



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 August 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят девятая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

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

Право на достаточное жилище

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Лейлани Фархи, Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте, представленный в соответствии с резолюциями 15/8 и 25/17 Совета по правам человека.

* A/69/150.



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

Резюме

Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте представляется в соответствии с резолюциями 15/8 и 25/17 Совета по правам человека. Поскольку Специальный докладчик приступила к выполнению своего мандата лишь 2 июня 2014 года, этот доклад носит предварительный характер, и в нем излагается ряд основных возможностей и приоритетов, по которым она хотела бы проконсультироваться с государствами, гражданским обществом и другими соответствующими заинтересованными сторонами в процессе продолжения подготовки своего плана работы.

В докладе также отражена ценная работа, проделанная двумя предыдущими обладателями мандата, и дается обзор важнейших результатов, достигнутых в первые 14 лет осуществления мандата. Далее в нем представлены предварительные соображения по поводу нынешнего состояния права на достаточное жилище и указываются приоритетные области, в которых, как надеется Специальный докладчик, может быть достигнут дальнейший прогресс.

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте представляется в соответствии с резолюциями 15/8 и 25/17 Совета по правам человека. Поскольку Специальный докладчик приступила к выполнению своего мандата лишь 2 июня 2014 года, настоящий доклад носит предварительный характер, и в нем излагается ряд основных возможностей и приоритетов, по которым она хотела бы проконсультироваться с государствами, гражданским обществом и другими соответствующими заинтересованными сторонами в процессе продолжения подготовки своего плана работы.

2. В этой связи в своем первом докладе Генеральной Ассамблее вновь назначенный Специальный докладчик делится предварительными замечаниями и соображениями о праве на достаточное жилище во всем мире и идеями о том, как она намеревается рассмотреть ключевые вопросы на основе мандата. Специальный докладчик будет опираться на ценную работу ее предшественников, а также на работу других соответствующих правозащитных механизмов и продолжит работу по ряду уже осуществляемых ключевых инициатив. В то же время Специальный докладчик намерена ориентировать осуществление своего мандата на новые направления в целях оказания дальнейшего содействия государствам, организациям гражданского общества и другим заинтересованным сторонам, включая представителей частного сектора, в деле содействия пониманию того, что это означает для эффективного осуществления международного права человека на достаточное жилище. В ее задачи входит акцентирование внимания на путях решения существующих и возникающих проблем и обеспечение конкретных шагов в направлении полной реализации права на достаточное жилище.

II. Краткая история мандата

3. Мандат Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте был учрежден Комиссией по правам человека на ее пятьдесят шестой сессии (см. резолюцию 2000/9).

4. При учреждении мандата Комиссия особо указала на межсекторальный характер права на достаточное жилище, рассматривая это право в контексте прав на достаточный жизненный уровень и на недискриминацию и ссылаясь на целый ряд международных правозащитных документов, в которых признается право на достаточное жилище¹.

¹ В резолюции 2000/9, в частности, содержалась ссылка на статью 25.1 Всеобщей декларации прав человека, статью 11.1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статью 27.3 Конвенции о правах ребенка, статью 14.2(h) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и статью 5(e) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В применимый в настоящее время обновленный перечень положений международных правозащитных договоров входят статьи 43.1(d) и 43.3 Международной конвенции о

5. В декабре 2007 года Совет по правам человека в своей резолюции 6/27 пересмотрел мандат Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище и постановил продлить его на трехлетний срок. С тех пор мандат продлевался Советом еще два раза: в 2010 году (резолюцией 15/8) и 2014 году (резолюцией 25/17).

6. В этих резолюциях Совет просил Специального докладчика:

- a) содействовать полному осуществлению права на достаточное жилище;
- b) выявлять проблемы, препятствия и недостатки в защите и наилучшие методы работы;
- c) уделять особое внимание практическим решениям в отношении осуществления;
- d) применять гендерный подход;
- e) обращать особое внимание на потребности лиц, находящихся в уязвимом положении, а также лиц, принадлежащих к маргинализированным группам;
- f) содействовать оказанию технической помощи;
- g) работать в тесном сотрудничестве с другими специальными процедурами, органами Организации Объединенных Наций, договорными органами и региональными правозащитными механизмами;
- h) представлять ежегодные доклады Совету и Генеральной Ассамблее.

7. Лейлани Фарха приступила к своей работе в должности Специального докладчика 2 июня 2014 года. Она выражает глубокую признательность своим предшественникам Ракель Рольник (2008–2014 годы) и Милуну Котхари (2000–2008 годы) за их работу. Они внесли значительный вклад в обеспечение как понимания, так и эффективного осуществления права на достаточное жилище, привлекая внимание к опыту отдельных лиц и общин, сталкивающихся с проблемой выселения и отсутствия гарантий жилья, и лиц, ведущих борьбу за решение других связанных с жильем проблем. Они сообщали об острых ситуациях в области прав человека в тех случаях, когда права на достаточное жилище находилось под угрозой, и в значительной мере способствовали пониманию этого права, предоставляя слово группам, ранее не имевшим возможности высказать свое мнение, и взаимодействуя с лицами, живущими в различных условиях.

8. Мандат на достаточное жилище прошел долгий путь. В рамках этого мандата был рассмотрен широкий круг вопросов в процессе диалога с государствами и другими соответствующими заинтересованными сторонами посредством подготовки тематических докладов, организации страновых миссий, рабочих визитов, подготовки руководящих указаний, консультаций экспертов и конкретных мероприятий и проведения срочных призывов и направления писем с сообщениями о нарушениях.

защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и статьи 9.1(a), 19(a) и 28 Конвенции о правах инвалидов.

9. В число важнейших тем мандата входили вопросы принудительных выселений и укрепления гарантии прав на владение жильем, и это, таким образом, стало предметом широких консультаций и основных исследований. Оба бывших докладчика разработали практические инструменты для оказания помощи государствам, затронутым проблемой принудительного выселения, и другим сторонам для обеспечения лучшего понимания соответствующих правозащитных принципов и их конкретного применения. Были подготовлены два важных руководства: основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития (2007 год) (A/HRC/4/18, приложение I), и руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты (2014 год) (см. A/HRC/25/54).

10. Г-жа Рольник основное внимание сосредоточила на проблеме отсутствия безопасности владения имуществом в условиях все более урбанизирующегося мира. После проведения широких исследований и консультаций она предложила десять принципов, направленных на подготовку для руководящих лиц практических рекомендаций, которые будут применяться в конкретных странах. Нынешний Специальный докладчик намерена продолжить эту важную работу и будет поощрять государства к осуществлению руководящих принципов, касающихся гарантированности владения имуществом для городской бедноты.

11. Предыдущие специальные докладчики также рассматривали жилищные условия и опыт уязвимых и маргинализированных групп. В этой связи в ходе ряда встреч и в своих докладах они, в частности, уделяли внимание вопросу о женщинах и достаточном жилище. По просьбе Комиссии по правам человека, содержащейся в ее резолюции 2002/49, г-н Котхари в период 2002–2006 годов провел значительную работу по вопросу о равных правах женщин на доступ к земельным ресурсам и контроль над ними и равных правах на владение имуществом и достаточное жилище. Он также провел тематическое исследование по вопросу о дискриминации. В 2011 году г-жа Рольник продолжила работу в этом направлении, посвятив тематический доклад вопросу о правовых и политических достижениях в области права женщин на достаточное жилище (A/HRC/19/53).

12. На основе докладов и сообщений страновых миссий внимание также уделялось определенным группам людей, которые в непропорционально большей степени страдают от плохих жилищных условий и отсутствия жилья, таким, как инвалиды, коренные народы, дети, мигранты, лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендеры, общины рома и лица, живущие в условиях нищеты и социальной изоляции. Предыдущие докладчики также выражали обеспокоенность по поводу дискриминации в отношении этнических и религиозных меньшинств и кочевых групп.

13. В рамках мандата недавно был рассмотрен ряд других важных и новых тематических вопросов, включая:

- а) Глобальный финансовый кризис²;

² См. A/HRC/10/7.

- б) Варианты жилищной политики, в том числе стимулирование приобретения жилья в собственность, аренды и кооперативного жилищного строительства³;
- с) Реконструкция после стихийных бедствий и конфликтов⁴;
- д) Воздействие крупных международных спортивных событий (мега-событий)⁵;
- е) Изменение климата⁶.

III. Предварительные соображения: недостатки в осуществлении

14. Праву на достаточное жилище было посвящено большое количество комментариев. Оно стало предметом двух замечаний общего порядка (№ 4 и 7) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам до того, как какие-либо другие закрепленные в Пакте права получили аналогичное толкование, и в настоящее время это право является одним из наиболее часто рассматриваемых экономических, социальных и культурных прав. В то же время, хотя уже наступает пятнадцатый год действия мандата и несмотря на значительные усилия гражданского общества по обеспечению осуществления этого права, хорошо проработанные нормы и комментарии, касающиеся этого права, отнюдь не привели к существенному прогрессу.

15. В настоящее время отсутствуют как достаточная информированность, так и надлежащее документальное подтверждение глобальных масштабов явления отсутствия жилья. Глобальные данные скудны, а данные по конкретным странам зачастую являются неполными, и их, как правило, сложно сравнивать с данными по другим странам из-за различий в определении и методологиях. Специальный докладчик обеспокоена тем, что на национальном уровне такое отсутствие статистической информации о целой группе населения может означать провалы в разработке государственной политики и отсутствие адекватных ответных мер. На глобальном уровне это может скрывать острый глобальный кризис в области прав человека, с которым сталкиваются миллионы людей.

16. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что широко распространенное явление отсутствия жилья или плохих жилищных условий по-прежнему сохраняется и, по сути, возможно приобретает все большие масштабы. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) представила документальные доказательства того, что число людей, живущих в трущобах, за последние несколько десятилетий неуклонно увеличивалось, с приблизительно 650 миллионов человек в 1990 году до 863 миллионов в 2012 году. Согласно этой информации, в трущобах наблюдаются сильная переполненность и отсутствие основных услуг, включая водоснабжение и канализацию, и жилье не защищает от неблагоприятных погодных условий и заболеваний, которые в иных обстоятельствах можно было бы

³ См. A/67/286 и A/68/289.

⁴ См. A/66/270.

⁵ См. A/HRC/13/20.

⁶ См. A/64/255.

предотвратить. Доля населения, живущего в этих условиях, значительно выше в таких регионах, как район Африки к югу от Сахары (62 процента) и Южная Азия (35 процентов), по сравнению с Латинской Америкой и Карибским бассейном (24 процента) и Северной Африкой (13 процентов)⁷.

17. Широко распространенное явление бездомности или плохих жилищных условий не ограничивается лишь государствами со слабой экономикой. Как указывалось Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в замечании общего порядка № 4, серьезные проблемы, связанные с бездомностью или плохими жилищными условиями, также существуют в некоторых наиболее развитых в экономическом плане странах, — замечании, нашедшем отражение в подготовленном Милуном Котхари докладе 2005 года по вопросу о бездомности (E/CN.4/2005/48). Специальный докладчик обеспокоен тем, что факт широкого распространения и, во многих случаях, роста явления бездомности в наиболее развитых странах и в странах, страдающих от крайне неравномерного распределения богатств, указывает на серьезные расхождения между преобладающими моделями экономического развития и реализацией права на достаточное жилище, которые являются глобальными по своим масштабам.

18. Последствия отсутствия достаточного жилища и бездомности являются суровыми и сказываются почти на всех других правах человека, включая право на охрану здоровья, образование, защиту семьи, социальное обеспечение, работу и, во многих случаях, право на жизнь. С плохими жилищными условиями тесно связано распространение холеры, малярии, лихорадки денге и многих других болезней, которые продолжают иметь разрушительные последствия для бедных слоев населения в тропических странах, равно как и туберкулеза, пневмонии и многих других болезней, затрагивающих бездомных в странах с более холодным климатом. Тем не менее, несмотря на серьезность последствий и основные права человека, которые при этом оказываются затронутыми, бездомность и плохие жилищные условия по-прежнему часто рассматриваются как вопросы, входящие в сферу социально-экономической политики, без увязки с юридической подотчетностью в области прав человека, применимой к государственным стратегиям, затрагивающим другие права человека. Даже в тех случаях, когда жилье признается в качестве одного из прав человека, государствам и другим заинтересованным сторонам не всегда ясно, как оно должно быть реализовано.

19. Растущий разрыв между нормами и стандартами, которые были разработаны на международном уровне, и имеющими системный характер реальными проблемами бездомности, неудовлетворительных жилищных условий, высокой аренды и отсутствия доступа к надлежащему жилью дает Специальному докладчику основания предполагать отсутствие приверженности эффективному осуществлению права на достаточное жилище или его понимания. В этой связи Специальный докладчик считает необходимым для ее работы предпринять согласованные усилия и уделить надлежащее внимание вопросу о том, как нормы в области прав человека, касающиеся жилья, могут быть преобразованы во внутреннее право и политику и как повысить их эффективность в решении затрагивающей права человека проблемы бездомности или плохих жилищных условий, которая по-прежнему существует во многих странах мира.

⁷ United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2014*, target 7.D.

IV. Тематические и основные приоритеты

А. Поддержка взаимодействия между национальными и международными участниками

20. В рамках своей совместной работы с другими специалистами-практиками на национальном и международном уровнях Специальный докладчик получила представление о важности поддержания динамичной взаимосвязи между деятельностью на национальном и международном уровнях. Для обеспечения реального и эффективного осуществления международных норм и стандартов в области прав человека на национальном уровне необходимо их разрабатывать и толковать в контексте национального опыта и использовать позитивные результаты, достигнутые во внутреннем законодательстве и национальной практике. Аналогичным образом, права человека на национальном уровне должны развиваться и укрепляться за счет основных норм и универсальных принципов, разработанных на международном уровне.

21. В последние два десятилетия пониманию права на достаточное жилище в рамках международного права прав человека значительно способствовала деятельность на национальном уровне. Возникли национальные движения и кампании, имеющие целью решение важнейших вопросов, касающихся жилья, в том числе: вопросов устойчивого развития, земельных прав, гарантированного владения недвижимостью, бездомности, крупномасштабных проектов в области развития, мегамероприятий, эрозии социального жилья, последствий финансового кризиса и отказа в предоставлении услуг, необходимых для обеспечения адекватного жилья.

22. Как никогда ранее организации гражданского общества применяют международные принципы в области прав человека с учетом конкретных национальных условий и с использованием правозащитной системы Организации Объединенных Наций, включая договорные органы и универсальный периодический обзор, с целью содействовать подготовке авторитетных толкований и применению права на достаточное жилище, что позволяло бы решать национальные и местные проблемы и уточнять обязательства государств в области прав человека в этом контексте.

23. Организации гражданского общества вносили новые и разнообразные жилищные вопросы на рассмотрение Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, а также Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Комитета по правам ребенка, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитета по правам инвалидов и Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Тем самым они призывали различные контрольные договорные органы рассмотреть вопрос об обязательствах государств в отношении права на жилье в различных обстоятельствах, а также более четко определить взаимосвязь между правом на жилье и другими правами человека⁸. Эта динамичная взаимосвязь между национальным опытом и международными правозащитными механизмами носит взаимовыгодный и взаимоукрепляющий характер.

⁸ См., например, E/C.12/PRY/CO/3, CRC/C/TLS/CO/1, CRC/C/DZA/CO/3-4 и CERD/C/AZE/CO/6.

24. Одним из важнейших аспектов, по которому осуществляется взаимодействие на национальном и международном уровнях в последние годы, является проблема обеспечения доступа к правосудию для заявителей права на достаточное жилище. За последние годы возросло число судебных дел, связанных с правом на достаточное жилище, которые рассматривались в национальных судах и в региональных и международных органах. И все чаще суды при принятии решений по делам, связанным с правами на жилье, опираются на международные нормы в области прав человека. Например, при рассмотрении нескольких дел национальные суды ссылались на замечания общего порядка № 4 и 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам⁹.

25. В то же время успехи, достигнутые национальными судами и национальными правозащитными учреждениями, стали свидетельством позитивных изменений в области прав человека. Например, опыт национальных судов и содержание национальной судебной практики, касающейся права на жилье, оказали значительное влияние на содержание и структуру Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, в котором впервые предусматривается рассмотрение дел, связанных с правом на достаточное жилище, в соответствии с Пактом¹⁰.

26. Центральной и общей задачей для государств и договорных органов стало обеспечение доступа к правосудию для заявителей права на достаточное жилище. Для выполнения этой задачи по-прежнему будут необходимы постоянный диалог и взаимодействие между государствами, включая национальные суды, и международными правозащитными органами и процедурами.

27. Специальный докладчик будет просить содействия со стороны государств, договорных органов, национальных правозащитных учреждений, организаций гражданского общества, судей и специалистов по правам человека в изучении вопроса о том, как мандат может способствовать крайне необходимому взаимодействию между национальными и международными правозащитными нормами и практикой. Она также рассчитывает обеспечить большую информированность о работе по разработке содержания права на достаточное жилище на всех уровнях и поощрению дальнейших шагов в обеспечении доступа к правосудию в связи с этим правом. Она привержена делу укрепления и усиления взаимозависимости национальных и международных законов и практики во всех аспектах ее работы, включая обмен сообщениями, поездки в страны и подготовку тематических докладов.

⁹ См., например, Европейский комитет по социальным правам, жалоба № 39/2006, *Европейская федерация национальных организаций, работающих с бездомными (ФЕАНТСА), против Франции*, решение по существу от 5 декабря 2007 года; Высокий суд в Эмбу, конституционная петиция № 2 2011 года, *Ибрагим Сангор Осман и другие против государственного министра администрации и внутренней безопасности провинций и других*; и Европейский комитет по социальным правам, жалоба № 15/2003, решение по существу от 8 декабря 2004 года, *Европейский центр по защите прав цыган-рома против Греции*. См. также A/63/275, глава IV.

¹⁰ Отдельные аспекты рассмотренного в Высоком суде Южной Африки дела *Правительство Южноафриканской Республики и другие против Грутбума и других* оказали значительное влияние на разработку статьи 8.4 Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, в которой сформулирован стандарт «целесообразности». См. “Reasonableness and Article 8(4)”, in *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (forthcoming) at <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/serp/research/optional-protocol-.html>.

В. Уточнение обязательства постепенного осуществления

28. Рассмотрев новые социально-экономические тенденции, затрагивающие право на достаточное жилище, важную работу многих заинтересованных сторон и в целом достижения в области экономических, социальных и культурных прав, Специальный докладчик приступает к выполнению своего мандата с пониманием ряда ключевых проблем в осуществлении права на достаточное жилище и признанием новых возможностей, которые она намерена рассмотреть по мере проведения дальнейших консультаций.

29. Центральное значение для обязательств государств в отношении права на достаточное жилище имеет обязательство принимать позитивные меры по реализации этого права. Как указывается в статье 2.1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, государство обязуется в порядке международной помощи и сотрудничества принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер. Однако, как свидетельствует опыт, при разработке правовых норм обязательству государств предпринимать шаги или позитивные меры в целях реализации права на достаточное жилище не уделялось столь же пристального внимания, как и другим аспектам обязательств государств. Правовые нормы зачастую ориентированы на действия государств, которые препятствуют осуществлению права на достаточное жилище. В результате этого на международном уровне имеется более четкое представление о юридических нормах в отношении принудительного выселения и относительно менее четкое касательно позитивных обязательств по решению проблемы бездомности или выделения необходимых ресурсов для обеспечения доступа к жилью для маргинализированных групп. Аналогичным образом, национальные суды, как правило, рассматривают больше дел и имеют более обширную судебную практику в связи с выселением и прекращением обслуживания, чем в связи с непринятием мер по обеспечению услуг для неформальных поселений.

30. Разумеется, существуют особые проблемы для международных органов по правам человека и национальных судов в процессе разработки точных требований к соблюдению обязательства о постепенном осуществлении права на достаточное жилище. Обязательства такого рода должны оцениваться с учетом контекстуальных, правовых и исторических факторов, таких, как имеющиеся ресурсы, конкурирующие потребности, экономическая политика и международная помощь. Нет простой формулы, позволяющей точно определить необходимые законодательные меры или установить надлежащие бюджетные ассигнования. Однако тот факт, что выполнение этих аспектов права на достаточное жилище можно оценивать лишь в контексте конкретных обстоятельств, не должен приводить к отсутствию подотчетности в области прав человека или к игнорированию нарушений.

31. Характер обязательств государств в различных обстоятельствах необходимо уточнить посредством процедур и механизмов, с помощью которых обязательства можно оценить в контексте. Точно так же, как правовые нормы, регулирующие гарантии владения и выселение, уточняются посредством принятия судебных решений в конкретных обстоятельствах, так и обязательства, связанные с постепенной реализацией, например, максимальные пределы имеющихся ресурсов и соответствующие законодательные меры, должны рассмат-

риваться органами по правам человека и судами для уточнения их смысла в конкретных обстоятельствах.

32. Одним из наиболее важных достижений в области внутреннего и международного права в последние годы стало признание того факта, что все аспекты права на достаточное жилище и другие экономические и социальные права обеспечиваются в судебном порядке¹¹. Споры о возможности защиты через суд экономических, социальных и культурных прав, особенно обязательства постепенной реализации, в настоящее время, к счастью, остались в прошлом. Национальные суды и региональные органы продемонстрировали, что все компоненты экономических и социальных прав могут компетентно решаться в суде. Таким образом, в Факультативном протоколе к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, принятом Генеральной Ассамблеей по случаю шестидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека, был подтвержден всеобъемлющий подход к обеспечению доступа к правосудию¹². Процедура сообщений охватывает все аспекты предусмотренных в Пакте прав, в том числе обязательства, связанные с постепенным осуществлением в соответствии с его статьей 2.1.

33. Специальный докладчик намерена обеспечить, чтобы ее мандат основывался на всеобъемлющем и действительно всеохватывающем подходе к обеспечению доступа к правосудию в отношении права на достаточное жилище. Она будет следить за тем, чтобы в рамках ее мандата по-прежнему рассматривались проблемы, обусловленные принудительным выселением, сносом домов, перемещением и другими действиями государства, однако она намерена уделять особое внимание разъяснению и уточнению обязанности государств принимать разумные меры, включая соответствующие законодательные меры, в направлении полного осуществления права на адекватное жилище.

34. Специальный докладчик будет также рассматривать средства, с помощью которых мандат может способствовать обеспечению доступа к правосудию в отношении всех аспектов права на достаточное жилище. Она признает, что обеспечение доступа к правосудию, в частности в отношении притязаний, имеющих отношение к обязанности государств принимать позитивные меры в направлении реализации права на достаточное жилище, создает новые проблемы. Судам и органам по правам человека необходимо предоставить надежные доказательства, касающиеся нехватки ресурсов и конкурирующих потребностей. Более широкие подходы к обеспечению прав в судебном порядке необходимы для обеспечения того, чтобы все заинтересованные стороны, включая маргинализированные группы населения, могли заставить прислушаться к их мнению. Правительства должны ввести в действие механизмы подотчетности и работать в партнерстве с заявителями и другими заинтересованными сторонами в целях повышения качества стратегий и обеспечения эффективных средств правовой защиты. Исследователям и международным группам по наблюдению следует продолжить разработку методологий в целях получения статистиче-

¹¹ См. резолюцию 63/117 Генеральной Ассамблеи.

¹² См. Catarina de Albuquerque, "Chronicle of an announced birth: The coming into life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights—The missing piece of the International Bill of Human Rights", in *Human Rights Quarterly*, vol. 32, No. 1 (2010); См. также Bruce Porter "The reasonableness of article 8 (4)—Adjudicating claims from the margins", in *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 27, No. 1

ских данных и надежных показателей выполнения всех аспектов права на достаточное жилище.

35. Часто государства не имеют эффективных механизмов для оценки жилищных программ или стратегий, бюджетных или административных решений на предмет соблюдения права на достаточное жилище. Уязвимые группы населения должны иметь доступ к процедурам, с помощью которых они могут установить возможные нарушения их прав и получить за них компенсацию¹³. Как отметила Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, «отсутствие судебного контроля за социальной политикой или механизмов подачи и рассмотрения соответствующих жалоб в сочетании с недостаточными возможностями судебного рассмотрения вопросов, касающихся экономических, социальных и культурных прав, на национальном уровне приводит к возникновению того впечатления, что социальная политика является одной из разновидностей благотворительности, а не составной частью обязанности обеспечивать осуществление прав человека. Признание прав требует введения судебных и иных средств правовой защиты, позволяющих правообладателям в случае поспориения этих прав отстаивать их в суде или в аналогичных независимых органах»¹⁴.

С. Равенство, недискриминация и право на достаточное жилище

36. Специальный докладчик глубоко обеспокоена дискриминацией и неравенством в сфере жилищного хозяйства, с которыми сталкиваются различные отдельные лица и группы, особенно наиболее маргинализированные и уязвимые к нарушениям прав человека. Коренные народы, инвалиды, конкретные группы женщин (например, женщины с детьми и женщины старшего возраста), мигранты, этнические и расовые меньшинства и многие другие маргинализированные группы по-прежнему в непропорционально большой степени страдают от отсутствия жилища и плохих жилищных условий.

37. Чтобы быть эффективными, стратегии по борьбе с нарушениями права на достаточное жилище должны основываться на обеспечении равенства прав и должны решать системные проявления дискриминации и неравенства, которые лишают отдельные группы равного осуществления этого права. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый как на национальном, так и на международном уровне по вопросу о толковании и понимании недискриминации и равенства, взаимосвязь между этими концепциями и их значение для осуществления права на достаточное жилище все еще недостаточно хорошо изучены.

38. Принцип недискриминации является одной из основополагающих норм в области прав человека. Широко признано, что равенство и недискриминация являются сквозными, применимыми ко всем правам человека нормами¹⁵. Обязательство недискриминации имеет прямое применение. Государства обязаны

¹³ A/67/278, пункт 31.

¹⁴ Там же, пункт 32.

¹⁵ Статья 2.1 Международного пакта о гражданских и политических правах и статья 2.2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах идентичны в этом отношении. Кроме того, статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует равенство перед законом без какой-либо дискриминации.

воздерживаться от какой бы то ни было дискриминации в законодательстве и политике и обеспечивать надлежащую конституционную или законодательную защиту от дискриминации в соответствии с внутренним законодательством¹⁶. Для обеспечения устранения дискриминации необходимы конкретные, осознанные и целенаправленные меры¹⁷.

39. Смысл и применение принципа недискриминации и равенства в контексте экономических, социальных и культурных прав описаны в целом ряде международных документов в области прав человека¹⁸.

40. Значительному прогрессу в плане понимания путей применения принципов недискриминации и равенства в отношении права на достаточное жилище способствовала работа, которая была проделана по вопросу о положении женщин и жилище. В дополнение к новаторской работе по этому вопросу, проделанной обоими предыдущими специальными докладчиками, о чем говорилось выше, в этом также принимали участие учреждения Организации Объединенных Наций¹⁹. Организации гражданского общества также играли центральную роль в разработке содержания и сферы охвата права женщин на достаточное жилище.

41. Работа, которая была проделана по вопросам равенства и недискриминации в отношении других групп, таких как инвалиды и мигранты, также способствовала лучшему пониманию взаимосвязи между равенством и недискриминацией и экономическими, социальными и культурными правами, включая жилище.

42. Организации по правам инвалидов сформулировали «социальную модель» инвалидности (в отличие от медицинской модели), в которой рассматриваются системные социальные барьеры для равенства, обеспечивается полное и эффективное вовлечение и включение в общество и признается, что отсутствие дискриминации включает в себя право на разумное удобство. Эти принципы были включены в Конвенцию о правах инвалидов, которую Специальный докладчик считает важным шагом вперед в реализации права на достаточное жилище. В отличие от любого другого договора Конвенция охватывает права на недискриминацию и реальное равенство, а также экономические и социальные права, включая право на достаточное жилище. Кроме того, Конвенция содержит уникальные положения, касающиеся «доступа к правосудию» и «национального осуществления и мониторинга» для обеспечения того, чтобы принципы реального равенства через посредство внутреннего законодательства и политики осуществлялись в полном объеме.

¹⁶ A/HRC/23/50, пункт 78.

¹⁷ E/C.12/GC/20, пункт 36.

¹⁸ См., например, E/C.12/2005/4, E/C.12/GC/20, CEDAW/C/2004/1/WP.1 и A/HRC/26/39.

¹⁹ См., например, ООН-Хабитат, *Руководство для политиков по вопросу о правах женщин на землю, собственность и жилище во всем мире* (2007 год) и «Равные права женщин на жилье, землю и собственность в международном праве» (2007 год); см. также Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), *Женщины и право на достаточное жилище* (2012 год); и УВКПЧ и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»), «Реализации прав женщин на землю и другие производственные ресурсы» (2013 год).

43. Трудящиеся-мигранты также добились значительных успехов в ликвидации дискриминации в экономическом и социальном контекстах, например по признаку гражданства или иммиграционного статуса, включая статус «без документов». Мигранты, работающие в качестве домашней прислуги, мигранты, работающие на стройке (например, те, кто работает в добывающей промышленности или на крупномасштабных инфраструктурных проектах), дети, пожилые мигранты и нелегальные мигранты являются наиболее уязвимыми, часто не имеющими достаточных административных или судебных средств правовой защиты для своих претензий на жилище. Трудящиеся-мигранты и члены их семей часто оказываются в жилищных условиях, которые характеризуются переполненностью, незаконными или нерегулируемыми условиями аренды, высокой степенью подверженности произвольным изменениям в стоимости аренды или основных услуг, неудовлетворительными условиями жизни, и могут подвергаться жестокому обращению, особенно в тех случаях, когда они не имеют документов.

44. Ряд ключевых принципов недискриминации и равенства в контексте экономических и социальных прав и международных стандартов в области прав человека имеют особое значение для права на достаточное жилище: а) дискриминация запрещена, как прямая (например, закон или политика конкретно запрещают женщинам брать ссуды на приобретение жилища), так и косвенная (например, для предоставления кредита на приобретение жилища банк требует, чтобы заемщики имели определенные не прямые или конкретные справки с места работы, которые многие женщины и мигранты, особенно не имеющие документов, не могут предоставить); б) именно следствие закона или политики, а не то, ради чего они принимались, должно быть в центре внимания при рассмотрении дискриминации; и с) дискриминацию и неравенство можно в равной степени обнаружить в частном и государственном секторах, и государства несут обязательство по недопущению дискриминации и обеспечению правовой защиты независимо от того, где дискриминация имеет место.

45. Кроме того, широко признается, что равенство и недискриминация должны обеспечиваться реально, а не только формально²⁰. Это означает признание того, что уязвимые группы населения находятся в разных условиях, что существующие между ними различия должны быть учтены в законах, стратегиях и программах и что государства и другие субъекты имеют позитивные обязательства по рассмотрению системных моделей неравенства и их устранению.

46. Ряд изменений, связанных с основами дискриминации, появились в соответствии с международными нормами в области прав человека. Например, уже общепризнано, что уникальный характер воздействия «множественной дискриминации» (например, опыт представительниц расовых или этнических меньшинств) требует особого внимания и средств защиты. Кроме того, основание для «экономического и социального положения», включая отсутствие жилья и нищету, в настоящее время также рассматривается как отдельное основание для дискриминации. По общему признанию, те, кто сталкивается с дискриминацией в отношении доступа к жилищу в силу этнического происхождения, пола или инвалидности, например часто подвергаются дальнейшей стигматизации, дискриминации и уголовному преследованию по причине их социально-экономического статуса и жилищных условий, таких как жизнь на улице,

²⁰ См. E/C.12/2005/4 и E/C.12/GC/20; см. также E/2008/76.

в неформальных поселениях или в жилищных условиях, не отвечающих нормам.

47. Крайне важно, чтобы эти основополагающие принципы равенства и недискриминации в том, что касается экономических и социальных прав, неукоснительно применялись в отношении жилища. Существующие модели неравенства и отчуждения в отношении жилища зачастую связаны с косвенной или неумышленной формами дискриминации, невозможностью удовлетворения потребностей различных маргинализированных групп, а также недостаточным вниманием к обязательствам, связанным с реальным равенством.

48. Тот факт, что права на недискриминацию и равенство в отношении жилища могут потребовать позитивных обязательств для рассмотрения и улучшения существующих моделей неблагоприятного положения, часто игнорируется. Можно сделать гораздо больше для обеспечения того, чтобы принципы недискриминации и равенства были полностью включены в жилищную политику, программы, законодательство и бюджетные ассигнования.

49. Обязательства реального равенства в области жилища зачастую связаны с обязательством в отношении постепенного осуществления права на достаточное жилище. Преодоление системных проявлений дискриминации и неравенства в отношении людей с ограниченными возможностями, перемещенных лиц, женщин с детьми и других групп зависит от осуществления и развития программ и стратегий с течением времени. Разумное удобство, как и постепенное осуществление, является объектом ограничений, связанных с имеющимися ресурсами. Специальный докладчик намеревается рассмотреть вопрос о том, каким образом принципы недискриминации и равенства применяются на практике в отношении жилищных условий особо уязвимых групп.

D. Использование меняющегося характера и роли государства

50. По международному праву в области прав человека именно государство несет ответственность за соблюдение международных стандартов в области прав человека, с которыми оно связано обязательствами. Центральным объектом для контроля и конструктивного диалога на международном уровне является национальное правительство.

51. Национальное правительство, однако, не может рассматриваться в качестве единственного соответствующего участника в отношении осуществления международных стандартов в области прав человека. Субнациональные органы государственного управления, в том числе органы власти штата/провинции и муниципалитета, зачастую имеют значительные полномочия в отношении жилища и, следовательно, несут общую ответственность за осуществление государством международных правозащитных обязательств. Участие в осуществлении права на достаточное жилище становится все более диверсифицированным, причем в последнее время во многих странах наблюдается тенденция делегирования полномочий центральных органов власти в области жилья местным органам власти более низкого уровня, а также расширения делегирования обязанностей по государственному управлению партнерствам государственного и частного секторов или частным субъектам.

52. Кроме того, в осуществлении права на достаточное жилище существенную роль играют глобальные субъекты, такие как транснациональные корпорации и многосторонние или двусторонние финансовые учреждения и учреждения Организации Объединенных Наций. Далеко идущие последствия для права на достаточное жилище могут иметь транснациональные проекты в области горнодобывающей промышленности или развития, осуществляемые под контролем различных партнеров, включая международные финансовые учреждения.

53. Меняющийся характер и диверсификация государства и большое число субъектов, которые могут иметь отношение к выполнению обязательств государства согласно международным стандартам в области прав человека, делают осуществление намного более сложным. Жилищные программы и другие меры, необходимые для осуществления права на достаточное жилище, такие как денежные пособия, поддержка общин в интересах инвалидов, судебный надзор за обеспечением гарантий владения жильем, зонирование или водоснабжение и канализация, могут находиться в ведении субнациональных или муниципальных органов власти.

54. Кроме того, в целях осуществления программ правительства зачастую создают партнерства с организациями, предоставляющими частное жилище или услуги или с общинными организациями. Частные домовладельцы, землевладельцы, агентства недвижимости, компании, предоставляющие услуги или коммунальное обслуживание, и другие соответствующие частные субъекты оказывают существенное влияние на осуществление права на достаточное жилище. Становится все более важным, чтобы эти различные субъекты, участвующие в выполнении обязательств государства в отношении права на достаточное жилище, были в полной мере осведомлены о характере и масштабах этих обязательств. На международном уровне на пути к лучшему пониманию ответственности предприятий и частных субъектов были достигнуты определенные успехи, но крайне важное значение для эффективной реализации права на достаточное жилище имеет обязательство государств регулировать предприятия в целях обеспечения того, чтобы их действия находились в соответствии с правом на достаточное жилище.

55. Для многих из тех, кто не имеет доступа к достаточному жилищу, или тех, чьи права на жилище находятся под угрозой, участие национального правительства может показаться совсем малозаметным, когда на деле его фактическая роль в отношении оспариваемых стратегий может быть минимальной. Субъектами, с которыми заинтересованные стороны непосредственно участвуют в стремлении реализовать свои права, зачастую являются местные органы власти, муниципалитеты, а также частные владельцы или компании.

56. Хотя Специальный докладчик считает, что важно подчеркнуть главную ответственность государств за обеспечение соблюдения ими своих международных обязательств в области прав человека, с тем чтобы гарантии основных прав человека не передавались на «внешний подряд», она признает также, что эффективное осуществление требует, чтобы все уровни и ветви государственной власти сознавали необходимость выполнения обязательств государства и в полной мере были этому привержены. Осуществление права на достаточное жилище зависит от местных органов власти, общинных организаций и частных субъектов, нередко действующих в партнерстве в подтверждение того, что та-

кое осуществление является совместным обязательством и совместным проектом.

57. Специальный докладчик полна решимости вести поиск надлежащих каналов, через которые можно конструктивно взаимодействовать со всем спектром субъектов, которые играют существенную роль в связи с осуществлением права на достаточное жилище, и надеется оказывать поддержку в деле повышения подотчетности в области прав человека на всех уровнях государственного управления.

V. Ряд приоритетных направлений для мандата

58. Специальный докладчик в течение действия ее мандата намерена оказывать помощь государствам, организациям гражданского общества и другим соответствующим заинтересованным сторонам в осуществлении права на достаточное жилище на национальном уровне, направляя основное внимание на ряд ключевых тематических областей.

59. Как отмечалось выше, темы и приоритетные области, определенные в настоящем докладе, носят предварительный характер, поскольку Специальный докладчик хотела бы продолжить свои консультации с государствами и другими соответствующими заинтересованными сторонами, в частности учреждениями системы Организации Объединенных Наций, другими мандатариями специальных процедур, организациями гражданского общества и национальными правозащитными учреждениями в целях уточнения ее плана работы на последующие несколько лет. Кроме того, она планирует разрабатывать каждую из этих тем на основе сотрудничества и широкого участия.

A. Маргинализированные и уязвимые группы населения

60. Одной из приоритетных задач в мандате будет улучшение жилищных условий лиц, находящихся в уязвимом положении, и тех, кто находится в условиях изоляции и маргинализации. Специальный докладчик будет по-прежнему уделять особое внимание вопросам недискриминации и равенства в контексте жилища и обеспечивать, чтобы вся ее работа опиралась на основные принципы равенства и недискриминации.

61. Специальный докладчик будет также следить за тем, чтобы в рамках всех аспектов мандата по-прежнему видное место занимали жилищные условия женщин. В этой связи она планирует продолжить тесное сотрудничество, которое мандатарий имел с организациями гражданского общества, играющими ведущую роль в деятельности по положению женщин и праву на жилище. Она намеревается сотрудничать с органами системы Организации Объединенных Наций, заинтересованными в содействии более глубокому пониманию прав женщин на достаточное жилище, в том числе договорными органами по правам человека, Рабочей группой по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике и другими соответствующими специальными процедурами.

62. Тесно сотрудничая со Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов, Постоянным форумом по вопросам коренных народов и Экспертным механизмом по правам коренных народов, Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище надеется продолжить рассмотрение жилищных условий и опыта коренных народов во всем мире и оказать содействие разработке более эффективных стратегий для защиты и обеспечения их земельных и жилищных прав.

63. Опираясь на работу по стигматизации и изоляции, начатую ее предшественником и другими специальными докладчиками²¹, Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище намерена провести исследование на тему о том, каким образом жилищные условия связаны с уголовной ответственностью, стигматизацией и изоляцией, и о путях решения этой проблемы.

64. Специальный докладчик намерена сосредоточить некоторое внимание на реализации права на жилище инвалидов и трудящихся-мигрантов (и членов их семей). В этой связи она будет запрашивать информацию о положении и жилищных условиях инвалидов и трудящихся-мигрантов в целях выявления препятствий для обеспечения достаточного жилища и разработки практических рекомендаций на национальном уровне государствами и другими соответствующими заинтересованными сторонами.

65. В отношении инвалидов Специальный докладчик хотела бы найти новые пути для совместной работы с Комитетом по правам инвалидов и Специальным докладчиком по правам инвалидов, который в скором времени будет назначен, с тем чтобы содействовать лучшему пониманию масштабов и характера права на достаточное жилище и отдельное проживание с учетом конкретных ситуаций, с которыми сталкиваются лица с физическими и умственными недостатками.

66. Что касается трудящихся-мигрантов (и членов их семей), то Докладчик желает рассмотреть особую уязвимость, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты, особенно не имеющие документов, в получении доступа к достаточному жилищу и поддержании адекватных жилищных условий и условий жизни, будь то по причине административных или правовых барьеров, или из-за дискриминации де-факто и множественной дискриминации. Специальный докладчик надеется на совместную работу с Комитетом по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов в целях оценки политики, программ и мер в связи с правом на адекватный уровень жизни, включая жилище, и изыскивать возможности для сотрудничества для обеспечения достаточного жилища и условий жизни для трудящихся-мигрантов.

В. Отсутствие жилья

67. Отсутствие жилья находится в конце жилищного спектра и должно рассматриваться в качестве нарушения *prima facie* права на достаточное жилище (т.е., когда любое значительное число лиц лишены возможности удовлетворять свои насущные потребности в убежище или жилище, государство оказывается

²¹ См. A/66/265 и A/HRC/21/42.

prima facie не в состоянии выполнять свои международные обязательства в области прав человека)²². В рамках ее мандата Специальный докладчик намеревается организовать консультации и дискуссии экспертов для изучения различных аспектов этого нарушения права на достаточное жилище, в том числе обязательств государства по решению проблемы отсутствия жилья.

68. Специальный докладчик будет также уделять пристальное внимание разработке контекстуального анализа причин и последствий отсутствия жилья, наблюдаемого как в развитых странах — особенно в свете последствий глобального финансового кризиса, — так и в развивающихся странах. Она предполагает, что эта работа заставит обратить внимание на взаимозависимость права на жилище с более широким понятием права на достаточный жизненный уровень, а также другими правами, такими как здравоохранение, социальное обеспечение, продовольствие и занятость.

69. В координации с соответствующими мандатариями Специальный докладчик хотела бы рассмотреть проблему законов, устанавливающих уголовную ответственность за отсутствие жилья или деятельность, связанную с отсутствием жилья, такую как ночлег в общественных местах, и рассмотреть дискриминационное отношение и представления, которые часто лежат в основе такого рода законов. В этой связи Специальный докладчик более углубленно изучит стигматизацию и дискриминацию, от которых часто страдают бездомные или те, кто имеет другой жилищный статус (например, «скваттеры», «обитатели трущоб» и «арендаторы государственного и социального жилья»), и будет опираться на предыдущую работу мандатариев, в том числе на доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека о принудительном воздействии на людей, живущих в нищете (A/66/265), и доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги о стигматизации и реализации права на воду и санитарные услуги (A/HRC/21/42).

С. Стратегии в сфере жилья, основанные на правах человека

70. Причины бездомности и неадекватности жилья многоаспектны, взаимосвязаны и сложны. Они включают в себя не только принудительные выселения и конфликт, но и многие другие структурные вопросы, такие как неадекватность услуг и инфраструктуры; препоны для получения кредита; спекуляция землей и районирование; перемещение и миграция; деградация окружающей среды; и стремительная урбанизация и формирование мегагородов. Работа по устранению причин бездомности зачастую требует многогранного подхода, который опирается на комплексные и скоординированные стратегии и осуществляется на основе сотрудничества с органами исполнительной власти различных уровней и соответствующими заинтересованными сторонами. В качестве первоначального шага требуется сформулировать ключевые принципы, с помощью которых можно, проводя в жизнь разнообразную политику и программы, достичь единой цели и выработать целостный подход. Специальный докладчик полагает, что большие возможности в этой связи открывает такой подход к обеспечению адекватным жильем и решению проблемы бездомности, который основывается на правах человека и который при условии его осуществ-

²² E/1991/23, приложение III, пункт 10.

ления способен вести к преобразованиям, порождающим подлинные перемены, а не временное решение вопросов.

71. В большинстве государств обеспечение жильем и бездомность рассматриваются как вопрос политики, а не как вопрос прав человека с сопутствующими обязательствами со стороны национальных и субнациональных органов исполнительной власти, судебных органов и других субъектов. Разработка национальной жилищной стратегии может служить важнейшим первым шагом и носить характер непосредственного обязательства в отношении постепенного осуществления права на достаточное жилище. Вместе с тем на международном уровне все еще предстоит в полной мере сформулировать ключевые компоненты стратегии в сфере жилья, основанной на правах.

72. На основе консультаций и результатов совещаний с национальными и международными экспертами по правам на жилище, должностными лицами правительств, представителями учреждений Организации Объединенных Наций, гражданского общества и парламентариями Специальный докладчик подготовит тематический доклад, в котором определит и выработает ключевые характеристики, необходимые для национальных стратегий в сфере жилья, основанных на правах человека.

73. В дополнение к этой работе Специальный докладчик также рассмотрит стратегии в области жилья в контексте восстановления после бедствий и в постконфликтный период. Эти вопросы в прошлом составляли центральный элемент деятельности мандатария, занимающегося проблемами жилья, и Докладчик твердо намерена продолжать при любой возможности свое взаимодействие с ключевыми лицами, действующими в гуманитарной сфере.

D. Доступ к правосудию

74. По международному праву прав человека²¹ обеспечение доступа к эффективным средствам правовой защиты от нарушений прав человека является важнейшим компонентом обязательств государств, крайне необходимым для полного осуществления таких прав. Таким образом, как и в отношении других прав, государства несут позитивное обязательство по созданию на национальном уровне институциональных механизмов и систем, чтобы обеспечить способность всех лиц и групп требовать осуществления права на достаточное жилище и обращаться за эффективными средствами правовой защиты.

75. Специальный докладчик желает побольше узнать о том, каким образом право на достаточное жилище можно сделать предметом эффективных процедур подачи жалоб во внутригосударственном праве и более тесно интегрировать в жилищную политику и программы посредством подходов, основанных на правах. Она твердо намерена сотрудничать с группами, отстаивающими права предъявителей претензий, и с должностными лицами правительств, адвокатами, национальными правозащитными организациями, судами, лицами, принимающими решения в сфере жилищной политики, и другими заинтересованными сторонами в целях оказания содействия в решении проблем, связанных с доступом к правосудию и повышением подотчетности, применительно ко всем аспектам права на достаточное жилище.

²¹ См. E/C.12/1998/24.

76. В рамках международной системы прав человека благодаря принятию в последнее время факультативных протоколов к нескольким договорам доступ к правосудию применительно к нарушениям прав на жилье в настоящее время является также предметом и международного судебного рассмотрения. Теперь постепенно будут уточнены сфера охвата и содержание стандартов выполнения, к которым относятся разумность, постепенность осуществления и использование максимума имеющихся ресурсов.

77. Специальный докладчик заинтересована в развитии этих значительных возможностей на внутригосударственном и международном уровнях. Она определит, в каких областях правительства, суды, адвокаты, лица, предъявляющие права, и правозащитные организации нуждаются в поддержке и руководстве, в целях оказания содействия работе, ведущейся в этой связи на национальном и международном уровнях.

78. В этих целях Специальный докладчик надеется посвятить тематический доклад вопросу о доступе к правосудию применительно к праву на жилище. В ходе этой работы Специальный докладчик рассчитывает: а) проанализировать и задокументировать факторы, препятствующие доступу к правосудию, с которыми сталкиваются предъявляющие претензии лица; б) провести консультации с национальными властями, судьями и широким кругом экспертов по вопросам судебного разбирательства стратегического характера относительно проблем об обеспечении доступа к правосудию; и с) содействовать проведению исследований и статистического анализа для обеспечения надежных фактических данных и показателей выполнения.

79. Специальный докладчик желает организовать консультацию с участием экспертов, а также консультацию с участием широкой общественности, чтобы узнать мнения и получить материал от всех соответствующих заинтересованных сторон по данным вопросам. Учитывая их актуальное значение, она желает в особенной степени взаимодействовать с работниками судов и международными ассоциациями адвокатов и судей.

Е. Субнациональные органы исполнительной власти

80. Как отмечалось выше, полномочия в отношении законодательства, программ и услуг, необходимых для осуществления права на достаточное жилище, зачастую распределены между различными уровнями исполнительной власти и другими субъектами. В течение срока действия ее мандата Докладчик даст оценку в контексте широкого круга систем государственного управления тому, каким образом органы исполнительной власти на всех уровнях могут эффективно вести совместную работу по осуществлению обязательств государства в отношении прав на жилище. Она также попытается выработать установки, которыми можно было бы руководствоваться для повышения способности субнациональных органов исполнительной власти решать вопросы, связанные с компонентами права на достаточное жилище, которые подпадают под их сферу полномочий.

81. Специальный докладчик также исследует механизмы, обеспечивающие возможную подотчетность различных действующих лиц применительно к их роли в осуществлении обязательств государства и способствующие эффектив-

ному взаимодействию между национальными и субнациональными органами исполнительной власти в деле реализации права на достаточное жилище.

82. Докладчик ожидает, что ее работа по уточнению обязательств правительства на различных уровнях может пролить свет на практические вопросы, касающиеся ответственности негосударственных действующих лиц в области прав человека, таких как частные землевладельцы, строительные компании и компании, занимающиеся недвижимостью, и поставщики услуг и компании, обеспечивающие коммунальное обслуживание, несущих ответственность за оказание содействия государствам и субнациональным органам исполнительной власти в деле обеспечения жильем и управления жилым фондом, а также в деле предоставления коммунальных услуг и услуг, необходимых для обеспечения качества самого жилья и качества проживания в нем. В этой связи она будет пользоваться результатами работы своих предшественников, а также других специальных процедур, например тематическим докладом Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, посвященным участию негосударственных поставщиков услуг в водоснабжении и санитарном обслуживании²².

Е. Жилье как часть глобальной повестки дня

83. В течение будущих месяцев будет окончательно доработана и принята глобальная повестка дня в области развития на период после 2015 года. Несколько независимых экспертов на консультациях на национальном, региональном и международном уровнях, а также на различных переговорах отметили, что этот процесс способен внести вклад в дело осуществления прав человека миллиардами людей. Специальный докладчик разделяет мнение о том, что в глобальной повестке дня надо придать первоочередное значение вопросу ликвидации неравенства посредством усиления социальной защиты, участия и подотчетности. Специальный докладчик будет пристально следить за исходом оставшейся части обсуждений, в частности за вопросом включения прав на жилище и более широких стандартов экономических и социальных прав и механизмов подотчетности в цели и показатели этой повестки дня.

84. Вторым по значимости глобальным событием, имеющим особо актуальное значение для мандатария, является проведение в 2016 году конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III). Специальный докладчик намеревается внести свой вклад в этот процесс при том понимании, что права человека могут служить центральным и ведущим к преобразованиям компонентом стратегий решения вопросов урбанизации и устойчивости, которые в настоящее время, как никогда прежде, дают о себе знать как огромные вызовы и источник огромных возможностей.

85. Существует целый ряд глобальных или транснациональных по масштабу вопросов, которые прямо влияют на право на достаточное жилище во многих странах. Такие глобальные действующие лица, как транснациональные корпорации и многосторонние или двусторонние финансовые организации, и учреждения Организации Объединенных Наций играют значительную роль приме-

²² См. A/HRC/15/31.

нительно к праву на достаточное жилище. Действия транснациональных добывающих промышленных предприятий или в рамках проектов в области развития, подчас иницилируемые или руководимые многими партнерами, включая международные финансовые организации, могут иметь далеко идущие последствия для права на достаточное жилище, включая крупномасштабные перемещения людей, уничтожение источников добывания средств к существованию и принудительные выселения. Аналогичным образом, торговые и инвестиционные соглашения и механизмы урегулирования споров между инвесторами во все большей степени затрагивают важные вопросы публичной политики и зачастую не обеспечивают рассмотрения основополагающих прав, таких как право на достаточное жилище. Эти проблемы побудили заняться важной работой по анализу и уточнению вопросов корпоративной ответственности, экстерриториальных обязательств и прав человека применительно к торговым и инвестиционным соглашениям. Специальный докладчик рассчитывает вести активную работу над этими формирующимися проблемами в аспекте, касающемся права на достаточное жилище.

86. Ставя перед собой эти задачи, Докладчик желает подчеркнуть важность сотрудничества с ключевыми международными действующими лицами и партнерами в целях повышения степени защиты права на достаточное жилище на глобальном уровне. В будущие месяцы Специальный докладчик намеревается посвятить свое время и свои усилия налаживанию взаимодействия с государствами во всех регионах, а также с учреждениями и структурами Организации Объединенных Наций, включая ООН-Хабитат, Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций, Программу развития Организации Объединенных Наций, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

87. Специальный докладчик ценит и будет и впредь развивать давнишнее сотрудничество, которое мандатарий наладил с организациями гражданского общества, общинными организациями и региональными и международными сетями по всему миру, особенно теми, которые уделяют основное внимание праву на жилище, жилищным и земельным правам женщин, «праву на город», экономическим, социальным и культурным правам, судебным разбирательствам стратегического характера, и в целом организациям, занимающимся главным образом вопросами условий жизни людей в ситуациях нищеты или отчуждения. Она также желает упрочить каналы сотрудничества с ассоциациями жильцов и с формирующимися движениями и группами, которые помогут обеспечить мандатария возможность заниматься проблемами прав в области жилья по мере их возникновения. Она надеется, что при осуществлении мандата ей также удастся завязать отношения, особенно в рамках своих миссий и участия в работе различных форумов, с теми контингентами лиц, которые играют активную роль в развитии своих общин, например профсоюзными и общинными ассоциациями.

88. Учитывая специфические риски, которым подвергаются правозащитники, ведущие работу в сферах, касающихся жилья, земли, выселения или джентрификации, Специальный докладчик ставит своей целью оказать поддержку призыву повысить уровень гарантий для той крайне необходимой работы, которую они выполняют.

89. Специальный докладчик также намеревается вести постоянную работу с международными финансовыми организациями, играющими значимую роль в финансировании жилищных и инфраструктурных проектов и оказании для них технической помощи, включая Всемирный банк, чтобы обеспечить поддержку прав в области жилья с их стороны. Аналогичным образом, она желает изучить возможности для диалога с агентствами по международному сотрудничеству и оказанию помощи, созданными различными государствами.

VI. Выводы

90. В настоящем докладе в общих чертах излагаются целый ряд мыслей, а также ключевые тематические приоритеты Специального докладчика на самом начальном этапе срока действия ее мандата. Она представит свой первый тематический доклад Совету по правам человека в соответствии с его ежегодной программой работы на его двадцать восьмой сессии. Специальный докладчик приветствует внесение замечаний, вклада и предложений в настоящий доклад и рада возможности вести дальнейшие консультации с государствами и всеми заинтересованными сторонами.
