



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 July 2021
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок седьмая сессия

21 июня — 9 июля 2021 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие**

Двадцать лет поощрения и защиты права на достаточное жилище: подведение итогов и продвижение вперед

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

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте представляет настоящий доклад в соответствии с резолюциями 15/8 и 43/14 Совета по правам человека. В докладе содержится оценка достижений и вклада, внесенного сменявшими друг друга Специальными докладчиками на местном, страновом и глобальном уровнях с момента учреждения этого мандата в 2000 году, а также предлагается видение основных приоритетов нынешним Специальным докладчиком на ближайшие годы.

Основными аспектами вклада в рамках мандата стали разработка руководящих принципов, повышение осведомленности путем направления более чем 30 тематических отчетов, посещение 34 стран и участие в многочисленных международных мероприятиях и других видах деятельности. Направление более 380 сообщений в адрес государств и негосударственных субъектов привело к предотвращению некоторых нарушений права на достаточное жилище либо привлекло более пристальное внимание общественности к проблемам принудительных выселений, отсутствия постоянного места жительства, ненадлежащих жилищных условий и другим нарушениям права на достаточное жилище.

* Настоящий документ был представлен конференционным службам с опозданием без указания причин, как это требуется в соответствии с пунктом 8 резолюции 53/208 В Генеральной Ассамблеи.



Однако прогресс в реализации права на достаточное жилище в глобальном масштабе был ограниченным. За последние десятилетия возросла доля городского населения, проживающего в неформальных поселениях с недостаточным уровнем безопасности или владения жильем. Растет число бездомных лиц, а пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) привела к тому, что многие люди все чаще сталкиваются с проблемой обеспеченности жильем. Во многих городах наблюдается рост сегрегации по социальным, расовым, этническим и другим признакам, что подрывает равный доступ к праву на достаточное жилье, общественным услугам и другим правам. Владение жильем все заметнее концентрируется в руках немногих отдельных лиц, владеющих несколькими единицами жилья, а само жилье все больше превращается в инструмент для инвестиций и обогащения крупных инвесторов в недвижимость, в то время как все больше людей с трудом находят доступное жилье в городах.

Крупномасштабные проекты развития, расширение сельскохозяйственного бизнеса, вырубка лесов, инициативы в области сохранения природы и меры по смягчению последствий изменения климата все чаще приводят к принудительным выселениям и перемещениям. Ненадежность системы землевладения остается серьезной проблемой для реализации права на достаточное жилище для слишком многих людей, особенно тех, кто полагается на традиционные системы землевладения в сельских районах.

Кроме того, климатический кризис усилил жестокость последствий стихийных бедствий и привел к конфликтам и перемещениям, вызванным изменением климата. Резко возросло число конфликтов, бедствий, опасных природных явлений и связанных с развитием перемещений и принудительных выселений.

Исходя из анализа основных тенденций, Специальный докладчик определяет семь весомых приоритетов, одновременно предлагая разъяснения ключевых определений терминов, таких как «уровень жизни».

Специальный докладчик обозначает также, каким образом он хотел бы внести вклад в защиту права на достаточное жилище в сотрудничестве с государствами, международными организациями и учреждениями Организации Объединенных Наций, местными органами управления, парламентариями, судебными органами, национальными правозащитными учреждениями, деловыми кругами, гражданским обществом и защитниками жилищных прав.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Результаты, достигнутые в рамках мандата	5
A. Разработка руководящих принципов и установление стандартов	5
B. Тематические доклады	7
C. Посещения стран	8
D. Сообщения.....	10
E. Публичные заявления.....	12
F. Использование новых возможностей.....	12
III. Проблемы в области реализации права на достаточное жилище	15
A. Разъяснение определений: выселение, перемещение, доступ к земле и уровень жизни	15
B. Воздействие пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) на право на достаточное жилище.....	16
C. Дискриминация и пространственная сегрегация	17
D. Изменение климата и соответствующее правозащитным нормам жилье, устойчивое к стихийным бедствиям	18
E. Конфликт, перемещение населения и гуманитарное реагирование на проблему жилья.....	19
F. Переселение и смена места жительства: необходимость руководящих принципов	20
G. Переосмысление управления земельными ресурсами, отчуждения собственности и солидарной экономики.....	21
H. Недорогое и доступное жилье и роль государственных и частных субъектов	22
IV. Дальнейшие действия и выводы	23

I. Введение

1. Ряд факторов способствовал учреждению мандата Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте на рубеже последнего тысячелетия. Хотя право на достаточное жилище уже было закреплено в пункте 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека (1948 года) и в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 года), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам стал первым международным правозащитным механизмом, который кратко изложил содержание права на достаточное жилище в своем замечании общего порядка № 4 (1991), а затем в своем замечании общего порядка № 7 (1997) о принудительных выселениях. Однако в правозащитные механизмы ООН по-прежнему поступали сообщения о серьезных нарушениях права на достаточное жилище, включая принудительные выселения и масштабные перемещения, вызванные внутренними конфликтами, стихийными бедствиями, проектами развития и грандиозными событиями.

2. Параллельно с этими усилиями в 1992 году Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека назначила Специального докладчика по вопросу содействия осуществлению права на достаточное жилище, который должен был провести тематическое исследование права на достаточное жилище и представить ей доклады.

3. Раджиндар Сачар занимал эту должность в течение четырех лет (1992–1995 годы). Он представил два доклада о ходе работы¹, во втором из которых предложил проект международной конвенции о правах на жилище. В своем заключительном докладе, опубликованном в 1995 году, он подчеркнул необходимость того, чтобы право на достаточное жилище могло быть защищено в судебном порядке, предложил основные показатели права на достаточное жилище и выступил за дальнейшую разработку международной конвенции о правах на жилище. Он также рекомендовал Комиссии по правам человека назначить специального докладчика по вопросу о правах на жилище².

4. Спустя несколько лет, 17 апреля 2000 года, Комиссия по правам человека приняла резолюцию 2000/9, в которой постановила назначить специального докладчика, чей мандат будет сосредоточен на вопросах о достаточном жилье как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также на праве на недискриминацию в этом контексте. Одной из причин учреждения этого мандата стала дискриминация, которой подвергаются женщины, расовые, религиозные и этнические группы и меньшинства, инвалиды и другие социальные группы в отношении права на достаточное жилище. Учреждение этого мандата и других — таких как специальные докладчики по вопросам о праве на образование, питание, здоровье, а также доступе к питьевой воде и санитарным услугам — также способствовало устранению дисбаланса в системе специальных процедур, который, как в то время казалось, отражал порождающее проблемы предпочтение гражданских и политических прав экономическим, социальным и культурным правам.

5. Комиссия по правам человека назначила Милуна Котари первым докладчиком, который был наделен этими полномочиями и исполнял эту роль с 2000 по 2008 год. В мае 2008 года Совет по правам человека назначил Ракель Рольник, а вслед за ней Лейлани Фарха в 2014 году. В апреле 2020 года Совет назначил Балакришнана Раджагопала Специальным докладчиком.

6. На данный момент этот мандат существует уже чуть более 20 лет. В настоящем докладе подводятся итоги достигнутых успехов и сохраняющихся проблем, стоящих на пути реализации права на достаточное жилище и мандата Специального докладчика. В нем также обозначены семь приоритетных областей, которые определил

¹ E/CN.4/Sub.2/1993/15 и E/CN.4/Sub.2/1994/20.

² E/CN.4/Sub.2/1995/12.

нынешний Специальный докладчик для решения новых и сохраняющихся проблем, касающихся реализации права на достаточное жилище, и даны разъяснения значений таких ключевых терминов, как «перемещение» и «уровень жизни».

7. Для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик провел две виртуальные консультации 7 и 8 октября 2020 года с учреждениями Организации Объединенных Наций, местными органами управления и организациями гражданского общества. Он также принял участие в совместном мероприятии со всеми своими предшественниками, посвященном двадцатой годовщине мандата. Кроме того, был опубликован вопросник в онлайн-формате. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить те государства, национальные правозащитные учреждения и организации гражданского общества, которые ответили на вопросник в онлайн-режиме или представили письменные материалы. Со всеми полученными материалами можно ознакомиться на веб-сайте Специального докладчика³.

II. Результаты, достигнутые в рамках мандата

A. Разработка руководящих принципов и установление стандартов

8. Одним из основных результатов, достигнутых в рамках мандата Специального докладчика является разработка руководящих принципов в области прав человека, основанных на положениях существующих договоров по правам человека и их интерпретации договорными органами Организации Объединенных Наций. Эти руководящие принципы отражают правовые обязательства государств и передовую практику решения проблем в области прав человека. Следует отдать должное предыдущим специальным докладчикам за разработку этих руководящих принципов, ставших результатом активных консультаций с государствами, экспертами по правам человека, представителями учреждений Организации Объединенных Наций, национальных правозащитных учреждений и гражданского общества.

9. Хотя такие руководящие принципы не имеют статуса договорного права, они вносят значимый и неоспоримый вклад в дело защиты и реализации прав человека. Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по причинам развития, разработанные первым мандатарием, Милуном Котари, сыграли важную роль в решении проблемы принудительных выселений⁴. Они направлены на максимальное сокращение выселений по причинам развития и устанавливают основные стандарты прав человека до, во время и после любого выселения, если его невозможно избежать.

10. Несмотря на то, что сообщения о принудительных выселениях, нарушающих международные стандарты в области прав человека, по-прежнему почти ежедневно поступают в адрес Специального докладчика, основные принципы и руководящие положения были включены в национальное законодательство ряда стран, например Кении, а также упоминаются в судебной практике некоторых апелляционных судов. Хотя на практике их соблюдение по-прежнему вызывает обеспокоенность, международные банки развития удалось привлечь к ответственности с помощью пропагандистской работы, в основу которой были положены эти руководящие принципы. Государствам, международным финансовым учреждениям и институтам развития, а также коммерческим предприятиям, осуществляющим проекты развития, необходимо активизировать усилия, чтобы обеспечить соблюдение основных принципов и руководящих указаний не только во время разработки или утверждения проекта, но и во время, и после его реализации.

11. В юрисдикциях почти всех государств необходимо приложить больше усилий, для того чтобы обеспечить полное соответствие национального законодательства, регулирующего процедуры выселения, международным стандартам в области прав человека, включая основные принципы и руководящие указания, касающиеся

³ См. URL: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI_20years_SR_adequate_housing.aspx.

⁴ A/HRC/4/18, приложение I.

выселений и перемещений по причинам развития. Кроме этого, руководство по обеспечению того, чтобы люди и сообщества, которых переселили, пользовались, по крайней мере, аналогичными уровнями реализации прав на достаточное жилище, доступ к питьевой воде и санитарные услуги, питание и работу, по-прежнему недостаточно разработано. Переселенные сообщества и отдельные лица часто лишены эффективных средств правовой защиты и не получают надлежащей компенсации и возмещения ущерба.

12. В 2013 году Ракель Рольник разработала руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты, которые призваны помочь государствам и другим соответствующим субъектам в решении нынешнего кризиса в области отсутствия гарантий владения жильем, с которым сталкивается городская беднота в условиях роста урбанизации в мире⁵. Руководящие принципы призывают государства укреплять гарантии владения жильем путем признания и обеспечения различных форм владения, отдавать приоритет решениям на местах и модернизации жилья, а не поощрять широкомасштабные выселения и снос жилья под видом обновления городов, поощрять социальную функцию собственности, укреплять гарантии владения жильем женщинами и обеспечивать соблюдение гарантий владения жильем предприятиями. Эти руководящие принципы играют важную роль в закреплении гарантии владения жильем в качестве ключевого компонента права на достаточное жилище.

13. Лейлани Фарха разработала в 2019 году руководящие принципы осуществления права на достаточное жилище, в рамках которых для государств и других субъектов был изложен ряд конкретных и практических мер по осуществлению⁶. Эти руководящие принципы призывают государства признать в своих юрисдикциях право на достаточное жилище в качестве основополагающего и обеспеченного исковой силой права человека; принять незамедлительные меры по обеспечению постепенной реализации права на достаточное жилище и конструктивного участия отдельных лиц и общин в разработке, осуществлении и мониторинге жилищной политики; разработать и внедрить основанные на соблюдении прав человека национальные жилищные стратегии; ликвидировать бездомность и прекратить применение уголовной ответственности в отношении лиц за проживание в условиях отсутствия постоянного места жительства; а также обеспечить эффективные механизмы мониторинга и подотчетности в отношении права на достаточное жилище, включая доступ к правосудию.

14. Способность экспертов Организации Объединенных Наций в области прав человека быстро реагировать на непредвиденные и беспрецедентные события проявилась в их реакции на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19). В ходе ряда виртуальных консультаций с экспертами в области прав человека и жилищных прав предыдущий мандатарий Лейлани Фарха разработала набор руководящих указаний в отношении COVID-19, направленных на обеспечение защиты права на достаточное жилище во время пандемии как важнейшего элемента борьбы с пандемией⁷. В этих руководящих указаниях содержится призыв к введению моратория на выселения; к защите жителей неформальных поселений; а также к принятию специальных мер по защите лиц, находящихся в ситуации отсутствия постоянного места жительства, арендующих жилье и выплачивающих ипотеку. Многие правительства, эксперты в вопросах жилья и организации гражданского общества опирались на эти руководящие принципы при разработке собственных мер реагирования на пандемию.

15. Вступив в должность, нынешний Специальный докладчик возглавил совместную с коллегами-экспертами разработку вопросника о воздействии пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) на права человека. На этот вопросник получено беспрецедентное число ответов и представленных материалов, которые положены в основу первого тематического доклада Специального докладчика

⁵ A/HRC/25/54.

⁶ A/HRC/43/43.

⁷ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx>.

Генеральной Ассамблее, содержащего ключевые рекомендации по смягчению воздействия пандемии на право на достаточное жилище и решению давних проблем отказа в жилье и дискриминации, которые проявились во время кризиса⁸.

16. Мандат Специального докладчика по вопросу о жилище также способствовал разъяснению права и стандартов в области прав человека со стороны других правозащитных механизмов. Предыдущие специальные докладчики вносили вклад в подготовку замечаний общего порядка, разработанных договорными органами, таких как замечание общего порядка № 21 (2017) о беспризорных детях Комитета по правам ребенка и замечание общего порядка № 36 (2018) о праве на жизнь Комитета по правам человека⁹. Нынешний специальный докладчик продолжит взаимодействовать с Организацией Объединенных Наций и региональными правозащитными механизмами в деле разработки и разъяснения стандартов в области прав человека. Одним из видов деятельности, которым ему предстоит заняться, станет внесение им вклада в проект общего комментария по земельным и экономическим, социальным и культурным правам, который в настоящее время находится на рассмотрении Комитета по экономическим, социальным и культурным правам¹⁰.

17. Основное внимание в работе нынешнего Специального докладчика будет сосредоточено на повышении осведомленности о соответствующих стандартах в области прав человека и оказании помощи государствам в их применении. В качестве первого шага был модернизирован веб-сайт Специального докладчика и обновлен перечень международных и региональных стандартов в области прав человека, касающихся права на достаточное жилище, что облегчает доступ к соответствующим договорным нормам, общим комментариям договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека, декларациям ООН, трудовым нормам Международной организации труда, руководящим принципам Всемирной организации здравоохранения и руководящим принципам, разработанным правозащитными механизмами ООН и Специальным докладчиком¹¹.

В. Тематические доклады

18. С момента учреждения мандата Генеральной Ассамблее и Совету по правам человека было представлено 33 тематических доклада, в которых рассматривались различные аспекты, связанные с реализацией права на достаточное жилище, начиная от принудительных выселений, отсутствия постоянного места жительства и усиления финансового фактора в отношении жилья и заканчивая воздействием коронавирусной инфекции COVID-19 на право на жилище¹².

19. Многие доклады были подготовлены на основе взаимодействия и консультаций с государствами, организациями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами и содержат полезные рекомендации. Эти доклады способствовали повышению осведомленности и привлечению внимания правительств, гражданского общества и других заинтересованных сторон к препятствиям и проблемам, возникающим на пути реализации права на жилище. В них также освещается передовая практика, законы и политика, применяемые государствами для защиты и реализации права на достаточное жилище, и даются рекомендации в области защиты общественных интересов, законодательства и разработки политики.

20. Например, в сотрудничестве с группами гражданского общества и членами парламента отстаивание Специальным докладчиком общественных интересов способствовало принятию имеющей в своей основе соблюдение прав человека

⁸ A/75/148.

⁹ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Activities.aspx>.

¹⁰ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCR-draft-GC-land.aspx>.

¹¹ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx>.

¹² Со всеми тематическими докладами можно ознакомиться по адресу <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>.

национальной стратегии в области жилья в Канаде и нового национального закона о жилье в Португалии¹³.

21. Первый мандатарий Милун Котари отметил в 2006 году, что с момента учреждения мандата праву на достаточное жилище стало уделяться повышенное внимание в национальных законах и политике, в деятельности судов и судей, а также в работе органов Организации Объединенных Наций, национальных правозащитных учреждений и гражданского общества¹⁴. В своем первом докладе Генеральной Ассамблее Лейлани Фарха подчеркнула, что ее предшественники выявили острые ситуации в области прав человека, в которых принципиально стоял вопрос о праве на достаточное жилище, и значительно продвинули понимание этого права, предоставив возможность высказаться группам, которых ранее не слышали, и взаимодействуя с теми, кто проживает в условиях различных обстоятельств¹⁵.

22. Специальный докладчик осознает, что воздействие этих докладов зависит от ряда факторов: а) предварительного взаимодействия с государствами, местными органами управления, национальными правозащитными учреждениями, подразделениями Организации Объединенных Наций и международными организациями, а также организациями гражданского общества по данной теме при разработке и составлении докладов; б) мероприятий и работы с общественностью, отчеты и представление информации о которых направляются Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций; в) фактического выполнения государствами и государственными органами ключевых рекомендаций, содержащихся в докладах; и г) последующей деятельности национальных, региональных и международных правозащитных учреждений и механизмов, подразделений Организации Объединенных Наций, парламентариев, организаций гражданского общества и Специального докладчика.

23. В последние годы прилагались значительные усилия по повышению осведомленности о ключевых рекомендациях, содержащихся в тематических докладах, с помощью проведения параллельных мероприятий и распространения информационных материалов для общественности, включая документальные фильмы. Использование социальных сетей, а также виртуальных, гибридных или очных мероприятий в период после пандемии предоставляет новые возможности для повышения осведомленности о правах человека, ведения информационно-просветительской деятельности, подготовки и образования в области прав человека. Специальный докладчик будет продолжать изучать новые пути для проведения информационно-просветительской работы и образования в области прав человека по вопросу о праве на достаточное жилище с учетом имеющихся у него ограниченных ресурсов.

С. Посещения стран

24. С момента учреждения мандата состоялись посещения около 34 стран. Они предоставили возможность вступить в прямой диалог с государствами и другими заинтересованными сторонами для оценки на местах состояния реализации права на достаточное жилище. Из общего числа посещений стран 28 процентов пришлось на Азиатско-Тихоокеанский регион, 27 процентов — на Западную Европу, 21 процент — на Африку, 15 процентов — на Латинскую Америку и Карибский бассейн и 9 процентов — на Восточную Европу¹⁶.

25. Эти посещения расширили права и возможности местных общин, которые посетили специальные докладчики, усилили их голоса, выявили ситуацию на местах,

¹³ См. URL:

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24728&LangID=E> и <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25083&LangID=E>.

¹⁴ E/CN.4/2006/41, п. 5.

¹⁵ A/69/274, п. 7.

¹⁶ Информацию обо всех посещениях стран см. URL:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CountryVisits.aspx>.

сделали проблемы более зримыми и повысили осведомленность о применимых нормах в области прав человека. Они также открыли каналы связи с соответствующим правительством на местном или национальном уровне. Кроме того, отчеты о посещении стран также выполняют важную функцию привнесения международных стандартов в области прав человека в национальные и местные условия, соотнося их с национальной правовой базой и местной обстановкой.

26. Посещения стран предоставляют возможность вступить в прямой диалог с правительственными чиновниками, национальными экспертами по жилищным вопросам и организациями гражданского общества и выявить конкретные проблемы и передовую практику в реализации права на достаточное жилище. Они также дают возможность оценить законы, постановления, программы и политику в области жилья и прав человека так, как это невозможно было бы сделать в рамках преимущественно дистанционного или основанного на отчетах мониторинга прав человека, который проводят договорные органы.

27. Хотя многие страны тесно сотрудничали со Специальным докладчиком в подготовке, проведении посещений стран и осуществлении последующих мер по их итогам, доступ к некоторым странам был нелегким, когда просьбы о посещении оставались без ответа либо ответ поступал лишь после длительной задержки. Предшественники нынешнего Специального докладчика, например, не смогли посетить Анголу, Зимбабве, Китай, Мозамбик и Ямайку, несмотря на то, что во время их соответствующих сроков пребывания в должности было направлено несколько просьб о посещении и напоминаний¹⁷. Специальный докладчик выражает надежду на продолжение и расширение сотрудничества со стороны государств в ответ на его просьбы о посещении.

28. Ряд государств, которые посетил Специальный докладчик, использовали такие посещения в качестве возможности для продвижения собственных правовых и политических реформ, направленных на поощрение и защиту права на достаточное жилище, включая Мексику (посещение в 2002 году), Кению (посещение в 2004 году), Чили (посещение в 2017 году) и совсем недавно Новую Зеландию (посещение в 2020 году).

29. Португалия в 2019 году приняла Основной закон о жилье, выполнив ключевую рекомендацию Специального докладчика по итогам посещения ею страны в декабре 2016 года¹⁸. Закон гарантирует жилье как одно из прав человека и конкретно указывает, что жилищная политика должна следовать принципам универсальности и участия граждан¹⁹.

30. В ходе проведения консультаций нынешним Специальным докладчиком при подготовке настоящего доклада в качестве особенно положительных примеров повышения осведомленности о праве на достаточное жилище и придания импульса реформам, особенно путем содействия признанию права на жилище в качестве одного из прав, были упомянуты посещения Испании в 2006 году²⁰ и Соединенных Штатов Америки в 2009 году²¹.

31. Рекомендации, вынесенные в докладах о посещении стран, были положены в основу обзора права на достаточное жилище, проведенного Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, и рекомендаций, касающихся права на жилище, вынесенных государствам в ходе универсального периодического обзора Советом по правам человека.

32. Специальный докладчик также рассмотрел ход выполнения рекомендаций, вынесенных в докладах о посещении стран, в рамках докладов о последующих мерах²².

¹⁷ См. базу данных посещений стран, URL: <https://spinternet.ohchr.org/Search.aspx?Lang=en>.

¹⁸ A/HRC/34/51/Add.2.

¹⁹ Более подробную информацию см. URL: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25083&LangID=E>.

²⁰ A/HRC/7/16/Add.2.

²¹ A/HRC/13/20/Add.4.

²² A/HRC/10/7/Add.2 и A/HRC/13/20/Add.2.

Недавно Специальный докладчик по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги приступил к осуществлению амбициозного проекта по реализации последующих мер по итогам предыдущих посещений шести стран²³. Однако в условиях лишь ограниченных возможностей и кадровой поддержки, которыми располагают специальные докладчики, столь полезные последующие меры по итогам посещений стран, к сожалению, возможны только в исключительных случаях.

33. Поэтому Совет по правам человека, возможно, пожелает рассмотреть вопрос об укреплении потенциала всех механизмов специальных процедур в целях проведения столь важных последующих исследований и мероприятий и обеспечить предоставление необходимых средств в рамках регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Как уже подчеркивал в 2006 году первый Специальный докладчик по вопросу о жилище Милун Котари, необходимо создать механизм для тщательного и систематического осуществления последующей деятельности по итогам посещения стран и выполнения вынесенных в результате этого рекомендаций²⁴. Эта необходимость еще не реализована.

34. Специальный докладчик надеется по возможности вскоре возобновить посещения стран, как только будут сняты ограничения на поездки, связанные с COVID-19. Он считает, что прямое и личное взаимодействие с государственными чиновниками, гражданским обществом и местными экспертами имеет важное значение для укрепления доверия и отстаивания права на достаточное жилище. Виртуальные встречи никогда не смогут заменить существенную ценность личного общения во время посещения страны, а также возможность увидеть и правильно понять реалии и проблемы, с которыми сталкиваются государственные органы и правообладатели.

D. Сообщения

35. Специальные докладчики по вопросу о достаточном жилище самостоятельно или в сотрудничестве с другими экспертами по правам человека с 1 декабря 2010 года направили более 385 сообщений государствам и другим субъектам. Эти сообщения охватывали широкий спектр нарушений права на достаточное жилище и содержали комментарии по законопроектам и политике, касающимся права на достаточное жилище. Из всех сообщений 43 касались стран Группы африканских государств, 90 — Группы азиатско-тихоокеанских государств, 40 — Группы восточноевропейских государств, 48 — Группы государств Латинской Америки и Карибского бассейна и 112 — Группы западноевропейских и других государств. Кроме того, 52 сообщения были направлены частным компаниям и другим субъектам, включая международные учреждения²⁵.

36. С момента перехода к нему мандата нынешний Специальный докладчик направил 113 сообщений. Рост числа сообщений за прошедший год свидетельствует о нескольких тенденциях: резком увеличении предполагаемых нарушений прав на жилище в период пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), особенно с учетом важнейшего значения надежности дома как убежища от распространения вируса; дополнительных усилиях Специального докладчика по решению проблем, связанных с правами на жилище, с использованием процедуры сообщений; и подходе, более ориентированном на действия на опережение к решению вопросов прав на жилище, связанных с коммерческими предприятиями или проектами развития, финансируемыми на международном уровне.

²³ См. URL: [A/HRC/42/47/Add.4](#); [A/HRC/42/47/Add.5](#); [A/HRC/42/47/Add.6](#); [A/HRC/45/10/Add.1](#); [A/HRC/45/10/Add.2](#); и [A/HRC/45/10/Add.3/Rev.1](#).

²⁴ E/CN.4/2006/41, п. 14.

²⁵ Сообщения, направленные после 1 декабря 2010 года, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=29>.

37. Виды нарушений, рассматриваемых в этих сообщениях, охватывали принудительные выселения, снос домов, отсутствие постоянного места жительства, сокращение программ помощи в получении жилья, перемещения по причинам развития, приватизацию государственного жилья или услуг водоснабжения, права на жилище коренных народов, беженцев, мигрантов, женщин, цыган, религиозных меньшинств и других групп, а также экологические и медицинские угрозы, воздействующие на достаточность жилья.

38. Сообщения также использовались для принятия последующих мер по темам, затронутым в тематических докладах. Например, в развитие тематического доклада о бездомности²⁶ Специальный докладчик выступил с инициативой по решению глобального кризиса бездомности, обратившись к государствам с просьбой поделиться своими последними официальными данными об отсутствии постоянного места жительства и своей политике по борьбе с бездомностью.

39. Из 385 сообщений, направленных сменявшими друг друга Специальными докладчиками по вопросу о жилище, на 226 были получены ответы, и, таким образом, доля респондентов составляет примерно 59 процентов. Качество ответов сильно различается: от простых писем с подтверждением получения сообщения до подробных ответов по существу. Одно из немногих проведенных на сегодняшний день исследований по эффективности процедуры сообщений всех механизмов специальных процедур показало, что лишь в 8 процентах всех полученных ответов указаны меры, принятые в целях устранения нарушения. Около 42 процентов всех ответов были содержательными, но неполными, в 26 процентах ответов попросту отвергалось утверждение о нарушении, а в 24 процентах предоставлялась информация, не имеющая прямого отношения к предполагаемому нарушению, например информация об общей политике или законах, безотносительно к конкретно поднятой проблеме²⁷. Эти выводы примерно соответствуют наблюдениям нынешнего Специального докладчика.

40. Хотя такие выводы и могут показаться разочаровывающими, но они основаны лишь на анализе письменных ответов. Следует ожидать, что в своих официальных ответах государства и другие организации в большинстве случаев склонны воздерживаться от признания возможных нарушений прав человека. Возможно, однако, что государства, коммерческие предприятия и другие субъекты по-прежнему серьезно относятся к сообщениям и, не афишируя этого, ведут работу по их устранению. Для анализа того, в какой степени сообщения Специального докладчика по вопросу о жилище в результате могли действительно привести к позитивным переменам, прекратив или предотвратив на практике нарушения прав на жилище, потребовался бы отдельный исследовательский проект, но это могло бы привести к дополнительным выводам.

41. По мнению большинства организаций гражданского общества, способность Специального докладчика напрямую доводить до сведения государств и других субъектов вопросы, вызывающие обеспокоенность, остается одной из наиболее эффективных особенностей мандата. Процедура сообщений специальных процедур представляет собой один из самых доступных и быстрых международных механизмов рассмотрения жалоб по правам человека. Однако то время и кадровые возможности, которыми располагают механизмы специальных процедур, обычно позволяют им работать лишь с частью полученных сообщений. По оценкам, лишь 10 процентов всех жалоб, полученных от организаций гражданского общества, учреждений Организации Объединенных Наций и других субъектов, которые представляются законными, можно принять к рассмотрению из-за отсутствия возможностей и времени для проведения необходимых исследований, подтверждения или составления таких сообщений. Специальный докладчик считает, что постоянно существует необходимость в расширении возможностей мандата реагировать на запросы в

²⁶ [A/HRC/31/54](#).

²⁷ Marc Limon, *Reform of the UN human rights petitions system: an assessment of the UN human rights communications procedures and a proposal for a single integrated system* (Versoix, Switzerland, Universal Rights Group, 2017), p. 36.

отношении сообщений, а также в обучении, в частности общественных организаций, тому, как представлять информацию на рассмотрение.

Е. Публичные заявления

42. Хотя прямое взаимодействие с государствами является крайне важным, а в некоторых случаях было весьма успешным, защиты прав человека, к сожалению, невозможно добиться исключительно средствами дипломатического диалога с правительствами за закрытыми дверями. Одним из основополагающих элементов правозащитной деятельности является просвещение общественности по вопросам прав человека и их открытое отстаивание, в том числе путем взаимодействия со средствами массовой информации по вопросам права на жилище.

43. С момента учреждения мандата сменявшие друг друга специальные докладчики по вопросу о жилище самостоятельно или совместно с другими экспертами Организации Объединенных Наций по правам человека выпустили 312 пресс-релизов и публичных заявлений, включая пресс-релизы по ежегодным докладам, объявления о посещениях стран и заявления по итогам посещений. Публичные заявления являются важным инструментом для оказания поддержки позитивным изменениям в государствах-членах или на международном уровне. Они являются важной частью, в которой привлекается внимание к передовому опыту, вносится важный вклад в дело предотвращения нарушений прав на жилище, и представляют собой ключевой вклад в укрепление потенциала раннего предупреждения Организации Объединенных Наций в области прав человека в соответствии с призывом Генерального секретаря в документе «Высокое стремление: призыв к действиям в области прав человека».

44. Сообщение и публичное заявление Специального докладчика и других мандатариев специальных процедур в мае 2021 года способствовали приостановлению неминуемого выселения, грозившего превратить в бездомных почти 2000 человек на Багамских островах²⁸. Специальный докладчик приветствует решение Верховного суда Багамских островов, который временно приостановил запланированный снос жилья²⁹. Он надеется, что теперь правительство разработает и реализует основанную на широком участии и соблюдении прав человека программу по упорядочению и модернизации существующих неформальных поселений, чтобы обеспечить домохозяйствам, проживающим в неформальных поселениях, доступ к основным государственным услугам, повысить их жизнестойкость к будущим стихийным бедствиям, улучшить жилищные условия и гарантировать, что никто не будет забыт.

45. В последнее время, к сожалению, наблюдается растущая тенденция, в том числе в ряде государств, к неоправданному сокращению независимости экспертов Организации Объединенных Наций в области прав человека и их способности эффективно и своевременно высказывать свое мнение, когда это необходимо. Права человека требуют уважения повсюду в мире 24 часа в сутки. Важно, чтобы все механизмы специальных процедур могли выражать серьезную обеспокоенность, используя все практически возможные средства, в частности если нарушения прав человека серьезного характера еще можно предотвратить, например призвав правительство приостановить запланированный снос поселения, который приведет к массовому выселению.

Г. Использование новых возможностей

46. Специальный докладчик ведет не только письменный диалог с государствами. По его мнению, цифровизация, ускоренная пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), открывает новые возможности для двустороннего диалога с дипломатами

²⁸ См. URL:

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27066&LangID=E>.

²⁹ Leandra Rolle, "Cease and desist: judge delivers damning ruling on Govt's shanty town demolition actions", *The Tribune*, 8 June 2021.

и представителями правительств, занимающимися вопросами прав на жилье. Виртуальные встречи открывают перспективы для всестороннего, конструктивного и более регулярного диалога без необходимости совершать поездки.

47. В связи с большим количеством вызывающих беспокойство вопросов, практически ежедневно доводимых до сведения Специального докладчика, невозможно организовать виртуальные встречи для обсуждения всех таких вопросов, о которых получена информация. Однако такие встречи являются дополнительным и эффективным способом выражения беспокойства и ведения диалога, помимо сообщений и заявлений для прессы. Такие встречи могут быть особенно востребованы, когда до сведения Специального докладчика доводится вызывающая беспокойство информация, которая свидетельствует о серьезном нарушении или системе нарушений прав на жилище. Они также могут быть полезны для конструктивного вмешательства на ранней стадии, до того как нарушения прав на жилище действительно произойдут.

48. С помощью виртуальных встреч Специальный докладчик может также оказывать свои добрые услуги, поощряя прямой диалог между представителями гражданского общества, страновыми группами Организации Объединенных Наций, национальными правозащитными учреждениями и другими заинтересованными сторонами, а также представителями национальных и местных органов власти для решения проблем в области прав на жилище. Положительным примером таких добрых услуг являются обсуждения, которые Специальный докладчик недавно провел при содействии Министерства иностранных дел Мексики с представителями федеральных и местных жилищных агентств, а также представителями судебной и законодательной власти Мексики по поводу различных мер, принятых правительством для предотвращения выселений во время пандемии.

49. Специальный докладчик благодарен всем государствам, которые до настоящего времени положительно отреагировали на просьбы о проведении таких встреч. Виртуальные встречи с представителями министерств жилищного строительства, парламентариями, судьями и адвокатами, представителями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами, по его мнению, являются, помимо посещений стран и сообщений, дополнительным инструментом, который предоставляет расширенные возможности для конструктивного взаимодействия.

50. Для обеспечения эффективности таких встреч важно, чтобы Специальный докладчик мог напрямую взаимодействовать с ответственными за жилищную политику на национальном или местном уровнях правительственными чиновниками в дополнение к постоянным представителям государств, освещающим вопросы прав человека в Женеве или Нью-Йорке. Необходимо также рассмотреть вопрос об обеспечении более совершенной технической поддержки, включая платформы, позволяющие проводить многоязычные видеоконференции с устным переводом, в целях проведения таких встреч Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека при поддержке механизмов специальных процедур. Средства на проведение ограниченного числа виртуальных встреч с государствами и другими заинтересованными сторонами с обеспечением устного перевода были бы разумной и эффективной инвестицией, и их следовало бы включить в регулярный бюджет Организации Объединенных Наций.

51. То же самое можно сказать и о тематических консультациях с государствами, подразделениями Организации Объединенных Наций, национальными правозащитными учреждениями, местными органами управления, гражданским обществом и экспертами, которые в нынешний период длительной глобальной неопределенности в отношении ограничений на поездки могли бы воспользоваться преимуществами очных, гибридных и виртуальных встреч, позволяющих расширить участие экспертов при меньших затратах.

52. С момента вступления в должность Специальный докладчик старался как можно лучше использовать такие возможности и в целях подготовки своих тематических докладов или обсуждения конкретных вопросов жилищных прав провел множество виртуальных консультаций и встреч с соответствующими

заинтересованными сторонами, на которых присутствовало большое количество участников. Например, для подготовки своих предстоящих тематических докладов о дискриминации в сфере жилья и пространственной сегрегации Специальный докладчик провел четыре виртуальные консультации с государствами и структурами Организации Объединенных Наций, организациями гражданского общества, адвокатами, судьями, управлениями по борьбе с дискриминацией, национальными правозащитными учреждениями, а также специальную консультацию с местными органами управления. На каждой из этих встреч присутствовало от 60 до 150 участников из разных регионов мира. Качество обмена мнениями в ходе этих консультаций было превосходным. Например, во время консультации с государствами и структурами Организации Объединенных Наций делегаты серьезно обсуждали тему, а некоторые государства дополнительно назначили для участия в консультациях экспертов из министерств, отвечающих за жилищные вопросы или городское планирование, либо представителей национальных органов по борьбе с дискриминацией. Все консультации были задокументированы в кратких отчетах³⁰.

53. В результате расширения охвата участников посредством проведения виртуальных встреч было дано беспрецедентное количество ответов на вопросники, опубликованные Специальным докладчиком. На нынешний призыв представить материалы по вопросам жилищной дискриминации и пространственной сегрегации уже поступило более 120 письменных ответов и присланных материалов. В результате такого благоприятного развития событий перед Специальным докладчиком и его небольшой, но преданной службой поддержки, разумеется, возникает необходимость решения проблем ограниченных возможностей, чтобы наилучшим образом использовать полученную ценную информацию. Ситуация подчеркивает необходимость обеспечения достаточной финансовой и кадровой поддержки экспертов ООН в области прав человека, у которых обычно имеется основная профессиональная работа помимо их функций в правозащитной системе Организации Объединенных Наций, исполнение которых не оплачивается и предполагается лишь в течение неполного рабочего дня.

54. Несмотря на активизацию использования цифровых технологий во время пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), важно не терять из виду тех отдельных людей, которые лишены возможности участвовать в виртуальных встречах. У многих жителей неформальных поселений нет доступа к стабильному электроснабжению, подключения к Интернету или компьютера. Пожилым людям и тем, кто не имеет формального образования, часто не хватает технических знаний для полноценного участия в событиях нового виртуального мира. У людей, живущих на улице и в лагерях для внутренне перемещенных лиц, часто имеется ограниченный или недостаточный доступ к цифровой связи либо к необходимому оборудованию и средствам. Более того, риск подвергнуться слежке, преследованиям и репрессиям для жертв, свидетелей, правозащитников и других лиц, сотрудничающих с должностными лицами Организации Объединенных Наций, к сожалению, возрос.

55. Доступ к общественным услугам является одним из основных компонентов права на достаточное жилище. В цифровую эпоху это означает также наличие доступа к Интернету в качестве общественной услуги и защиту от произвольного вмешательства в личную жизнь и жилище, как того требует международное право в области прав человека. Поскольку широкополосный доступ становится все более необходимым и востребованным для доступа к работе, образованию и административным услугам, а также для участия в социальной и культурной жизни, в результате пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) внимание оказалось привлечено к новому рубежу неравенства, которое ведет к дискриминационным результатам как на глобальном уровне, так и внутри стран.

³⁰ С отчетами о заседаниях и представленными материалами можно ознакомиться по адресу http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI_Segregation.aspx.

III. Проблемы в области реализации права на достаточное жилище

A. Разъяснение определений: выселение, перемещение, доступ к земле и уровень жизни

56. Право на жилище в узком смысле может означать право на убежище, понимаемое узко как физическая безопасность в виде крыши над головой. Однако не так право на жилище понимается в международном праве и развивающемся сравнительном правоведении, жилищной политике и практике. Вместо этого право на жилище стало пониматься как более широкое право на безопасность, а также достоинство жизни и принадлежности, той, что подразумевает множество элементов, начиная с того, что можно себе позволить и что доступно, и заканчивая культурным соответствием.

57. Несмотря на более широкое понимание права на жилище, два элемента требуют дальнейшего разъяснения. Во-первых, необходимо аналитически проработать различие между выселением и перемещением, а во-вторых, уточнить значение доступа к земле как важнейшего и основополагающего элемента права на достаточное жилище. Отсутствие достаточной ясности в отношении этих двух вопросов препятствует надлежащему развитию и применению права на достаточное жилище. Кроме того, существует настоятельная необходимость разъяснить смысл и цель права на достаточный жизненный уровень, которое является комплексной отраслью права, из которого вытекает право на жилище, особенно в контексте изменения климата.

58. В то время как перемещение предполагает более широкое явление, связанное с потерей земли, безопасности, среды обитания, средств к существованию и даже идентичности, выселение обычно представляет собой более узкую категорию лишения убежища или физической безопасности, которая, как правило, происходит в результате юридического или судебного процесса. Право на жилище в Организации Объединенных Наций, таким образом, в гораздо большей степени сосредоточено на принудительных выселениях в городских условиях, чем на перемещении. Хотя в Организации Объединенных Наций имеются и другие механизмы, занимающиеся вопросами перемещения, особенно более широкими проблемами прав человека, которые возникают в связи с внутренним перемещением, следует уделять больше внимания тому, чтобы право на жилище способствовало предотвращению перемещения, а также его последствий. Одна из основных причин этой необходимости заключается в том, что такие факторы, как изменение климата и конфликты, стали основными причинами, приводящими к перемещению населения³¹, причем в гораздо большей степени, чем это было в 2000 году, когда был учрежден мандат Специального докладчика по вопросу о жилище. Еще одна причина заключается в том, что внимание, сосредоточенное более узко только на выселении, как правило, пространственно ограничивается городскими районами, в то время как сосредоточение внимания на перемещении позволяет применять более широкий подход, в равной степени охватывающий пригородные, сельские и городские регионы, включая так называемые периферийные районы, которые городские географы именуют зонами «десакота»³². Такие районы все чаще составляют большинство в наиболее быстро урбанизирующихся странах. Таким образом, необходимо перестать связывать значение понятия «жилище» только с урбанизацией и шире рассматривать сферу защиты прав от выселения, с тем чтобы включить в нее и другие формы перемещения.

59. Доступ к земле имеет важнейшее значение для реализации права на достаточное жилище. Доступ к земле, тем не менее, часто является наиболее сложным вопросом и

³¹ См. URL: <http://www.internal-displacement.org/database>. Доля перемещений в результате конфликтов, катастроф и стихийных бедствий в последние десятилетия возрастает.

³² См. T.G. McGee, "The emergence of desakota regions in Asia: expanding a hypothesis", в *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, Norton Ginsburg, Bruce Koppel and T.G. McGee, eds. (Honolulu, University of Hawaii Press, 1991).

«узким местом» для большинства стран, которые сталкиваются с огромной нехваткой жилья, в том числе в связи с неформальными поселениями. Хотя в некоторых странах общественная собственность на землю сохранила свое значение, земля стала товаром и часто сосредоточена в руках узкой земельной элиты или монополизирована государственной олигархией, которая отказывает большинству населения в доступе к земле. Важно признать, что на уровне определения назрела необходимость уточнить статус понятия доступа к земле и указать на его отличие от более узкого права на частную собственность. Земля по-прежнему имеет решающее значение для строительства жилья и для полноценного проживания в нем, однако на нее по-прежнему распространяются две крайности: частная собственность на товар либо государственная монополия. Настоятельно необходимо выйти за рамки этих категорий и переосмыслить доступ к земле путем ее выведения из группы товаров³³. Необходимость действительно интегрировать право на землю в более широкий контекст экономических, социальных и культурных прав признана решением Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, который постановил подготовить проект замечания общего порядка о земле. Специальный докладчик надеется внести свой вклад в это дело и привлечь внимание к тесной взаимозависимости этого права с правом на достаточное жилище³⁴.

60. Наиболее важная задача, которую необходимо решить в отношении права на достаточное жилище, а также всех экономических, социальных и культурных прав, состоит в нахождении возможности их реализации таким образом, чтобы не усугублять, а смягчать последствия климатического кризиса. Если реализация прав ведет к росту потребления, к повышению ценности «культуры — идеологии потребительства»³⁵, к увеличению использования материалов и ресурсов, то результатом будет подрыв самого будущего во имя защиты прав. В этом процессе строительства жилья играет особенно важную роль, поскольку занимает центральное место в экономическом росте и развитии, а также ввиду своей высокой материалоемкости. Необходимо замыслить строительство жилья таким образом, чтобы оно не зависело от растущего потребления материалов и не захватывало все большей части пространства и природы. В действительности право на достаточное жилище представляет собой часть достаточного уровня жизни, как это отражено в названии мандата, однако достаточность уровня жизни должна пониматься не только как минимально низкий уровень, на который все должны иметь право (как это было до сих пор), но и как максимально высокий. Это означает, что уровень жизни — и жилье как его составляющая — можно понимать как нечто располагающееся в пределах этических, биологических и планетарных рамок. Технологические инновации, демократический контроль и переориентация ценностей крайне необходимы для создания альтернативных вариантов будущего, где возможен более устойчивый уровень жизни — включая и жилье — в определенных пределах.

В. Воздействие пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) на право на достаточное жилище

61. Мандат перешел к нынешнему Специальному докладчику в тот момент, когда кризис COVID-19 захлестнул большую часть мира. Этот кризис коренным образом повлиял на работу Специального докладчика, в том числе и на его творческие методы. Его первый тематический доклад был посвящен COVID-19 и праву на достаточное жилище и привлек внимание к непропорционально негативному воздействию пандемии на маргинализированные сообщества, включая расовые, этнические и другие меньшинства, женщин и детей; к неустойчивому характеру временных мер по

³³ О последних исследованиях, в которых содержится призыв к пересмотру собственности на землю как товар, см. Olivier De Schutter and Balakrishnan Rajagopal, eds., *Property Rights from Below: Commodification of Land and the Counter-Movement* (London and New York, Routledge, 2019).

³⁴ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCR-draft-GC-land.aspx>.

³⁵ См. Leslie Sklair, "Culture-ideology of consumerism" in *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, George Ritzer, ed. (Hoboken, United States of America, Wiley-Blackwell, 2012).

обеспечению права на жилище, в том числе мораториев на выселение; и к сохраняющимся свидетельствам многочисленных принудительных выселений в период пандемии³⁶. В этом докладе он вынес ряд конкретных рекомендаций — от необходимости наличия подробных данных до экономических мер для арендаторов и специальных мер для бедных стран. Специальный докладчик с сожалением отмечает, что на сегодняшний день большинство государств выполнили очень немногие из его рекомендаций.

62. Спустя более года жизни в условиях пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) глобальный кризис далек от завершения и в результате в ближайшие годы приведет к глубоким проблемам в области реализации всех экономических, социальных и культурных прав, включая право на жилище. Неодинаковая и крайне неравномерная доступность вакцин для стран с ограниченными ресурсами и малым влиянием привела не только к росту показателей смертности и распространения инфекции; это способствовало разрушению инфраструктуры здравоохранения в ряде стран — «вакцинному апартеиду», как назвал его Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения³⁷. Пандемия также привела к введению режима изоляции, комендантского часа и ограничений свободы, а также к росту экономических и социальных потерь. Никогда еще дом не был столь важен для здоровья, поскольку люди были вынуждены находиться в карантине, а отсутствие достойного жилья, в том числе отсутствие безопасности для многих женщин, нехватка чистой воды, а также отсутствие защищенности имущественных прав от выселений стали самыми важными элементами в борьбе с COVID-19. Предстоящий путь представляется крайне зыбким, а финансовые, политические и социальные ресурсы, необходимые для полного восстановления и реконструкции после глобального кризиса, еще не сформированными, если только вновь не будет подтверждена приверженность мерам реагирования на пандемию, ориентированным на соблюдение прав человека и основанным на Целях в области устойчивого развития, в рамках которых обеспечение жильём станет центральным элементом восстановления³⁸.

С. Дискриминация и пространственная сегрегация

63. Дискриминация в отношении жилья является важной проблемой, которая не потеряла своей актуальности с момента учреждения мандата в 2000 году. Государства отметили это вызывающее беспокойство обстоятельство при учреждении мандата, поскольку в его официальном названии содержится прямая ссылка на то, что мандатарий должен сосредоточить внимание не только на праве на достаточное жилище, но и на «недискриминации в этом контексте». Это один из немногих мандатов специальных процедур, в названии которого содержится такая прямая ссылка. Несмотря на такое первостепенное значение, ни к дискриминации, ни к пространственной сегрегации, по мнению Специального докладчика, не было проявлено надлежащего и полноценного внимания ни со стороны государств, ни со стороны самих специальных докладчиков.

64. Поэтому Специальный докладчик решил посвятить свои следующие два доклада Генеральной Ассамблее и Совету по правам человека вопросам о дискриминации и пространственной сегрегации, поскольку они воздействуют на право на достаточное жилище. Работа, проведенная его предшественниками, служит важной основой для этих усилий, включая раннюю работу Раджиндара Сачара в 1990-е годы, а также руководящие принципы осуществления права на достаточное жилище, изданные его предшественницей Лейлани Фарха. Дискриминация в отношении права на достаточное жилище также была одной из тем, которая освещалась во многих докладах о посещении стран и в докладах, посвященных дискриминации в области

³⁶ A/75/148.

³⁷ См. URL: <http://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/world-has-entered-stage-vaccine-apartheid-who-head-2021-05-17/>.

³⁸ Maimunah Mohd Sharif and Balakrishnan Rajagopal, “Opinion: Housing must be at the heart of the COVID-19 response and recovery”, Devex, 30 October 2020.

жилья в отношении конкретных групп, таких как женщины, инвалиды и коренные народы.

65. Дискриминация лежит в основе отказа в праве на достаточное жилище, поскольку расовые и этнические меньшинства, коренные народы, женщины, пожилые люди, сообщества лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров, квиров и интерсексов, а также рабочие-мигранты сталкиваются с огромными препятствиями в доступе к жилью. Пространственная сегрегация часто существует параллельно с крайне неравным, дискриминационным доступом к целому ряду прав человека, включая, например, права на доступ к питьевой воде, санитарным услугам, работу, образование, здравоохранение, физическую неприкосновенность и передвижение. Неравенство в сфере безопасности, охраны правопорядка и доступа ко всем государственным услугам не является чем-то необычным во многих городах и населенных пунктах. Слишком часто степень защиты и доступа к правам, которыми пользуются маргинализированные лица и группы, зависит от места их проживания.

66. Вопрос о пространственной сегрегации, по мнению Специального докладчика, не получил достаточного внимания. Этот вопрос важен не только для стран, переживающих наследие расовой дискриминации, таких как США, и апартеида, таких как Южная Африка. По мере стремительного развития урбанизации во всем мире во многих местах возникают модели пространственной сегрегации, а в Израиле и на оккупированной палестинской территории становятся очевидными признаки новых форм апартеида. Проводимую ныне политику, законы и нормативные акты, которые, будь то преднамеренно либо непреднамеренно, порождают и закрепляют такую сегрегацию, необходимо изучить, понять и отменить.

67. Дискриминация и сегрегация укореняют разделение между сообществами и затрудняют достижение значимого прогресса в реализации права на достаточное жилище и других прав человека. Рост глобальных движений за расовую справедливость в последнее десятилетие наглядно иллюстрирует необходимость решения проблемы огромного неравенства между бедными сообществами и очень богатыми, а также между расовыми, этническими и религиозными группами. Государствам отводится важная роль в ограничении дискриминации в жилищной сфере и решении проблемы пространственной сегрегации с помощью политики и законодательства. Преднамеренная дискриминация и сегрегация являются серьезными нарушениями прав человека, а зачастую и гуманитарного права. Кроме того, государства несут четкие правовые обязательства по борьбе с дискриминацией и сегрегацией, даже если у самих государств отсутствуют намерения дискриминировать, но при этом дискриминация или сегрегация представляют собой результат действий или бездействия других сторон, находящихся под их влиянием или контролем. Государствам также отведена важная роль в обеспечении доступа к правосудию и эффективным средствам правовой защиты от дискриминации и пространственной сегрегации, а также в обеспечении того, чтобы их политика и законы не приводили к сегрегации и дискриминации, в том числе в области зонирования, пространственного планирования и осуществления проектов.

D. Изменение климата и соответствующее правозащитным нормам жилье, устойчивое к стихийным бедствиям

68. Возможно, самой серьезной проблемой на глобальном уровне для права на жилище является изменение климата. Повышение уровня моря, деградация и непригодность земель к использованию, ослабление продовольственной и водной безопасности, а также усиление миграции внутри стран и через границы — все это важные проблемы, которые вызовут насущные вопросы о том, как и где разместить многие миллионы затронутых ими людей, и поиски ответов на них могут занять длительное время. Связанным с этим и также важнейшим вопросом является вызванное изменением климата перемещение целых сообществ, которое может происходить либо недобровольно в результате принудительного переселения, либо в результате добровольной смены места жительства. В любом случае наличие земли и жилья, а также услуг, необходимых для выживания человека, таких как вода и энергия,

имеют решающее значение. Хотя предшественница Специального докладчика, Ракель Рольник, много лет назад, в 2009 году, выпустила доклад об изменении климата и праве на достаточное жилище³⁹, сейчас известно гораздо больше о климатическом кризисе и его последствиях, а также о срочной необходимости борьбы с ними в свете недавно появившихся норм международного права. Намного больше известно и о вторичном перемещении, например которое непропорционально сильно затрагивает тех, кто ранее уже был перемещен в результате стихийных бедствий.

69. Защитники жилищных прав часто пытаются отстаивать минимальные размеры этажей во избежание перенаселенности и в целях обеспечения достойных условий жизни. Они поступают правильно, однако пришло время задуматься о том, что расточительность и неустойчивость жилищного строительства подрывают возможность обеспечить достойным жильем других людей и усугубляют воздействие нынешнего климатического кризиса. На вопросе о том, что представляет собой достойный уровень жизни в контексте климатического кризиса и что это в свою очередь означает для реализации права на достаточное жилище, будут сосредоточены усилия в работе Специального докладчика. Множество стихийных бедствий, на которые реагирует гуманитарное сообщество, по своей частоте и силе также связаны с продолжающимся кризисом в результате изменения климата; в действительности большинство людей, которые в настоящее время являются перемещенными лицами, оказались в такой ситуации не из-за конфликта (в узком понимании), а, как показывают данные, из-за стихийных бедствий⁴⁰.

70. Очевидно, что жилье должно быть устойчивым к стихийным бедствиям, с тем чтобы можно было справляться с проблемами в результате изменения климата. Любое устойчивое жилье должно соответствовать правозащитным нормам, чтобы обеспечивать полноценное участие общин в планах смены места проживания и переселения, смягчение любых негативных последствий, связанных с самим строительством жилья, без дискриминации, а также равное распределение выгод и бремени, связанных с изменением климата. Основной заботой для всех государств является вопрос о том, как строить и поддерживать сообщества таким образом, чтобы создавать рабочие места и обеспечивать экономическое, экологическое и общественное благополучие, избегая при этом политической поляризации. В массе вопросов, от экономической географии и городского дизайна до использования все более устойчивых материалов для строительства зданий, вопросы жилья будут играть центральную роль в том, как мир адаптируется к проблемам изменения климата.

Е. Конфликт, перемещение населения и гуманитарное реагирование на проблему жилья

71. Основное внимание в работе Специального докладчика будет сосредоточено на праве на жилище и его связи с гуманитарным правом и гуманитарным реагированием. Существуют многочисленные совпадения и пересечения в областях гуманитарной деятельности, прав человека и развития, особенно в контексте перемещений, вызванных конфликтами, и гуманитарного реагирования на ожесточенные конфликты. Существуют также новые направления международного права, включая международное уголовное право, которые указывают на то, что систематические или широко распространенные нарушения экономических, социальных и культурных прав, например нарушение права на жилище, принудительное перемещение и разрушение жилища, могут приводить к ответственности государства и уголовной ответственности отдельных лиц. Поэтому ключевое внимание следует направить на те области и проблемы, которые возникают в результате все более связанного с урбанизацией внутреннего перемещения, что создает проблемы во взаимоотношениях между перемещенными общинами и принимающими общинами, а также в обеспечении инфраструктуры и услуг. Важно сосредоточить внимание на практике и

³⁹ A/64/255.

⁴⁰ См. URL: <http://www.internal-displacement.org/database>.

механизмах обеспечения жильем, которые ориентированы на долгосрочные решения вопроса для городских внутренне перемещенных лиц. Важно также, как поступают многие после Всемирного саммита по гуманитарным вопросам⁴¹, продвигать подходы, в рамках которых упор делается на то, что с учетом все более городского характера поселений и расселения внутренне перемещенных лиц поиски долгосрочных решений проблемы убежища и жилья должны подразумевать переосмысление концепции устойчивости, придавать особое значение непрерывности гарантий владения и практике, установившейся в данных районах, что способствует объединению участников сферы гуманитарной деятельности и развития с местными органами управления. Такие подходы должны опираться на право на достаточное жилище, быть инклюзивными и акцентировать внимание на более общих потребностях принимающих сообществ в широком понимании, где проживают перемещенные лица.

72. Имеются некоторые показатели, вызывающие удовлетворение, например тот факт, что крупные агентства в сфере развития теперь готовы рассматривать вопросы перемещения как часть более широкой программы экономического восстановления и реконструкции, в рамках которой уделяется внимание внутренне перемещенным лицам и принимающим сообществам в широком понимании⁴². Тем не менее они по-прежнему представляют собой исключение, и зачастую проводимая теми же самыми учреждениями неолиберальная политика им противоречит. В связи с этим дополнительной ключевой задачей является не только обеспечение в рамках гуманитарного реагирования недискриминации и минимальных стандартов в отношении права на достаточное жилище и других прав человека, но и гарантия того, что люди, размещенные во временном жилье, не окажутся в нем на долгие годы. Стратегии возмещения ущерба должны работать на опережение и учитывать право на жилище в ситуациях постконфликтного восстановления. Помимо предотвращения перемещения, необходимо находить более эффективные решения, основанные на соблюдении прав человека, с тем чтобы перемещенные лица имели возможность доступа к достойному жилью на долгосрочной основе по доступным ценам.

Е. Переселение и смена места жительства: необходимость руководящих принципов

73. Выселения являются одной из основных причин нарушений права на достаточное жилище. Способы предотвращения выселений и перемещений при обеспечении при этом права оставаться на месте и права на проведение консультаций перед выселением вполне установлены в политике и законодательстве, даже если на практике их слишком часто игнорируют. Тем не менее в большинстве случаев сам акт выселения сопровождается негативными последствиями, поскольку за ним не следуют переселение и реабилитация. Большая часть разработок политики в области переселения и реабилитации, которыми занимаются ведущие агентства в сфере развития, например Всемирный банк, сосредоточены на определении стандартов и политики, которым необходимо следовать после выселения, чтобы жизнь выселяемых людей не скатывалась в нищету и не становилась хуже, чем раньше. В условиях изменения климата переселение приобретает важную роль, поскольку многие сообщества, пострадавшие от повышения уровня моря или от того, что земля стала непригодной для жизни, стремятся сменить место жительства. Эти смены мест жительства также происходят на основе национальных или местных политики и законов, которые стремятся обеспечить равенство условий жизни и обращения с людьми в периоды до и после смены места жительства, и между ними.

⁴¹ См. URL:

https://static1.squarespace.com/static/56340b91e4b017e2546998c0/t/582a852b9de4bb86345bb0c3/1479181612469/WHSummit_DranStatement_Final.pdf.

⁴² См., например, World Bank, *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts* (Washington, D.C., 2017).

74. Несмотря на наличие значительной судебной практики, национальных законов и политики в отношении переселения и смены места жительства, в том, что касается прав человека на глобальном уровне, никогда не существовало четких руководящих принципов по этим вопросам. Отсутствие таких международных руководящих принципов приводит к вопиющим различиям в подходах, касающихся критериев, на основании которых лица считаются пострадавшими в результате осуществления проекта, компенсации за потерю прав на землю и жилище, требований в отношении надлежащей процедуры при выселении, консультаций, участия и согласия при смене и выборе места жительства, а также механизмов распределения выгод, помимо прочего. В результате опыт переселений, смены места жительства и обновления условий жизни, зарегистрированный в слишком многих странах, свидетельствует о серьезных нарушениях законодательства в области прав человека и противоречит целям развития, включая Цели в области устойчивого развития, которые государства поставили перед собой. Несмотря на использование применительно к переселению и реабилитации стандартов, разработанных некоторыми агентствами, например Всемирным банком, большинство проектов, в которых участвуют двусторонние или многосторонние финансирующие организации, не выглядят образцом для подражания, когда речь заходит о соответствии их политики в отношении переселения и смены места жительства международным стандартам в области прав человека. Существует настоятельная необходимость в разработке набора руководящих принципов, которыми можно было бы руководствоваться при переселении и смене места жительства, в целях обеспечения их соответствия не только Целям устойчивого развития, но и международному праву в области прав человека.

G. Переосмысление управления земельными ресурсами, отчуждения собственности и солидарной экономики

75. Ранее землепользование в большинстве стран мира основывалось на плюрализме, взаимопонимании между соседними группами и теми, кто жил совместно, до тех пор пока в результате укрепления колониальных и постколониальных режимов плюралистические механизмы землепользования, плюралистические формы землевладения и совместного проживания не были ликвидированы и заменены взаимоисключающими системами землевладения. В большинстве стран Африки к югу от Сахары, например, государственные режимы укрепили свой контроль над землей и ликвидировали множественные формы землевладения, начиная с середины 1970-х годов⁴³. Ключевым инструментом права и планирования, используемым государствами для этой цели, является отчуждение собственности, также известный как «изъятие», принудительное приобретение или простое использование полномочий в сфере регулирования для ограничения или упразднения частной собственности. Хотя осуществление государственной власти для регулирования частной собственности имеет решающее значение для обеспечения ее распределения и предотвращения злоупотреблений ею, стирание государственными режимами плюралистических механизмов владения недвижимостью зашло слишком далеко и в противоположном направлении. Аналогичным образом захват земель сельскохозяйственным бизнесом и другими предприятиями подрывает гарантии владения землей и способствует перемещению населения и принудительным выселениям.

76. Большинство крупномасштабных выселений общин, особенно сельских общин и общин коренных народов, а также лиц, проживающих в неформальных поселениях, происходит в результате отчуждения собственности в той или иной форме. Противодействие выселениям со стороны общественных движений привело к созданию на глобальном уровне новых норм международного права, с помощью которых общины коренных народов и крестьян стремятся наделить коллективными

⁴³ Liz Alden Wily, “Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, Nos. 3–4 (2012).

правами и восстановить коллективный контроль над земельными ресурсами, которые обеспечивают их жизнь⁴⁴.

77. Борьба против принудительных выселений, которые являются одной из основных причин нарушений права на достаточное жилище, не даст реальных результатов при отсутствии воли к переосмыслению управления земельными ресурсами. Это подразумевает критическую переоценку отчуждения собственности как правовой доктрины и практики, расширение коллективных прав маргинализированных сообществ в городских и сельских районах и создание с помощью такого расширения прав и возможностей основы для новой солидарной экономики, в рамках которой люди и планета ценятся больше, чем прибыли. Основа для таких коллективных движений уже существует в виде городских кооперативов, общинных земельных фондов и механизмов совместного управления землей и ресурсами⁴⁵. Они предусматривают общественное строительство жилья и коммунальные формы владения. Необходим некий способ более твердого закрепления этого экспериментального опыта в развивающихся нормах международного права, особенно в рамках прочной основы, которую обеспечивают экономические, социальные и культурные права, включая право на достаточное жилище.

Н. Недорогое и доступное жилье и роль государственных и частных субъектов

78. Работа предшественников Специального докладчика Ракель Рольник и Лейлани Фарха заложила основу для критической оценки роста финансовой составляющей жилищного строительства и роли, которую играют крупные глобальные частные фирмы, например Blackstone Group, в создании поводов для выселений и кризиса доступности жилья в городах⁴⁶. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и развитие норм частного корпоративного поведения в рамках международного права начали закладывать основу для возникновения ответственности государственных и частных субъектов за вред, причиненный деяниями в частном порядке. Опираясь на эту важную работу, нынешний Специальный докладчик считает, что настало время для переоценки роли государственных и частных субъектов в обеспечении того, чтобы жилье оставалось недорогим и доступным.

79. В большинстве богатых стран и стран со средним уровнем дохода возник кризис доступности жилья, и арендаторы во многих городах с трудом могут позволить себе снять жилье. Инициативы по борьбе с кризисом доступности жилья привели в последние годы к принятию на местном уровне мер, направленных на введение ограничений на рыночное формирование арендной платы, например, временному замораживанию роста арендной платы в Берлине⁴⁷. В то же время во многих странах фонд социального и государственного жилья для малообеспеченных домохозяйств сократился или был продан частным структурам, что превратило кризис задолженности местных и региональных правительств в жилищный кризис. Даже в странах с большим фондом социального жилья, таких как Франция, не хватает социального жилья для наиболее нуждающихся.

80. Круг всех частных субъектов — застройщиков, финансистов, банкиров и кредитных учреждений, а также бесчисленного множества промежуточных рыночных институтов, занимающихся сделками с недвижимостью, — необходимо переоценить

⁴⁴ Примерами этого служат Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах.

⁴⁵ Sheila R. Foster, "Urban commons, property, and the right to the city", в *Property Rights from Below*, Olivier De Schutter and Balakrishnan Rajagopal, eds.

⁴⁶ См. A/HRC/10/7; A/67/286; A/HRC/34/51; и Raquel Rolnik, *Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance* (London and New York, Verso, 2019).

⁴⁷ David Madden and Alexander Vasudevan, "Berlin's rent cap, though defeated in court, shows how to cool overheated markets", *The Guardian*, 23 April 2021.

на предмет соблюдения ими прав человека в свете новых норм международного права. Аналогичным образом деятельность государственных поставщиков жилья, включая специализированные жилищные агентства, которые во многих странах существуют в виде полугосударственных или полугосударственных/частных фирм, также необходимо тщательно оценить, с тем чтобы определить, выполняют ли они свои обязательства по международному праву в области прав человека, обеспечивая недорогое и доступное жилье.

IV. Дальнейшие действия и выводы

81. В настоящем докладе Специальный докладчик подчеркивает необходимость более подробно остановиться на значении некоторых ключевых терминов, связанных с правом на жилище, таких как достаточный уровень жизни. Он перечисляет семь приоритетов, которыми будет руководствоваться в своей работе: а) воздействие пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) на право на достаточное жилище; b) дискриминация и пространственная сегрегация; c) изменение климата и соответствующее правозащитным нормам жилье, устойчивое к стихийным бедствиям; d) конфликт, перемещение населения и гуманитарное реагирование на проблему жилья; e) разработка руководящих принципов, касающихся переселения и смены места жительства; f) управление земельными ресурсами, отчуждение собственности и солидарная экономика; и g) роль государственных и частных субъектов в обеспечении недорогого и доступного жилья.

82. Он оценивает достижения сменявших друг друга специальных докладчиков с момента учреждения мандата, в частности разработку руководящих принципов и руководящих указаний, касающихся выселений и перемещений по причинам развития, гарантий владения жильем и осуществления права на достаточное жилище, а также их вклад в защиту и реализацию прав человека посредством подготовки тематических докладов, посещений стран, направления сообщений, ведения общественной пропаганды и правозащитной дипломатии. Специальный докладчик подчеркивает сохраняющуюся необходимость выполнения рекомендаций и принятия последующих мер по ним со стороны государств, учреждений Организации Объединенных Наций и других субъектов, а также обращает внимание на постоянно действующие финансовые и другие ограничения, которые испытывают в связи с этим механизмы специальных процедур.

83. Подчеркивая важность личного диалога и необходимость скорейшего возобновления посещений стран, Специальный докладчик обращает внимание на дополнительные возможности для правозащитной дипломатии, конструктивного диалога, повышения осведомленности о правах человека и отстаивания общественных интересов, которые открывают виртуальные и гибридные встречи. Он делится своим опытом проведения более инклюзивных консультаций с гражданским обществом, государственными чиновниками на национальном и местном уровнях, правозащитными органами и другими заинтересованными сторонами посредством виртуальных встреч. Признавая ограничения виртуальных диалогов и цифровую изоляцию, он делится передовым опытом использования виртуальных встреч для более глубокого и инклюзивного диалога.

84. Специальный докладчик отмечает сохраняющуюся важность того, чтобы механизмы специальных процедур могли публично ставить вопросы о ситуациях, вызывающих серьезную обеспокоенность, для своевременного предотвращения нарушений прав человека и исполнения своей функции раннего предупреждения.

85. Специальный докладчик рекомендует:

а) расширить возможности Специального докладчика и других экспертов Организации Объединенных Наций в области прав человека по

реагированию на сообщения и обеспечить обучение и повышение осведомленности по вопросам их тематической работы, что позволит им участвовать в более стабильной последующей деятельности;

b) государствам содействовать участию экспертов национальных правительств, работающих на федеральном, региональном и местном уровнях, наряду с дипломатами из Женевы, занимающимися вопросами прав человека, в тематических консультациях или двусторонних встречах с использованием новых виртуальных возможностей;

c) улучшить информационно-технологическую поддержку механизмов специальных процедур, включая предоставление платформы для проведения многоязычных виртуальных встреч неофициального характера;

d) обеспечить услуги устного перевода для проведения виртуальных консультаций и встреч экспертов Организации Объединенных Наций в области прав человека, чтобы они могли полноценно использовать новые цифровые возможности при взаимодействии с национальными и местными субъектами в рамках правозащитной дипломатии, повышения осведомленности, консультаций или реагирования на запросы о технической консультации.
