ложиться чрезмерным бременем на бюджеты бедных домашних хозяйств. Жилье не следует строить в загрязненных районах или в непосредственной близости от источников загрязнения, которые ущемляют право жителей на здоровье.	* возможности женщин в области занятости нередко связаны с наличием пахотных земель * фактор территориальной доступности имеет важное значение для женщин, в особенности близкое расположение медицинских учреждений * близость школ
Адекватность с точки зрения культуры	Архитектура сооружаемых жилищ, используемые строительные материалы и политика, предусматривающая эти аспекты, должны соответствующим образом отражать культурные традиции общества и многообразие архитектурных форм.	* женщины почти во всех случаях лишены возможности участвовать в работе по проектированию жилья или его строительству * ведущую роль в формировании культурной самобытности, как правило, играют мужчины