



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/51
25 January 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят седьмая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище
как компоненту права на достаточный жизненный уровень
г-на Милуна Котари, представленный в соответствии
с резолюцией 2000/9 Комиссии

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сводное резюме		3
Введение	1 - 11	4
I. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ	12 - 55	6
А. Источники права	13 - 22	7
В. Толкование правовой концепции прав на жилище	23 - 55	9

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
II. ПРИОРИТЕТНЫЕ ВОПРОСЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ	56 - 86	21
A. Глобализация и право на достаточное жилище	56 - 61	21
B. Питьевая вода как право человека	62	23
C. Нищета и ее влияние на осуществление права на жилище	63 - 65	24
D. Гендерная дискриминация в отношении прав на жилище и землю	66 - 68	25
E. Дети и права на жилище	69 - 72	26
F. Принудительные выселения	73	27
G. Права коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, на жилище и землю	74 - 76	28
H. Применимость и возможность рассмотрения в судебном порядке на национальном уровне	77 - 86	29
III. МЕРЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРАВ НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ	87 - 107	33
A. Подход и методология, предложенные Специальным докладчиком	87 - 89	33
B. Сотрудничество с правительствами	90	33
C. Международное сотрудничество	91 - 96	34
D. Сотрудничество с международными и региональными финансовыми и экономическими учреждениями	97	36
E. Сотрудничество с органами и механизмами Организации Объединенных Наций по правам человека	98 - 104	37
F. Сотрудничество с гражданским обществом	105 - 107	39
IV. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	108 - 110	40

Сводное резюме

Развитие права человека на достаточное жилище как правового средства и средства защиты получило новый импульс в последние десятилетия, особенно в результате последовательной деятельности гражданского общества. Связанное с этим включение данного права в программу по правам человека Организации Объединенных Наций, а также Повестку дня Хабитат в качестве ключевого компонента обеспечило его признание в качестве одного из основных прав человека. Итогом этого в свою очередь явилось признание системы прав на жилище, а также исключительно важного значения гендерной проблематики и вопросов прав на жилище.

Однако несмотря на вышесказанное, очевидным является тот факт, что в реальной жизни наблюдается ухудшение общей жилищной ситуации для большинства неимущих и уязвимых групп. Согласно имеющимся оценочным статистическим данным, по меньшей мере 100 млн. человек населения земного шара вообще не имеют никакой крыши над головой. В мире наблюдается рост количества бездомных. В целом в мире на улицах живет от 30 до 70 млн. детей. Дальнейшему ухудшению подобной ситуации способствует тенденция все более быстрой урбанизации, особенно в Африке и Юго-Восточной Азии, а также увеличение масштабов нищеты в странах с преобладающим сельским населением.

На фоне подобного положения дел, а также ввиду предстоящего обзора выполнения Повестки дня Хабитат 1996 года на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи в июне 2001 года, необходимым и своевременным оказалось учреждение Комиссией по правам человека в ее резолюции 2000/9 мандата Специального докладчика по вопросу о праве на надлежащее жилище. Специальный докладчик намерен в рамках своего мандата содействовать более широкому осуществлению и применению права на надлежащее жилище на основе конструктивного подхода, связанного с сокращением разрыва между юридическим признанием и практикой и поиском решений острых глобальных жилищных проблем и улучшением нищенских условий жизни.

В этом предварительном докладе, состоящем из четырех частей, излагается план работы Специального докладчика. Во введении говорится о мандате и концептуальном подходе. Первый раздел посвящен юридическому статусу данного права, а также обзору прошлой и текущей работы как в рамках механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека, так и за их пределами. Во втором разделе определяются препятствия к осуществлению данного права и указываются вопросы, заслуживающие дальнейшего анализа, особенно связи, существующие между правом на достаточное жилище и процессами глобализации. В третьем разделе определяются и рассматриваются те меры, которые необходимо принять государствам-членам, международным учреждениям и

гражданскому обществу в целях более широкого осуществления данного права. Заключительная часть доклада содержит предварительные рекомендации, предназначенные для рассмотрения Комиссией.

Введение

1. На своей пятьдесят шестой сессии Комиссия по правам человека приняла 17 апреля 2000 года резолюцию 2000/9, в которой она постановила назначить на трехлетний срок специального докладчика с мандатом, основное внимание в котором будет уделено надлежащему жилищу как компоненту права на достаточный жизненный уровень, как это отражено в пункте 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека, в пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в пункте 3 статьи 27 Конвенции о правах ребенка, а также праву на недискриминацию, как оно отражено в пункте 2 h) статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и в подпункте e) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

2. Специального докладчика просили: а) представить доклад о положении в странах мира с реализацией прав, имеющих отношение к мандату; б) содействовать по возможности сотрудничеству между правительствами и оказанию им помощи в их усилиях по обеспечению этих прав; в) учитывать гендерную проблематику; г) наладить регулярный диалог и обсудить возможные направления сотрудничества с правительствами, соответствующими договорными органами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, международными организациями по вопросам обеспечения права на жилище, в частности с Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦООННП Хабитат), неправительственными организациями и международными финансовыми учреждениями, а также подготовить рекомендации по осуществлению соответствующих прав; д) определить возможные виды и источники финансирования соответствующих консультативных услуг и технического сотрудничества; е) содействовать, когда это необходимо, учету вопросов, связанных с соответствующими миссиями Организации Объединенных Наций, присутствию на местах и деятельности страновых отделений; и г) представить Комиссии годовой доклад о деятельности по выполнению своего мандата.

3. На своей пятьдесят шестой сессии Комиссия приняла также резолюцию 2000/13, озаглавленную "Равенство женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равные права на владение имуществом и достаточное жилище", в которой, в частности, она призвала все договорные органы по правам человека, специальные процедуры и другие правозащитные механизмы при осуществлении своих мандатов

регулярно и систематически принимать во внимание гендерную проблематику, в том числе с учетом настоящей резолюции.

4. Право на достаточное жилище, а также другие экономические, социальные и культурные права необходимо рассматривать в контексте сегодняшней реальности, когда от одной пятой до одной четвертой населения мира живут в условиях крайней нищеты. Из 6 млрд. мирового населения 2,8 млрд. человек живут менее чем на два доллара в день, а 1,2 млрд. человек - менее чем на один доллар в день. Женщины составляют 70% лиц, живущих в условиях крайней нищеты. Большая часть неимущего населения вынуждена жить, не имея доступа к таким основным средствам существования, как продукты питания, одежда и жилье.

5. Согласно данным ЦООННП, в странах Юга 600 млн. городских жителей живут в переполненных жилищах низкого качества, не имеющих необходимого водоснабжения, санитарных условий, систем стока и сбора мусора, в результате чего их жизнь и здоровье подвергаются постоянной опасности. В аналогичных условиях живет более 1 млрд. населения сельских районов.

6. Бездомные люди - это не только явление, характерное исключительно для развивающихся стран, и их доля составляет, например, 1,5-2,5 человека на 1 000 населения в Соединенных Штатах Америки и от 4 до 12 человек на 1 000 жителей во Франции, Германии и Соединенном Королевстве.

7. Тем не менее статистические данные не охватывают в полной мере глобальную жилищную ситуацию. Действительно, более четкое понимание уровня жилищных условий достигается посредством учета следующих современных видов жилищ, находящихся в бедственном состоянии: трущоб и скваттерских поселений; старых автобусов; паромных контейнеров; мостовых; железнодорожных платформ; окраин улиц и дорог; подвалов; лестничных клеток; крыш; лифтовых шахт; кладовок; картонных коробок; пластиковых покрывал; жилищ из алюминиевых и оловянных листов.

8. Учитывая масштаб данной проблемы, суть и исходная концепция мандата Специального докладчика заключаются в том, что лишь система прав человека, в целом, и подход на основе прав на жилище и землю, в частности, могут обеспечить радикальные и систематические изменения, которые необходимы для решения того кризиса, с которым сталкивается человечество. С учетом всеобъемлющей правовой основы права на жилище (см. раздел А ниже), а также широкомасштабных действий гражданского общества как на

концептуальном, так и практическом уровне, Специальный докладчик хотел бы предложить следующее рабочее определение права на достаточное жилище:

"Право человека на достаточное жилище - это право каждой женщины, каждого мужчины, молодого человека и ребенка на получение и поддержание безопасного жилища, а также общинного окружения для жизни в условиях мира и достоинства"¹.

9. Данное определение включает широкое толкование права на жилище, при этом учитывается огромное значение этого права человека для жизни миллионов людей во всем мире, и оно полностью соответствует неделимому характеру прав человека. В течение срока действия его мандата Специальный докладчик намерен оценить на практике эту глобальную концепцию права на жилище и дать подробное описание сути мероприятий на уровне государства и гражданского общества, которые необходимы для охраны, поощрения, уважения и, там где это необходимо, восстановления права на надлежащее жилище.

10. Специальный докладчик хотел бы признать значение тех уроков, которые он извлек благодаря внимательному изучению работы Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, а также Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Он вдохновлен конструктивным подходом Комитета к его отношениям с государствами, и он ожидает установления тесных рабочих отношений с Комитетом.

11. После своего назначения Специальный докладчик встретился с Верховным комиссаром и заместителем Верховного комиссара по правам человека. Он признателен за их рекомендации и содействие. Специальный докладчик признателен также за поддержку со стороны Международной коалиции Хабитат и ее Комитета по жилищным и земельным правам, а также Международного комитета НПО по правам человека в области торговли и инвестирования (МКПЧТИ).

I. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ

12. После провозглашения Всемирной декларации прав человека (ВДПЧ) в 1948 году право на достаточное жилище было должным образом признано в многочисленных международных договорах. В пункте 1 статьи 25 Декларации говорится:

¹ Данное определение было сформулировано на основе той деятельности, которая проводится в рамках Индийской национальной кампании по правам на жилище, Международной коалиции Хабитат и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

"Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам". В настоящем обзоре рассматриваются положения международных договоров по правам человека, других деклараций и руководящих принципов, а также события в рамках механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека и за их пределами, которые способствовали разъяснению юридического статуса права на достаточное жилище.

А. Источники права

13. На основе положений, содержащихся в ВДПЧ, право на достаточное жилище получило дальнейшее развитие и подтверждение в принятом в 1966 году Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП). В пункте 1 статьи 11 Пакта говорится: "Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии".

14. Право на достаточное жилище признается также в нескольких других международных договорах, центральным элементом которых является необходимость охраны прав конкретных групп. В статье 14.2 h) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год) говорится: "Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в сельских районах, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин их участие в развитии сельских районов и в получении выгод от такого развития, и, в частности, обеспечивают таким женщинам право ... h) пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями, санитарными услугами, электро- и водоснабжением, а также транспортом и средствами связи".

15. В статье 16.1 Конвенции о правах ребенка (1989 год) говорится: "Ни один ребенок не может быть объектом произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконного посягательства на его честь и репутацию". В статье 27.3 говорится: "Государства-участники в соответствии с национальными

условиями и в пределах своих возможностей принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права, и, в случае необходимости, оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем".

16. В статье 21 Конвенции о статусе беженцев (1951 год) предусматривается: "Поскольку жилищный вопрос регулируется законами или распоряжениями или находится под контролем публичной власти, Договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах".

17. Статья 5 е) iii) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год) обязывает государства "запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления... е)... iii) права на жилище".

18. В статье 17.1 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 год) говорится: "Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательством на неприкосновенность его жилища или тайны его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию".

19. В статье 43.1 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год, в настоящее время еще не вступила в силу) говорится: "Трудящиеся-мигранты пользуются равным режимом с гражданами государства работы по найму в отношении... d) обеспечения жильем, в том числе жильем, предоставляемым по программам социального обеспечения, и защиты от эксплуатации через арендную плату за жилье".

20. Различные ссылки и положения в отношении прав на жилище и землю и условий жизни, хотя и не являющиеся юридически обязательными, содержатся в многочисленных международных декларациях и рекомендациях. Особое значение среди них имеют: Декларация прав ребенка (1959 год, принцип 4), Рекомендация 115 Международной организации труда (МОТ) о жилищном строительстве для трудящихся (1961 год, раздел II, пункт 2; раздел III, пункт 8.2 b); раздел VI, пункт 19; и Предложения относительно методов применения, раздел I, пункт 5), Декларация социального прогресса и развития

(1969 год, часть II, статья 10), Декларация о правах умственно отсталых детей (1975 год, статья 9), Ванкуверская декларация по населенным пунктам (1976 год, раздел III.8 и глава II.A3), Декларация ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках (1978 год, статья 9.2), Рекомендация 162 МОТ о пожилых трудящихся (1980 год, раздел II, пункт 5 g), Декларация о праве на развитие (1986 год, статья 8.1).

21. Вопросы, связанные с правом на надлежащее жилище, затрагивались также в декларациях и программах действий, принятых на нескольких глобальных конференциях и встречах на высшем уровне Организации Объединенных Наций, которые были проведены в последнее десятилетие, в том числе Повестке дня на XXI век, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (1992 год), Копенгагенской декларации и программе действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (1995 год), Пекинской декларации и Платформе действий четвертой Всемирной конференции по положению женщин (1995 год) и Повестке дня Хабитат второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II) (1996 год).

22. Положения этих и других деклараций и рекомендаций, касающиеся права на достаточное жилище, приводятся в публикациях "Изложение фактов № 21 (Право человека на достаточное жилище) и № 25 (Принудительные выселения и права человека)" УВКПЧ, а также на странице по праву на жилище Web-сайта УВКПЧ (<http://www.unhchr.ch/html/menu2/i2ecohou.htm>).

В. Толкование правовой концепции прав на жилище

23. После принятия МПЭСКП в последние два десятилетия прилагались значительные усилия как в рамках механизмов по правам человека Организации Объединенных Наций, так и вне их с целью дальнейшего разъяснения и более широкого распространения правовой концепции права на достаточное жилище, изложенной в его статье 11.1. Ниже дается обзор того вклада, который был внесен Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и другими договорными органами, Подкомиссией по поощрению и защите прав человека, Комиссией по населенным пунктам и ЦООННП (Хабитат), а также гражданским обществом.

1. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

24. На своей четвертой сессии в 1990 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) посвятил день общей дискуссии вопросу о праве на

достаточное жилище², а на своей шестой сессии в декабре 1991 года Комитет принял Замечание общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище³. В Замечании общего порядка отражена как глобальная концепция данного права, так и та значимость, которую оно приобретает с точки зрения достаточности. Комитет рекомендует государствам-участникам не толковать право на жилище в узком или ограничительном смысле, "означающим лишь то, что кто-то имеет крышу над головой, или... товар. Его скорее следует рассматривать как право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством" (пункт 7).

25. На основе этого широкого толкования в Замечании общего порядка определяются семь элементов права на жилище, характеризующие "достаточность": а) правовое обеспечение проживания, включая правовую защиту от принудительных выселений; б) наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; с) доступность; d) пригодность для проживания; е) доступность для находящихся в неблагоприятном положении групп; f) местонахождение и g) адекватность с точки зрения культуры (пункт 8).

26. Кроме того, на своей шестнадцатой сессии в 1997 году Комитет принял Замечание общего порядка № 7 о принудительных выселениях⁴, в котором данный термин определяется как "постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите" (пункт 4). В Замечании общего порядка № 7 напоминается о том, что в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта государства-участники должны использовать "все надлежащие способы", включая законодательство, для защиты предусмотренных в Пакте прав и что "законодательство, запрещающее принудительные выселения, является важной основой, на которой строится система эффективной защиты" (пункт 9).

27. Перекрестные ссылки на право на достаточное жилище можно найти также в других замечаниях общего порядка, принятых Комитетом. В Замечании общего порядка № 5 (одиннадцатая сессия, 1994 год) по лицам с какой-либо формой инвалидности⁵ говорится

² См. E/1990/23 - E/C.12/1990/3, глава VI, раздел В.

³ E/1992/23 - E/C.12/1991/4, приложение III. Все замечания общего порядка имеются на Web-сайте УВКПЧ.

⁴ E/1998/22 - E/C.12/1997/10, приложение IV.

⁵ E/1993/22 - E/C.12/1994/20, приложение IV.

о последствиях дискриминации по признаку инвалидности в области обеспечения жильем (пункты 15 и 22). После ссылки на правило 4 Стандартных правил обеспечения равных возможностей инвалидов (1996 год) в данном замечании общего порядка говорится о том, что в дополнение к необходимости обеспечить лиц с какой-либо формой инвалидности доступом к достаточному питанию, доступному жилью и другим элементарным материальным потребностям следует обеспечить также, чтобы "для лиц с какой-либо формой инвалидности имелись «вспомогательные услуги, включая вспомогательные устройства, помогающие им в повышении уровня их независимости в повседневной жизни и в осуществлении их прав»" (пункт 33). В Замечании общего порядка № 6 (тринадцатая сессия, 1995 год) по экономическим, социальным и культурным правам пожилых людей⁶ упоминается о том, что в Международном плане действий по проблемам старения подчеркивается в частности "... что жилье для престарелых необходимо рассматривать как нечто большее, чем просто крышу над головой, и что в дополнение к физическому компоненту следует должным образом учитывать также психологическое и социальное значение жилища" (пункт 33).

28. Содержание и суть принятых руководящих положений и замечаний общего порядка отражают тенденцию в направлении более широкого и более глобального толкования права на достаточное жилище. С наибольшей очевидностью это следует из самого последнего принятого Комитетом Замечания общего порядка № 14 по праву на наивысший достижимый уровень здоровья⁷ (двадцать вторая сессия, 2000 год), в котором подчеркиваются взаимосвязи с другими правами: "Согласно толкованию Комитета, право на здоровье, определяемое в пункте 1 статьи 12, включает в себя не только право на своевременные и адекватные услуги в области здравоохранения, но и на такие основополагающие предпосылки здоровья, как доступ к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным услугам, достаточное снабжение безопасным продовольствием, питание и жилищные условия, безопасные условия труда и окружающей среды... (пункт 11). При изложении основных обязательств, вытекающих из обязательств государств в связи с правом на здравоохранение, Комитет определил, что к их числу относится обеспечение доступа к базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватное снабжение безопасной питьевой водой (пункт 43).

29. Специальный докладчик подготовил предварительный обзор заключительных замечаний, принятых Комитетом со времени проведения его десятой сессии в 1993 году, и пришел к выводу о том, что конкретные ссылки на правовые и прочие вопросы, связанные с правом на достаточное жилище, делались в заключительных замечаниях, охватывающих

⁶ E/1996/22 - E/C.12/1995/18, приложение IV.

⁷ E/C.12/2000/4.

более 50 стран и территорий. Он воодушевлен той энергией, с которой Комитет занимался этим основополагающим правом человека. В частности, Комитет продолжал работу по вопросу о неделимом характере всех прав человека и взаимосвязей права на достаточное жилище с другими экономическими, социальными и культурными правами, о чем говорится в пункте 7 Замечания общего порядка № 4. Вопрос о праве на достаточное жилище нередко рассматривался в сочетании с другими правами, включая право на здоровье, образование, обеспечение водой и продовольствием, а также в рамках положений Пакта о недискриминации. Более подробно Специальный докладчик рассмотрит эти выводы в своем очередном докладе.

30. Комитет рекомендовал государствам-участникам ввести в практику заключение административных соглашений с правительствами для обеспечения того, чтобы их обязательства в соответствии с Пактом учитывались на раннем этапе также при формулировании национальной политики по таким вопросам, как жилищное строительство, здравоохранение и образование. Комитет указал, что отсутствие подробной информации в отношении жилищ и принудительных выселений мешало всестороннему рассмотрению докладов государств-участников и что государствам-участникам следует, в случае необходимости, обращаться с просьбой об оказании помощи, включая международное сотрудничество. Комитет стал получать все больше информации о международном экономическом сотрудничестве и сотрудничестве в целях развития, которое осуществлялось вне рамок режима законодательства по правам человека, и он принял к сведению сведения о нарушениях прав на жилище, включая принудительные выселения, как результата государственной политики, осуществляемой в соответствии с процессом дерегулирования и приватизации, а также программ структурной перестройки.

31. По мнению Специального докладчика, Комитет выполняет важные функции по дальнейшему разъяснению данного права и установлению стандартов. В этой связи он считает, что принятие факультативного протокола к МПЭСКП наряду с более широким признанием экономических, социальных и культурных прав в целом будет способствовать осуществлению права на достаточное жилище. Рассмотрение отдельных случаев нарушений прав на достаточное жилище позволит внести элемент ясности и четкости в обсуждение прав на жилище и будет способствовать, таким образом, пониманию существующих проблем. Кроме того, наличие процедур рассмотрения коллективных жалоб позволит Комитету заняться вопросами крупномасштабных нарушений прав на жилище уязвимых и маргинализованных общин, включая коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни. Процедуры рассмотрения жалоб и проведение последующих расследований будут также способствовать разъяснению противоречивых обязательств, возлагаемых на государства по международным договорам в области прав

человека и международным экономическим соглашениям, следствием которых является, в частности, снижение уровня охраны прав человека.

2. Работы других договорных органов

32. Специальный докладчик понимает также важное значение той работы, которая была выполнена другими договорными органами, а именно Комитетом по правам ребенка, Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитетом по ликвидации расовой дискриминации. Для целей данного доклада он провел также аналогичную работу по обзору заключительных замечаний, принятых этими органами после 1992 года, а также других последних событий. Поскольку объем доклада позволяет сделать лишь краткое резюме итогов этой работы, более подробный анализ будет представлен в очередном докладе.

33. Комитет по правам ребенка после проведения своей второй сессии в 1992 году постоянно подчеркивал наличие взаимосвязей прав ребенка с другими правами, особенно в экстремальных ситуациях, связанных с нищетой, конфликтами, стихийными бедствиями и социальным неравенством. При рассмотрении докладов государств-участников Комитет уделял особое внимание защите детей из уязвимых групп, в частности детей перемещенных лиц и детей-беженцев, инвалидов и бездомных детей, а также детей, которые подвергаются надругательствам и насилию в кругу семьи. В последние годы Комитет испытывал особую озабоченность в связи с положением детей, живущих и работающих на улицах, а также детей, живущих самостоятельно и не имеющих надлежащего жилища, а также в связи с особой уязвимостью девочек в подобных ситуациях.

34. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин сосредоточил свое внимание на вопросе равного права женщин на доступ к земле, владение ею и наследование, поскольку оно представляет собой важный фактор, влияющий на положение женщин в сельских районах. Высказывались опасения по поводу негативных последствий глобализации и макроэкономической политики для экономики сельского хозяйства и, в частности, распределения земли через рыночные механизмы. Комитет предупреждает о том, что нередко предубеждения и основанные на обычае права мешают осуществлению закона даже в тех странах, где законодательством предусматривается равное положение мужчин и женщин в отношении прав на землю.

35. Комитет испытывал также озабоченность по поводу предоставления равного режима женщинам при осуществлении различных правительственных программ по жилищным пособиям, при предоставлении государственных займов на жилище и возможностей

кредитования, а также равного обеспечения жилищами трудящихся женщин. Комитет призывает государства-участники уделять всестороннее внимание потребностям женщин в сельских районах, а также обеспечивать выполнение ими активной и представительской роли при разработке, осуществлении и мониторинге любой политики и программ, призванных соблюдать их интересы, особенно тех женщин, которые являются главами своих домашних хозяйств и семей, включая политику и программы в таких областях, как предоставление доступа к медицинскому и социальному обслуживанию, проекты по обеспечению доходной деятельности и жилищное строительство.

36. Специальный докладчик был особенно воодушевлен вступлением в силу 22 декабря 2000 года Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин после его ратификации первой группой десяти государств-участников. Факультативный протокол можно рассматривать в качестве конкретного признания особых проблем, с которыми женщины сталкиваются, когда они пытаются получить возмещение за нарушение их прав человека. В нем предусматривается возможность рассмотрения Комитетом индивидуальных и/или коллективных жалоб и осуществления процедур расследования. В отношении прав на жилище, Факультативный протокол обеспечит дополнительный контрольный механизм, а также возможность расследования систематических случаев нарушения прав женщин на жилище.

37. В своей Общей рекомендации XIX, принятой на его сорок седьмой сессии в 1995 году⁸, Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил, что во многих городах на характер расселения жителей влияет различие в доходах между отдельными группами населения, что иногда сочетается с различиями по признаку расы, цвета кожи, социального, национального или этнического происхождения, так что жители могут подвергаться клеймению, а отдельные лица - страдать от формы дискриминации по признаку расы в сочетании с другими признаками. В своем заявлении на второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II) в 1996 году Комитет затронул также вопрос сегрегации при расселении жителей и ее далеко идущих последствий в экономической, социальной и психологической сферах⁹.

38. Ввиду все большего расового и этнического размежевания в мире Специальный докладчик обращает внимание, в дополнение к положению о праве на жилище, содержащемуся в статье 5 е) iii) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, на статью 3, в соответствии с которой "государства-участники

⁸ A/50/18, приложение VII.

⁹ A/51/18, приложение IV.

особо осуждают расовую дискриминацию и апартеид и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их юрисдикцией". В этой связи предстоящая Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, которая должна состояться в Южной Африке в сентябре 2001 года, явится уникальной возможностью для принятия конкретных мер против расовой дискриминации в отношении прав на жилище и землю. Специальный докладчик считает, что Всемирная конференция должна призвать государства усилить их контроль за положением маргинализованных расовых и этнических групп посредством проведения периодических выборочных обследований и сбора статистических данных с разбивкой по расам и этническим группам, особенно в отношении основных экономических и социальных показателей, включая жилищный вопрос. Кроме того, Всемирная конференция должна призвать государства принять или усилить законодательные меры по запрещению расовой дискриминации во всех сферах государственного и частного секторов, в том числе жилищной и земельной политике, а также в области обеспечения соответствующего обслуживания.

39. Специальному докладчику известно также о работе, проделанной Комитетом по правам человека и связанной с пониманием неделимого характера права на жилище и гражданских и политических прав¹⁰. В своем очередном докладе Специальный докладчик более подробно рассмотрит работу Комитета по правам человека.

3. Подкомиссия по поощрению и защите прав человека

40. Наряду с рассмотрением в рамках договорных органов особое внимание вопросу о праве на жилище уделялось в Подкомиссии по поощрению и защите прав человека - бывшей Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств. Специальный докладчик хотел бы отдать должное той важной работе, которая была выполнена его предшественником - судьей Раджиндаром Сачаром. В 1991 году в соответствии с резолюцией 1991/26 Подкомиссии г-ну Сачару была поручена подготовка рабочего документа по вопросу о праве на достаточное жилище с целью определения того, как можно наилучшим образом способствовать как признанию, так и правовому обеспечению данного права. В его рабочем документе (E/CN.4/Sub.2/1992/15) основное внимание уделялось главным образом юридическим аспектам данного права, а также первичным причинам глобального жилищного кризиса. В 1993 году Подкомиссия

¹⁰ См., например, заключительные замечания Комитета по четвертому периодическому докладу Канады, принятые на его шестьдесят пятой сессии в 1999 году (CCPR/C/79/Add.105), в которых Комитет рассмотрел серьезные последствия бездомности для права на жизнь.

назначила г-на Сачара Специальным докладчиком по вопросу о поощрении осуществления права на достаточное жилище. В его первом докладе о ходе работы (E/CN.4/Sub.2/1992/15) содержался подробный правовой анализ юридических обязательств государств в отношении уважения, защиты и выполнения прав на жилище. Этот доклад способствовал также разъяснению ситуации, связанной с неправильным пониманием прав на жилище, и более лучшему пониманию того, каким образом могут осуществляться права на жилище и какие меры правительства обязаны принимать с этой целью.

41. В его втором докладе о ходе работы (E/CN.4/Sub.2/1994/20) рассматривались проблемы, которые по-прежнему мешают осуществлению в полном объеме права на жилище, включая неправильное понимание того факта, что отсутствие государственных ресурсов является препятствием для обеспечения защиты прав на жилище. Кроме того, доклад содержал проект международной конвенции о правах на жилище, который являлся попыткой изложения в одном документе неотъемлемых обязательств и прав, вытекающих из права на достаточное жилище.

42. Его заключительный доклад (E/CN.4/Sub.2/1992/12) содержал набор критериев для определения принципов и показателей, касающихся права на достаточное жилище, а в его последней части давались подробные рекомендации государствам-членам, органам Организации Объединенных Наций и другим международным органам в отношении осуществления данного права в полном объеме. Кроме того, в нем полностью признавалась та ведущая роль, которую играют группы гражданского общества для поощрения этого права человека.

43. В своем заключительном докладе г-н Сачар уделил особое внимание необходимости того, чтобы группы по правам человека занимали единую позицию в отношении прав человека. Кроме того, он способствовал определению ряда элементов права на жилище, которые "следует рассматривать... в качестве подлинно обоснованных", включая, в частности, защиту от произвольного, необоснованного, насильственного или незаконного принудительного выселения и/или сноса жилища; отсутствие дискриминации и обеспечение равного доступа к жилью; доступность жилья; и равный доступ к кредитам, субсидиям и финансированию на разумных условиях для уязвимых групп. Г-н Сачар отметил также, что, несмотря на значительный прогресс в отношении определения прав на жилье, осуществление и судебное правоприменение остаются неадекватными, и именно этому вопросу Специальный докладчик уделяет основное внимание в своей работе в настоящее время.

44. Судья Сачар выявил также необходимость проведения дополнительной работы с целью понимания точного характера связи между правом на жилище и следующими правами: правом на безопасную окружающую среду; правом на здоровье; правом на землю и продовольствие; и правами женщин и детей. Специальный докладчик согласен с судьей Сачаром в том, что эти права являются взаимосвязанными, и он намерен более подробно изучить вопрос об этих взаимных связях.

45. Действуя в соответствии с мандатом г-на Сачара, Подкомиссия приняла ряд резолюций, подтверждающих данное право, а также его значение для прав детей на жилище (резолюция 1994/8), прав женщин (резолюции 1997/19 и 1998/15) и прав беженцев и внутри перемещенных лиц (1998/26).

4. Комиссия по населенным пунктам и ЦООННП (Хабитат)

46. Специальный докладчик отдает должное тому вкладу, который был внесен ЦООННП (Хабитат) и Комиссией по населенным пунктам в дальнейшее развитие содержания права на жилище и стратегий его осуществления. Праву на достаточное жилище стали также уделять большое внимание на международном уровне, особенно в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года, принятой в резолюции 43/181 Генеральной Ассамблеи в 1998 году. В документах ЦООННП и в Глобальной стратегии говорится следующее: "Надлежащее жилье означает... надлежащее отдельное жилье, надлежащую площадь проживания, надлежащую безопасность, надлежащие освещение и вентиляцию, надлежащую основную инфраструктуру и надлежащее местоположение с точки зрения работы и основных услуг - причем все это по разумной цене"¹¹.

47. В 1993 году Комиссия по населенным пунктам приняла резолюцию 14/6 о праве человека на достаточное жилище¹², которая привела в движение различные процессы, связанные с практическим осуществлением защиты и поощрением права на достаточное жилище. Впоследствии ЦООННП подготовил справочный документ, содержащий предложение относительно первоначальных шагов по выполнению стратегии в области прав на жилье¹³. На основании этого документа в январе 1996 года в Женеве состоялось совещание группы экспертов по праву человека на достаточное жилье, которое было

¹¹ A/43//8/Add.1, пункт 5.

¹² A/48/8, приложение I, раздел A.

¹³ UNCHS (Habitat), "Towards a Housing Rights Strategy: Practical Contributions by UNCHS (Habitat) on Promoting, Ensuring and Protecting the Full Realization of the Human Right to Adequate Housing" (HS/C/15/INF.7).

организовано совместно ЦООННП и Центром Организации Объединенных Наций по правам человека. На этом совещании были рассмотрены действующие правовые документы и механизмы мониторинга и признана необходимость разработки международно-правового документа по развитию и защите прав на жилье¹⁴.

48. Исключительно важное значение имел созыв в Стамбуле в июне 1996 года второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II). В Повестке дня Хабитат и Плана действий подтверждался правовой статус права человека на достаточное жилище, а также предлагались в этой связи способы предотвращения бездомности; предотвращения дискриминации в жилищном вопросе; усиления гарантий владения жильем; предотвращения незаконных выселений и поощрения доступа к информации, земле, услугам и финансированию для получения приемлемого жилища. Конференция признала также жизненно важную роль неправительственных и общинных организаций в процессе осуществления права на достаточное жилище.

49. В 1997 году в резолюции 16/7 о реализации права человека на надлежащее жилье¹⁵ Комиссия рекомендовала разработать совместную программу ЦООННП и Центра Организации Объединенных Наций по правам человека. В соответствии с этой резолюцией обе организации совместно организовали совещание группы экспертов в Женеве, посвященное практическим аспектам реализации права на достаточное жилище, на котором был подготовлен проект руководящих принципов деятельности соответствующих сторон на местном, национальном и международном уровнях, включая предложение о реализации под руководством ЦООННП и УВКПЧ совместной программы Организации Объединенных Наций по правам на жилище. В июле 2000 года ЦООННП начал осуществление Глобальной кампании по гарантированию владения жильем.

50. Несмотря на важное значение всех этих мер, Специальный докладчик считает медленным тот прогресс, который был достигнут в области подготовки и практического осуществления деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, связанной с обеспечением права на достаточное жилище, включая программу Организации Объединенных Наций по правам на жилище. Особую ответственность за практическое осуществление прав на жилище лежит на УВКПЧ и ЦООННП. Кроме того, существует необходимость институционализации прав на жилище во всех соответствующих подразделениях УВКПЧ и ЦООННП, включая наем персонала с большим опытом работы в этой области. Специальный докладчик считает, что огромное значение для выполнения его мандата имеет прогрессивное развитие Программы

¹⁴ См. HS/C/16/2/Add.2, приложение II.

¹⁵ A/52/8, приложение I, раздел А.

Организации Объединенных Наций по правам на жилище, и он будет оказывать содействие этой деятельности.

51. Специальный докладчик отмечает также, что в последние годы ЦООННП стремился к принятию новой стратегической концепции, в соответствии с которой он будет переименован в "Агентство по вопросам городов". Хотя глобальные демографические тенденции в направлении урбанизации могут вероятно послужить основанием для подобного смещения акцента, реальность современного мира по-прежнему заключается в том, что в странах Ближнего Востока, нескольких странах Африки к югу от Сахары и в Азии, как и раньше, преобладает главным образом сельское хозяйство, при этом 70-80% населения живет в сельских районах. Специальный докладчик испытывает озабоченность в связи с тем, что в настоящее время не существует никакого учреждения Организации Объединенных Наций, занимающегося проблемами ужасных жилищных условий и условий жизни в тех частях мира, где главную роль играет сельское хозяйство. Он надеется, что в период действия его мандата он сможет привлечь внимание к состоянию жилого фонда в сельских районах, а также тем рекомендациям, которые готовятся в области политики.

52. Помимо рассмотрения вышеизложенных недостатков ЦООННП, предстоящая специальная сессия Генеральной Ассамблеи для всеобъемлющего обзора и оценки осуществления Повестки дня Хабитат ("Стамбул + 5") должна строить свою работу с учетом необходимости повторного подтверждения права на достаточное жилье в Повестке дня Хабитат. Это может быть сделано посредством начала процесса принятия документов, таких, как стандартные правила или руководящие принципы, по различным аспектам деятельности, являющихся неотъемлемой частью реализации права на жилище. Это имеет важное значение для обеспечения того, чтобы государства продолжали проведение консультаций, ведущих к осуществлению права на жилище. Специальный докладчик будет участвовать в процессе подготовки специальной сессии, с тем чтобы обеспечить рассмотрение этих вопросов.

5. Вклад гражданского общества

53. Специальный докладчик признает ту важную роль, которую играет гражданское общество в обеспечении большей ясности определения права на жилище и его фактического осуществления. Деятельность неправительственных и общинных групп включает, в широком смысле, разработку методов и средств для мониторинга осуществления права на жилище и мешающих этому препятствий, а также более широкую специализацию в области различных экономических, социальных и культурных прав. Существенное значение для решения проблем, связанных с признанием органической

связи экономических, социальных и культурных прав с другими правами человека имеет повышение профессионализма в работе органов по контролю за соблюдением прав на жилище и организаций по правам человека в целом. Гражданское общество реагирует на содержащийся в Пакте призыв в отношении "постепенного осуществления" подготовкой практических положений относительно тех мер, которые могут быть приняты правительствами, в том числе мер по реализации народных инициатив. В этой связи сотрудничество НПО с органами по контролю за выполнением договоров как лабораториями по урегулированию проблем, примером чему является работа КЭСКИ, по-прежнему является источником для определения и практического осуществления права на жилище.

54. Специальному докладчику известно о деятельности гражданского общества в данной области, такой, как разработка методик учебной подготовки и развития для целей мониторинга и осуществления данного права. Одним из показательных примеров является обобщение опыта технической группы Комитета по жилищным и земельным правам Международной коалиции Хабитат (КЖЗП/МКХ), связанного с осуществлением прав на жилище и землю в различных регионах, с целью подготовки документа под названием "Барометр прав на жилище". В результате этой деятельности подготовлен "набор" упражнений и методов, касающихся проведения последовательных и постепенных мероприятий по реализации права на жилище. "Барометр" применялся для выполнения разнообразных задач, в том числе: а) мониторинга, подготовки документации и записей; b) количественного определения/оценки последствий; c) выявления и решения проблем; d) информации населения и проведения кампаний; e) социальной мобилизации; f) работы со средствами массовой информации; g) правовой защиты; h) подготовки требований о компенсации; и i) сотрудничества с договорными органами Организации Объединенных Наций.

55. Специальный докладчик хотел бы обратить внимание Комиссии на ряд других ценных источников по вопросу экономических, социальных и культурных прав, которые

появились в результате деятельности гражданского общества, связанной с обоснованием права на жилище и подробным изложением вопросов осуществления¹⁶.

II. ПРИОРИТЕТНЫЕ ВОПРОСЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ

A. Глобализация и право на достаточное жилище

56. Свидетельством все большего интереса к пониманию вопросов глобализации и бесценным вкладом для его достижения являются резолюции Подкомиссии, касающиеся вопросов торговли, инвестирования и финансирования (1998/12, 1999/30 и 2000/7), исследование Специальных докладчиков по глобализации и ее воздействию на осуществление в полном объеме прав человека (E/CN.4/Sub.2/1999/11 и E/CN.4/Sub.2/2000/13), а также работа КЭСКП, включая его заявление о глобализации в 1988 году и заявление третьей Конференции Всемирной торговой организации, сделанное в 1999 году (E/C.12/1999/9), а также его дни общей дискуссии и неофициальные совещания с организациями гражданского общества, такими, как МКПЧТИ.

57. Хорошо известно, что выгоды от глобализации бывают различными в зависимости от уровня развития стран, а также в значительной степени от способности людей воспользоваться теми возможностями, которые она предлагает. Для бездомных и неимущих выгоды от глобализации вряд ли имеют существенное значение. Сведения, содержащиеся в базе данных городских показателей ЦООННП, показывают наличие большого разрыва между группами с различным уровнем дохода как на национальном, так и международном уровне, с точки зрения наличия, доступности и приемлемости для проживания жилищ и доступа к удобствам, в результате которого возросло количество людей, не имеющих достаточного и безопасного жилища и уровня жизни.

58. Почти во всех странах, находящихся на самых разных уровнях развития, в последние два десятилетия осуществлены программы макроэкономической реформы, на

¹⁶ См., в частности, Stephen Hansen, *Thesaurus of Economic, Social and Cultural Rights: Terminology and Potential Violations* (Washington D.C.: American Association for the Advancement of Science, 2000); Allan McChesney, *Promoting and Defending Economic, Social and Cultural Rights: A Handbook* (Washington D.C.: American Association for the Advancement of Science, 2000); *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism A Training Resource* (International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights Development, 2000); and *Monitoring Economic, Social and Cultural Rights: The Philippine Experience Phase One* (Manila: Philippine Human Rights Information Center, 1997).

которые в значительной степени повлияли рыночные факторы и политика международных финансовых учреждений (МФУ). Эти реформы и решения в области национальной политики, касающиеся вопросов либерализации, дерегулирования и приватизации, в различной степени сдерживали осуществление валютной и финансовой политики в социальных целях, включая обеспечение достаточным жилищем. Кроме того, как сообщается в докладе Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), несмотря на эти экономические реформы, ожидаемый экономический рост оказался слишком медленным, особенно в наименее развитых странах (НРС), для того чтобы существенным образом улучшить условия жизни или социальные условия¹⁷. Все большую озабоченность ряда договорных органов Организации Объединенных Наций вызывают просчеты, связанные со все большим смещением акцента на узкие макроэкономические факторы, влияющие на предоставление ресурсов социальным секторам.

59. В тех случаях когда развивающиеся страны добивались успеха в привлечении значительно больших потоков частного капитала, быстрые темпы роста городов, как правило, опережали темпы предоставления достаточного жилища, в результате чего все большее количество неимущих людей живет в скваттерских поселениях при полном отсутствии безопасности или городских служб. Подобная ситуация еще больше обостряется в тех случаях, когда городские власти или частные организации сносят подобные поселения для использования территории в коммерческих целях или строительства зданий, приносящих значительный доход. Кроме того, усиливающиеся тенденции приватизации жилищных услуг и рынков также обычно приводят к спекуляции землей, превращению жилого фонда в товар, введению платы пользователей за такие виды коммунального обслуживания, как водоснабжение, санитарные условия или электричество, а также отмене или изменению максимальной цены землепользования и законодательства по контролю за размером квартплаты. Результатом этого является все большая маргинализация неимущих слоев населения.

60. Специальный докладчик собирается определить те связи, которые существуют между процессами глобализации и реализации права на достаточное жилище посредством, в частности, сбора эмпирических данных, анализа и оценки влияния макроэкономической перестройки и погашения задолженности на национальную политику в области жилищ и землепользования. Существует также необходимость уточнения того, соответствуют ли принципам прав на жилище и государственным обязательствам те глобальные предписания в области социальной политики, которые предлагаются в настоящее время под рубрикой "надлежащего управления" (Всемирный

¹⁷ См. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Наименее развитые страны, Доклад, 2000 год, UNCTAD/LDC/2000.

банк, Программа развития Организации Объединенных Наций, ЦООННП) и "снижения масштабов нищеты" (Всемирный банк, Международный валютный фонд).

61. Существует срочная необходимость разработки плана исследовательской работы с целью определения воздействия экономической глобализации на права на жилище и землю. Специальный докладчик будет стремиться получить рекомендации соответствующих механизмов Организации Объединенных Наций и надеется на сотрудничество с ними, включая заинтересованные договорные органы и специальных докладчиков по вопросам глобализации и ее влияния на права человека, структурной перестройки, задолженности и праву на продовольствие, что может быть, вероятно, достигнуто посредством созыва семинара экспертов. Специальный докладчик будет признателен за получение помощи со стороны правительств и гражданского общества, связанной с предоставлением ему информации и поддержки в осуществлении подобной деятельности, включая оказание содействия его поездкам в страны.

В. Питьевая вода как право человека

62. Доступ к безопасной питьевой воде и санитарным условиям неразрывно связан с полной реализацией права на достаточное жилище. В глобальном масштабе 1,7 млрд. человек не имеют доступа к чистой воде и 3,3 млрд. человек живут без необходимых санитарных условий¹⁸. Специальному докладчику известно о плодотворной работе Подкомиссии по данному вопросу, примером которой может служить подготовленный г-ном Эль-Хаджи Гиссе рабочий документ по праву доступа каждого человека к питьевой воде и санитарным услугам (E/CN.4/1998/7). В этом документе г-н Гиссе конкретно отмечает пункт 8 Замечания общего порядка № 4 КЭСКП, в котором говорится о том, что "Все бенефициары права на достаточное жилище должны иметь устойчивый доступ к системам снабжения питьевой водой". Он также приводит те факторы, которые мешают этому доступу, включая макроэкономические проблемы, такие, как последствия внешней задолженности, программы структурной перестройки, приватизация государственных предприятий, а также неправильное планирование, которое приводит к несправедливому распределению водных ресурсов как с социально-экономической, так и географической точек зрения. К этому перечню Специальный докладчик хотел бы добавить факторы, мешающие осуществлению права на жилище, которые связаны с введением "платы пользователя" за воду, особенно в тех случаях, когда это делается без учета способности неимущих слоев населения расходовать те скудные финансовые средства, которыми они обладают, на оплату этого животворного источника. Ввиду необходимости активизации

¹⁸ Santosh Mehrotra, Jan Vandermoortele and Enrike Delamonica, *Basic Services for All? Public Spending and the Social Dimensions of Poverty* (Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2000).

основанной на правах человека работы по обеспечению доступа к питьевой воде и санитарным условиям, а также в соответствии с резолюцией 2000/8 Подкомиссии, в которой подчеркиваются аспекты "международного сотрудничества" данной работы, Специальный докладчик будет делать все возможное для того, чтобы данный вопрос по-прежнему оставался центральным компонентом его мандата, и намерен в полной мере поддержать и дополнить мандат и важную работу г-на Гиссе, касающуюся прав на жилище и землю.

С. Нищета и ее влияние на осуществление права на жилище

63. Специальный докладчик собирается более глубоко изучить посредством проведения анализа и тематических исследований те связи, которые существуют между проблемой нищеты и правами на жилище, и вынести несколько вопросов на рассмотрение Комиссии и учреждений системы Организации Объединенных Наций. Признавая тот факт, что в любых рекомендациях в отношении политики, сделанных в течение срока действия его мандата, должны рассматриваться в качестве участников те люди и общины, которые живут в условиях отсутствия безопасности, достаточного жилья и условий жизни, а также учитываться их мнения, Специальный докладчик намерен рассмотреть, в частности, следующие вопросы:

последствия все большего несоответствия уровней доходов между странами и в самих странах;

последствия экономической глобализации;

несоответствие международным договорам по правам человека; и

уделение чрезмерного внимания на национальном уровне вопросу богатства, как таковому, и отсутствие стратегий справедливого распределения благ, включая земельную реформу и увеличение расходов на социальные нужды.

64. Ввиду данной реальности необходимо срочно изменить ту неправильную концепцию, в соответствии с которой неимущие группы населения, особенно живущие в трущобах и других маргинальных районах, несут ответственность за социальное насилие и деградацию окружающей среды. На самом деле именно они являются первыми жертвами подобных явлений. Появилась новая форма дискриминации, о которой еще ничего не говорится в существующих договорах о правах человека, и люди во все большей степени становятся изгоями общества и объектами дискриминации не только по признаку расы, классовой принадлежности или пола, но в силу своей бедности.

Специальный докладчик сделает все возможное для того, чтобы данная форма дискриминации учитывалась при подготовке материалов для Всемирной конференции против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

65. Специальный докладчик хотел бы также обратить внимание на жилищную ситуацию в НРС ввиду все больших масштабов нищеты, отсутствия надлежащих городских служб и других экологических и социальных факторов, которые оказали отрицательное влияние на НРС в последнее десятилетие. Третья Конференция Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам (НРС-III), которая должна состояться в Брюсселе в мае 2001 года, даст возможность как НРС, так и развитым странам еще раз подтвердить их обязательства в соответствии с МПЭСКП и пересмотреть свои обязательства в новой Программе действий, которая должна быть принята. Специальный докладчик с сожалением отмечает, что, несмотря на признание жилищных проблем в Программе действий 1990 года, в существующем проекте Программы действий для НРС-III (A/CONF.191/IPC/L.4) отсутствует какая-либо ссылка на жилище как компонент достаточного жизненного уровня, который имеет существенное значение для усиления роли людского потенциала НРС. Специальный докладчик настоятельно призывает Конференцию признать и учредить механизмы для включения экономических, социальных и культурных прав в процесс осуществления решений Конференции и последующих связанных с ними мероприятий.

D. Гендерная дискриминация в отношении прав на жилище и землю

66. Специальный докладчик признает наличие гендерного аспекта в любом нарушении прав человека, и он особенно характерен для случаев нарушения прав на жилище. Доступ к земле и управление ею, наличие собственности и жилища - это определяющие факторы общих условий жизни женщин, и они необходимы для развития устойчивых населенных пунктов в современном мире. Подобные права имеют существенное значение для экономической и физической безопасности женщин, а также борьбы за равенство в гендерных вопросах.

67. В соответствии с резолюцией 2000/13 Комиссии и в целях признания жизненно важной роли женщин и поощрения их прав Специальный докладчик призывает международное сообщество обеспечить реализацию стратегий и задач, поставленных в многочисленных правовых документах, а также предоставить женщинам скорее реальные, нежели иллюзорные права, касающиеся жилища. Он будет поощрять и поддерживать необходимое структурное преобразование, связанное с наделением женщин правами, и с этой целью будет прилагать усилия для повышения информированности и отчетности по обязательствам и обязанностям правительств и международного сообщества.

68. Специальный докладчик весьма серьезно озабочен положением женщин, жизнь которых регулируется как конституционным правом, так и законами о персональном статусе. Особое значение для женщин в странах с подобными законами имеет тот факт, что осуществление равного права на наследование земли и имущества либо запрещается по обычному праву, либо зависит от решения, которое принимается родственником по мужской линии. Специальный докладчик подчеркивает право женщин "на свободу от любых форм дискриминационного поведения", сформулированное в резолюции 2000/13, и в соответствии с подобной точкой зрения и указанной резолюцией он намерен заниматься изучением данного вопроса в течение всего срока действия его мандата. Специальный докладчик планирует сотрудничать по данному вопросу с соответствующими подразделениями и программами ЦООННП, соответствующими договорными органами и докладчиками с соответствующими мандатами, особенно Специальным докладчиком по вопросу насилия в отношении женщин.

Е. Дети и права на жилище

69. В статье 6.2 Конвенции о правах ребенка говорится о том, что "Государства-участники обеспечивают в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка", с которыми непосредственно связаны права детей на жилище и условия жизни. Эти права человека имеют существенное значение для их умственного, физического, культурного, эмоционального и социального развития, особенно в силу того, что дети в несоизмеримо большей степени уязвимы для негативного воздействия, оказываемого недостаточными и опасными условиями жизни.

70. В своей резолюции 1994/8 по детям и праву на достаточное жилище Подкомиссия подчеркнула негативное воздействие нищеты и, в частности, неадекватных жилищных условий и условий жизни на осуществление основных прав детей. Отсюда вытекает связь между нищетой и отсутствием условий, способствующих развитию, а именно чистой воды, санитарных условий, продовольствия, охраны здоровья и образования. В течение срока действия его мандата Специальный докладчик намерен уделять особое внимание тому воздействию, которое нарушения права на достаточное жилище оказывают на осуществление основных прав детей, особенно маленьких девочек, и других детей, которые имеют особые потребности и/или являются объектом дискриминации¹⁹.

¹⁹ Специальный докладчик принимает к сведению несколько важных докладов, подготовленных ЮНИСЕФ, таких, как *Poverty Reduction Begins with Children and the State of the World's Children 2001*, в которых фигурирует концепция прав человека.

71. Специальный докладчик призывает также государства и органы Организации Объединенных Наций, Всемирный банк и Международный валютный фонд занять активную позицию в отношении реализации прав детей на жилище и в соответствии с резолюцией 1994/8 готовить решения, направленные на стабильное снижение масштабов нищеты с целью обеспечения улучшения жилищных условий и условий жизни тех 500 млн. детей земного шара, которые живут в жалкой нищете. Специальный докладчик признает также, что в этих решениях обязательно должен учитываться фактор участия детей.

72. Специальный докладчик будет стремиться к тому, чтобы этим вопросам было уделено должное внимание на предстоящей специальной сессии Генеральной Ассамблеи по проблемам детей в сентябре 2001 года, в ходе которой будет обсуждаться та работа, которая была выполнена после проведения в 1990 году Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей.

Г. Принудительные выселения

73. Проблема насильственных выселений кратко упоминается в различных разделах данного доклада. В своем очередном докладе Специальный докладчик уделит внимание явлению принудительных выселений, которые представляют собой, как признается в резолюции 1993/77 Комиссии, грубое нарушение прав человека. Конкретно он проведет тщательный анализ правового определения понятия принудительного выселения, которое содержится в международных правовых документах по правам человека и гуманитарным вопросам, а также в различных резолюциях Комиссии и Подкомиссии. Он проведет изучение документов, содержащих более широкое правовое определение, в том числе Замечаний общего порядка № 4 и № 7 КЭСКП; материалов семинаров экспертов по вопросу прав на жилище (1996 год) и принудительных выселений (1997 год); заключительных замечаний договорных органов; руководящих положений Организации Объединенных Наций по связанному с развитием перемещению и внутреннему перемещению; аспектов прав человека, касающихся перемещения населения; и принципов реституции, компенсации и реабилитации жертв. Кроме того, Специальный докладчик собирается проанализировать случаи принудительных выселений, которые являются следствием, в частности, этнической чистки, гражданского конфликта, проектов развития и лишения права на самоопределение. Он уделит особое внимание катастрофическим последствиям принудительного выселения для женщин и детей.

Г. Права коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, на жилище и землю

74. Специальный докладчик учитывает тот факт, что осуществление права каждой женщины, мужчины, молодого человека и ребенка на создание и поддержание безопасного дома и общины для жизни в мире и достоинстве является особенно очевидным в том случае, когда речь идет о праве коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, на достаточное жилище, особенно в том, что касается претензий и прав на землю. Данный вопрос являлся одним из самых спорных для государств в рамках их отношений с коренными народами, и он был главным вопросом при рассмотрении Организацией Объединенных Наций прав человека коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, с 1987 года, когда он стал фигурировать в выводах и рекомендациях, подготовленных Хосе Р. Мартинесом Кобо²⁰. Особая связь коренного народа с его землей четко проявляется не только в его традициях, связанных с манерой поведения и определением своего образа жизни, но и пагубных последствиях исторической действительности, когда его лишили права на землю.

75. Специальный докладчик Подкомиссии по данному вопросу г-жа Эрика-Ирен А. Даес указывала на тот факт, что для коренных народов права на выживание включают по меньшей мере четыре ключевых элемента, связанных с местом их проживания:

- a) существует глубокая привязанность коренных народов к их землям, территориям и ресурсам;
- b) эта привязанность имеет самые разнообразные социальные, культурные, духовные, экономические и политические аспекты и обязательства;
- c) важное значение имеет коллективный аспект этой привязанности;
- и d) аспект преемственности поколений, связанный с подобным отношением, имеет огромное значение для самобытности коренных народов, их выживания и сохранения культуры (см. E/CN.4/Sub.2/2000/25). Каждый из этих элементов имеет соответствующие аспекты, значимость которых возрастает благодаря глобальной концепции и широко распространенному юридическому признанию права на достаточное жилище.

76. Специальный докладчик собирается изучить эти связи и аспекты права на жилище, которые фигурируют в четко сформулированных нормах, содержащихся в таких международных договорах, как Конвенция 169 МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, а также в проекте декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Он свяжется с Рабочей

²⁰ Исследование проблемы дискриминации в отношении коренного населения, том V - Выводы, предложения и рекомендации (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.86.XIV.3), пункты 196-197.

группой Организации Объединенных Наций по коренным народам и установит рабочие отношения с Постоянным форумом для коренных народов с целью лучшего понимания тех многочисленных препятствий, который до сих пор мешают осуществлению юридически признанных прав коренных народов на жилище и землю.

Н. Применимость и возможность рассмотрения в судебном порядке на национальном уровне

77. В настоящее время в более чем 30 странах права на жилище помимо специального законодательства включены также в конституционное право. Для 145 государств, которые ратифицировали МПЭСКП, обеспечение соответствующего статуса и применения законодательных прав на национальном уровне по-прежнему является первоочередной задачей. В этой связи необходима гарантия возможности рассмотрения в судебном порядке права на достаточное жилище на всех уровнях, с тем чтобы государства эффективным образом соблюдали, охраняли, поощряли и осуществляли право на жилище. Ввиду этой серьезной проблемы важно учитывать некоторые значительные события, которые вселяют одновременно чувство надежды и разочарования.

78. Одним из наиболее важных из этих событий явилось то признание, которое право на жилище получило в Конституции Южной Африки:

"Раздел 26 (1) Любое лицо имеет право на доступ к достаточному жилищу.
(2) Государство должно принимать разумные законодательные и прочие меры в рамках имеющихся у него ресурсов для обеспечения прогрессивного осуществления этого права. (3) Никто не может быть выселен из своего дома, а его дом не может быть разрушен без судебного ордера, решение о выдаче которого принимается после рассмотрения всех соответствующих обстоятельств дела. Ни одно законодательство не может допускать спорные выселения".

79. Это весьма важное положение уже имеет последствия правового характера. 4 октября 2000 года Конституционный суд Южной Африки вынес решение в отношении прав на жилище лиц, вынужденных жить в плачевных условиях в ожидании своей очереди на получение дешевого жилища²¹. Это судебное решение в значительной степени повысило уровень охраны права на достаточное жилище как на национальном, так и международном уровнях, поскольку оно было основано на разделе 39 Конституции

²¹ См. *The Government of the Republic of South Africa et al. v. Iren Grootboom et al.*, дело ССТ 11/00, рассмотрено 11 мая 2000 года; решение вынесено 4 октября 2000 года.

Южной Африки²², статье 11.1 МПЭСКОП²³ и минимальных основных обязательствах государств - участников Пакта, изложенных в Замечании общего порядка № 3²⁴.

80. Суд постановил, что соответствующее международное право должно служить руководством для национальных судов, однако более важное значение имеет постановление о том, что в качестве стороны, подписавшей данный Пакт, Южная Африка обязана соблюдать содержащиеся в нем принципы. Суд постановил также, что государство обязано выполнять свои обязательства активным и практическим образом, несмотря на финансовые ограничения, и что программы и политика, которые необходимы для выполнения этих обязательств, подлежат рассмотрению судебным органами.

81. Совершенно иными являются два решения, принятые недавно судами Индии, которые можно считать крупными неудачами. В тот же месяц, когда в Южной Африке рассматривалось вышеуказанное дело, Верховный суд Индии в связи с делом *Narmada Bachao Andolan v. Union of India and Others*²⁵ занял негативную позицию в отношении прав на жилище и несоблюдения как основных прав человека, так и обязательств Индии

²² В разделе 39 говорится о том, что суды должны: "Содействовать тем ценностям, которые определяют характер открытого и демократического общества, основанного на уважении достоинства человека, равенства и свободы, и [должны] учитывать нормы международного права".

²³ Южная Африка подписала Пакт 3 октября 1994 года, но еще не ратифицировала его.

²⁴ Судья Конституционного суда Южной Африки Якоб дал следующее определение значения минимального основного обязательства: "Это тот уровень, ниже которого поведение государства не должно опускаться, если оно должно соблюдать определенные обязательства. Любое право характеризуется "минимальным существенным уровнем", который должен соблюдаться государствами-участниками".

²⁵ *Narmada Bachao Andolan v. Union of India and Others*, 18 October 2000 [hereinafter *Narmada*].

согласно МПЭСКОП²⁶. Суть дела заключалась в продолжение строительства плотины на реке Нармада и ее серьезных последствиях, как для окружающей среды, и так и сотен тысяч людей из долины Нармады, ведущих племенной образ жизни, которые были перемещены в поселения, где отсутствуют надлежащие условия жизни и не осуществляются должным образом планы реабилитации²⁷.

82. Специальный докладчик испытывает озабоченность в связи с тем, что, несмотря на многочисленные данные, свидетельствующие о неспособности властей определить общее количество людей, подлежащих перемещению, и найти надлежащую землю для их нового расселения, а также неполностью завершённое новое расселение уже перемещенных лиц, Верховный суд постановил, что "...перемещение племен и других лиц не приведет как таковое к нарушению их основных и других прав..."²⁸, и вынес решение о продолжении строительства плотины. Это судебное решение противоречит предыдущим постановлениям Верховного суда, в которых поддерживалось положение, согласно которому право на жилище связано с правом на жизнь²⁹, а также решениям суда по спорам в отношении использования вод реки Нармада. Это решение наносит также ущерб законной борьбе населения долины Нармады, которая ведется в рамках Кампании по

²⁶ Верховный суд Индии неоднократно выносил постановления о том, что нормы международного права могут быть включены в национальное право страны. *Gramophone Co. of India v. B.B. Pandey*, 1984 (2) SCC 534; *PUCI v. Union of India*, 1997 (3) SCC 433; and *CERC v. Union of India*, 1995 (3) SCC 42 - это дела, которые подтверждают данное утверждение. Кроме того, в статье 51 Конституции Индии говорится следующее: "Государство принимает меры для... с) усиления уважения к международному праву и договорным обязательствам в деловых отношениях между организованными группами людей...". Соответственно в процессе принятия ими решений суды и законодательная власть призваны соблюдать международное право.

²⁷ Согласно официальным данным, в результате осуществления проекта "Сардар Саровар" будет перемещено 40 8827 семей, главным образом из общин, ведущих племенной образ жизни. По неофициальным данным их общая численность оценивается в 500 000 человек.

²⁸ *Narmada*, at para 61.

²⁹ См. *Francis Coralie v. The Union Territory of Delhi* (1981) 1 SCC 608; *R. Francis Mullin v. Administrator of Union Territory of Delhi* (1982) 2 SCR 516; *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corp.*, (1985) 3 SCC 545; *Shantistar Builders v. Narayan Khimalal Totame and others* (1990) 1 SCC 520; *Keshavananda Bharti v. State of Kerala* [as reported in *Unnikrishnan v. State of Andhra Pradesh*, page 2229]; and *Chamelli Singh and other v. State of Uttar Pradesh* (JT 1995 (9) SC 380. С отрывками из этого судебного решения можно ознакомиться на Web-сайте ЦООНП, посвященном праву на жилище.

спасению реки Нармады, организаторы которой выступили в качестве истца по данному делу.

83. По другому делу Высокий суд Бомбея рассмотрел иск, поданный в 1995 году Бомбейской группой природоохранной деятельности (БГПО) с целью "переселения" жителей не имеющего официального статуса поселения (как "захватчиков"), расположенного на территории, прилегающей к Национальному парку Санджея Ганди, с тем чтобы обеспечить охрану "окружающей среды и всех ее разновидностей". В результате указанного иска 7 мая 1997 года Высокий суд Бомбея приказал соответствующим властям выселить жильцов из их домов на основании различных законов об охране и сохранении живой природы, в результате чего они были фактически лишены своих собственных жилищ.

84. Индийский народный трибунал по правам человека, учрежденный по делу о Национальном парке Санджея Ганди, постановил, что иск БГПО явно свидетельствует о том, что его концепция "чистой окружающей среды" не учитывает интересы многочисленных групп населения, которые не имеют собственности и живут в условиях жалкой нищеты. Кроме того, вынесенный в ускоренном порядке приказ Суда затронет в конечном итоге судьбы полумиллиона жителей трущоб. Особенно тревожным явился тот факт, что данный Суд не только вынес приказ об этом массовом выселении, но и однозначно приказал снести дома и уничтожить все имущество и строительные материалы, которые на первом этапе выселения были собраны и сожжены бригадой по сносу жилищ.

85. Признание неделимости и взаимозависимости прав человека имеет существенное значение для их полной реализации. В этой связи озабоченность вызывает тот факт, что судебные решения во всем мире создают, к сожалению, правовую основу для все более острого конфликта между сторонниками права на здоровую окружающую среду и права на средства к существованию. Подобные судебные решения не только создают несогласованность между дополнительными правами человека, но и являются причиной нарушения прав человека тех самых людей, которых суды призваны защищать.

86. В обоих приведенных выше случаях Специальный докладчик получил сообщение от пострадавших сторон. Он продолжит контроль за этими и другими подобными случаями и примет меры для того, чтобы показать несоответствие этих судебных решений международным нормам, касающимся прав на жилище и принудительных выселений. В рамках темы "Возможность рассмотрения в судебном порядке права на жилище" он посвятит раздел своего очередного доклада как позитивным, так и негативным событиям в отношении соблюдения права человека на жилище в национальных судах и будет

признателен за предоставление информации о событиях, аналогичных тем, которые изложены выше.

III. МЕРЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРАВ НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ

A. Подход и методология, предложенные Специальным докладчиком

87. Специальный докладчик намерен занимать конструктивную позицию, которая позволит принимать решения, направленные на реализацию права человека на достаточное жилище. Хотя изучение случаев нарушений позволяет провести серьезный анализ многих аспектов прав на жилище (например, посредством изучения случаев и последствий принудительных выселений), Специальный докладчик хочет заниматься главным образом изучением вопроса о том, где и в какой форме новаторский подход и стратегическое сотрудничество обеспечивали реализацию прав. На основе этих случаев Специальный докладчик собирается подготовить предложения в области политики, основанные на практическом опыте. В то же время Специальный докладчик подготовит всесторонний анализ существующей глобальной концепции "наилучшей практики" с точки зрения прав на жилище.

88. Он попытается исследовать ключевые аспекты права на жилище, не забывая при этом о неделимости всех прав человека, особенно той взаимосвязи, которая существует между жилищем как объектом экономических, социальных и культурных прав и основными гражданскими и политическими правами, такими, как право на информацию и право на безопасность жилища, без которых право на достаточное жилище утрачивает свое значение.

89. Для выполнения своего обширного мандата Специальный докладчик будет стремиться сотрудничать и устанавливать партнерские отношения с самыми различными лицами, организациями и государственными учреждениями. Кроме того, он рассчитывает на начало активного диалога на всех возможных уровнях с Организацией Объединенных Наций и другими межправительственными учреждениями, международными финансовыми учреждениями, договорными органами по правам человека и организациями гражданского общества.

B. Сотрудничество с правительствами

90. Результатом обширной работы, проведенной в прошедшем десятилетии по вопросу права на жилище, явились многочисленные анализы конкретного содержания

обязанностей государств на международном и национальном уровнях. В последующих докладах Специального докладчика будет подробно изложена суть этих обязательств, при этом основное внимание будет уделяться, в частности, следующим вопросам:

- a) участие в диалоге с целью дальнейшего развития "основного содержания" права на достаточное жилище, а также обязательств государств "признавать, уважать, защищать и выполнять" данное право;
- b) определение и изучение практической значимости показателей и критериев с целью лучшего понимания понятия "достаточность" в контексте права на жилище как компонента на достаточный жизненный уровень;
- c) применение Лимбургских принципов и Маастрихтских руководящих принципов;
- d) изучение перспектив возможности рассмотрения в судебном порядке права на достаточное жилище;
- e) анализ вопросов, связанных с негативными аспектами глобализации, структурными перестройками и выплатой задолженности и их влиянием на способность государства осуществлять право на достаточное жилище; и
- f) дальнейшая разработка понятия "международное сотрудничество" в контексте договорных обязательств по правам человека, связанных с правом на жилище.

С. Международное сотрудничество

91. Особенно важное значение имеют обязательства государств, вытекающие из международных правовых положений о международном сотрудничестве. Эти обязательства важны, в первую очередь ввиду существующей глобальной реальности, характерными чертами которой являются все большее несоответствие уровней доходов, связанная с этим возрастающая нестабильность гражданского общества, а также то внимание, которое научные круги и средства массовой информации уделяют политике и руководящим принципам двусторонних и многосторонних учреждений, которые являются движителями экономической глобализации. Вышеупомянутые группы, которые ставят под сомнение идеологическую и процедурную основу экономической глобализации, признают важное значение "регулирующей" роли государства. Связь с государственными обязательствами в соответствии с международными договорами по правам человека является очевидной.

92. В отношении экономических, социальных и культурных прав, особое внимание необходимо уделять статьям 2.1, 11, 15, 22 и 23 МПЭКСП, в основе которых лежат положения о международном сотрудничестве, содержащиеся в статьях 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, а также обязательство государств-участников признавать важную роль международного сотрудничества и вновь подтверждать свою приверженность принятию совместных и отдельных мер.

93. Из этого следует, что при проведении государствами внешней политики (или политики, формулированию которой они способствуют в рамках многосторонних форумов и учреждений) должна учитываться необходимость полной реализации экономических, социальных и культурных прав человека. Подобные критерии и положения имеют очевидные последствия для торговой, инвестиционной, финансовой политики, а также политики в области задолженности и структурной перестройки.

94. В контексте права на достаточное жилище важно помнить об обязательствах, сформулированных в статье 11.1 МПЭКСП, призывающей все государства-участники принять "надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии". КЭСКП дал дальнейшие разъяснения этого обязательства в Замечании общего порядка № 4 как для государств, так и для международных финансовых учреждений, которые должны:

"...стремиться и к тому, чтобы определить области, имеющие отношение к праву на достаточное жилье, в которых наибольший эффект дало бы внешнее финансирование. Такие просьбы должны в полной мере принимать во внимание нужды и мнения заинтересованных групп людей" (пункт 19).

95. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что в эту эпоху все большей взаимозависимости, когда очевидно, что действующие в одиночку государства не могут выполнить свои обязательства по правам человека, важно выйти за рамки обсуждений официальной помощи в целях развития или других форм финансовой помощи. Срочного внимания требуют аспекты международного сотрудничества, связанные с "солидарностью" и "братством". В целях обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из положений о "международном сотрудничестве" в рамках международных договоров по правам человека, Специальный докладчик рассмотрит две области работы:

а) необходимость пересмотра существующих и потенциальных международных экономических и прочих обязательств; и

b) необходимость оказания помощи посредством "совместных и отдельных мер" для улучшения жилищных условий и условий жизни.

96. По мнению Специального докладчика, "международное сотрудничество" является важной областью для проведения исследования и осуществления мер, в которой не полностью применяются нормы международного права прав человека и международных отношений. Он рад тому вниманию, которое стало уделяться этому вопросу на различных форумах по правам человека³⁰, и в соответствии с резолюцией 2000/9 он хотел бы внести свой вклад в разработку документов, которые будут полезны для правительств, соответствующих органов Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений, международных организаций, действующих в сфере прав на жилище, неправительственных организаций и международных финансовых учреждений, с тем чтобы противодействовать негативным последствиям экономической глобализации. Специальный докладчик хотел бы также выделить аспекты прав человека, связанные с международным сотрудничеством в контексте Сессии на высоком уровне по вопросам финансирования развития, которое должно состояться в 2002 году.

D. Сотрудничество с международными и региональными финансовыми и экономическими учреждениями

97. Результатом уделения все большего внимания вопросам нищеты и идущим в странах процессам в рамках политики международных финансовых учреждений, таких, как Всемирный банк и Международный валютный фонд, является создание новых механизмов, таких, как Фонд для борьбы с нищетой и обеспечения роста (ФБНР) МВФ, который заменил в ноябре 1999 года вызывавший споры Расширенный фонд структурной перестройки (РФСП), Документ о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) и Всеобъемлющая программа развития (ВПР) Всемирного банка. Специальный докладчик считает, однако, что, учитывая то нежелание, с которым эти учреждения отказываются от узкой макроэкономической перспективы, которая по-прежнему приводит в движение эти новые инициативы, мало вероятно, что эта политика будет способствовать реализации экономических, социальных и культурных прав в целом и прав на достаточное жилище в частности. Специальный докладчик будет уделять особое внимание изменениям политических условий в результате преобразования РФСП в ДССН и реакции на национальном уровне и рассмотрит также существующие механизмы снижения

³⁰ См., в частности, материалы Record of Workshops on International Trade, Investment and Finance and Economic, Social and Cultural Rights: The Role of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 6 May and 19 August 2000 (CESCR/WK), имеется на Web-сайте УВКПЧ.

задолженности, особенно инициативу в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), и их вероятное воздействие на перспективы снижения масштабов нищеты в БСВЗ, особенно на осуществление права на достаточное жилище. Специальный докладчик надеется работать в тесном контакте с другими лицами, мандаты которых были определены Комиссией и Подкомиссией.

Е. Сотрудничество с органами и механизмами Организации Объединенных Наций по правам человека

1. Развитие связей с договорными органами и другими держателями мандатов

98. Специальный докладчик приложит все усилия для оказания содействия укреплению связей между его мандатом и договорными органами, а также с другими держателями мандатов, определенных Комиссией и Подкомиссией, в том числе по таким вопросам, как продовольствие, вода, внутриперемещенные лица, мигранты, коренные народы, дети, живущие на улицах, правозащитники, женщины и насилие, крайняя нищета, а также последствия политики структурной перестройки и внешней задолженности. Специальный докладчик имел возможность провести за относительно короткий период времени после его назначения неофициальный обмен мнениями с несколькими другими специальными докладчиками и независимыми экспертами и он убежден, что проведение регулярных консультаций между всеми держателями мандатов обогатит нормативную базу всех прав и усилит влияние тематических мандатов. Специальный докладчик признателен также за предоставленную ему возможность провести 29 ноября 2000 года диалог с КЭСКО на его двадцать четвертой сессии и выражает благодарность за полезные рекомендации и указания, полученные от членов Комитета.

2. Межучрежденческие консультации

99. Специальный докладчик рассчитывает на выполнение важной роли в оказании содействия межучрежденческому сотрудничеству между органами Организации Объединенных Наций и другими международными организациями. С этой целью УВКПЧ в сотрудничестве с ЦООНП организовал проведение в Женеве 28 ноября 2000 года межправительственного консультационного совещания для первоначального анализа связанной с его мандатом деятельности, осуществленной различными учреждениями. Первоначальная оценка показала, что несколько учреждений серьезно занимаются различными аспектами права на достаточное жилище, в том числе УВКБ и ЮНИСЕФ, и что другие учреждения находятся в процессе переоценки жилищных аспектов их мандатов, учитывая при этом ту связь, которая существует с концепцией прав человека.

100. Это совещание имело также огромное значение для Специального докладчика с точки зрения определения возможных условий взаимодействия с органами Организации Объединенных Наций при выполнении его мандата, и в этой связи он просит УВКПЧ организовывать подобную межучрежденческую консультацию на регулярной основе.

3. Включение права на достаточное жилище в оперативную деятельность
Организации Объединенных Наций

101. Специальный докладчик признает важную роль, которую система Организации Объединенных Наций играет благодаря эффективному использованию Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и Общей страновой оценки (ОСО) для удовлетворения потребностей своих стран-членов и оказания содействия более широкому осуществлению всех прав человека на местном уровне. Ему известно в этой связи, что УВКПЧ активно пропагандирует через ОСО/РПООНПР основанные на правах концепции. В то время как существующий показатель ОСО охватывает жилищную статистику с точки зрения наличия достаточной жилой площади, для проведения более всестороннего анализа ситуации, связанной с осуществлением права на достаточное жилище, необходимо дезагрегирование показателей по признаку пола и географического положения с включением таких показателей, как дискриминация и исключение из социальной жизни по признаку расы, религии и этнического происхождения. С этой целью Специальный докладчик планирует сотрудничать в УВКПЧ, ЦООННП и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития для дальнейшего повышения эффективности ОСО/РПООНПР как средства, предназначенного для содействия, в контексте права на достаточное жилище: а) свободному, активному и полноценному участию; б) предоставлению прав женщинам; в) отчетности всех партнеров; и д) недискриминации и уделению внимания правам уязвимых народов и общин.

102. В этой связи Специальный докладчик с интересом отмечает недавно начатую ЦООННП Глобальную кампанию по обеспечению гарантий владения жильем и придает большое значение укреплению сотрудничества между этими двумя организациями, а также сотрудничества с другими партнерами, включая гражданское общество, для практического осуществления кампании по дальнейшему осуществлению данного права. Специальный докладчик будет стремиться обеспечивать концептуальное развитие данной кампании, благодаря которому произойдет переход от узкого круга вопросов к охвату более широких требований, связанных с правом на достаточное жилище. Подобная переоценка необходима также для более широкого участия организаций гражданского

общества, которые непосредственно работают во всем мире над решением задачи по осуществлению прав на жилище.

103. Специальный докладчик приветствовал возможность участия в совместном совещании по вопросам технического сотрудничества, проведенном 28 ноября 2000 года УВКПЧ и ЦООННП, на котором был сделан вывод о том, что значительное большинство мероприятий на местах и проектов обоих учреждений не имеют концептуальной основы и не осуществляются с учетом права на жилище как права человека. В этой связи Специальный докладчик провел обзор деятельности в области технического сотрудничества всех соответствующих учреждений, особенно УВКПЧ и ЦООННП.

4. Сотрудничество с региональными органами и национальными учреждениями по правам человека

104. Специальный докладчик собирается установить рабочие отношения с региональными механизмами и национальными учреждениями по правам человека, с тем чтобы получить представление о масштабах работы этих учреждений в области права на жилище и поощрять в случае необходимости проведение большей работы, связанной с осуществлением данного права. Очевидной является, например, необходимость того, чтобы национальные учреждения по правам человека в большей мере концентрировали свою деятельность на экономических, социальных и культурных правах. Будет также предпринята попытка довести до сведения этих органов информацию о тех случаях нарушения права на жилище, о которых будет сообщено Специальному докладчику.

Г. Сотрудничество с гражданским обществом

105. Специальный докладчик испытывает чувство признательности и оптимизма в связи с талантливым и новаторским подходом, характеризующим деятельность гражданского общества по осуществлению прав на жилище, и он надеется выступить в качестве проводника идей этой плодотворной деятельности, через которого мнение неимущих слоев населения будет доводиться до сведения международного сообщества, в частности посредством таких популярных средств выражения, как поэзия, тематические исследования и рассказы.

106. В последнее десятилетие гражданское общество приобрело опыт в ряде областей, связанных с мандатом Специального докладчика. К ним относится деятельность по разработке концепций и установлению норм, образование в области прав человека и подготовка учебных пособий; стратегии альтернативного планирования, связанного с

ликвидацией трущоб, общинное финансирование, подготовка кампаний, документация по случаям нарушений и т.д.

107. Специальный докладчик будет разрабатывать методики сотрудничества по различным уровням текущей деятельности. Некоторые из них могут охватывать следующие вопросы:

- a) разработка вопросников по мониторингу осуществления прав на жилище и оценке нарушений;
- b) создание механизма срочного реагирования;
- c) поощрение более широкого использования системы Организации Объединенных Наций, включая альтернативные процедуры отчетности; и
- d) поощрение разработки учебных материалов по правам человека, включая учебные пособия и т.д.

IV. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

108. Те сведения, которые уже имеются в распоряжении Специального докладчика, явно свидетельствуют о том, что в мире происходит ухудшение жилищных условий и условий жизни. В этой связи утверждение мандата Специального докладчика является полезной мерой, которая может способствовать более ясному пониманию причин структурного характера подобного положения дел, а также способствовать институционализации прав на жилище. Специальный докладчик считает, что четкая концепция мандата, сформулированная с учетом большого опыта, накопленного правительствами, Организацией Объединенных Наций и другими международными учреждениями, гражданским обществом и профессиональным сообществом, может способствовать к подготовке конкретных рекомендаций в области политики, направленных на устранение серьезных недостатков в области глобальной реализации права человека на достаточное жилище.

109. Специальный докладчик намерен соответственно содействовать увязыванию рассмотрения вопроса о праве на достаточное жилище как компонента права на достаточный жизненный уровень, с проведением глобальных обзоров в рамках конференций Организации Объединенных Наций, включая пятилетний обзор Повестки дня Хабитат (Стамбул +5) в июне 2001 года, десятилетний обзор Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей в сентябре 2001 года, третью Конференцию

Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам (НРС-III) в мае 2001 года и Совещание на высоком уровне по вопросам финансирования для целей развития в 2002 году. В настоящем докладе уже затронуты те вопросы, которые будут поставлены на этих конференциях.

110. Эффективному выполнению Специальным докладчиком его мандата будут способствовать следующие рекомендации, которые были с уважением подготовлены для Комиссии:

- a) учитывая тот постоянный интерес, который Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций проявляла к данной теме, Специальный докладчик просит Комиссию обеспечить возможность ежегодного представления доклада как Комиссии, так и Генеральной Ассамблее;
- b) Специальный докладчик придает важное значение проведению дальнейших исследований (сообразно меняющейся повестке дня исследовательской работы) по последствиям процессов глобализации, включая либерализацию, дерегулирование и приватизацию, с уделением при этом особого внимания жилищному вопросу. Комиссия может попросить Специального докладчика провести семинар экспертов в сотрудничестве с УВКПЧ, ЦООННП и Научно-исследовательским институтом социального развития при Организации Объединенных Наций с целью рассмотрения указанных вопросов и начала работы, которая даст возможность Специальному докладчику подготовить рекомендации в области политики;
- c) учитывая тот факт, что жизненно важный вопрос прав женщин и прав на жилище будет постоянной темой в течение срока действия его мандата, Специальный докладчик просит Комиссию предоставить ему также возможность ежегодно представлять доклад Комиссии по положению женщин;
- d) Комиссия может пожелать поручить Специальному докладчику выполнение задач, связанных с поиском данных, получением информации и реагированием на нее, по всем аспектам осуществления права на достаточное жилище, в частности подготовку срочных обращений и мероприятий в случае серьезных нарушений права на достаточное жилище, включая принудительное выселение или дискриминационную политику, и принятие мер, которые влияют на осуществление права на достаточное жилище;
- e) учитывая широкие рамки его мандата и масштабы жилищного кризиса в современном мире, включая различные последствия для уязвимых групп, Специальный докладчик просит разрешить ему периодически представлять дополнительно к

ежегодному докладу тематические доклады, в которых будут освещаться различные аспекты проблем и решений, которые необходимы для подготовки точной оценки и ориентированных на результаты предложений в рамках мандата. Главной целью этих тематических докладов может стать установление связи между правом на достаточное жилище как компонентом права на достаточный жизненный уровень и такими вопросами, как принудительные выселения и новое расселение, международное сотрудничество, показатели и критерии.
