



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
4 August 2015  
Russian  
Original: English

---

### Семидесятая сессия

Пункт 73 (b) предварительной повестки дня \*

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

### **Достаточное жилище как неотъемлемый компонент права на достаточный жизненный уровень**

#### **Записка Генерального секретаря**

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

---

\* A/70/150.



## **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*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень Лейлани Фарха представляет краткий обзор того, каким образом право на достаточное жилище должно определять разработку и осуществление новой программы развития городов, которая должна быть принята на Хабитат III в октябре 2016 года.

Хабитат III станет первой всемирной встречей на высшем уровне XXI века, в центре внимания которой будут проблемы обеспечения жильем и развития городов. В то время как более половины населения мира проживает в городах, при этом большинство сталкиваются с проблемами бездомности, отсутствия правовых гарантий владения и пользования жильем или проживания в ненадлежащих условиях, а треть населения проживает в неформальных поселениях, Специальный докладчик заявляет, что к числу необходимых реформ относится разработка новой программы осуществления прав на жизнь в городах, в основе которой лежит право на жилище.

Основное внимание в докладе уделяется качественно новому характеру права на достаточное жилище в городах и его потенциалу в обеспечении последовательности в решении широкого круга вопросов, которые будут обсуждаться на Хабитат III. В этом контексте Специальный докладчик рассматривает пять важнейших междисциплинарных проблем, требующих к себе приоритетного внимания: а) социальная изоляция: стигматизация и жилищные условия; б) миграция; в) уязвимые группы населения; г) земля и неравенство; и е) неформальные поселения. Специальный докладчик уделяет особое внимание вопросу о том, каким образом право на достаточное жилище формирует принципы подотчетности, способствует доступу к правосудию и участию маргинализированных групп населения в процессах принятия решений, затрагивающих их жизненные интересы, и помогает в планировании мероприятий по осуществлению.

В заключительной части доклада содержатся конкретные рекомендации в отношении реализации программы осуществления прав на жизнь в городах, включающие: а) ликвидацию бездомности и принудительного выселения; б) обеспечение правовых гарантий владения и пользования жильем для всех домохозяйств; и в) обеспечение включения права на жилище в качестве важнейшего принципа во все законодательные акты, политические мероприятия и программы, затрагивающие вопросы развития городов, включая вопросы налоговой политики и распределения ресурсов.

## 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.

2. В соответствии с резолюцией 66/207 Генеральной Ассамблеи Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) будет проведена в Кито 17–20 октября 2016 года. Цель Хабитат III – третьей конференции в рамках двадцатилетнего цикла всемирных конференций по вопросам жилья – заключается в том, чтобы сформировать новую программу развития городов, направленную на обеспечение устойчивого городского развития, борьбу с бедностью и решение новых и возникающих проблем городов в последующие 20 лет<sup>1</sup>.

3. Хабитат III станет первой всемирной конференцией XXI века, в рамках которой в центре внимания окажутся проблемы обеспечения жильем и развития городов. Она также станет первой встречей на высшем уровне после утверждения Генеральной Ассамблеей в сентябре 2015 года целей устойчивого развития человеческого потенциала. В связи с этим она предоставляет уникальную возможность для того, чтобы сконцентрировать внимание на вопросах выполнения обязательств в контексте целей в области устойчивого развития, поскольку они связаны с вопросами обеспечения жильем в городских условиях. Хабитат III будет также обогащена уроками, извлеченными из проведения предыдущих всемирных конференций по вопросам обеспечения жильем, Хабитат I и Хабитат II, и деятельности по достижению Целей развития тысячелетия.

4. Урбанизация в современных условиях представляет собой доминирующую силу и наиболее серьезную проблему в рамках реализации права на жилище. Более половины населения мира в настоящее время проживает в больших и малых городах, при этом уровень урбанизации ежегодно повышается. За 25 лет (1990–2015 годы) численность городского населения увеличилась на 2 миллиарда человек<sup>2</sup>. Прогнозируется, что к 2050 году 66 процентов населения мира будет относиться к категории городских жителей (увеличение на 2,5 миллиарда человек), при этом 90 процентов увеличения придется на страны Азии и Африки. В настоящее время к числу наиболее урбанизированных регионов относятся Северная Америка (82 процента), страны Латинской Америки и Карибского бассейна (80 процентов) и Европа (73 процента). В Азии в настоящее время проживает 53 процента общей численности мирового городского населения, и прогнозы свидетельствуют о том, что эта доля увеличится к 2050 году до 64 процентов<sup>3</sup>. Процессы урбанизации изменили образ мыслей и

<sup>1</sup> Для получения дополнительной информации о Хабитат III и предшествующих конференциях см. [www.habitat3.org/](http://www.habitat3.org/).

<sup>2</sup> World Health Organization and United Nations Children's Fund, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, *Progress on Sanitation and Drinking Water: 2015 Update and MDG Assessment* (June 2015). Доступно на [www.wssinfo.org/](http://www.wssinfo.org/).

<sup>3</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.14. XIII.8) (New York, 2014).

методы управления, коммуникации и разрешения споров. Они создали новые формы общества и идентичности и изменили способы использования пространства. Они оказали огромное влияние на все социальные, политические и экономические отношения.

5. За этими впечатляющими статистическими данными о росте численности городского населения лежит жизненный опыт миллионов женщин, мужчин и детей, которые мигрируют в города в поисках безопасности и материального благополучия. Миграция из сельских в городские центры или из других стран мира иногда является следствием безвыходного положения, обусловленного стихийными бедствиями, конфликтами, вызванного необходимостью развития перемещения населения, безработицы или неспособности обеспечить получение средств к существованию. Пострадавшие в результате действия этих факторов зачастую восстанавливаются от травм и потерь. Для маргинализированных групп населения также характерны особые пути миграции. Например, люди с психическими отклонениями и физическими недостатками, беспризорные дети, а также женщины и молодежь, спасающиеся от насилия в семье, обладают конкретными потребностями и перемещаются в города в надежде получить необходимую поддержку, иметь доступ к школам, медицинским центрам, получить жилье, работу, обеспечить безопасность и, что наиболее значимо, обрести чувство собственного достоинства. Другие мигрируют в города в поисках новых возможностей.

6. Процессы урбанизации всегда ассоциировались с развитием и прогрессом, однако действующие в настоящее время модели экономического развития приносят выгоду социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении. Рост городов стал синонимом процесса ошеломительного накопления богатства ограниченным числом людей, сопровождаемым усугублением состояния нищеты для многих других. Быстрое расширение масштабов строительства элитного жилья в городах сопровождалось расширением неформальных поселений, в которых миллионы людей в той или иной степени страдают от плохой санитарии, отсутствия доступа к чистой воде, перенаселения и проживания в самодельных сооружениях. Не менее трети городских жителей в развивающихся странах проживают в трущобах. В развитых странах расширение масштабов неравенства в рамках новых экономических моделей также подразумевает, что масштабы бездомности<sup>4</sup> увеличивались даже в периоды экономического процветания, повышаясь в еще большей степени в периоды строгой экономии<sup>5</sup>. В соответствии с текущей траекторией развития урбанизации, предполагающей возможность отказа в праве на достаточное жилище для многих, процессы урбанизации носят неустойчивый характер.

7. Многие серьезные проблемы, с которыми сталкиваются города, связаны с вопросами обеспечения жильем. Неспособность удовлетворить потребности растущего населения в жилье приводит к пространственному разделению го-

<sup>4</sup> Основное внимание в тематическом докладе Специального докладчика Совету по правам человека на его тридцать первой сессии в марте 2016 года будет уделено вопросам бездомности и права на достаточное жилище.

<sup>5</sup> См. European Federation of National Organisations Working with the Homeless, "Impact of anti-crisis austerity measures on homeless services across the EU", policy paper, 2011; см. также A/HRC/27/72, case No. GBR 1/2014, and response from the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland dated 10 July 2014. Доступно на [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx).

родов, оставляя многие группы населения в состоянии нищеты и неблагоприятных условиях жизни без сколько-нибудь реальных надежд на лучшее будущее (см. A/63/275). Жилье во все большей степени рассматривается не как общественное благо и основное право человека, а как товар, отданный в руки частных лиц и домохозяйств и находящийся под влиянием стихийных рыночных сил за рамками согласованной государственной политики и обязательств в области прав человека.

8. Системные примеры неравенства, социальной изоляции и отсутствия нормальных жилищных условий для многих городских жителей относятся к категории проблем в области прав человека, которые должны решаться на правозащитной основе. Право на достаточное жилище в его полном объеме и право на недискриминацию в этом контексте должны занять центральное место в новой программе развития городов.

9. Правозащитный подход к Хабитат III предполагает восприятие урбанизации не просто как географическое, демографическое или экономическое явление, поддающееся оценке и анализу, но и как динамичный процесс, обновляющийся и изменяющийся социальные, политические и экономические отношения. Правозащитный подход может предполагать рассмотрение урбанизации в качестве процесса, в рамках которого непрекращающаяся борьба за права человека и выполнение обязательств в области прав человека могут и должны играть ведущую роль в разработке программы действий и обеспечении ее реализации в долгосрочной перспективе. Этот подход гарантирует одинаковую весомость голоса всех жителей городов, признание их вклада в городскую жизнь, а также учет в полном объеме их права на нормальные жилищные условия, включая инфраструктуру, услуги и транспорт, и других смежных прав человека.

10. В настоящем докладе будет проанализировано, каким образом обновленные обязательства в отношении права на достаточное жилище в контексте урбанизации могут способствовать достижению целей новой программы развития городов за счет изменения баланса сил и характера процессов принятия решений, трансформации социальных и политических отношений, сокращения масштабов неравенства и обеспечения социальной интеграции, удовлетворения потребностей уязвимых групп населения, укрепления принципов подотчетности и повышения эффективности деятельности в рамках систем управления и распределения финансово-бюджетных ресурсов и формирования динамичного и устойчивого городского хозяйства.

## **II. Предполагающий учет прав человека подход к новой программе развития городов**

### **A. От обязательств в области прав человека к осуществлению: от Хабитат II к Хабитат III**

11. Достижение целей Хабитат III будет основываться на уникальной возможности оказания влияния принципов приверженности правам человека на осуществление коренных преобразований за счет использования универсальных норм и руководящих принципов в конкретных условиях в рамках реагирования на возникающие проблемы. Это, в принципе, характеризует основные особенности и преимущества правозащитного подхода. Права человека могут

оказывать влияние на характер пространственных, географических, социальных и установочных изменений, необходимых для устранения структурных причин социальной изоляции и неравенства, с тем чтобы города стали для каждого их жителя местом реализации возможностей и повышения благосостояния для всех, где в качестве основополагающих прав предоставляются надлежащее жилище, питание, услуги водоснабжения и канализации, возможности получения образования и работы и медицинской помощи.

12. Право на достаточное жилище и другие смежные права должны занимать центральное место в программах развития городов. Обеспечение жильем является основополагающим правом, неразрывно связанным со всеми другими правами и имеющим фундаментальный характер в рамках подхода, начинающегося с достоинства, равенства и безопасности человека. В соответствии с международными нормами в области прав человека отвергается узкое толкование категории жилища в качестве товара или жилья, дающего крышу над головой. В отличие от такого подхода право на жилище уже давно понимается как право жить в каком-то месте в мире, безопасности и при уважении человеческого достоинства<sup>6</sup>. Права на достаточное жилище и недискриминацию сами по себе носят трансформационный характер, формируя не только цели, к достижению которых надо стремиться, но и систему действий и подотчетности, на основе которой эти цели могут быть достигнуты.

13. Двадцать лет назад в Повестке дня Хабитат, утвержденной второй Конференцией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), было четко сформулировано обязательство в отношении "полной и последовательной реализации права на достаточное жилище, как это предусмотрено международными документами"<sup>7</sup>. Тем не менее осуществление Повестки дня Хабитат не охватывало в полном объеме решение вопросов прав человека. Нарастание масштабов бездомности во многих регионах, безнаказанное продолжение практики насильственного выселения по всему миру и расширение не имеющих соответствующих услуг неформальных поселений свидетельствуют о том, что право на достаточное жилище не привлекло к себе того приоритетного внимания, которое было бы необходимо для его эффективного осуществления.

14. Жилье является важнейшим составным элементом любого города. Тем не менее, судя по всему, оно оказалось преимущественно за рамками повестки дня государственной политики. Например, на международном уровне праву на достаточное жилище не было уделено приоритетного внимания в контексте целей в области развития. Кроме этого, кредитные приоритеты Всемирного банка резко сместились в сторону от финансирования строительства жилья экономического класса, даже несмотря на то, что проблемы ненадлежащих жилищных условий и бездомности стали еще более широко распространенными и острыми. В течение периода с середины 1970-х годов до середины 1980-х годов более 90 процентов объемов жилищного кредитования предоставлялось для строительства жилья экономического класса по сравнению с 10 процентами

<sup>6</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4 (1991) по вопросу о праве на достаточное жилище, пункт 7.

<sup>7</sup> Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, 3–14 июня 1996 года (A/CONF.165/14), статья I, резолюция I, приложение II, пункт 39.

начиная с середины 1990-х годов<sup>8</sup>. Кроме этого, существенно меньшая доля ресурсов была направлена в страны с низким уровнем дохода (снижение до 20 процентов с 40 процентов в течение периода с середины 1970-х годов до середины 1980-х годов)<sup>9</sup>. Короче говоря, существует недостаточно подтверждений приверженности курсу на реализацию права на достаточное жилище, четко сформулированного в Повестке дня Хабитат. Что было сделано не так, как надо и каким образом мы можем обеспечить более успешное выполнение аналогичных обязательств, принимаемых в 2016 году?

15. В ходе переговоров с представителями органов исполнительной власти, гражданского общества и других действующих субъектов Специальный докладчик установил, что связь между субнациональными органами управления и международными нормами, процедурами и обязательствами в области прав человека стала одним из факторов, обусловившим неспособность реализовать подтвержденное в рамках Хабитат II право на достаточное жилище. В течение последних 20 лет отмечается повышение уровня ответственности субнациональных и местных органов управления за осуществление имеющих отношение к проблемам жилья положений Повестки дня Хабитат. Тем не менее международные механизмы и процедуры в области прав человека действуют главным образом в отношении национальных правительств без должного учета условий работы местных органов государственного управления<sup>10</sup>. Таким образом, хотя местные органы государственного управления несут основную долю ответственности за обеспечение жильем и реализацию соответствующих программ и на них в равной степени распространяются международные обязательства их государств, они редко принимают участие в международных процессах, в рамках которых разъясняются обязательства, и достаточно часто не понимают своих функций. Кроме того, на городском уровне редко создаются институциональные структуры для контроля, осуществления и обеспечения подотчетности в вопросах прав человека.

16. Вторым действующим фактором является углубление понимания значения принципов права на жилище. Двадцать лет назад идея о том, что право на жилище является "инструментом осуществления носящих трансформационный характер преобразований", была в гораздо меньшей степени проработанной, чем сегодня. Вплоть до 1990-х годов как на международном, так и на национальном уровне осуществление права на достаточное жилище рассматривалось в целом в качестве амбициозной цели правительств соответствующих стран. Тем не менее к концу тысячелетия восприятие экономических, социальных и культурных прав как второстепенных стало изменяться, и право на жилище стало восприниматься в качестве обладающего необходимым потенциалом для расширения возможностей правообладателей для того, чтобы стать активными участниками процессов принятия решений, противодействия стигматизации и социальной изоляции и обеспечения доступа к правосудию и эффективным средствам правовой защиты. Также было достигнуто понимание того, что на государства может быть возложена ответственность за меры, принятые в целях последовательного осуществления права на жилище, включая меры, принятые

<sup>8</sup> Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal, eds., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* (Washington, D.C., World Bank, 2006), p. 68.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Со всем ходом обсуждения можно ознакомиться в докладе Специального докладчика по вопросам меньшинств, представленном Совету по правам человека (A/HRC/28/64).

путем утверждения стратегии в вопросах обеспечения жильем и выделения на эти цели соответствующих бюджетных ассигнований. Такого рода меры следует оценивать с точки зрения их соответствия принципам прав человека, и они должны предусматривать тесное взаимодействие при их осуществлении с усилиями по реализации инициатив и стратегий на международном, национальном, субнациональном и местном уровнях.

17. Эти исторические события существенным образом изменили подход к вопросам осуществления права на достаточное жилище с переходом от амбициозной модели, предполагающей концентрацию внимания на обязательствах национальных правительств, к более адекватному пониманию той роли, которую играют заявляющие о своих правах субъекты деятельности и социальные движения, наряду с деятельностью на всех уровнях государственных и негосударственных лиц, в контексте реализации права на достаточное жилище. Это находит свое отражение в том, что все большее число стран признает на конституциональном уровне право на достаточное жилище, национальные суды все чаще принимают к рассмотрению претензии в отношении права на достаточное жилище, и Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 63/117 Генеральной Ассамблеи, приложение) вступил в действие, сформировав тем самым механизм подачи индивидуальных жалоб. Это изменение в подходе к вопросам права на достаточное жилище тем не менее еще в недостаточной степени находит свое отражение на местном уровне, на котором основные действующие лица являются недостаточно информированными о международных и конституционных нормах в условиях достаточно частого отсутствия доступа к системе правосудия.

18. Задача Хабитат III заключается в формировании новой программы развития городов с учетом современного и более динамичного понимания того, каким образом право на достаточное жилище может стать основой для носящего трансформационный характер процесса достижения целей инклюзивного и устойчивого развития городов, в которых каждый обладает доступом к достаточному жилью. Новая программа развития городов носит актуальный и своевременный характер с точки зрения формулирования и принятия новой правозащитной основы для городов – программы осуществления прав на жизнь в городах. И в рамках этой правозащитной основы право на достаточное жилище и связанные с осуществлением этого права обязательства всех имеющих к ним отношение действующих лиц должны быть четко сформулированы и зафиксированы.

## **В. Право на жилище: важнейший компонент программы осуществления прав на жизнь в городах**

19. Включение права на жилище в качестве важнейшего компонента в новую программу развития городов позволит получить значимые результаты. Право на жилище — это право на жилье, являющееся безопасным, подключенным к услугам и связанным с возможностями трудоустройства и городской жизнью. Помимо наличия стен и крыши оно предполагает возможность доступа частных лиц и домохозяйств к водоснабжению, услугам удаления отходов жизнедеятельности, электроснабжению, школам, медицинским и прочим услугам, та-



ким как организация сбора и удаления отходов, дороги, системы канализации и доступ к транспортным средствам<sup>11</sup>.

20. Осуществление права на жилище требует использования подхода, ориентированного на нужды и интересы людей. Его отправной точкой является потенциал тех, кто является бездомными или живущими в ненадлежащих жилищных условиях, с тем чтобы они стали основными действующими лицами и главными заинтересованными сторонами в рамках реализации жилищной политики и соответствующих программ. Как таковые эти группы населения должны быть должным образом проконсультированы, обладать своевременным доступом к необходимой информации и быть вовлеченными в процессы планирования, разработки политики и осуществления соответствующих планов и политических программ. Право на жилище порождает новые социальные, экономические и политические отношения, на основе которых правообладатели могут получить возможность сформулировать свои права, требовать их соблюдения и способствовать социальным и политическим изменениям, необходимым для их осуществления.

21. Право на жилище включает целый ряд компонентов, которые должны последовательно реализовываться. На всех уровнях системы государственного управления существуют обязательства по принятию стратегии осуществления права на жилище, включая действенные положения, касающиеся недискриминации и равенства в рамках всех политических программ, имеющих отношение к вопросам обеспечения возможности получения, наличия и доступности жилья и соответствующих услуг. Эта стратегия должна предусматривать предполагающие возможность количественной оценки задачи и цели, а также приемлемые сроки для выполнения этих задач и механизмы мониторинга, оценки и обеспечения прогресса или принятия в случае необходимости корректировочных мер. Таким образом, обязательства по соблюдению прав человека самым непосредственным образом связаны с усилиями по выполнению задач и достижению целей, сформулированных в новой программе развития городов.

22. Право на жилище имеет практическую значимость благодаря полной ясности в отношении того, кто несет обязательства по обеспечению прав. В то время как национальные правительства ратифицируют международные договоры по правам человека, местные и субнациональные органы государственного управления также несут ответственность за выполнение международных обязательств в области прав человека (см. A/HRC/28/64). Программа осуществления прав на жизнь в городах должна предполагать четкое изложение обязанностей в отношении обеспечения права на жилище и предусматривать эффективную координацию деятельности и подотчетность в рамках взаимоотношений между различными уровнями системы государственного управления – от национального до местного уровня. Стратегии и программы различных министерств должны быть основаны на праве на жилище и согласовываться с этим правом, и на регулярной основе следует осуществлять мониторинг и оценку хода реализации этих стратегий и программ.

23. Программа осуществления прав на жизнь в городах также должна предполагать более глубокое понимание характера обязанностей и обязательств широкого круга частных и других неправительственных действующих лиц,

<sup>11</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4 (1991) по вопросу о праве на достаточное жилище, пункты 7 и 8.

включая государственно-частные партнерства и крупные корпорации, наряду с характеризующимися меньшими масштабами деятельности компаниями, занимающимися реализацией проектов в сфере осуществления операций с недвижимостью, а также тех, кто предоставляет жилье в аренду и такие услуги, как организация сбора и удаления отходов. Частный сектор играет все более важную роль в развитии городов и оказывает непосредственное влияние на государственную политику на уровне решения проблем урбанизации. Необходимо обеспечить должное регулирование деятельности частного сектора и предусмотреть предоставление ему необходимых стимулов для обеспечения того, чтобы его действия или бездействие не подрывали стандарты в области прав человека<sup>12</sup>.

24. Финансовая подотчетность также выступает в качестве важнейшего элемента правозащитного подхода, значение которого зачастую игнорируется. Реализация права на достаточное жилище требует надлежащего использования и распределения ресурсов. В соответствии с международными нормами в области прав человека правительства обязаны уделять приоритетное внимание вопросам прав человека в рамках процессов бюджетирования путем выделения "максимально возможного объема имеющихся ресурсов" и "использования всех возможных способов" для целей реализации права на достаточное жилище и других смежных прав<sup>13</sup>.

25. Доступ к правосудию в городах, позволяющий требовать и добиваться удовлетворения права на достаточное жилище, также имеет немаловажное значение не только в контексте обеспечения реальной подотчетности, но и в качестве средства выявления и устранения в максимально возможной степени препятствий, стоящих на пути достижения максимальной эффективности и результативности реализуемых программ. Недавно проведенные исследования свидетельствуют, в частности, о том, что правительства зачастую располагают возможностями экономии затрат в случае решения и смягчения остроты соответствующих проблем в сравнении с ситуацией, характеризующейся сохранением необходимости осуществления еще более значительных по своему объему затрат на разработку и реализацию соответствующих политических программ, обеспечение деятельности аварийно-спасательных и медико-санитарных служб, наряду с потерями в области производительности труда в связи с бездомностью<sup>14</sup>. В связи с этим большое значение имеют существующие механизмы осуществления и признания решений в отношении права на достаточное жилище в городах, включая деятельность правозащитных органи-

<sup>12</sup> См. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении "защиты, соблюдения и средств правовой защиты" (A/HRC/17/31, приложение), одобренные резолюцией 17/4 Совета по правам человека от 16 июня 2011 года.

<sup>13</sup> Обсуждение вопросов по существу, анализ, а также руководящие принципы в отношении "максимального объема имеющихся ресурсов" и прав человека, включая вопросы, касающиеся налоговой политики и решающей роли бюджета социальной направленности, см. на <http://internationalbudget.org/publications/escrarticle2/>; <http://internationalbudget.org/2014/08/budgeting-for-human-rights-using-the-maximum-of-available-resources/>; <http://internationalbudget.org/2014/09/budgeting-for-human-rights-progressive-realization/>; и [www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file](http://www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file).

<sup>14</sup> См., например, Stephen Gaetz, "The real cost of homelessness: Can we save money by doing the right thing?", Homeless Hub paper No. 3 (Toronto, Canadian Homelessness Research Network Press, 2012).

заций, работающих на городском уровне организаций гражданского общества и неправительственных организаций, которые выступают в поддержку прав, деятельность уполномоченных по правам человека, посредников и административных трибуналов и судов.

26. Подобно тому как города могут стать местом появления новых и инновационных разработок в области архитектуры, культуры, образования и экономического роста, они также могут стать генераторами новых, эффективных и инклюзивных методов обмена идеями и информацией в отношении реализации прав. В то время как плюрализм и многообразие, характерные для многих городов, могут стать причиной серьезного конфликта и иметь своим результатом социальную изоляцию и нарушения прав человека, они могут стать питательной средой для формирования культуры, предполагающей уважение к правам человека. В последние годы наблюдается формирование новых активных правозащитных движений в городах. Важную роль играет взаимодействие с общественными движениями и городскими сообществами, поскольку они могут стать движущей силой и основой формирования обязательств в отношении осуществления права на достаточное жилище. В результате этих усилий города приняли хартии и законы и сформировали иные правовые механизмы, подтверждающие принципы социальной интеграции и право на достаточное жилище<sup>15</sup>. Хабитат III предоставляет возможности для использования потенциала этих правозащитных городских общественных движений и развития более тесного сотрудничества между ними на основе общей цели, заключающейся в реализации права на достаточное жилище.

## **С. Обеспечение жильем и глобальные цели в области развития**

### **1. Оглядываясь назад: Цели развития тысячелетия**

27. Для того чтобы понять, где мы находимся на пути к Хабитат III, следует оглянуться назад, а также заглянуть вперед. Цели развития тысячелетия были приняты лишь четыре года назад после Хабитат II и оказали влияние на доминирующие подходы к развитию человеческого потенциала, что в свою очередь повлияло на осуществление Хабитат II.

28. Цели развития тысячелетия стали основой достигнутых на международном уровне договоренностей в отношении семи целей, связанных с ликвидацией нищеты, каждая из которых предусматривала конкретные задачи и показатели. Тем самым они обеспечили достижение на международном уровне согласия в отношении отдельных вопросов, включенных в повестку дня. Несмотря на отсутствие упоминаний прав человека, Цели развития тысячелетия подтвердили определенные цели, которые перекликались с правами человека на удовлетворительный уровень жизни, питание, работу, доступ к воде и канализации, будучи направленными на искоренение нищеты и голода, обеспечение полной и производительной занятости и достойной работы для всех и сокра-

<sup>15</sup> В мире существует целый ряд городских хартий по вопросам прав человека. Глобальная хартия – Программа действий в области обеспечения прав человека в городах, опубликованная Комитетом объединенных городов и органов местного управления по вопросам социальной интеграции, представительной демократии и прав человека (доступно на <http://www.uclg-cisdpr.org/>), содержит специальный раздел, посвященный праву на жилище и постоянное место жительства (раздел X).

шение в два раза числа людей, не имеющих доступа к безопасной питьевой воде и основным услугам в области санитарии, к 2015 году.

29. Тем не менее проблема обеспечения жильем оказалась выпавшей из этих семи Целей развития тысячелетия. Проблемы обеспечения жильем или бездомности нигде не были специально упомянуты. Единственная имеющая отношение к вопросам обеспечения жильем задача (задача 7D: обеспечить к 2020 году существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионам обитателей трущоб) была включена в цель по достижению экологической устойчивости в рамках цели 7. Усилиям по выполнению задачи был нанесен ущерб в связи с ее неопределенностью и подрывающими принципы ее выполнения интерпретациями. Это позволяло включать в национальные доклады об оценке ссылки почти на все достижения, даже на самые незначительные, а уделение приоритетного внимания данным о доле городского населения, проживающего в трущобах, в качестве основного показателя способствовало насильственному выселению, что на самом деле противоречило праву в области прав человека. Цель в 100 миллионов жителей была каплей в море по сравнению с более 1 миллиардом человек, проживающих в ненадлежащих или напоминающих трущобы условиях, и она была обособлена от основных проблем в области прав человека, таких как обеспечение права на достаточное жилище, включая правовые гарантии владения и пользования жильем для всех<sup>16</sup>.

30. После принятия Целей развития тысячелетия работа по их достижению, как представляется, наложилась на уже начатые процессы осуществления Повестки дня Хабитат (см. пункт 13 выше). Неопределенный и недостаточно четко сформулированный характер задачи в отношении обитателей трущоб, судя по всему, согласуется с обязательством по планомерной реализации права на достаточное жилище, сформулированным в Повестке дня Хабитат. Несмотря на то что Цели развития тысячелетия первоначально предполагалось использовать в качестве международной справочной системы для отражения отдельных вопросов, они превратились со временем в программу достижения прогресса и приоритизации на национальном уровне, формируя принципы финансирования программ развития. Они широко использовались при разработке национальной политики и обсуждении бюджета, что отодвигало на второй план вопросы, не включенные в Цели развития тысячелетия, при соответствующем выделении ресурсов на их решение и внимании к ним на политическом уровне. Статистические целевые показатели оказались перепутанными с вопросами реализации прав. В итоге не вызвал удивления тот факт, что задача по улучшению жизни ничтожной доли живущих в условиях, напоминающих трущобы, была вскоре выполнена, хотя в действительности проблема неблагоприятных жилищных условий и бездомности продолжала обостряться по всему миру.

31. Цели развития тысячелетия оказали самое непосредственное и неблагоприятное влияние на разработку основанной на принципах прав человека городской жилищной программы. Не нашли своего отражения важнейшие элементы права на жилище в городских центрах, в частности проблемы правовых гарантий владения и пользования жильем, бездомности, надлежащего разме-

<sup>16</sup> Обсуждение правовых гарантий владения и пользования жильем как неотъемлемого компонента права на достаточное жилище см. в A/HRC/22/46, а руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты, – A/HRC/25/54, раздел II.

щения и доступности жилья и соответствующих услуг – ни одна из этих проблем не упоминалась в Целях. Приоритетное внимание в рамках задачи 7D к жилищным структурам и ванным комнатам отвлекало от критических экономических, социальных, управленческих и экологических проблем урбанизации, отмеченных в рамках Хабитат II<sup>17</sup>. Кроме этого, Цели развития тысячелетия не предусматривали механизмов подотчетности, не предполагая конструктивного взаимодействия с правообладателями, доступа к правосудию или реализации права на достаточное жилище, как это могло бы быть в случае использования прав человека для объединения Целей в рамках единой концепции в целях их достижения.

## 2. Заглядывая в будущее: цели в области устойчивого развития

32. Специальный докладчик помнит о том, что настоящий доклад был подготовлен накануне принятия повестки дня в области развития на период после 2015 года<sup>18</sup>. Содержание целей в области устойчивого развития, судя по всему, отражает некоторые из уроков, извлеченных в рамках деятельности по достижению Целей развития тысячелетия. В данных условиях в окончательном варианте проекта итогового документа<sup>19</sup> сформулированы обновленные обязательства в отношении поощрения формирования инклюзивных обществ, борьбы с неравенством, обеспечения равного доступа к правосудию и уважения всех прав человека. В частности, в документе говорится о праве на развитие, праве на самоопределение, равных правах женщин в отношении экономических ресурсов, правах в области охраны репродуктивного здоровья и трудовых правах и праве на достаточный жизненный уровень, включая обеспечение пищей и водой. Тем не менее в документе не упоминается право на достаточное жилище.

33. Достижение цели 11 предусматривает принятие государствами обязательств в отношении "обеспечения инклюзивного характера, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов". В числе прочих конкретных задач задача 11.1 предусматривает "обеспечение к 2030 году для всех людей доступа к нормальному, безопасному и приемлемому по цене жилью и основным услугам и улучшение состояния трущоб до качественно нового уровня". Несмотря на то что отсутствие каких-либо упоминаний права на достаточное жилище вызывает обеспокоенность, ссылка на право на надлежащее жилье для всех играет важную роль, поскольку она по крайней мере позволяет обеспечить увязку с более последовательной концепцией в отношении действующих обязательств в области прав человека. Тем не менее не совсем понятно, каким образом нормы, касающиеся "нормального, безопасного и приемлемого по цене жилья", соотносятся с нормами международного права в области прав человека в отношении права на жилище, предполагающими в том

<sup>17</sup> Sakiko Fukuda-Parr, Alicia Ely Yamin and Joshua Greenstein, "Synthesis Paper: The power of numbers: a critical review of MDG targets for human development and human rights", Working Paper Series, May 2013, p. 19. Доступно на [www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Gender/Synthesis%20paper%20PoN\\_Final.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Gender/Synthesis%20paper%20PoN_Final.pdf).

<sup>18</sup> Своей резолюцией 69/244 Генеральная Ассамблея постановила, что саммит Организации Объединенных Наций по вопросам утверждения повестки дня в области развития на период после 2015 года будет проведен 25–27 сентября 2015 года в Нью-Йорке.

<sup>19</sup> "Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года", доступно на <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>.

числе безопасность, ценовую приемлемость, культурную адекватность, соответствие и доступность. Кроме этого, ссылка на модернизацию трущоб без указания критериев или ссылки на права тех, кто в настоящее время в них проживает, может подвергнуться такой же ситуативной интерпретации, как и задача 7D Целей развития тысячелетия, усилия по достижению которой не смогли позволить удовлетворить реальные потребности жителей неформальных поселений или обеспечить признание всех аспектов их права на жилище. Отсутствие безопасности в вопросах владения, насильственное выселение и бездомность являются тремя основными проблемами в контексте обеспечения жильем, определяющими опыт сотен миллионов людей по всему миру, стали основными проблемами для органов по правам человека в контексте обеспечения реализации права на жилище, притом что эти вопросы никоим образом не отражены в цели 11. При этом предложение о принятии мер по ограничению роста масштабов неформальных поселений с их ужасающими условиями жизни не нашло поддержки.

34. По мнению Специального докладчика, существует реальная опасность того, что в рамках для осуществления целей в области устойчивого развития основное внимание будет продолжать уделяться преимущественно статистическому наблюдению и оценке статистических данных без обеспечения реального механизма подотчетности, участия, действия законодательной власти или доступа к правосудию, что необходимо для реализации всех прав человека. Играющие важнейшую роль с точки зрения осуществления права на жилище международные нормы в области прав человека в отношении перемещения, обусловленного интересами развития, выделения максимально возможного объема имеющихся ресурсов, принятия национальных и городских стратегий решения проблем обеспечения жильем и бездомности, наряду с обязательствами по принятию безотлагательных мер по решению проблемы дискриминации и неравенства, по состоянию на сегодняшний день не привлекли к себе должного внимания в ходе дискуссий. В целом продолжающееся игнорирование права на достаточное жилище в контексте целей в области устойчивого развития вызывает обоснованные опасения, что обязательства, принятые в рамках Хабитат III в отношении права на достаточное жилище, могут не войти в перечень основных тем обсуждения.

35. Этого нельзя допустить. Хабитат III должна рассматриваться в качестве жизненно важной возможности для проработки, конкретизации и наполнения содержанием задачи 11.1 из предложенных целей в области устойчивого развития при сохранении ее важной связи с юридически обязывающими международными обязательствам в области прав человека. Хабитат III должна добиваться сокращения разрыва между словесными декларациями об обязательствах и их эффективным осуществлением. Хабитат III предоставляет государствам и органам местного самоуправления возможность настоять на том, чтобы проблематика прав на достаточное жилище не отодвигалась на второй план и чтобы обеспечение этого права было вновь подтверждено в качестве важнейшего обязательства, находящегося в центре новой программы осуществления прав на жизнь в городах и реализуемого в качестве необходимого предва- рительного условия развития устойчивых и процветающих городов для всех.

### **III. Программа осуществления прав на жизнь в городах: пять ключевых областей**

36. На Хабитат III предстоит рассмотреть широкий круг взаимосвязанных вопросов, включая 22 тематических документа по шести областям политики<sup>20</sup>. Правозащитная основа, базирующаяся на праве на жилище, может помочь приоритизировать разнонаправленные вопросы и сформировать последовательную и комплексную рамочную систему, обеспечив тем самым вовлечение большого числа заинтересованных участников в текущий процесс преобразований, направленный на достижение цели по обеспечению достаточного жилища для всех.

37. По мнению Специального докладчика, существует пять важнейших междисциплинарных областей, принятию решений в рамках которых должно быть уделено приоритетное внимание при реализации программы осуществления прав на жизнь в городах (при праве на жилище в качестве важнейшего компонента): а) социальная изоляция: стигматизация и жилищные условия; б) миграция; в) уязвимые группы населения; г) земля и неравенство; и е) неформальные поселения.

#### **A. Социальная изоляция: стигматизация и жилищные условия**

38. Урбанизация создала новые формы дискриминации и неравенства, основанные на пространственной и социально-экономической маргинализации. Ограничительные модели административного управления и гражданства предоставили несоразмерную власть и возможность оказания влияния владельцам недвижимости и инвесторам, лишив тех, кто не обладает землей или собственностью, реального права голоса при принятии решений, оказывающих существенное влияние на их жизнь и возможности получения жилья. Беженцы, мигранты, инвалиды, дети и молодежь, представители коренных народов, женщины и представители меньшинств с наибольшей вероятностью могут оказаться бездомными или вытесненными в наиболее маргинализированные и опасные районы в городах, будучи рассматриваемыми в качестве неграждан или посторонних лиц.

39. Жилищный статус, такой как отсутствие определенного места жительства, или "скваттер", или житель неорганизованного поселения, стал в городах больше чем свидетельство обездоленности. Жилищные условия стали параметром социальной идентичности, который зачастую является основанием для стигматизации и дискриминации, ограничивая возможности и создавая дополнительные препятствия для вовлечения в жизнь общества и обеспечения равенства.

40. В некоторых случаях стратегии выживания, используемые теми, кто является бездомными или не имеющими какого-либо доступа к земельным ресурсам, были отнесены к разряду противозаконных действий (см. A/66/265). Общественное пространство стало достаточно конкурентным: вместо того чтобы предусматривать возможности для удовлетворения потребностей бездомных и

<sup>20</sup> Все тематические документы Хабитат III доступны на <http://unhabitat.org/issue-papers-and-policy-units/>.

прочих жителей, оно оказалось подготовленным для вытеснения бездомных. Во многих развитых странах общепринятой практикой стало принятие законодательных актов, запрещающих, а в ряде случаев относящих к категории противоправных такие действия, как "праздношатание", "попрошайничество", организация выездного питания в благотворительных целях и сон в общественных местах<sup>21</sup>. Даже скамейки в парках проектируются таким образом, чтобы помешать бездомным людям лечь на них. Маргинализованные группы населения, в частности беспризорные дети и те, кто не имеет определенного места жительства, "зачищаются" из городских районов в целях привлечения новых субъектов предпринимательской деятельности, туристов и инвесторов или для проведения грандиозных мероприятий (см. A/HRC/13/20). В результате этого многие из приехавших в города в связи с перемещением или дискриминацией подвергаются повторной виктимизации, обусловленной дальнейшим перемещением и дискриминацией.

41. Несмотря на то что некоторые из структурных причин неравенства в городах и ряд факторов и форм дискриминации являются новыми, международные правозащитные рамки могут быть соответствующим образом адаптированы. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам сейчас признал дискриминацию, обусловленную социальной или экономической ситуацией, включая бездомность или другие жилищные условия, в качестве запрещенного основания для дискриминации<sup>22</sup>. Комитет по правам человека и другие договорные органы начали напрямую заниматься решением этих проблем<sup>23</sup>. Руководящие принципы по проблеме крайней нищеты и прав человека содержат специальное упоминание о необходимости отмены или пересмотра государствами законов, "которые предусматривают уголовную ответственность за такие необходимые для поддержания жизни действия в местах общественного пользования, как сон, попрошайничество, прием пищи или отправление естественных нужд"<sup>24</sup>.

4<sup>2</sup>. Подход, основанный на соблюдении прав человека к оспариваемому общественному пространству, не позволяет разрешить все споры в пользу тех, кто вынужден использовать общественное пространство в качестве места жительства в связи с отсутствием альтернативы. Тем не менее он отвергает стиг-

<sup>21</sup> См., например, Griselda Pallares, "Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires", in *Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano*, Teolinda Bolívar and Jaime Erazo, eds., Hacedores de ciudades, vol. 2 (Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales and Latin American Social Sciences Council, 2012), pp. 176-179; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, informe especial (Distrito Federal, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal and others, 2014), chap. III; National Law Center on Homelessness and Poverty, *No Safe Place: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities* (Washington, D.C., 2014); and Guillem Fernández Evangelista and Samara Jones, eds., *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* (Brussels, European Federation of National Organisations Working with the Homeless and Others, 2013).

<sup>22</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав (E/C.12/GC/20), пункт 35.

<sup>23</sup> См., например, CERD/C/USA/CO/6, CCPR/C/BIH/CO/2 (в отношении народности рома и обеспечения жильем) и E/C.12/KAZ/CO/1.

<sup>24</sup> Руководящие принципы (A/HRC/21/39) были утверждены Советом по правам человека в резолюции 21/11 от 27 сентября 2012 года. Доступно на [www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf).



матизацию и криминализацию бездомных, к которым достаточно часто обращаются с просьбой сохранять общественное пространство для более обеспеченных граждан. К тем, кто вынужден использовать общественное пространство в качестве места жительства, следует относиться с уважением их достоинства, и они должны быть защищены от необоснованного выселения без уважительных причин. Проблема бездомности может быть решена не путем дальнейшего перемещения или дискриминирующего обращения, а за счет обеспечения на долгосрочной основе доступа к пригодному жилью как вопросу выбора.

## **В. Миграция и перемещение**

43. Урбанизация самым непосредственным образом связана с миграцией и перемещением, и обеспечение жильем мигрантов и внутренне перемещенных лиц в последнее время является одной из самых серьезных проблем для городов. В настоящее время по всему миру насчитывается более 1 миллиарда человек, считающихся мигрантами, из них около четверти мигрировали в другую страну<sup>25</sup>, при этом большинство проживают в городах. По последним оценкам, с 2008 года только в результате стихийных бедствий ежегодно перемещается около 26,4 миллиона человек<sup>26</sup>.

44. К мигрантам и внутренне перемещенным лицам зачастую относятся как к чужакам, они оказываются исключенными из процессов принятия решений на местном уровне и достаточно часто подвергаются дискриминации или действиям ксенофобского характера. Статус резидента и гражданство часто используются в качестве квалификационных критериев при реализации программ субсидируемого жилищного строительства, что вынуждает многих мигрантов полагаться на нерегулируемый рынок частного жилья и проживать в перенаселенных и ненадлежащих условиях на неформальной основе, результатом чего зачастую становится бездомность.

45. У многих перемещенных лиц или лиц, мигрирующих в города, нарушается культурная, экономическая и семейная жизнь. Приезжающие из сельских районов оказываются в городских условиях безземельными и лишенными ощущения идентичности. Приезжающие в города представители коренных народов, перемещенные с земель своих предков и оторванные от традиционных видов деятельности, являются наиболее уязвимыми перед угрозами стать бездомными и подвергнуться дискриминации и социальной изоляции.

46. Несмотря на то что структурным причинам миграции и перемещения на всех уровнях государственного управления и со стороны международного сообщества должно уделяться пристальное внимание, в городах должны удовлетворяться потребности новоприбывших в жилье и сопутствующих услугах наряду с потребностями в сохранении ими культурных моделей поведения,

<sup>25</sup> По имеющимся оценкам, общее число международных мигрантов в мире в целом составляет около 232 миллионов человек (см. *Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2013), table1. Доступно на [http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/Data/subsheets/UN\\_MigrantStock\\_2013T3.xls](http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/Data/subsheets/UN_MigrantStock_2013T3.xls).

<sup>26</sup> Norwegian Refugee Council, International Displacement Monitoring Centre, *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters* (Geneva, 2015). Доступно на [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org).

идентичности и чувства общности. Органы местного самоуправления несут все большую ответственность за удовлетворение потребностей в жилье, связанных с процессами миграции и перемещения, будучи зачастую лишенными необходимых ресурсов и возможностей для предоставления необходимого жилья и услуг. Кроме того, сами органы местного самоуправления могут следовать дискриминационным и предполагающим штрафные санкции подходам в отношении мигрантов или внутренне перемещенных лиц. Широко распространенной практикой, вызывающей тревогу, стало лишение мигрантов-иностранцев, в первую очередь не имеющих необходимых документов, механизмов социальной защиты, включая предоставление временного убежища в городах, что иногда происходит по требованию национальных правительств, обеспечивающих финансирование при реализации программ предоставления жилья и социальной защиты. Такого рода дискриминация и являющаяся ее результатом бездомность мигрантов влекут за собой дополнительные затраты для городов. Обеспечение мигрантам безопасного места жительства, предоставление им доступа к арендуемому жилью и возможности выбора проживания в наиболее пригодных для жизни и приемлемых с точки зрения затрат районах играют важную роль в предотвращении их социальной изоляции и формирования у них чувства принадлежности к городу<sup>27</sup>.

47. Ксенофобия и дискриминация в отношении тех, кто рассматривается как "чужаки", уже давно вызывают беспокойство в контексте прав человека, и эти проблемы должны признаваться и решаться в качестве вопросов соблюдения прав человека в городах. Нормы в отношении прав человека и механизмы правовой защиты могут играть важную роль в разъяснении обязательств правительств в разработке программ и принятии мер реагирования в целях удовлетворения специфических потребностей мигрантов и находящихся в уязвимом положении лиц, пострадавших от стихийных бедствий и внутренних конфликтов (см., например, A/65/261 и A/HRC/14/30).

48. На национальном уровне также формируется соответствующая судебная практика. Например, в Колумбии в рамках дела T-025 Конституционный суд признал обязательным осуществление эффективных программ с учетом не соответствующей положениям конституции ситуации, в которой находятся внутренне перемещенные лица, из них 63,5 процента проживают в неудовлетворительных жилищных условиях, а 49 процентов лишены доступа к надлежащим услугам коммунальных служб<sup>28</sup>. В деле "Бхим Пракаш Оли и др. против правительства Непала и др.", затрагивающем интересы внутренне перемещенных лиц, Верховный суд Непала, опираясь на международные нормы в области прав человека, принял решение о том, что государство должно осуществлять недискриминационные и комплексные планы и программы и обеспечивать мониторинг хода их реализации в целях распространения на перемещенных лиц действующих приоритетов в области обеспечения жильем<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> См. A/HRC/29/50, case No. NLD 1/2014, and response from the Government of the Netherlands dated 4 February 2015. Доступно на [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx).

<sup>28</sup> Конституционный суд Колумбии, решение T-025/04. Доступно на <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php>.

<sup>29</sup> См. Maritza Formisano Prada, *Empowering the Poor through Human Rights Litigation* (Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2011), p. 75.

## С. Лица и группы населения, находящиеся в уязвимом положении

49. В некоторых случаях дети и молодежь, включая молодых людей – лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, а также женщины могут быть подвержены опасности насилия, нуждаясь для успешной жизни в городских условиях в безопасном жилье и доступе к основным услугам. Представители этих групп населения зачастую оказываются бездомными в результате сексуального и других форм насилия, ухудшения социально-экономического положения и религиозной и культурной нетерпимости в их семьях или общинах. Эффективная система обеспечения жильем не гарантирует этим уязвимым группам населения безопасных жилищных условий. Когда женщины, дети и молодежь покидают свои дома, они нуждаются в кратко- и долгосрочной поддержке для получения надлежащего жилья, поскольку зачастую не имеют средств для его самостоятельного приобретения. В связи с этим должны быть предложены разнообразные и приемлемые в культурном отношении альтернативные варианты.

50. Для удовлетворения потребностей различных групп населения и обеспечения подотчетности вопросы безопасности жилья следует рассматривать, руководствуясь правозащитными принципами. Согласно международным обязательствам в области прав человека города должны как минимум предоставлять место для безопасного проживания тем людям, чьи дома становятся опасными для проживания<sup>30</sup>. Основные услуги, такие как удаление продуктов жизнедеятельности и водоснабжение, должны предоставляться без создания угрозы безопасности (см. A/HRC/21/42, пункты 39 и 40), и методы проектирования жилья должны учитывать потребности различных уязвимых групп населения, сформулированные ими самими.

51. Условия жизни в городах создают барьеры, препятствующие вовлечению инвалидов в жизнь общества и их участию в ней. Инвалиды сталкиваются с проблемой отсутствия доступности к объектам урбанизированной среды, включая жилые дома, общественные здания и зоны общего пользования, а также к базовым городским услугам, таким как удаление продуктов жизнедеятельности и водоснабжение, здравоохранение, образование и транспорт. Культурные традиции предполагают формирование негативных стереотипов и предрассудков, одновременно способствуя социальной изоляции и маргинализации инвалидов в условиях жизни в городах. В статьях 8 и 9 Конвенции о правах инвалидов<sup>31</sup> подчеркивается важная роль учета проблем инвалидов во всех стратегиях устойчивого развития и предусматриваются обязательства государств в отношении обеспечения того, чтобы жилые помещения были надлежащими, доступными и не создавали препятствий для инвалидов.

52. В соответствии с международными нормами в области прав человека стратегии и программы должны разрабатываться таким образом, чтобы учитывать жизненный опыт и реальные потребности представителей маргинализированных групп населения в целях принятия конкретных мер для улучшения их

<sup>30</sup> См., например, *A.T. v. Hungary*, Communication No. 2/2003 (CEDAW/C/32/D/2/2003), доступно на <https://opcedaw.wordpress.com/communications/all-communications/>. См. также E/CN.4/2006/118.

<sup>31</sup> United Nations, Treaty Series, vol. 2515, No. 44910.

неблагоприятного положения. Это обусловлено тем, что равенство воспринимается не формально, а по существу. Даже в случае когда законы и стратегии представляются "справедливыми", предполагая одинаковое отношение ко всем, практика применения или действие законов и стратегий может носить дискриминационный характер, например в связи с социально-экономическим положением, жилищным статусом или полом конкретного лица. Государства и субнациональные органы управления обязаны на приоритетной и безотлагательной основе удовлетворять потребности тех, кто проживает в наиболее неблагоприятных жилищных условиях<sup>32</sup>. Необходимо принять позитивные меры для сокращения масштабов проблемы стигматизации и удовлетворения потребностей бездомных женщин и мужчин, жителей неформальных поселений, домохозяйств с низким уровнем дохода и других групп населения, лишенных доступа к надлежащему жилью.

## D. Земля и неравенство

53. Несмотря на то что города создают для некоторых возможности и выступают в роли движущей силы экономического развития, для многих других они представляют собой территорию нищеты, неравенства и социальной изоляции<sup>33</sup>. Стремление обеспечить экономический рост для создания городов "мирового уровня" и привлечения международных и национальных инвестиций слишком часто реализуется в ущерб социальной интеграции и защите<sup>34</sup>. Расширение экономических возможностей в городах должно предусматривать использование механизмов более широкого вовлечения в жизнь общества и обеспечения социально-экономического равенства, притом что городская экономика в целом способствует углублению неравенства. Это противоречие между городами, являющимися движущей силой экономического развития, и городами, порождающими неравенство, со всей очевидностью проявляется в вопросах, имеющих отношение к землепользованию.

54. Те, кто являются состоятельными или владеют землей, домами или иной собственностью в городах, значительно повысили свое благосостояние в результате спекуляции и инфляции ценностей. Те, кто не имеют возможностей для владения собственностью, сталкиваются с увеличением расходов на жилье и вынуждены перемещаться на окраины городов или в неформальные поселения, лишаясь источников средств к существованию и правовых гарантий владения и пользования жильем. Неравенство в доступе к земле и недвижимому имуществу, оказывающее негативное влияние на маргинализированные группы населения, включая женщин, мигрантов и всех живущих в нищете, стало основой неравенства при решении жилищных вопросов и территориальной сегрегации, разделив города на тех, кто владеет землей и недвижимым имуществом и имеет доступ к основным услугам, и тех, кто не имеет этого.

55. Другие тенденции развития городов, имеющие отношение к земельным ресурсам и недвижимому имуществу, расширили масштабы неравенства и со-

<sup>32</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 16 (2005) о равном праве мужчин и женщин на осуществление всех прав человека (E/C.12/2005/4), пункт 16.

<sup>33</sup> См., например, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities* (Nairobi, 2012).

<sup>34</sup> Ibid.

циальной изоляции; к их числу относятся приватизация социального жилья, земель общего пользования и объектов инфраструктуры; основанная на грабительских условиях практика кредитования; расширение масштабов использования городских земель и жилья в качестве инвестиционных активов в рамках глобализированного финансового рынка; усиление контроля над городскими земельными ресурсами со стороны состоятельных граждан и корпораций; экологическая деградация земельных и водных ресурсов в районах, занятых маргинализированными группами населения; нерегулируемые рынки недвижимости; перевод земель, предназначенных для жилищного строительства, в категорию коммерческого использования; захват земель; и несоразмерное влияние частных компаний при планировании землепользования.

56. В ответ на эти системные проявления неравенства и социальной изоляции в отношении земельных ресурсов в городах возникли правозащитные движения, предлагающие изменение ориентации прав в отношении земельных ресурсов и собственности, предполагающее приоритет социальной функции земельных ресурсов<sup>35</sup> и их центральную роль в рамках осуществления права на достаточное жилище. Обеспечение более справедливого доступа к земельным ресурсам и недвижимому имуществу и предотвращение захвата земли занимают центральное место во многих кампаниях по борьбе за права на жилье в городах. Повестка дня Хабитат III в области прав человека должна основываться на этих творческих подходах к вопросам земельных ресурсов и недвижимого имущества в городах. Пока не будет обеспечен приоритет прав человека над действием рыночных сил и частными интересами по извлечению прибыли, новая программа развития городов, предполагающая сокращение масштабов неравенства и основанная на вовлечении в общественную жизнь всех слоев населения и принципах устойчивого развития, будет оставаться неосуществимой.

## Е. Неформальные поселения

57. Во многих странах мира урбанизация стала синонимичной появлению и расширению неформальных поселений. Приблизительно четверть мирового городского населения, или около 828 миллионов человек, проживает в неформальных поселениях<sup>36</sup>. На практике в контексте прав человека это предполагает отказ от соблюдения почти всех прав человека и постоянное оскорбление человеческого достоинства. Жизнь в неформальном поселении может в худшем предполагать отсутствие чистой, проточной воды, услуг санитарно-гигиенических служб и электроснабжения, открытую дефекацию, перенаселенность, проживание в неустойчивых в структурном плане сооружениях, которые могут быть разрушены в результате экстремальных погодных явлений, проживание в наиболее нежелательных и зачастую опасных районах при наличии постоянной угрозы принудительного выселения. И если фактические жилищные условия являются не настолько плохими, то неформальные поселения обычно оказываются лишенными доступа к предлагаемым по близости услу-

<sup>35</sup> Эта концепция имеет глубокие исторические корни и предполагает, что земельная собственность и получаемые от нее блага не являются безграничными и должны использоваться в интересах других. С обсуждением социальной функции недвижимого имущества можно ознакомиться в A/HRC/25/54, пункты 41–49.

<sup>36</sup> UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide* (Nairobi, 2010), p. 33.

гам, таким как услуги учреждений системы здравоохранения и начального образования, не предоставляя зачастую возможностей для трудоустройства или мест для детских игр. Молодые люди вынуждены пребывать в бездеятельности, и неформальные поселения могут легко стать питательной средой для возникновения конфликта и проявления насилия.

58. Тем не менее неформальные поселения являются не только суммарным итогом обездоленности, но зачастую представляют собой результат принятия согласованных решений, предполагающих возможность перемещения определенных групп лиц, отказа в предоставлении им услуг и признании и гарантировании их права на владение и пользование жильем. Это предполагает, что "благоустройство трущоб" не приведет к системным изменениям, необходимым для замедления темпов роста неформальных поселений. Причины следует рассматривать наряду с анализом симптомов, иначе в противном случае можно получить результат игры с нулевой суммой, предполагающий, что после модернизации одной трущобы возникает еще одна.

59. При посещении жителей неформальных поселений можно удивиться человеческим возможностям по формированию динамичных общин, соблюдающих принципы уважения достоинства и красоты человека, несмотря на практическое отсутствие всего. Эти возможности следует использовать более эффективным образом; жители неформальных поселений, как правило, могут сами определить структурные причины формирования своих условий жизни, и они достаточно хорошо знают свои потребности и препятствия на пути их удовлетворения. Достаточно часто они располагают идеями, чтобы обеспечить свое будущее и будущее общин, и способны предложить эффективные и конкретные решения. Привлечение местных жителей к участию в усилиях по осуществлению их прав на достаточное жилище соответствует принципам защиты прав человека. Для того чтобы это произошло, органы местного самоуправления и национальные правительства должны быть готовы признать эти общины в качестве законных участников процессов развития городской демократии и определяющего фактора обеспечения их собственного благосостояния.

#### **IV. Новая правозащитная рамочная основа для систем городского законодательства, политики и управления**

60. Тот факт, что почти каждый четвертый городской житель проживает в неформальных поселениях или является бездомным, а еще большее число проживают в неудовлетворительных жилищных условиях, свидетельствует о критической системной неэффективности деятельности международного сообщества, национальных правительств, органов местного самоуправления и других действующих субъектов по координации и разработке соответствующего законодательства, программ и стратегий с использованием методов, согласующихся с принципом права на достаточное жилище. Реализация программ по осуществлению прав на жизнь в городах, предусматривающей осуществление права на жилище всеми жителями, включая наиболее уязвимые и маргинализированные группы населения, потребует серьезной переоценки и изменения систем городского законодательства и политики.

61. Доступ к надлежащему жилью в городских условиях тесно связан с широким кругом законодательных актов и программ, выходящих за рамки традиционно сложившихся принципов жилищной политики. Как отмечает Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, это требует "координации деятельности министерств и региональных и местных органов власти в целях согласования политики в соответствующих областях (экономика, сельское хозяйство, окружающая среда, энергетика и т. д.)"<sup>37</sup>. Например, соглашения о торговле и инвестициях, конституционные положения, условия, оговоренные в договорах о финансировании, ограничения в вопросах землепользования и муниципальные подзаконные акты могут оказывать влияние на возможности городов по обеспечению доступа к жилью.

62. Программные меры в целях расширения доступа к приемлемому по цене жилью также являются разноплановыми и взаимосвязанными между собой и могут предполагать использование целого ряда подходов, таких как прямое предоставление бедным домохозяйствам жилищных грантов и субсидий, регулирование арендной платы, использование смешанных форм владения жильем, установление квот для компаний-застройщиков по строительству жилья для домохозяйств с низким и средним уровнем доходов, предоставление жилищных кредитов с более низкими процентными ставками или более льготными условиями, реализация проектов по модернизации или восстановлению соседних районов и оказание общинами поддержки лицам, страдающим психическими заболеваниями<sup>38</sup>. Программы жилищного строительства наряду с другими смежными программами, законами и соглашениями взаимодействуют между собой, формируя комплексную многоуровневую систему.

63. Центральным в рамках Хабитат III станет вопрос о том, каким образом можно обеспечить согласованность действий, а также имеющий стратегическое значение переход к взаимосвязанным законодательным и политическим системам, для того чтобы новая программа развития городов реально способствовала устойчивому городскому развитию и обеспечению доступа к жилью для всех. Для решения этой проблемы огромное значение имеет правозащитный подход, основанный на праве на достаточное жилище, поскольку он предусматривает использование всеобъемлющей системы и концепции, увязывающих пакет законов и политических программ с единой целью и общей системой ценностей.

64. Неудовлетворительные жилищные условия, бездомность и неформальные поселения в городах следует рассматривать не только как результат реализации неэффективных жилищных программ и проектов модернизации, но главным образом как свидетельство неспособности действующих законов обеспечить права человека. Жители неформальных поселений лишены не только жилых строений, но и базовых элементов правовой защиты, таких как обеспечение

<sup>37</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище, пункт 12.

<sup>38</sup> Примеры таких политических мер можно найти в полученных от Албании, Кипра, Колумбии, Германии, Сингапура и Тринидада и Тобаго ответах на вопросник, разосланный Специальным докладчиком для целей подготовки настоящего доклада. См. также ответы, полученные от национальных правозащитных учреждений Парагвая (Defensoría del Pueblo) и Португалии (Provedor de Justiça). Все ответы доступны на [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HabitatIIIandtheNewUrbanAgenda.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HabitatIIIandtheNewUrbanAgenda.aspx). Специальный докладчик благодарит за все материалы, предоставленные для настоящего доклада.

правовых гарантий владения и пользования жильем, охраны здоровья, безопасности и права на пользование услугами. Они лишены не только жилья, но и механизмов защиты, предусмотренных принципом верховенства права, что в свою очередь создает для них опасность дальнейшего ухудшения их положения.

65. Обязательства государств в отношении соблюдения принципа верховенства права слишком часто рассматриваются главным образом в контексте правовой защиты существующего права собственности или обязательств в рамках договорных экономических отношений. Между тем в соответствии с принципом верховенства права должны быть гарантированы основные права человека, включая право на достаточное жилище. Программа осуществления прав на жизнь в городах потребует использования более комплексного подхода к принципу верховенства права в городах, чем это отмечалось ранее, с уделением основного внимания необходимости всестороннего учета особенностей материального положения тех, кто лишен доступа к юридическим правам собственности на землю, жилье или имущество. Право на жилище должно быть в полном объеме отражено в рамках городского законодательства в качестве права не только в отношении физических и экологических параметров жилья, но и в качестве права на равную защиту со стороны закона, включая реальную защиту правовых гарантий владения и пользования жильем и прав на охрану здоровья, обеспечение безопасности, а также прав доступа к базовым услугам, средствам к существованию и культурной жизни. Законы и стратегии должны подвергаться постоянному анализу и пересмотру в целях их адаптации к формирующимся тенденциям социальной изоляции или отражения не учитывающихся в прошлом обстоятельств.

66. Права человека должны обладать статусом верховенства в рамках системы городского законодательства, определяя порядок разработки, интерпретации и осуществления положений всех прочих законов, стратегий и программ. Принцип верховенства прав человека подразумевает, что от принимающих решения лиц на основании закона требуется учитывать и реализовывать на практике право на обеспечение жильем в рамках их сфер ответственности. Занимающиеся вопросами планирования должностные лица должны признавать естественные права тех, кто проживает в неформальных поселениях. Орган правосудия или суд, рассматривающий вопрос о намеченном выселении, должен обсудить все возможные альтернативы и в случае неизбежности выселения должен обеспечить, чтобы выселяемые граждане получили необходимые консультации и им на рассмотрение были представлены альтернативные варианты обеспечения надлежащих жилищных условий. Законы о зонировании, права собственности или планы городского развития должны разрабатываться на основе проведения консультаций и взаимодействия с теми, на кого они окажут непосредственное влияние, и эти законы, права и планы следует оценивать с точки зрения их влияния на обездоленные или уязвимые группы населения. Все официальные лица, обеспечивающие применение норм права или реализацию стратегий, имеющих отношение к вопросам реализации права на обеспечение жильем, должны пройти специальную подготовку по вопросам значения и применения права на жилище в их соответствующих сферах ответственности.

67. Включение положений права на достаточное жилище и смежных прав в качестве важнейших элементов городского законодательства также требует ин-



ституциональной поддержки. Городские правительства, действующие в городах комитеты по правам человека, уполномоченные по правам человека, хартии прав человека и законодательная стратегия в области обеспечения жильем с механизмами мониторинга и подотчетности могут играть важную роль в обеспечении принятия учитывающих права решений, гарантировании доступа к правосудию и обеспечении того, чтобы права человека не игнорировались в процессах принятия решений.

68. Городское финансирование является важнейшей областью с точки зрения законодательства и политики, которой достаточно часто не уделяется необходимого внимания в обзоре в области прав человека и в контексте принципов подотчетности. Права могут быстро стать иллюзорными в том случае, когда налогово-бюджетная политика не приведена в соответствие с ними. Основанные на правах человека системы городского управления и финансирования нуждаются в переориентации принципов демократической подотчетности в целях охвата ими вопросов налогово-бюджетной политики. Центр внимания должен быть перемещен с интересов тех, кто традиционно определяет экономические приоритеты – инвесторы, компании-застройщики и субъекты предпринимательской деятельности, – на интересы тех, кто нуждается в достаточном жилище и основных услугах.

69. Национальные правительства должны обеспечить, чтобы в случае возложения на городские власти ответственности за реализацию программ обеспечения жильем и смежных программ городские власти обладали доступом к ресурсам, необходимым для выполнения ими обязательств в области прав человека. Проблема неудовлетворительного управления и коррупции в рамках планирования, осуществления и нормативно-правового регулирования также должна рассматриваться и решаться в качестве вопроса прав человека – как нарушение обязательств органов управления в отношении использования максимального объема имеющихся ресурсов для осуществления права на достаточное жилище.

70. Специальный докладчик полагает, что также важно рассматривать различные перераспределительные механизмы и системы возмещения издержек в городах с точки зрения прав человека. Расходы на общественное пространство, инфраструктуру, места отдыха и развлечений и культурную и творческую деятельность<sup>39</sup> слишком часто приносят выгоду более обеспеченным домохозяйствам в ущерб потребностям подавляющего большинства населения. Определение стоимости аренды жилья и услуг по водоснабжению, удалению продуктов жизнедеятельности и электроснабжению должно в большей степени обеспечивать ценовую доступность для домохозяйств с низким уровнем дохода, чем непосредственное возмещение затрат. Деятельность частных компаний, предоставляющих жилье и объекты инфраструктуры, должна регулироваться методами, согласующимися с тем фактом, что, хотя жилье и объекты инфраструктуры часто рассматриваются в качестве товаров, они относятся к категории основных прав человека и требуют адаптации к преобладающим моделям ведения бизнеса. Например, скорректированная система определения стоимости услуг для домохозяйств с низким уровнем дохода доказала свою эффективность в качестве модели ведения бизнеса, одновременно способствующей до-

<sup>39</sup> Обсуждение вопросов творческой свободы и общественного пространства см. в A/HRC/23/24, пункты 65–68.

ступу к жилью, услугам по водоснабжению, удалению продуктов жизнедеятельности и электроснабжению, который в противном случае мог бы отсутствовать<sup>40</sup>. Налоговые аудиты, основанные на правах человека, также продемонстрировали свою эффективность в обеспечении соответствия системы сбора доходов на городском уровне обязательствам в отношении использования максимального объема имеющихся ресурсов для осуществления права на жилище<sup>41</sup>.

71. Во всех этих областях признание верховенства права на достаточное жилище обеспечивает согласованность различных аспектов городского законодательства и политики и формирует общую систему ценностей, которой должны руководствоваться принимающие решения лица на всех уровнях управления и которая определяет деятельность в многочисленных областях и при реализации огромного числа программ, направленную на достижение общей цели и реализацию новой программы осуществления прав на жизнь в городах.

## V. Выводы и рекомендации

72. Текущая траектория развития процесса урбанизации придает ей неустойчивый характер. Большинство жителей городов по всему миру страдают от ярко выраженного неравенства, многие из них проживают в ужасающих или неприемлемых жилищных условиях, подвергаясь опасности насильственного выселения и бездомности и постоянно опасаясь за свою безопасность и защищенность. Миллионы людей продолжают перемещаться в города в поисках возможностей, услуг и лучшей жизни. Наряду с этим немногие избранные продолжают наращивать поразительные масштабы богатства и власти, в том числе за счет спекулятивных операций на рынках земли и жилья. Требуются перемены. Хабитат III представляет собой ценную возможность наметить новые направления дальнейших действий, в основе которых будет лежать право на достаточное жилище.

73. Права человека могут иметь трансформационный характер. В настоящем докладе отмечается их огромный потенциал в городских условиях. Основывающаяся на праве на достаточное жилище система защиты прав человека может обеспечить согласованность и последовательность, столь необходимые для достижения цели по формированию устойчивых и инклюзивных городов для всех. Обеспечение жильем является важнейшим компонентом любого города и играет огромную роль в жизни тех, кто относится к маргинализированным группам населения или находится в уязвимом положении, и государства и органы местного самоуправления несут основные обязательства в отношении обеспечения права на достаточное жилище. Вопросы обеспечения жильем не могут не войти в перечень основных тем обсуждения.

<sup>40</sup> Roger D. Colton, "Prepayment utility meters, affordable home energy, and the low income utility consumer", in *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, vol. 10, No. 3 (Spring 2001).

<sup>41</sup> См. Center for Economic and Social Rights, "Advancing tax justice through human rights". Доступно на [www.cesr.org/article.php?id=1694](http://www.cesr.org/article.php?id=1694) (по состоянию на 26 августа 2015 года). См. также предстоящую публикацию *Advancing Tax Justice through Human Rights: Opportunities and Strategies*.

74. Использование права на достаточное жилище в качестве концептуальных рамок для новой программы развития городов потребует инновационных и творческих идей и подходов. Это ставит вопросы о том, каким образом мы управляем, какие проблемы и интересы имеют приоритетный характер, а также в отношении распределения ресурсов и характера разработанных законов, стратегий и программ. Это определяет, кто несет перед кем ответственность, способствует участию представителей маргинализированных групп населения в процессах принятия решений, оказывающих существенное влияние на их жизнь, и позволяет планировать шаги, необходимые для осуществления. Это представляет собой малоисследованный путь, однако реализация программы осуществления прав на жизнь в городах является одним из возможных направлений дальнейших действий.

75. В связи с этим Специальный докладчик рекомендует, чтобы новая программа развития городов была основана на правах человека и ее основным элементом стало право на достаточное жилище. Программа осуществления прав на жизнь в городах с неизменным включением упоминаний законов, норм и обязательств в области прав человека позволит обеспечить согласованность действий и сформирует общую цель в рамках подходов к многочисленным вопросам, которые предстоит рассмотреть в ходе Хабитат III.

76. Специальный докладчик рекомендует, чтобы программа осуществления прав на жизнь в городах:

- a) детализировала, конкретизировала и наполняла содержанием задачу 11.1 предложенных целей в области устойчивого развития в отношении доступа к достаточному жилищу для всех, сохраняя при этом ее важную связь с юридически обязывающими международными обязательствами в области прав человека;
- b) содержала четкие формулировки в отношении относительной и совместной ответственности национальных правительств и органов местного самоуправления в целях обеспечения реализации права на достаточное жилище в соответствии с международными нормами в области прав человека;
- c) разъясняла обязанности государств в отношении международного сотрудничества и содействия, а также экстерриториальной деятельности, оказывающих влияние на право на достаточное жилище в городах. В этой связи следует разъяснить и сферы ответственности международных финансовых учреждений, агентств по вопросам развития и международных организаций;
- d) содержала обязательство в отношении более эффективного нормативно-правового регулирования частных структур и рынков в соответствии с признанием обеспечения жильем в качестве права человека. В частности, необходимо принять меры по предотвращению принудительного выселения, захвата земель, спекуляции и прекращения эксплуатации жилья и земельных ресурсов, которые могут использоваться. Рынки жилой недвижимости и деятельность финансовых учреждений необходимо регулировать для предотвращения излишней волатильности, хищнической практики кредитования и кризисов ипотечного кредитования, аналогичных наблюдавшимся в последние годы;
- e) отражала жизненный опыт городских жителей и способствовала развитию процесса постоянного участия и вовлеченности, в частности, тех, кто в настоящее время не имеет доступа к достаточному жилищу. Доступ к правосудию должен быть обеспечен в отношении всех аспектов права на достаточное жилище. Правозащитные организации, уполномоченные по правам человека и

другие органы по правам человека должны принимать активное участие в поощрении и защите права на жилище на городском уровне;

f) уделяла приоритетное внимание вопросам устранения социальной изоляции, неравенства и дискриминации в качестве нарушения прав человека и предотвращения криминализации и стигматизации людей на основании их жилищного статуса. Необходимо учитывать конкретные жилищные условия и потребности в области обеспечения жильем всех мигрантов, перемещенных лиц, инвалидов и женщин, детей и молодежи, находящихся в уязвимом положении;

g) обеспечивала учет права на достаточное жилище и соблюдение других прав человека как важнейших элементов всех принимаемых на городском уровне законов, политических мер и программ, включая налогово-бюджетную политику, процедуры распределения ресурсов и порядок землепользования;

h) со всей определенностью подтверждала приверженность курсу на искоренение бездомности и практики насильственного выселения, представляющих собою две наиболее серьезные формы системного нарушения права на достаточное жилище в городах;

i) предусматривала обязательства в отношении предоставления правовых гарантий владения и пользования жильем для всех домохозяйств, включая всех жителей неформальных поселений. В полном объеме должны соблюдаться руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты (A/HRC/25/54, раздел II), в частности в контексте укрепления разнообразных форм владения, приоритизации принимаемых на местах решений, расширения социальной функции собственности, обеспечения правовых гарантий женщин в отношении владения и пользования жильем и обеспечения доступа к правосудию;

j) предусматривала выполнение следующих базовых требований в контексте соблюдения прав человека:

i) обязательство по реализации права на достаточное жилище с указанием четко сформулированных целей и сроков реализации в отношении:

a) сокращения масштабов и искоренения в конечном счете бездомности;

b) обеспечения правовых гарантий владения и пользования жильем и предотвращения всех форм насильственного выселения;

c) обеспечения полномасштабной правовой защиты для жителей неформальных поселений;

d) обеспечения доступа к надлежащему жилью для всех, включая жителей неформальных поселений;

ii) разработка жилищной стратегии на всех уровнях государственного управления при проведении консультаций со всеми заинтересованными сторонами и обеспечении их вовлеченности в соответствующие процессы согласно положениям программы осуществления прав на жизнь в городах и международных норм в области прав человека при поддержке правозащитных организаций;

iii) четкое описание сфер ответственности целого ряда действующих лиц, участвующих в реализации программы осуществления прав на жизнь в городах, включая все уровни системы государственного управления, межотраслевые департаменты, гражданское общество, правозащитные организации и соответствующие частные компании, действующие на национальном и международном уровнях;

iv) использование для контроля за ходом реализации программы осуществления прав на жизнь в городах показателей, основанных на отражении и учете прав человека и позволяющих проводить количественную оценку как процесса реализации, так и прогрессивных результатов. Показатели должны быть ориентированы на отражение не только качества жилья, но и вопросов доступа к правосудию в отношении всех аспектов права на достаточное жилище, включая правовые гарантии владения и пользования жильем, недискриминацию и позитивные обязательства правительств, касающиеся маргинализированных групп населения.

---