



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 August 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия

Пункт 67(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Достаточное жилище как компонент права на достаточный жизненный уровень

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Ракель Рольник — Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию в этом контексте, представленный в соответствии с резолюцией 6/27 Совета по правам человека.

* A/63/150 и Corr.1.



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

Резюме

Настоящий доклад, представленный в соответствии с резолюцией 6/27 Совета по правам человека, является первым докладом Генеральной Ассамблеи Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию в этом контексте.

В первой части доклада представлен общий обзор деятельности Специального докладчика после учреждения мандата Комиссией по правам человека. В ней обсуждаются определение и элементы права на достаточное жилище и некоторые основные вопросы, рассмотренные Специальным докладчиком после утверждения мандата (включая отсутствие жилья, доступность, принудительные выселения, дискриминацию в плане доступа к достаточному жилищу и гендерные аспекты), а также средства, которые были разработаны в целях содействия осуществлению этого права (включая вопросники, показатели и основные принципы и руководящие положения в отношении обусловленных развитием выселений и переселения).

Во второй части доклада Специальный докладчик, заявляя о готовности продолжать разрабатывать вопросы, обозначенные предыдущим держателем мандата, излагает свои мнения относительно дальнейшего осуществления мандата и основных областей деятельности в предстоящие годы.

Ввиду рассмотрения Генеральной Ассамблеей вопроса об утверждении Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах Специальный докладчик посвящает третью часть доклада вопросу об обеспечении в судебном порядке права на надлежащее жилище на основе имеющихся примеров и прецедентного права.

И наконец, Специальный докладчик настоятельно призывает государства принять ряд незамедлительных мер, включая принятие Генеральной Ассамблеей Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах; учет права на достаточное жилище в рамках городского планирования и жилищной политики на местном и национальном уровнях; а также принятие безотлагательных мер по облегчению бедственного положения бездомных и в частности прекращение процесса их криминализации.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Обзор мандата, проблем и достижений	5
III. Дальнейшее осуществление права на достаточное жилище: вызовы и тенденции	10
A. Мегамероприятия	11
B. Реконструкция после стихийных бедствий и конфликтов	12
C. Последствия изменения климата для права на достаточное жилище	12
D. Мигранты и жилье	14
E. Социальная вовлеченность	15
F. Другие виды деятельности	16
IV. Возможность защиты права на надлежащее жилье в судебном порядке	16
V. Выводы и рекомендации	22

I. Введение

1. На своей пятьдесят шестой сессии Комиссия по правам человека приняла консенсусом резолюцию 2000/9 от 17 апреля 2000 года, в которой она постановила назначить на период в три года Специального докладчика, мандат которого был нацелен на решение вопроса о достаточном жилище как компоненте права на достаточный уровень жизни. Последующие резолюции Комиссии по данной теме (201/28, 2002/21, 2003/27 и 2004/21) также были приняты консенсусом.

2. В своей резолюции 2002/49 Комиссия возложила на Специального докладчика дополнительную задачу по подготовке исследования по вопросу о положении женщин и достаточном жилище (см. пункт 18 ниже).

3. В июне 2006 года во исполнение резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи Комиссия по правам человека была заменена Советом по правам человека. 18 июня 2007 года Совет по правам человека принял резолюцию 5/1, в соответствии с которой были продлены мандаты ее тематических специальных процедур.

4. В декабре 2007 года Совет в своей резолюции 6/27 пересмотрел консенсусом мандат Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище. В своей резолюции 6/27 Совет продлил консенсусом мандат и просил Специального докладчика:

a) содействовать полной реализации права на достаточное жилище как компонента права на достаточный жизненный уровень;

b) выявлять примеры передового опыта, а также проблемы и препятствия на пути полной реализации права на достаточное жилище и выявлять проблемы в защите на этом направлении;

c) уделять особое внимание практическим решениям в отношении осуществления прав, имеющих отношение к этому мандату;

d) применять гендерный подход, в том числе путем выявления факторов уязвимости гендерного характера, имеющих отношение к праву на достаточное жилище и землю;

e) содействовать предоставлению технической помощи;

f) работать в тесном сотрудничестве, избегая ненужного дублирования, с другими специальными процедурами и вспомогательными органами Совета по правам человека, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, договорными органами и региональными правозащитными механизмами;

g) представить доклад об осуществлении настоящей резолюции Генеральной Ассамблее и Совету.

5. Настоящий доклад представляется в соответствии с этой просьбой.

II. Обзор мандата, проблем и достижений

6. В период после утверждения мандата Специального докладчика было представлено восемь тематических ежегодных докладов Комиссии по правам человека и Совету по правам человека¹ и предпринято 13 страновых миссий² и была также проведена одна совместная поездка с участием трех других держателей мандатов³. Специальный докладчик активно взаимодействовала с правительством, гражданским обществом, учеными, международными и региональными организациями и всеми другими соответствующими участниками в области достаточного жилища.

7. Предыдущий держатель мандата Милун Котхари занял подход, в рамках которого подчеркивается неразделимый характер прав человека, и определил право человека на достаточное жилище в качестве «права каждой женщины, каждого мужчины, молодого человека и ребенка на обретение и сохранение надежного и безопасного дома и общинного окружения для жизни в мире и достоинстве» (A/HRC/7/16, пункт 4).

8. Элементы права на достаточное жилище, определенного Комитетом по экономическим, социальным и культурным вопросам в его Общем замечании № 4⁴, включают а) правовое обеспечение проживания; б) наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; с) финансовую доступность; d) пригодность для проживания; e) физическую доступность; f) местонахождение и g) адекватность с точки зрения культуры. Через посредство своей деятельности и консультаций предыдущий держатель мандата определил более конкретные и дополнительные факторы, которые сказываются на осуществлении права на достаточное жилище, такие как:

а) доступ к земле, водным и другим природным ресурсам, необходимым для выживания и обеспечения средств к существованию;

б) защищенность от лишения собственности, причинения ущерба или разрушения земли, собственности, жилища и ресурсов и средств к существованию;

¹ E/CN.4/2001/51, E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2003/5, E/CN.4/2004/48, E/CN.4/2005/48, E/CN.4/2006/41, A/HRC/4/18 и A/HRC/7/16.

² Румыния (январь 2002 года, E/CN.4/2003/5/Add.2); оккупированная палестинская территория (январь 2002 года, E/CN.4/2003/5/Add.1); Мексика (март 2002 года, E/CN.4/2003/5/Add.3); Перу (март 2003 года, E/CN.4/2004/48/Add.1); Афганистан (сентябрь 2003 года, E/CN.4/2004/48/Add.2); Кения (февраль 2004 года, E/CN.4/2005/48/Add.2); Бразилия (июнь 2004 года, E/CN.4/2005/48/Add.3); Исламская Республика Иран (июль 2005 года, E/CN.4/2006/41/Add.2); Камбоджа (август 2005 года, E/CN.4/2006/41/Add.3); Австралия (август 2006 года, A/HRC/4/18/Add.2); Испания (ноябрь-декабрь 2006 года, A/HRC/7/16/Add.2); Южная Африка (апрель 2007 года, A/HRC/7/16/Add.3); и Канада (октябрь 2007 года, A/HRC/7/16/Add.4).

³ Совместная миссия в Ливан и Израиль со Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях; Специальным докладчиком по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья; и представителем Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц (сентябрь 2006 года, A/HRC/2/7).

⁴ [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument).

с) доступ к информации, которая может отразиться на праве на достаточное жилище, такой, как информация о потенциальных промышленных и природных опасностях, инфраструктуре, процессе планирования или наличии услуг и природных ресурсов;

д) эффективное участие отдельных лиц и общин в принятии решений по вопросам, которые затрагивают их право на достаточное жилище;

е) механизмы переселения, которые независимо от причины перемещения, носят консенсусный характер, являются справедливыми и надлежащими для удовлетворения индивидуальных и коллективных потребностей;

ф) доступ к средствам внутренней правовой защиты и другим средствам;

г) безопасные и надежные условия (см. также A/HRC/7/16, пункт 5).

9. С момента утверждения мандата Специальный докладчик занималась различными областями осуществления права человека на достаточное жилище и разработала рекомендации для государств, гражданских обществ, международных организаций и международного сообщества. Ее работа осуществлялась главным образом в интересах наиболее уязвимых групп населения. К числу этих групп относятся бездомные лица; люди, проживающие в условиях нищеты или с низким уровнем дохода; женщины; жертвы бытовых надругательств и насилия; дети и сироты; молодежь; престарелые; инвалиды и/или больные (включая лиц со сложными потребностями, таких как лица, затронутые ВИЧ/СПИДом); отдельные лица и общины в сельских и отдаленных районах; меньшинства; коренные народы; вынужденные переселенцы; мигранты; и беженцы и лица, ищущие убежища.

10. Бездомность в качестве одного из наиболее очевидных и серьезных симптомов отсутствия уважения права на достаточное жилище была одной из основных проблем, которой уделялось внимание (см., например, доклад Специального докладчика E/CN.4/2005/48). Этот феномен затрагивает как развивающиеся, так и развитые страны, и его причины являются различными и многоаспектными. К их числу относятся нехватка доступного жилья, спекуляции с жильем и землей, незапланированная и принудительная городская миграция; разрушения и перемещения, вызванные конфликтами, стихийными бедствиями или крупномасштабными проектами в области развития. Крупные кризисы на рынках, включая кризис, вызванный низкокачественными ипотечными кредитами, который начался в Соединенных Штатах в 2007 году, не только влияют на стабильность финансовых рынков во всем мире, но и, как правило, ведут к росту числа людей, не имеющих дома и надлежащего жилья.

11. Бездомность является наиболее очевидным свидетельством отсутствия уважения права на достаточное жилище. Кроме того, значительная доля населения мира проживает в опасных и неофициальных поселениях, в которых не обеспечиваются основные услуги и надлежащие условия жизни⁵. Последствия проживания в этих опасных поселениях, не признанных в административном и законном отношении, выходят за рамки материальных и экологических лише-

⁵ Согласно данным ООН-Хабитат, представленным в его докладе о состоянии городов мира за 2006–2007 годы), в опасных поселениях проживает более одного миллиарда человек, что составляет треть населения мира.

ний, не позволяя их жителям в полной мере осуществлять широкий круг других прав человека — гражданских, политических, экономических, социальных и культурных.

12. Финансовая недоступность жилья является одной из главных причин нарушений права на адекватное жилье. В этом контексте Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что процессы «благоустройства» городских районов, сопровождаемые ростом цен на недвижимость и квартирной платы и проблемами с выплатой кредитов и ипотечных займов, ставят семьи с низким уровнем дохода в опасные условия, в том числе превращают их в бездомных. Неспособность правовых систем обеспечить защиту бездомных и безземельных людей во всем мире осложняется тенденцией их криминализации и, как представляется, является частью тенденции к росту насилия, применяемого по отношению к ним.

13. Хотя Комиссия по правам человека в своей резолюции 1993/77 признала вынужденное выселение в качестве грубого нарушения прав человека и, в частности, права на достаточное жилище, оно по-прежнему широко практикуется на всех континентах. Принудительное выселение может быть определено в качестве действия и/или бездействия, влекущего за собой насильственное или недобровольное переселение отдельных лиц, групп лиц или общин из их домов и/или с их земель и отчуждение от являющихся общественным достоянием ресурсов, которыми они пользовались или от которых зависели, и тем самым частично или полностью лишаящего отдельных лиц, группы лиц или общины возможности проживать или работать в конкретных помещениях, зданиях или месте без предоставления им адекватных видов правовой или иной защиты или доступа к такой защите⁶.

14. Несмотря на деятельность широкого круга участников, включая договорные органы, другие специальные процедуры, учреждения и программы Организации Объединенных Наций и организации гражданского общества, нацеленную на борьбу с такой практикой, из-за принудительных выселений сотни тысяч людей вынуждены жить в условиях нищеты, бездомности и отсутствия надлежащих жилищных условий, что оказывает особо пагубное воздействие на детей и группы, сталкивающиеся с проявлениями дискриминации, такие как женщины, коренные народы, меньшинства, иммигранты, а также уязвимые в социальном и экономическом отношениях и маргинализированные группы общества (см. E/CN.4/2004/48 и E/CN.4/2006/41).

15. В целях предоставления государствам и международному сообществу практических средств предотвращения нарушения права на достаточное жилище вследствие принудительных выселений и осуществления проектов в области развития Специальный докладчик представила Совету по правам человека комплекс базовых принципов и руководящих положений в отношении обусловленных процессами развития выселений и перемещения населения (A/HRC/4/18, приложение I). Эти руководящие принципы обеспечивают поэтапное руководство деятельностью в период до выселения, в момент и после выселения, в целях обеспечения соблюдения прав человека в тех случаях, когда не имеется альтернативных решений кроме выселения. В них рассматриваются

⁶ Базовые принципы и руководящие положения в отношении обусловленных вопросами развития выселений или переселения, A/HRC/4/18, приложение I, пункт 4; www.ohchr.org/english/issues/housing/evictions.htm.

различные ситуации, включая выселения, планируемые или проводимые в очевидных интересах обеспечения общественного блага, такие как выселения, связанные с проектами в области развития и инфраструктуры (включая строительство крупных дамб; транспорт, крупномасштабные промышленные или энергетические проекты; проекты развития горнорудной и других отраслей горнодобывающей промышленности); меры по изъятию земли, связанные с обновлением городских районов, улучшением положения в трущобах, модернизацией жилья, благоустройством городских районов или другими связанными с землепользованием программами (осуществляемыми в том числе в сельскохозяйственных целях); споры в отношении имущества, недвижимости и земли; крупные международные проекты или спортивные мероприятия. Выселения могут преследовать якобы экологические цели и быть обусловленными видами деятельности, осуществляемыми по линии международной помощи в целях развития.

16. Работа бывшего Специального докладчика касалась, в частности, дискриминации в осуществлении права на достаточное жилище (см. E/CN.4/2003/5. Осуществление права на достаточное жилище в условиях, свободных от дискриминации, окажет непосредственное воздействие на другие сходные с этим права человека, включая право на жизнь, право на надлежащие условия жизни, право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на образование и охрану здоровья и право на защиту от произвольного или незаконного вмешательства в личную жизнь, дела семьи и проникновения в дом, и право на участие в общественной жизни.

17. Дискриминация и сегрегация в жилищной сфере могут быть не только по признаку расы, класса или пола; они могут быть также следствием нищеты и экономической маргинализации. В ходе различных страновых поездок бывший Специальный докладчик выражал обеспокоенность продолжающейся дискриминацией, с которой сталкиваются этнические и религиозные меньшинства и кочевники. Ее проявлениями являются очень плохие жилищные условия и условия жизни этих групп; большое число заявлений о случаях дискриминационной конфискации земли и принудительного выселения; дискриминация женщин в реализации прав на жилье, землю, наследство и собственность; ограниченный набор и низкое качество основных услуг, предоставляемых группам с низким уровнем дохода, а также в районах их проживания и в неофициальных поселениях. Принудительные выселения обостряют неравенство, социальные конфликты, сегрегацию и «геттоизацию» и, как правило, сказываются на беднейших, наиболее уязвимых в социально-экономическом отношении и маргинализированных группах общества.

18. В мандате Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище особо выделяется гендерная специфика. В своей резолюции 2002/49 о равенстве женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равных правах на владение имуществом и достаточное жилище Комиссия по правам человека возложила на Специального докладчика дополнительную задачу по подготовке исследования по вопросу о положении женщин и достаточном жилище. С этой целью бывший Специальный докладчик разработал вопросник, чтобы получить информацию от государств, местных органов власти и гражданского общества для подготовки исследования, и организовал семь регио-

нальных консультаций⁷. Результаты этой работы и основные выводы, сформулированные по итогам проведения тематических исследований, страновых поездок, региональных консультаций и ответов на вопросник, были представлены Специальным докладчиком Комиссии в трех докладах (E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43 и E/CN.4/2006/118). Был выявлен ряд препятствий на пути эффективной реализации прав женщин на жилище, включая насилие в отношении женщин; дискриминационные отношения в семье, личные, культурные и социальные нормы; многие формы дискриминации; приватизацию государственного жилья и недоступность жилья для женщин; последствия стихийных бедствий, принудительных выселений и ВИЧ/СПИДа для женщин.

19. В ходе осуществления своего мандата бывший Специальный докладчик выступал за конструктивный подход к поощрению права человека на достаточное жилище. Один из подходов заключался в разработке конкретных средств содействия обеспечению защиты, поощрения и осуществления права на достаточное жилище. Например, такую задачу выполняют вышеупомянутые базовые принципы и руководящие положения в отношении обусловленных процессом развития выселений и перемещений населения.

20. И в своих тематических докладах, и в докладах о страновых миссиях бывший Специальный докладчик, как и многие договорные органы, подчеркивал большое значение надежных и ясных статистических данных и показателей для оценки прогресса, достигнутого государствами в деле реализации права на достаточное жилище. Контроль за решением многих более технических вопросов, связанных с этим правом, осуществляется Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат). ООН-Хабитат разработала ряд ключевых показателей, необходимых для определения основных элементов обеспечения жильем во всех странах. Эти показатели подчеркивают наличие базовых услуг как неотъемлемого компонента обеспечения надлежащим жильем. К числу других важных факторов относятся стоимость, количество, качество, предложение и спрос. Доклады правительств, разрабатываемые на основе этих показателей, должны готовиться раз в два года для рассмотрения Руководящим советом Программы. ООН-Хабитат обеспечивает координацию связанных с этим мер наблюдения за осуществлением глобальной стратегии в области жилья. Эта процедура предусматривает наблюдение за принятыми мерами и достигнутым прогрессом не только государствами — членами Организации Объединенных Наций, но также учреждениями системы Организа-

⁷ Региональные консультации с представителями стран Азии по вопросу о взаимосвязи между насилием в отношении женщин и правом на достаточное жилище (Дели, Индия, октябрь 2003 года); региональные консультации с представителями стран Латинской Америки и Карибского бассейна по вопросу о положении женщин и достаточном жилище (Мехико, декабрь 2003 года); региональные консультации с представителями стран Ближнего Востока и Северной Африки по вопросу о праве женщин на достаточное жилище и землю (Александрия, Египет, июль 2004 года); региональные консультации с представителями стран Тихого океана по вопросу о правах женщин на достаточное жилище и землю (Нади, Фиджи, октябрь 2004 года); региональные консультации с представителями стран Северной Америки по вопросу о положении женщин и праве на достаточное жилище (Вашингтон, округ Колумбия, октябрь 2005 года); региональные консультации с представителями стран Центральной Азии и Восточной Европы по вопросу о праве женщин на достаточное жилище (Будапешт, ноябрь 2005 года); региональные консультации с представителями стран Средиземного моря по вопросу о праве женщин на достаточное жилище (Барселона, Испания, март 2006 года).

ции Объединенных Наций, а также региональными, двусторонними и неправительственными структурами.

21. Настоятельно призывая государства взять на вооружение такие средства измерения, бывший Специальный докладчик также занимался разработкой конкретных показателей прав человека и внес вклад в это дело (см., например, A/HRC/4/18, пункты 3–15). На основе проделанной им работы и работы, принятой Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) по просьбе международных договорных органов по правам человека⁸, Специальный докладчик представил список типовых показателей, касающихся права на достаточное жилище, в своем докладе Совету по правам человека за 2007 год (A/HRC/4/18, приложение II). В настоящее время продолжается последующая работа, включая проведение субрегиональных семинаров и консультаций на страновом уровне. Продолжается работа по сбору метаданных по каждому показателю, будь то структурного, процессуального или результативного характера, которые должны находить отражение в «информационных бюллетенях, содержащих метаданные», используемых в целях поддержки применения соответствующих статистических данных и обеспечения подробной информации об их определении, обосновании, методе подсчета, первичных и вторичных источниках данных, уровне дезагрегации, периодичности и т.п. (см. A/HRC/7/16, пункты 52–54). Нынешний Специальный докладчик полностью поддерживает данный процесс осуществления экспериментальных мер и информирования в поддержку получения контекстуально значимой и обоснованной статистической информации об осуществлении права на достаточное жилище на страновом уровне и рекомендует продолжать сотрудничать с УВКПЧ и ООН-Хабитат в этой области, в том числе на страновом уровне.

III. Дальнейшее осуществление права на достаточное жилище: вызовы и тенденции

22. Специальный докладчик хотела бы продолжить и расширить важную работу своего предшественника. Специальный докладчик хотела бы выразить признательность и благодарность предыдущему Специальному докладчику за его выдающуюся работу; она продолжит усилия и деятельность, предпринятые им, и расширит предпринятые им активные исследования, информационную деятельность и работу.

23. Вопрос о достаточном жилище обсуждался на многих международных и специализированных форумах и был признан в качестве одного из важных основных прав человека. И все же наличие права на достаточное жилище и содержащиеся в нем элементы по-прежнему известны немногим. Хотя мандат был в полной мере признан и продлен Советом по правам человека, сформулированные в его рамках выводы, средства и рекомендации еще не получили широкого распространения, а касающийся прав человека компонент обеспечения жилищем еще не включен в работу большинства специалистов, государственных чиновников и активистов гражданского общества, занимающихся разработкой и осуществлением стратегий в области жилищного, городского и терри-

⁸ HRI/MC/2008/3, www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf.

ториального планирования во всем мире. Это объясняется тем, что дискуссия по данному вопросу идет главным образом в кругу специалистов, а более широкой аудитории, особенно лицам, обладающим правами в этой области, не просто получить доступ к соответствующим докладам, информации и другим итоговым документам и понять их.

24. Учитывая эти проблемы, новый Специальный докладчик предпримет усилия по распространению среди различных участников, занимающихся вопросами жилищного и территориального планирования, информации об основанном на правах человека подходе к жилищным вопросам, который был разработан ее предшественником, с использованием различных инструментов и средств массовой информации.

25. Нынешний держатель мандата верит в тесную взаимосвязь между правом на достаточное жилище и такими связанными с этим правами человека, как право на питание, воду, здоровье, работу, землю, средства к существованию, имущество и безопасность личности, а также защиту от бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, недискриминацию и гендерное равенство. Специальный докладчик также считает, что дополнительные усилия по укреплению этих прав в национальных нормативных и судебных системах являются важной целью.

26. Что касается новых тематических областей, которые будут изучаться в предстоящие годы, то Специальный докладчик намерена сосредоточить свою деятельность на отношениях между организацией мегамероприятий и стратегиями в области жилья, правом на достаточное жилище в постконфликтный период и в рамках восстановления в период после стихийных бедствий, воздействием изменения климата на право на достаточное жилище, миграцию, обеспечение жильем и вопросами социальной интеграции, продолжая при этом разрабатывать практические средства обеспечения гендерного подхода к праву на достаточное жилище.

A. Мегамероприятия

27. Специальный докладчик особенно интересуется воздействием таких крупных мероприятий, как Олимпийские игры, Чемпионат мира ФИФА или игры Содружества, на право на достаточное жилище. Такие мегамероприятия, как Олимпийские игры, могут создать возможность для развития городов и инфраструктуры и потенциального расширения права на достаточное жилище. Однако организация мегамероприятий также может привести к нарушениям прав человека. В прошлом часто выдвигались обвинения в том, что людей насильно выселяют из их домов с целью построить на их месте объекты инфраструктуры и обеспечить благоустройство городов, что проводятся операции по выселению бездомных, повышению цен на жилье и арендную плату и т.п. Эти вопросы вынудили организаторов осознать необходимость учета вопросов устойчивого развития и необходимость уделять особое внимание защите и поощрению прав на жилье на всех этапах процесса проведения мегамероприятий — от начального этапа проведения торгов через этапы планирования, подготовки и проведения самого мероприятия до анализа достигнутых результатов в период после проведения мероприятий.

В. Реконструкция после стихийных бедствий и конфликтов

28. Вопросы реконструкции после стихийных бедствий и конфликтов имеют особое значение для мандата. Будь то в случае стихийных бедствий и их последствий или при рассмотрении положения стран, преодолевающих последствия конфликтов, необходимость учета стандартов прав человека в рамках усилий в области предотвращения, оказания чрезвычайной помощи и восстановления получает широкое признание. Во многих из этих ситуаций к числу возникающих проблем относятся: дискриминация, не в последнюю очередь по признаку пола, нежелание участвовать, коррупция и задержки с распределением помощи, выплатой компенсации и проведением восстановительных работ. Специальный докладчик заинтересована в изучении того, каким образом эти проблемы учитываются на практике в деятельности национальных и международных учреждений по оказанию чрезвычайной помощи, каким образом рассматривается и выплачивается финансовая помощь и компенсация и каким образом рассматриваются ситуации, в которых владение жильем и землей не гарантировано.

29. Особую тревогу в плане разработки мандата и его вклада в деятельность многосторонних и двусторонних учреждений вызывает существующий разрыв между этапом оказания гуманитарной помощи и этапом развития в рамках деятельности в области реконструкции в постконфликтный период или в период после стихийных бедствий. Беженцы или вынужденные переселенцы нередко в течение многих лет проживают в одном месте в соответствии с планами, предусмотренными на случай чрезвычайных ситуаций, что ведет к укреплению социально-территориальных связей в рамках новых, но все же временных поселений, что еще больше осложняет их переселение на территории их происхождения или на новые территории.

30. В этом контексте Специальный докладчик приветствует разработанные Межучрежденческим постоянным комитетом⁹ оперативные руководящие принципы защиты прав человека в условиях стихийных бедствий, которые нацелены на оказание государствам помощи в разработке стратегий и поддержку лиц, пострадавших в результате стихийных бедствий, и защиту имеющихся у них прав человека и обеспечивают более эффективный подход с учетом прав человека, включая права женщин, чем руководящие принципы проекта «Сфера»¹⁰.

С. Последствия изменения климата для права на достаточное жилище

31. Изменение климата и его причины широко обсуждаются в последнее время и стали одной из центральных тем. Изменение климата уже сказалось на положении миллионов беднейших людей мира и может привести к тому, что сотни миллионов людей столкнутся с потерей средств к существованию и будут вынуждены навсегда покинуть свои земли¹¹. Однако при этом мало было

⁹ www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/working/OtherDocs/2006_IASC_NaturalDisasterGuidelines.pdf.

¹⁰ www.sphereproject.org.

¹¹ См. доклад Программы развития населенных пунктов Организации Объединенных Наций

сказано о фактических последствиях изменения климата для населенных пунктов, и в частности для вопроса о достаточном жилище. Стихийные бедствия, опустынивание, засуха и потеря средств к существованию ведут — и будут приводить в будущем — к росту масштабов переселения и будут вынуждать население жить в тяжелых жилищных условиях.

32. В своем четвертом обобщающем докладе Межправительственная группа по изменению климата «с высокой степенью уверенности» заявляет о том, что деятельность людей в период после 1750 года привела к глобальному потеплению. Как утверждает Группа, в течение следующих двух десятилетий прогнозируется повышение температуры примерно на 0,2 градуса по Цельсию за десятилетие¹². К числу многих последствий относится повышение уровня моря более чем на 50 см к 2100 году. Изменение климата приведет к различным последствиям для биоразнообразия — как для целых экосистем, так и для отдельных видов. Наиболее очевидным является воздействие, которое наводнения, повышение уровня моря и изменения температуры окажут на границы экосистем, затрагивая при этом населенные пункты. Основная часть населения и предприятий, подвергающихся наиболее серьезному риску вследствие экстремальных погодных изменений и повышения уровня моря, находится в городских трущобах в странах с низким уровнем дохода, в которых наблюдается сочетание высокого уровня подверженности опасностям и отсутствие надлежащей защитной инфраструктуры и услуг¹³.

33. Антропогенное изменение климата может затронуть малые низколежащие островные и прибрежные государства, страны Африки, дельты крупных рек в Азии и полярные регионы. В Азии, Африке и некоторых частях Латинской Америки половина городского населения проживает, как правило, в неформальных поселениях, где нет водопровода, асфальтированных дорог, бытовой и ливневой канализации и системы вывоза бытовых отходов. Многие из таких поселений расположены в пойменных или прибрежных районах, вблизи рек или на неустойчивых склонах, поэтому во время штормов и наводнений их жители подвергаются наибольшей опасности¹⁴.

34. Обострение нехватки воды и продовольствия в сельских районах по всему миру ускоряет процесс перемещения сельского населения в города. Так, по оценкам ООН-Хабитат, приблизительно треть обитателей стремительно разрастающихся трущоб Африки переселились в города, так как были вынуждены бросить свои земли из-за наступления пустыни и упадка пастбищных хозяйств вследствие ухудшения состояния окружающей среды и изменения климата¹⁵. К

за 2007–2008 годы; и четвертый Оценочный доклад Межправительственной группы по изменению климата, доклад Рабочей группы II, озаглавленный «Последствия, адаптация и уязвимость», и обобщающий доклад.

¹² Межправительственная группа по изменению климата, «Изменение климата и водные ресурсы», июнь 2008 года, www.ipcc.ch/ipccreports/tp-climate-change-water.htm.

¹³ Hannah Reid and Krystyna Swiderska “Biodiversity, climate change and poverty: exploring the links”, International Institute for Environment and Development, February 2008, www.iied.org/pubs/pdfs/17034IIED.pdf.

¹⁴ Saleemul Huq and Jessica Ayers, “Critical list: the 100 nations most vulnerable to climate change”, International Institute for Environment and Development, December 2007, www.iied.org/pubs/pdfs/17022IIED.pdf.

¹⁵ Заявление Директора-исполнителя ООН-Хабитат на этапе заседаний высокого уровня Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502&catid=550&typeid=8&subMenuId=0.

числу факторов, побуждающих людей переезжать в города, относятся доступ к денежной экономике и более широкий доступ к услугам.

35. Перемещение сельского населения в города, как правило, усугубляет положение с перенаселенностью в трущобах городских центров. Многие переезжают в город, так как добывать средства к существованию становится все сложнее, и, соответственно, не могут позволить себе надлежащее жилье. Эти люди обычно более подвержены негативным последствиям изменения климата в городах; к примеру, многие вынуждены строить свои жилища в опасных районах, таких как поймы рек.

36. Подход к проблеме изменения климата, основанный на соблюдении прав человека, предполагает акцент на принципах участия и расширения прав и возможностей. Населению, права которого плохо защищены, сложнее понять последствия изменения климата и подготовиться к ним, труднее добиться соответствующих действий со стороны правительства или международного сообщества, и оно, скорее всего, не располагает ресурсами, необходимыми для адаптации к предполагаемым изменениям экологической и экономической обстановки¹⁶.

37. Таким образом, вопросы изменения климата необходимо учитывать в рамках городского планирования. Уменьшение опасности бедствий и степени уязвимости должно быть элементом городского планирования, которое должно охватывать также районы трущоб и неформальных поселений. Необходимо обеспечить, чтобы все имели доступ к надлежащему жилью с учетом погодных явлений, воздействию которых они могут оказаться подвержены. Основные службы, в том числе система здравоохранения и водопроводная и канализационная системы, должны быть готовы к бедствиям и способны нормально функционировать в условиях таких погодных явлений, как наводнения. Необходимо также строить больше жилых домов, устойчивых к воздействию стихийных бедствий, для уязвимых групп населения.

38. Подход, основанный на соблюдении прав человека, также предполагает, что помимо обеспечения способности пострадавших групп населения покинуть опасные районы (например, города, уходящие под воду) следует сделать все возможное для проведения с ними надлежащих и подлинных консультаций, прежде чем принимать решение о переселении. Принудительное выселение недопустимо ни при каких условиях. Соответственно, при применении такого подхода акцент делается на участии населения в планировании и принятии решений и на доступе к информации, а также на подотчетности.

D. Мигранты и жилье

39. В мире все большего культурного многообразия международные мигранты вносят существенный вклад в социально-экономическое развитие принимающих стран. Несмотря на это, правительства воспринимают миграцию глав-

¹⁶ В контексте изменения климата под адаптацией понимается подготовка к неизбежным и предвидимым последствиям изменения климата, а под смягчением последствий — деятельность по сокращению выбросов в целях сдерживания изменения климата. International Council on Human Rights Policy, “Climate change and human rights — a rough guide”, 2008, p. vii.

ным образом как проблему в области безопасности, которой должна заниматься полиция, а миграционные законы и процедуры допуска постоянно ужесточаются.

40. На местном уровне стратегии городского развития редко включают меры по содействию интеграции мигрантов. Среди таких мер ключевыми являются меры по обеспечению доступа к жилью и услугам, поскольку они призваны удовлетворить одну из важнейших потребностей и закладывают основу для полноценного участия в жизни общества. Тем не менее мигранты нередко подвергаются дискриминации на рынке жилья и вынуждены жить в непригодных жилых помещениях в условиях перенаселенности с минимальными удобствами или при их полном отсутствии. Для эффективного осуществления жилищных прав они должны признаваться на международном уровне, быть четко прописаны в национальном законодательстве и обладать ясно определенной юридической силой. На практике правительства зачастую не обеспечивают соблюдение минимальных стандартов защиты жилищных прав мигрантов. Кроме того, все более строгие меры регулирования доступа мигрантов к рынку жилья, принятые в последнее время многими государствами, противоречат идее осуществления права на надлежащее жилье и права не подвергаться дискриминации в этом плане.

Е. Социальная вовлеченность

41. Во всем мире проблемы с обеспечением доступности жилья, земли и собственности приводят к увеличению числа людей, вытесняемых из урбанизированных и удачно расположенных районов на окраины с неудовлетворительными и небезопасными жилищными условиями. Городское планирование, направленное на создание так называемых «городов мирового класса», а не на сдерживание спекуляций и роста арендной платы и цен на жилье с помощью соответствующих инструментов управления земельными ресурсами, способствовало повышению цен на собственность в городах и тому, что земля оказалась в распоряжении групп с более высокими доходами.

42. Обусловленное этим возникновение отдельных кварталов для богатых и бедных в городских и сельских районах можно назвать, как сказал предыдущий Специальный докладчик, «городским и сельским апартеидом». Появление трущоб и самовольных поселений отчасти вызвано огромным разрывом между предложением и спросом на доступное жилье на удачно расположенных землях и порождает дискриминацию, являясь одной из главных причин того, что многочисленные группы населения живут в нищете и плохих жилищных условиях и практически лишены возможностей добиться улучшения в будущем. В результате города распались на разрозненные части, а социальная сплоченность подорвана.

43. Именно поэтому Специальный докладчик считает необходимым изучить различные вопросы, связанные с социальной изоляцией и жилищными проблемами, а также имеющиеся способы и средства содействия социальной вовлеченности в рамках жилищной сферы, чтобы не только гарантировать улучшение жилищных условий, но и улучшить перспективы предотвращения конфликтов и насилия.

Г. Другие виды деятельности

44. Специальный докладчик будет также проводить систематическую оценку выполнения рекомендаций, ранее вынесенных государствам и другим заинтересованным сторонам. Так она будет следить за выполнением всех рекомендаций, подготовленных по итогам страновых поездок, состоявшихся с начала срока действия мандата, и продолжит диалог с соответствующими государствами об их усилиях по реализации права на надлежащее жилье.

45. В этой связи Специальный докладчик напоминает государствам о рекомендациях, содержащихся в докладах первого мандатария, в частности в документе A/HRC/7/16, и выражает намерение внимательно следить за их конкретной реализацией. Специальный докладчик хотела бы получить от членов Генеральной Ассамблеи информацию по этому вопросу.

46. Используя эту информацию и результаты дальнейших исследований и усилий, Специальный докладчик сможет оказать государствам и другим заинтересованным сторонам ценную консультативную помощь в осуществлении права на надлежащее жилье.

47. Кроме того, Специальный докладчик рассчитывает на сотрудничество со стороны всех учреждений Организации Объединенных Наций, в частности ООН-Хабитат, и других международных и региональных организаций и заинтересованных сторон и будет стремиться максимально включить их в свою деятельность.

IV. Возможность защиты права на надлежащее жилье в судебном порядке

48. Одной из задач, связанных с осуществлением права на надлежащее жилье, на которую Специальный докладчик хотел бы обратить внимание Генеральной Ассамблеи, является обеспечение возможности защиты этого права в судебном порядке. Согласно широко распространенному мнению, только политические и гражданские права подразумевают наличие привилегий у граждан и обязанностей у государства, которые можно реализовать через суд, а жилье, земля и собственность рассматриваются преимущественно как товары, обращающиеся на рынке, но не как объекты прав человека.

49. Неотъемлемым элементом понятия «право» является возможность прибегать к правовой защите в случае его нарушения. Серьезное отношение к правам человека предполагает наличие эффективных средств правовой защиты и обеспечение вынесения решений по предполагаемым нарушениям независимыми органами (как правило, судами), способными признать, что нарушение имело место, и назначить соответствующие меры по исправлению положения.

50. К сожалению, возможность защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав в целом, в том числе права на надлежащее жилье, является предметом серьезных дискуссий. Сторонники точки зрения, согласно которой экономические, социальные и культурные права не подлежат защите в судебном порядке, не учитывают почти вековой опыт работы судов по трудовым вопросам и богатое прецедентное право в таких областях, как соци-

альное обеспечение, здравоохранение, жилье и образование, во всех регионах мира.

51. Аргументы, оспаривающие возможность защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке, обычно основаны на том, что содержание этих прав якобы соответствует единой формальной модели и имеет уникальную особенность, которая позволяет установить, что все такие права являются составными частями одной совокупности. Однако анализ любого общепризнанного перечня экономических, социальных и культурных прав, например, прописанных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах или в региональных документах, покажет обратное. Экономические, социальные и культурные права, как впрочем и гражданские и политические права, не сводятся к единой модели, а включают широкий круг аспектов: свободы, обязанности государств в отношении третьих сторон, обязанности государств принимать меры или добиваться того или иного результата. Сама обязанность уважать, защищать и соблюдать права человека предполагает, что в практическом смысле каждое право человека связано с аспектами, которые могут стать предметом судебного разбирательства и судебного решения¹⁷.

52. Более того, взаимозависимость и неделимость всех прав человека подразумевают наличие тесных связей между различными правами, независимо от того, к какой категории они отнесены. Таким образом, права человека настолько тесно переплетены, что аспекты одного права могут служить основой для правовой защиты другого права.

53. Эти соображения совершенно справедливы и в отношении права на надлежащее жилье. В деле прояснения содержания права на надлежащее жилье был достигнут значительный прогресс, в том числе благодаря разработке Замечаний общего порядка № 4 и № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам¹⁸ и работе Специального докладчика, отмеченной выше. В нынешнем понимании право на надлежащее жилье включает разные виды обязанностей, в том числе ряд запрещающих обязанностей (например, запрещение принудительного выселения) и ряд санкционирующих обязанностей (принятие законодательных и иных мер по обеспечению гарантий сохранения жилья и его доступности или ликвидация бездомности). Подчеркивается также, что ряд обязанностей, связанных с правом на надлежащее жилье, носят безотлагательный характер и не подлежат постепенному выполнению, к примеру, запрещение

¹⁷ См., например, Christian Curtis, "Courts and the legal enforcement of economic, social and Cultural Rights: comparative experiences of justiciability", International Commission of Jurists, Human Rights and Rule of Law Series N° 2, Geneva, 2008; Malcolm Langford and Aoife Nolan, "Litigating economic, social and cultural rights: legal practitioners dossier", Centre on Housing Rights and Evictions, December 2006 (www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Legal%20Practitioners%20Dossier.pdf); and www.cohre.org/litigation.

¹⁸ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4, Право на достаточное жилище (E/1992/23), [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument); Замечание общего порядка № 7, Принудительные выселения и право на достаточное жилище (E/1998/22), [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument).

ние дискриминации, защита от принудительного выселения или защита от насилия в семье, тесно связанная с вопросом доступа к жилью.

54. Важно отметить, что право на надлежащее жилье также предполагает прочные связи с другими правами человека и принципами, такими как запрещение дискриминации, право на справедливое судебное разбирательство с соблюдением процессуальных норм, право на частную и семейную жизнь, защита собственности, право на приемлемый уровень жизни, право на питание, право на охрану здоровья и право на воду¹⁹.

55. Прояснение содержания права на надлежащее жилье также продемонстрировало, что многие аспекты этого права могут быть — и во многих юрисдикциях уже являются — предметом судебного и квазисудебного разбирательства. В сравнительной юриспруденции на внутригосударственном, региональном и международном уровнях есть много примеров обеспечения соблюдения права на надлежащее жилье в судебном порядке, о чем свидетельствует и ряд примеров из прецедентного права в этой области²⁰.

56. Защита от принудительного выселения стала серьезным предметом судебных разбирательств в различных юрисдикциях. Суды и международные договорные органы выработали важный комплекс принципов и процессуальных гарантий для предупреждения несанкционированных выселений. Верховные суды Индии и Бангладеш вынесли показательные решения по этому вопросу, подчеркнув значимость процессуальных обязанностей государства, которые необходимо соблюдать для обеспечения законности выселения²¹. К примеру, в деле «АСК против Бангладеш»²² Верховный суд Бангладеш постановил, что правительству следует разработать план переселения, прежде чем приступать к массовым выселениям из неформального поселения, проводить выселения поэтапно и учитывать, могут ли выселяемые найти другое жилье. Суд постановил также, что власти должны заблаговременно уведомить выселяемых.

57. Другим примером служит решение Конституционного суда Южной Африки. В деле «Муниципалитет города Порт-Элизабет против незаконных жильцов»²³ суд отклонил просьбу выдать ордер на выселение 68 человек, самовольно поселившихся на участке земли, находящемся в частной собственности. При рассмотрении данного ходатайства суд учитывал три критерия: об-

¹⁹ См. E/1992/23, пункт 7: «Право на жилье в полной мере связано с другими правами человека и основополагающими принципами, на которых покоится Пакт». В различных замечаниях общего порядка Комитет также отмечает, что право на жилище неразрывно связано с другими правами. См., например, Замечание общего порядка №14, Право на наивысший достижимый уровень здоровья (E/C.12/2000/4), пункт 11; Замечание общего порядка №15, Право на воду (E/C.12/2002/11), пункт 3. В этой же связи см. доклад E/CN.4/2001/51 Специального докладчика (в котором разъясняется необходимость применения целостного подхода к праву на жилище и подчеркивается его взаимозависимость и неотделимость от других гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав).

²⁰ Christian Courtis, см. сноску 17 выше.

²¹ См. Supreme Court of India, *Olga Tellis & Ors v. Bombay Municipal Council* [1985] 2 Supp SCR 51, 10 July 1985; Supreme Court of Bangladesh, *Ain o Salish Kendra (ASK) v. Government and Bangladesh & Ors* 19 BLD (1999) 488, 29 July 2001.

²² См. Supreme Court of Bangladesh, сноска 21 выше.

²³ См. Constitutional Court of South Africa, *Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers*, case CCT 53/03, 4 March 2004.

стоятельства, при которых незаконный жилец занял участок и построил сооружение, длительность проживания жильца на этом участке и доступность другого подходящего участка земли. Суд постановил, что, как показывают обстоятельства дела, муниципалитет не предпринял серьезных попыток рассмотреть проблемы незаконных жильцов.

58. Европейский комитет по социальным правам также вынес целый ряд решений, установив, что имели место случаи принудительного выселения, нарушающие различные положения Европейской социальной хартии. Так, Комитет установил факты нарушения действиями и бездействием жилищных прав цыганских общин. В делах *«Европейский центр по правам цыган против Греции»*, *«Европейский центр по правам цыган против Италии»* и *«Европейский центр по правам цыган против Болгарии»* Комитет посчитал, в частности, что практика принудительного выселения и отсутствие политики, учитывающей особые жилищные потребности цыганских общин, являются нарушениями прав на жилище и социальную защиту в контексте запрета на дискриминацию²⁴.

59. Международные органы по наблюдению за выполнением договоров в области прав человека также применяют запрет на дискриминацию и принцип равенства к жилищным вопросам. Комитет по ликвидации расовой дискриминации рассматривал случаи нарушения права на надлежащее жилье в контексте дискриминации по расовому признаку. В деле *«Г-жа Л.Р. и др. против Словакии»*²⁵ Комитет рассматривал муниципальное решение об отмене жилищной политики, направленной на удовлетворение потребностей цыган, и установил, что отмена этой политики является дискриминационным нарушением права на жилище, совершенным по этническим соображениям.

60. Суды применяют также принципы равенства и защиты от дискриминации на различных основаниях. Верховный суд Соединенных Штатов отменил муниципальное положение, запрещающее открытие дома для умственно неполноценных, посчитав его дискриминационным²⁶. Федеральные суды Соединенных Штатов неоднократно обеспечивали соблюдение Закона о справедливости в жилищном вопросе, который запрещает дискриминацию в отношении кого бы то ни было на основании расовой принадлежности, цвета кожи, религии, пола, инвалидности, семейного положения или национального происхождения²⁷.

61. Суды занимаются также вопросом доступности жилья, особо подчеркивая, что гарантии сохранения жилья должны действовать даже в условиях нестабильной экономической ситуации. Важный пример подает Конституционный суд Колумбии, который в целом ряде решений, касающихся положения

²⁴ См. European Committee of Social Rights, *European Roma Rights Center v. Greece*, Complaint No. 15/2003, decision on the merits of 8 December 2004; *European Roma Rights Center v. Italy*, Complaint No. 27/2005, decision on the merits of 7 December 2005; *European Roma Rights Center v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18 October 2006.

²⁵ См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, *«Г-жа Л.Р. и др. против Словакии»*, сообщение № 31/2003, 10 марта 2005 года.

²⁶ См. United States Supreme Court, *City of Cleburne v. Cleburne Living Center, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985).

²⁷ См., например, United States District Court for the Eastern District of California, Consent Order entered in *United States v. Claiborne* (No. S-02-1099 DFL DAD) (E.D. Cal.) (2004), в деле о предполагаемой дискриминации по признаку пола.

тысяч должников, признал, что схема корректировки размера выплат по ипотеке неправомерна и нарушает конституционное право на жилье²⁸. Точно так же суды Бразилии защищают права покупателей жилья в случаях неоправданных и завышенных процентных ставок, руководствуясь положениями Кодекса потребителя²⁹.

62. Принятие соответствующих мер по реализации права на жилье также является предметом судебного рассмотрения. Так, в громком деле «Грутбум» Конституционный суд Южной Африки провел проверку с точки зрения разумности и пришел к выводу, что принятый администрацией жилищный план неразумен и, следовательно, не отвечает конституционным требованиям, так как не принимает во внимание положение наиболее уязвимых групп населения³⁰. Суды Аргентины установили, что один из общественных приютов для бездомных непригоден для проживания, и обязали правительство переселить его обитателей³¹. В делах «Международное движение за оказание помощи бедствующим группам населения — «четвертый мир» против Франции» и «Европейская федерация национальных организаций, работающих с бездомными (ФЕАНТСА), против Франции» Европейский комитет по социальным правам на разных основаниях постановил, что политика правительства, касающаяся доступа к жилью беднейших членов общества, и меры по сокращению числа бездомных неудовлетворительны или недостаточны, и поэтому имеет место нарушение права на жилище³². При вынесении этих решений Европейский комитет по социальным правам учитывал также работу Специального докладчика и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

63. Суды также требуют, чтобы правительства принимали срочные меры в связи с жилищными правами в случаях принудительного перемещения. В коллективном решении по делам 1150 семей Конституционный суд Колумбии постановил, что общее невыполнение правительством задач, предусмотренных законом, в отношении, помимо прочего, права на надлежащее жилье, противоречит конституционным нормам, и потребовал, чтобы правительство приняло административные и финансовые меры по корректировке своих действий в целях немедленного предоставления жилища перемещенным семьям, воздержалось от применения принудительных мер для возвращения или переселения людей и обеспечило их безопасное возвращение в районы происхождения³³. Более того, чтобы следить за выполнением этого решения, суд обязал прави-

²⁸ См. Constitutional Court of Colombia, *Sentencia C-383/99*, May 27, 1999; *Sentencia C-700/99*, September 16, 1999; *Sentencia C-747-99*, 6 October 1999; and *Sentencia C-955/00*, 26 July 2000.

²⁹ См., например, Superior Court of Justice of Brazil, *Recurso Especial N° 936.795-SC* (2007/0066022-5), 8 April 2008, помимо многих других.

³⁰ См. Constitutional Court of South Africa, *The Government of the Republic of South Africa and others vs. Irene Grootboom and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 October 2000.

³¹ См. Buenos Aires Administrative Court of Appeals, Chamber I, Pérez, Víctor Gustavo y Otros c. GIBA s/Amparo, 01/26/2001. Затопление помещений, крысы.

³² См. European Committee of Social Rights, *Movement ATD Fourth World v. France*, Complaint No. 33/2006, decision on the merits of 5 December 2007 (www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/CC33Merits_en.pdf); *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits of 5 December 2007 (www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/CC39Merits_en.pdf).

³³ См. Constitutional Court of Colombia, *Sentencia T-025/04*, 22 January 2004.

тельство разработать подробную систему показателей и провел ряд публичных слушаний³⁴. Точно так же Верховный суд Непала вынес постановление, обязывающее правительство принять четкие правовые рамки в соответствии с принципами равенства и недискриминации, обеспечив надлежащее управление услугами и помещениями для вынужденных переселенцев, в том числе в жилищной сфере³⁵.

64. В сравнительном прецедентном праве подчеркивается связь права на надлежащее жилье с другими правами человека, такими как право на неприкосновенность частной и семейной жизни и жилища, право на собственность, на свободу передвижения и выбора места жительства, а также право не подвергаться пыткам и бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения³⁶. Кроме того, право на надлежащее жилье защищается на внутригосударственном уровне благодаря его связи с правами потребителя и законодательством, касающимся зонирования.

65. Даже в тех правовых системах, в которых право на надлежащее жилье не признается как таковое, многие составляющие этого права пользуются косвенной защитой благодаря его связи с другими правами. Так, несмотря на то, что в Европейской конвенции о правах человека не прописано право на жилище, Европейский суд по правам человека обеспечивает защиту жилищных прав посредством множества различных положений Конвенции и протоколов к ней. Европейский суд постановил, что принудительные выселения³⁷, принудительное перемещение и разрушение домов³⁸, а также создание нездоровой экологической обстановки вокруг жилища³⁹ могут являться нарушением права на не-

³⁴ См. Constitutional Court of Colombia, *Auto 027/07*, 1 February 2007.

³⁵ См. Supreme Court of Nepal, *Bhim Prakash Oli et. al. v. Government of Nepal et. al.*, 8 February 2006.

³⁶ Cristian Courtis, сноска 17 выше.

³⁷ См., например, European Court of Human Rights, *Connors v. the United Kingdom*, 27 May 2004, paras 85–95; *Prokopovich v. Russia*, 18 November 2004, paras. 35–45.

³⁸ См., например, *Aakdivar and others v. Turkey*, 16 September 1996, para. 88; *Cyprus v. Turkey*, 10 May 2001 (rights of displaced persons, paras. 174–175); *Yöyler v. Turkey*, 10 May 2001, paras. 79–80; *Demades v. Turkey*, 31 October 2003, paras. 31–37 (article 8); *Selçuk and Asker v. Turkey*, 24 April 1998, paras 86–87; *Bilgin v. Turkey*, 16 November 2000, paras. 108–109; *Ayder v. Turkey*, 8 January 2004, paras. 119–121; *Moldovan and others (2) v. Romania*, 12 July 2005, paras. 105, 108–110.

³⁹ См., например, European Court of Human Rights, *López Ostra v. Spain*, 9 December 1994, paras. 51, 56–58; *Guerra and others v. Italy*, 19 February 1998, para. 60; *Hatton and others v. the United Kingdom*, 2 October 2001, paras. 99–107; *Taskin and others v. Turkey*, 10 November 2004, paras. 115–126; *Moreno v. Spain*, 16 November 2004, paras. 60–63; *Fadeyeva v. Russia*, 9 June 2005, paras. 94–105 и 116–134.

прикосновенность частной и семейной жизни и жилища и права на собственность⁴⁰ и даже бесчеловечным и унижающим достоинство видом обращения⁴¹.

66. Кроме того, хотя в Американской конвенции о правах человека право на надлежащее жилье прямо не упоминается, Межамериканский суд по правам человека постановил, что принудительное выселение и перемещение, а также разрушение домов являются нарушением права на собственность⁴², права на свободу от вмешательства в частную и семейную жизнь, от посягательства на неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции⁴³ и свободу выбора места жительства и передвижения⁴⁴.

67. Хотя внутригосударственные юрисдикции и некоторые региональные правозащитные системы обеспечивают правовую защиту в случае нарушения права на надлежащее жилье, защита в рамках всеобщей правозащитной системы по-прежнему неполноценна: она сводится к косвенной защите благодаря связи этого права с другими правами человека и к тем случаям, когда дискриминация в связи с жилищными правами основана на признаках расы, пола, миграционного статуса или инвалидности. Принятие Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах позволит обеспечивать аналогичную защиту во всех других случаях нарушения права на жилище, дав возможность жертвам представлять сообщения Комитету по экономическим, социальным и культурным правам. Специальный докладчик настоятельно призывает как можно скорее принять и ратифицировать Факультативный протокол, который поможет уточнить содержание права на надлежащее жилье и обязанности государства в этой области, обеспечит предоставление возмещения жертвам на международном уровне и установит четкие международные стандарты, которые будут способствовать вынесению соответствующих судебных решений на внутригосударственном уровне.

V. Выводы и рекомендации

68. **Специальный докладчик хотела бы воспользоваться возможностью, представившейся благодаря настоящему первому докладу Генеральной**

⁴⁰ См., например, European Court of Human Rights, *Aakdivar and others v. Turkey*, 16 September 1996, para. 88; *Cyprus v. Turkey*, 10 May 2001 (rights of forcefully displaced persons, paras. 187–189); *Yöyler v. Turkey*, 10 May 2001, paras. 79–80; *Demades v. Turkey*, 31 October 2003, para. 46; *Xenides-Arestis v. Turkey*, 22 December 2005, paras. 27–32; *Selçuk and Asker v. Turkey*, 24 April 1998, paras. 86–87; *Bilgin v. Turkey*, 16 November 2000, paras. 108–109; *Ayder v. Turkey*, 8 January 2004, paras. 119–121. В деле *Oneryildiz v. Turkey*, 30 November 2004, суд постановил, что права собственности истца на хижину, незаконно построенную на государственной земле, достаточно, чтобы говорить о «владении» в смысле, заложенном в статье 1 протокола № 1.

⁴¹ См. European Court of Human Rights, *Yöyler v. Turkey*, 10 May 2001, paras. 74–76; *Selçuk and Asker v. Turkey*, 24 April 1998, paras. 77–80; *Bilgin v. Turkey*, 16 November 2000, paras. 100–104; *Moldovan and others (2) v. Romania*, 12 July 2005, paras. 111, 113 и 114.

⁴² См. Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*, 15 July 2005, paras. 127–135; *Ituango Massacres v. Colombia*, 1 July 2006, paras. 175–188.

⁴³ См. Inter-American Court of Human Rights, *Ituango Massacres v. Colombia*, 1 July 2006, paras. 189–199.

⁴⁴ См. Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*, 15 July 2005, paras. 107–121; *Mapiripán Massacre v. Colombia*, 15 September 2005, paras. 168–189; *Ituango Massacres v. Colombia*, 1 July 2006, paras. 206–253.

Ассамблее, чтобы сделать государствам ряд первоначальных рекомендаций.

69. Для реализации права на надлежащее жилье необходимо, чтобы государства включили положения о защите и соблюдении этого права и возможности его защиты в судебном порядке в свое национальное и конституционное законодательство.

70. В свете принятия Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах Специальный докладчик призывает государства рассмотреть вопрос о ратификации этого нового документа без оговорок и проволочек.

71. Специальный докладчик также настоятельно призывает государства включить и в полной мере внедрить право на надлежащее жилье в городское планирование и жилищную политику на местном и национальном уровнях.

72. Учитывая рост числа бездомных как в развитых, так и в развивающихся странах, Специальный докладчик настоятельно призывает государства серьезно заняться проблемой бездомности и принять срочные меры по улучшению положения людей, оставшихся без крова.

73. В частности, Специальный докладчик настоятельно призывает государства:

а) предпринять в срочном порядке все возможные усилия, чтобы в кратчайшие сроки увеличить число соответствующих приютов для бездомных и обеспечить различные варианты оказания помощи, в том числе используя общежития, пансионаты, арендованное и кооперативное жилье, земли совместного использования и другие приемлемые виды жилищ, принимая во внимание потребности и особенности этой уязвимой группы населения;

б) воздержаться от любых действий, в результате которых люди могут оказаться бездомными, в том числе в случаях выселения, независимо от того, считается ли оно законным в национальном законодательстве, учитывая, что выселения не должны приводить к бездомности, согласно запрету на принудительные выселения, предусмотренному международными нормами в области прав человека;

в) прекратить применять или отменить любые законодательные нормы или меры, приравнивающие бездомных к преступникам.