



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/48
8 March 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестидесятая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

**Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как
компоненте права на достаточный жизненный уровень г-на Милуна Котари***

* Настоящий доклад представляется с опозданием, с тем чтобы отразить в нем самую последнюю информацию.

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик избрал своей главной темой одно из явлений, которое стало одним из приоритетных аспектов вопроса о достаточном жилище как компонента права на достаточный жизненный уровень, а именно явление принудительных выселений.

В докладе делается попытка продемонстрировать, что после принятия Комиссией по правам человека ее резолюции 1993/77, в которой признается, что принудительные выселения представляют собой грубые нарушения прав человека, и особенно права на достаточное жилище, это явление продолжается с неослабевающей силой. Несмотря на работу ряда учреждений, включая договорные органы, другие специальные процедуры, учреждения и программы Организации Объединенных Наций и организации гражданского общества, направленную на противодействие этой практике, принудительные выселения по-прежнему приводят к перемещению, утрате средств к существованию, собственности и личного имущества, а также причиняют физический ущерб и психологические травмы затрагиваемым ими лицам, к числу которых часто относятся лица, уже живущие в условиях крайней нищеты, женщины, дети, коренные народы, меньшинства и другие группы риска. Специальный докладчик на примерах показывает широкое распространение и разнообразный характер практики принудительных выселений.

Учитывая вышеизложенное, Специальный докладчик предлагает ряд мер, которые могут быть приняты для борьбы с принудительными выселениями, включая: принятие национальной политики и законодательства, проведение семинара экспертов для разработки четких руководящих принципов, касающихся практики принудительных выселений и предназначенных для государств и международного сообщества; разработку Управлением Верховного комиссара по правам человека показателей в области принудительных выселений; более пристальное внимание со стороны договорных наблюдательных органов к вопросам, касающимся принудительных выселений; включение деятельности, связанной с принудительными выселениями, в мандаты учреждений и органов Организации Объединенных Наций и двусторонние и многосторонние инициативы. Кроме того, Специальный докладчик освещает ряд мер, направленных на обеспечение более всеобъемлющего и комплексного подхода к праву женщин на достаточное жилище, включая защиту от принудительных выселений. Цель доклада состоит в том, чтобы закрепить тему принудительных выселений в повестке дня Комиссии по правам человека.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение.....	1 - 10	4
I. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЗАЩИТЫ ОТ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ	11 - 25	6
II. ПРИЧИНЫ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ И ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ	26 - 37	11
III. ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ НА РАССМАТРИВАЕМЫЕ ГРУППЫ	38 - 66	15
IV. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ.....	67 - 71	23
V. РАБОТА И СТРАТЕГИИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ ПРАКТИКИ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЕЙ.....	72 - 90	25
VI. ВЫВОДЫ	91 - 92	31
Примечания		34

Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 2003/27 Комиссии.
2. В своем последнем докладе Комиссии (E/CN.4/2003/5 и Add.1-3) Специальный докладчик представил всеобъемлющий обзор своей деятельности с момента его назначения на эту должность в 2000 году и осветил тенденции, приоритетные вопросы и вызовы, которые нашли также отражение в его первом (E/CN.4/2001/51) и втором (E/CN.4/2002/59) докладах.
3. В настоящем докладе Специальный докладчик избрал главной темой один из приоритетных аспектов вопроса о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а именно практику принудительных выселений, которую Комиссия в своей резолюции 1993/77 признала грубым нарушением прав человека, особенно права на достаточное жилище.
4. В своих предыдущих докладах Специальный докладчик применил к своему мандату принцип неделимости прав, изучив взаимосвязь его тематики с другими соответствующими правами, такими, как права на питание, воду, здоровье, труд, собственность и личную безопасность, безопасность жилища, а также на защиту от бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Вопрос принудительных выселений обуславливает необходимость изучения широкого круга вопросов, связанных с правом на достаточное жилище, включая вопросы земли, собственности, доступа к воде и санитарно-гигиеническим системам, вопросы здравоохранения, бедности, гендерного фактора, детей, коренных народов, меньшинств и уязвимых групп, а также вопросы правового обеспечения проживания, безопасности жилища и - самое важное - личной безопасности.
5. За период, охватываемый настоящим докладом, Специальный докладчик предпринял три миссии в страны: в Перу (в марте 2003 года), в Афганистан (в сентябре 2003 года) и в Кению (в феврале 2004 года). С докладами о миссиях в Перу и Афганистан можно ознакомиться соответственно в добавлениях к настоящему докладу (E/CN.4/2004/48/Add.1 и 2), а свои выводы по итогам поездки в Кению Специальный докладчик представит Комиссии на ее шестьдесят первой сессии. Во время миссий в Перу, Афганистан и Кению, а также в ходе своих прошлых поездок в страны Специальный докладчик с озабоченностью отметил продолжение практики принудительных выселений. Кроме того, Специальный докладчик продолжал получать из разных частей мира сообщения и свидетельства о случаях принудительных выселений и в

своих сообщениях и призывах к незамедлительным действиям уделял весьма значительное внимание угрозам принудительных выселений или случаям такой практики, включая предполагаемые случаи чрезмерного применения силы, выселений без консультирования и предварительного уведомления или без компенсации или выселений без предоставления альтернативного жилья. Когда это было целесообразно, Специальный докладчик направлял призывы к незамедлительным действиям в связи с принудительными выселениями совместно с лицами, ответственными за другие специальные процедуры, а именно: со Специальным докладчиком по вопросу о пытках, Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов, Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов, Специальным докладчиком по вопросу о праве на здоровье и с Рабочей группой по произвольным задержаниям.

6. Специальный докладчик продолжил свое сотрудничество с договорными органами, особенно с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, в том числе в ходе своих встреч с членами Комитета в мае 2003 года на его тридцатой сессии, и продолжил диалог с Комитетом по правам ребенка в июне 2003 года на его тридцать третьей сессии. 24 февраля 2004 года Специальный докладчик участвовал в совещании рабочей группы открытого состава по рассмотрению вопроса о проекте факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, на котором он также подчеркнул важное значение процедуры обжалования для групп, которым угрожают или которых затрагивают принудительные выселения.

7. Кроме того, Специальный докладчик участвовал в ряде совещаний и мероприятий, проведенных ООН-Хабитат и другими органами Организации Объединенных Наций, включая совещание Совета управляющих ООН-Хабитат, совещание группы экспертов ООН-Хабитат по гендерным проблемам и проблемам женщин в населенных пунктах и совещание группы экспертов по наблюдению за осуществлением жилищных прав, проведенное в рамках Совместной программы Организации Объединенных Наций по правам на жилище ООН-Хабитат/УВКПЧ. Специальный докладчик был также особенно удовлетворен содействием, оказанным ему во время поездок в страны, и в том числе со стороны Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ООН-Хабитат и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ).

8. Специальный докладчик продолжал вносить вклад в инициативы гражданского общества и активно сотрудничать с ним, в том числе посредством участия в работе Азиатского социального форума и Всемирного социального форума, а также продолжал

совместную деятельность по разработке показателей, включая показатели в области оценки воздействия принудительных выселений.

9. Помимо этого, Комиссия поручила Специальному докладчику дополнительную задачу в соответствии с резолюцией Комиссии представить отдельный доклад о равенстве женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равных правах на владение имуществом и достаточное жилище. В своей резолюции 2003/22 Комиссия просила Специального докладчика представить исследование по вопросу о положении женщин и достаточном жилище на ее шестьдесят первой сессии.

10. В целях получения общего представления о юридическом статусе женщин с точки зрения жилища, земли и собственности, выявления основных несоответствий и мер по их устранению, а также изучения конкретных случаев и сбора свидетельств женщин на местах Специальный докладчик на протяжении 2003 года провел две региональные консультации, которые состоялись в Дели и Мехико, соответственно в октябре и декабре 2003 года. Они были проведены вслед за региональной консультацией, состоявшейся в Найроби в 2002 году. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительства Мексики и Германии за логистическую и финансовую поддержку, без которой эти консультации были бы невозможны. Итоги консультаций будут отражены в докладе Специального докладчика, который будет представлен на шестьдесят первой сессии Комиссии. Однако Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что на этих двух консультациях был сделан вывод о том, что одним из основных препятствий в осуществлении права женщин на достаточное жилище являются как угроза, так и практика принудительных выселений.

I. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЗАЩИТЫ ОТ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ

A. Международный уровень

11. В своей резолюции 1993/77 о принудительных выселениях Комиссия подтвердила, что эта практика представляет собой грубое нарушение прав человека, в частности права на достаточное жилище. Учитывая широкое распространение практики принудительных выселений в разных частях мира, Специальный докладчик предлагает Комиссии с новой энергией продолжить рассмотрение этих нарушений.

12. На протяжении ряда лет Подкомиссия по поощрению и защите прав человека непрерывно рассматривала вопрос принудительных выселений. Резолюция 1991/12 Подкомиссии намечает ориентиры в деле определения юридической ответственности тех, кто осуществляет выселения. Она гласит, что принудительные выселения могут

осуществляться, санкционироваться, предписываться, предлагаться, проводиться или оставаться без внимания целым рядом физических и юридических лиц, включая, среди прочих, оккупационные власти, национальные правительства, местные органы управления, застройщиков, землеустроителей, землевладельцев, торговцев недвижимостью и двусторонние и международные финансовые учреждения и агентства по оказанию помощи. В 2003 году Подкомиссия рекомендовала Комиссии для принятия на ее шестидесятой сессии проект резолюции о запрещении принудительных выселений¹.

13. Можно также отметить, что обязательство государств воздерживаться от принудительных выселений из жилищ и с земель прямо или косвенно вытекает из ряда международно-правовых документов, предусматривающих защиту права на жилище. Эти документы также составляют основу мандата Специального докладчика и включают, в частности, Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (пункт 1 статьи 11), Конвенцию о правах ребенка (пункт 3 статьи 27), антидискриминационные положения, содержащиеся в пункте 2 h) статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также статью 5 e) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации².

14. Помимо этого - и согласно подходу Специального докладчика с позиции неделимости прав - статья 17 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит следующее: "никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции" и далее - "каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств". Аналогичное положение содержится в статье 16.1 Конвенции о правах ребенка. Другие ссылки на международное право включают ссылки на статью 21 Международной конвенции о статусе беженцев 1951 года; статью 16 Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (1989 года); и статью 49 четвертой Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (1949 года).

15. Наиболее всеобъемлющее толкование сферы защиты от принудительного выселения было разработано Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его Замечании общего порядка № 7, принятом в 1997 году. Еще в своем Замечании общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище, принятом в 1991 году, Комитет определил, что правовое обеспечение проживания, включая правовую защиту от принудительного выселения, является одним из существенно важных элементов обеспечения

"достаточности" жилья наряду с аспектами наличия услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры, доступности с точки зрения расходов; пригодности для проживания; доступности для групп, находящихся в неблагоприятном положении; местонахождения и адекватности с точки зрения культуры. По мнению Комитета, "независимо от вида проживания все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз", включая лиц, проживающих в жилье, предоставленном в чрезвычайных ситуациях, или в неофициальных поселениях. Далее отмечается, что "следовательно, государства-участники должны принять срочные меры, направленные на предоставление правового обеспечения проживания тем лицам и домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными лицами и группами".

16. В пункте 9 Замечания общего порядка № 7 подчеркивается, что государства-участники должны использовать все надлежащие способы для обеспечения защиты прав, предусмотренных в Пакте, и что "законодательство, запрещающее принудительные выселения, является важной основой, на которой строится система эффективной защиты". Комитет определяет термин "принудительное выселение" и вновь подтверждает, что принудительные выселения *prima facie* являются нарушениями права на достаточное жилище. Он признает, что от практики принудительного выселения особенно страдают женщины, дети, молодежь, престарелые, коренное население, этнические и иные меньшинства и другие уязвимые лица и группы. По мнению Комитета, следует строго запретить государствам во всех случаях выселения, будь то принудительное выселение или выселение на законных основаниях, умышленно оставлять после этого бездомными лицо, семью или общину. Положения Пакта, касающиеся запрещения дискриминации, возлагают на правительства дополнительное обязательство обеспечивать отсутствие при этом какой бы то ни было формы дискриминации.

17. Кроме того, в пункте 15 Замечания общего порядка № 7 подробно рассматриваются механизмы надлежащей процедурной защиты и надлежащего судебного разбирательства, которые должны применяться, с тем чтобы обеспечить отсутствие нарушений прав человека в связи с принудительными выселениями, включая следующее:

- "а) возможность проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами;
- б) надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения;
- с) информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и, когда это применимо, об альтернативной цели, с которой будет использоваться земля или жилище;
- д) присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент

выселения, особенно если оно касается групп лиц; е) надлежащее удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение; f) недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц; g) обеспечение средств правовой защиты; и h) предоставление, при возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав".

18. В 1997 году семинаром экспертов по вопросу о практике принудительных выселений были разработаны и приняты Всеобщие руководящие принципы в области прав человека в связи с перемещением населения, вызванным необходимостью развития³. В этом документе, среди прочего, говорится, что государствам следует: а) всеми соответствующими средствами, включая предоставление юридических гарантий проживания, обеспечивать максимальную степень защиты от принудительных выселений; b) обеспечивать доступность для любых лиц, утверждающих о нарушении или угрозе нарушения их права на защиту от принудительных выселений, адекватных и эффективных правовых или иных соответствующих средств защиты; c) обеспечивать, чтобы никакие лица, группы или общины не становились бездомными и вследствие принудительного выселения не подвергались нарушениям любых других прав человека; d) принимать соответствующие законы и стратегии для обеспечения защиты отдельных лиц, групп и общин от принудительного выселения с должным учетом их наилучших интересов; e) в максимально возможной степени воздерживаться от приобретения жилья или земли в принудительном порядке, если только такие акты не являются законными и необходимыми и не преследуют цель содействия осуществлению прав человека, например, посредством мероприятий в рамках земельной реформы или перераспределения земель; f) принять законодательные меры, запрещающие любые принудительные выселения без постановления суда. Специальный докладчик отмечает также важное значение некоторых положений Руководящих принципов, касающихся внутреннего перемещения (особенно принципов 6, 7.3, 9 и 18), и существующие основные принципы и руководящие положения, касающиеся права жертв нарушений международного права прав человека и международного гуманитарного права на возмещение.

В. Защита на региональном уровне

19. Меры защиты от принудительных выселений разработаны на региональном уровне не столь четко, как такие же меры, вытекающие из обязательств по международным договорам, но они тем не менее обеспечивают определенные рамки для защиты. Кроме того, защита от принудительных выселений нашла свое отражение на региональном

уровне в судебной практике, действии механизмов по урегулированию споров и в другой деятельности по установлению стандартов.

20. Статья 31 Европейской социальной хартии (1961 года) обязывает государства-участники принимать ряд мер для обеспечения эффективной реализации права на жилище, включая поощрение доступа к жилью на уровне адекватных стандартов и предупреждение и сокращение масштабов бездомности, имея в виду ее постепенную ликвидацию. Пункт 1 статьи 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 года) предусматривает, что "каждый имеет право на уважение его частной и семейной жизни, его жилища и корреспонденции". Кроме того, статья 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции гласит, что "каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права".

21. В соответствии со статьей IX Межамериканской декларации прав и обязанностей человека (1948 года) каждый человек имеет право на неприкосновенность его жилища. Далее, согласно статье XXIII Декларации, "каждый человек имеет право владеть такой частной собственностью, которая позволяет удовлетворять насущные потребности приличного существования и содействует поддержанию достоинства личности и семьи".

22. Хотя в Африканской хартии прав человека и народов не содержится четкого признания права на жилище и не рассматривается вопрос принудительных выселений, практика Африканской комиссии по правам человека и народов показывает, что Хартия охватывает права, связанные с жилищем. В октябре 2001 года Комиссия рассмотрела дело, возбужденное против Нигерии, которое касалось насилия в отношении лидеров народа огони и казней этих лидеров, протестовавших против деятельности государственной нефтяной компании, ставшей причиной деградации окружающей среды и ухудшения здоровья народа огони, и постановила, что совокупное действие статей 14, 16 и 18 (1) Хартии предполагает право на кров или жилище, которое правительство Нигерии таким образом нарушило. В своем решении Комиссия четко сослалась на Замечания общего порядка 4 и 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, в которых говорится, что "все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которое гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз", постановив, что коллективное право народа огони в этом отношении было нарушено⁴.

С. Национальный уровень

23. Национальная правовая практика все больше обогащается примерами поддержки права на достаточное жилище на основе либо внутреннего законодательства, либо международно-правовых документов. К числу стран, которые в той или иной степени закрепили право на достаточное жилище в своих национальных конституциях, относятся Бельгия, Исламская Республика Иран, Испания, Мексика, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Франция и Южная Африка, хотя защита права на достаточное жилище и достаточный жизненный уровень чаще предусмотрена в национальных законах. Несмотря на то, что трудно предложить обобщение результатов рассмотрения судебных дел, связанных с выселениями, в различных правовых системах и инстанциях, беглый обзор доступного юридического материала показывает, что в некоторых случаях национальные суды так и не защитили право на достаточное жилище как компонент права на достаточный жизненный уровень и, более конкретно, не защитили лиц от принудительных выселений⁵.

24. С момента учреждения его мандата Специальный докладчик собрал обширную информацию по национальному законодательству и правовой практике, имеющим отношение к праву на достаточное жилище, и главным образом информацию, непосредственно касающуюся принудительных выселений. Во время его поездок в страны принудительные выселения были одним из вопросов, вызывавших большую озабоченность, и Специальный докладчик после его миссий в Перу, Афганистан и Кению пытался содействовать шагам в направлении принятия на национальном уровне законодательства по принудительным выселениям.

25. Специальный докладчик намеревается включить информацию о конкретных случаях в добавление к его заключительному годовому докладу Комиссии в 2006 году, в котором будет также представлен обзор надлежащей практики.

II. ПРИЧИНЫ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ И ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

26. Причины принудительных выселений являются разнообразными и многогранными. В настоящем разделе Специальный докладчик для иллюстрации будет использовать примеры, о которых он узнал в ходе миссий в страны, и другие случаи, доведенные до его сведения.

А. Перемещение, обусловленное развитием

27. Перемещения, часто проводимые в интересах развития, могут быть определены как осуществляемое в целях модернизации и индустриализации переселение конкретных групп лиц, зачастую коренных и маргинализированных народов, из географических районов, с которыми они связаны культурными и историческими узами. Ключевой проблемой перемещения в целях развития является утрата земли и дома. Перемещаемые общины принуждаются к переезду, когда их исконные земли приобретаются в рамках того или иного проекта. Лица, затрагиваемые проектом, хотя и не перемещаются физически, частично, а подчас и полностью лишаются средств к существованию. Утрата земель и жилищ приводит к отсутствию безопасности и стабильности, к отказу в образовании, появлению у людей чувства утраты своих корней и в конечном счете - к миграции в города.

28. Случаи, доведенные до сведения Специального докладчика, включают угрозы перемещения вследствие решений властей повысить уровень плотин, в результате чего возникают наводнения и общинам начинает грозить затопление их домов. Еще одним типичным случаем являются выселения и снос жилых домов для осуществления проектов по осушению земель и оздоровлению окружающей среды, что необязательно предполагает обеспечение альтернативного проживания и тем самым приводит к бездомности.

29. Во время своей недавней миссии в Кению 9-22 февраля 2004 года Специальный докладчик выражал беспокойство по поводу сноса домов и зданий, незаконно возведенных в зонах отчуждения вблизи дорог и в других общественных местах при бывшем режиме, и по поводу связанных с этим выселений. Специальный докладчик выразил особое беспокойство в связи с тем, что власти не следовали надлежащей процедуре во исполнение своих правозащитных обязательств, равно как и не приняли меры для выявления, защиты или восстановления прав лиц, невинно пострадавших от сноса домов, к числу которых относились и люди из беднейших слоев населения.

30. В последние годы как следствие процессов экономической глобализации отмечалась еще большая активизация перемещения в интересах развития. По сути политика экономической либерализации и программы структурной перестройки до крайности обостряют дилемму перемещения, обусловленного развитием. Ряд международных финансовых учреждений и учреждений, занимающихся развитием, разработали руководящие принципы по урегулированию проблем, возникающих в результате перемещения, продиктованного потребностями развития⁶. Согласно недавнему докладу по Проекту по проблемам внутреннего перемещения Института Брукинса-САИС⁷, по

состоянию на 2000 год примерно 300 проектов развития, осуществлявшихся при поддержке Всемирного банка, были связаны с недобровольным переселением. Эти проекты составили 20% портфеля Всемирного банка и затронули 2,6 млн. людей физическим или экономическим перемещением⁸. В декабре 2001 года Всемирный банк опубликовал пересмотренные оперативные директивы по недобровольному переселению.

31. В 1995 году Азиатский банк развития утвердил политику в области недобровольного переселения, разработанную по образцу политики Всемирного банка. Начиная с 1994 года АБР предоставил финансирование для 80 проектов, связанных с переселением, которое в период 1994-1999 годов ежегодно затрагивало в среднем 120 000 человек⁹. Подобно Всемирному банку, АБР стремится в своей политике прежде всего избежать недобровольного перемещения или минимизировать его последствия путем обеспечения помощи затронутым лицам в восстановлении их жизненного уровня до показателей, которыми он характеризовался, прежде чем началось осуществление проекта¹⁰.

32. Межамериканский банк развития был первым учреждением, которое в 1991 году утвердило оперативные руководящие принципы, касающиеся недобровольного переселения. Его последним шагом в этой области стало принятие оперативной директивы ОР-71 "Недобровольное перемещение" (1998 год), аналогичной директивам Всемирного банка и АБР. Африканский банк развития в 1995 году разработал оперативные руководящие принципы, касающиеся недобровольного переселения, которые также схожи с руководящими принципами Всемирного банка.

33. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает осознание международными финансовыми учреждениями проблемы выселений и, как следствие, перемещения населения. Однако документы организаций гражданского общества и сообщения от ответственных за специальные процедуры свидетельствуют о неэффективном осуществлении этой политики и директив. Специальный докладчик рекомендует провести углубленную оценку осуществления таких оперативных директив и руководящих принципов, включая оценку их совместимости с обязательствами в области прав человека.

В. Глобализация

34. Как указывал Специальный докладчик в своих годовых и страновых докладах, всемирный процесс либерализации и глобализации, в том числе торговли, инвестиций, финансов и политики в области задолженности и приватизации, способствовал расширению масштабов спекуляции землей. Так, приватизация жилого фонда и предприятий, предоставляющих услуги населению, делают их недоступными для

малоимущих, которые не могут в этом отношении пользоваться своими правами человека. Одним из следствий этого явления является перемещение бедных и маргинализированных слоев населения.

С. Принудительные выселения в ситуациях конфликта и в постконфликтных ситуациях

35. В докладе о своей миссии в Афганистан (E/CN.4/2004/48/Add.2) Специальный докладчик осветил ряд обычных причин принудительного выселения в ситуациях конфликта и в постконфликтных ситуациях, таких, как занятие земель и домов с целью политического влияния и совершение злоупотреблений в обстановке отсутствия безопасности, включая несоблюдение принципа верховенства права, в целях личного обогащения.

36. Ситуации конфликта также часто приводят к перемещению населения и сносу домов в целях укрепления политической власти, оккупационного режима или по соображениям безопасности. Специальный докладчик получил сообщения о случаях, включавших систематический снос домов и торговых строений "нежелательных" жителей, политических противников или снос "непризнанных деревень" и т.п.

D. Принудительные выселения в порядке наказания и применение чрезмерной силы

37. До сведения Специального докладчика были доведены, в частности, случаи выселений и сноса в качестве формы наказания жителей за предполагаемую поддержку террористических групп, использования хорошо вооруженных полицейских сил в целях выселения и произвольного уничтожения имущества во время выселений. Из этих недавних и текущих примеров складывается определенная схема. Обычной практикой является произвольное и чрезмерное применение силы, невзирая на целый ряд прав, которые тем самым нарушаются, включая право на достаточное жилище. Это также приводит к усугублению проблемы нищеты и институционализации безнаказанности лиц, несущих ответственность за такие нарушения прав человека. Как следствие эта практика приводит к краткосрочному и долгосрочному подрыву легитимности ответственных властей как в своей стране, так и за ее пределами.

III. ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ НА РАССМАТРИВАЕМЫЕ ГРУППЫ

38. В своих резолюциях 2001/28, 2002/21 и 2003/27 Комиссия призвала государства без каких-либо различий противодействовать социальной отчужденности и маргинализации людей, страдающих от дискриминации по множественным признакам, в частности путем обеспечения недискриминационного доступа к достаточному жилищу для коренных народов и лиц из числа меньшинств.

39. Специальный докладчик постоянно обращал внимание на различные формы дискриминации и сегрегации в сферах жилья и доступа к основным услугам не только по признакам расы, класса или пола, но и на основании экономического статуса, как показано в предыдущем докладе Специального докладчика (E/CN.4/2004/59, пункты 37-48). Кроме того, дискриминация играет весьма важную роль в случаях принудительного выселения. Выселение женщин, этнических, религиозных, расовых и других меньшинств, а также коренного населения гораздо более вероятно, чем выселение других групп. Воздействие принудительного выселения на такие группы проявляется до, во время и после этого события, поскольку практическое и психологическое воздействие таких мер может быть особенно сильным для некоторых групп, таких, как дети, женщины и коренные народы. Если дискриминация является обычной практикой в периоды стабильности, то во время принудительных выселений она может перерасти в нарушение самых основных прав человека и приводить к последующему бегству и перемещению, несмотря на правовые обязательства и заверения государств, свидетельствующие об ином.

40. Это создает порочный круг, когда лица, подвергшиеся принудительным выселениям в силу своего неустойчивого экономического положения и плохих условий жизни, например лица, проживающие в трущобах, в еще большей степени сталкиваются с проблемой нищеты. Практика принудительного выселения отражает поляризацию между богатыми и бедными.

A. Женщины

41. Помимо угрозы выселения в таких ситуациях, как расчистка городских трущоб, вооруженный конфликт и широкомасштабные проекты развития, женщины также уязвимы в плане принудительных выселений именно по причине гендерной дискриминации, с которой они сталкиваются как женщины. Женщины, работающие домашней прислугой, проститутки и женщины из числа трудящихся-мигрантов уязвимы в том, что они могут быть выселены из жилища, оплачиваемого их трудом. Замужние

женщины уязвимы, так как они могут быть выселены по праву наследования; угроза выселения нависает над женщинами, живущими с ВИЧ/СПИДом; женщины, проживающие в семье супруга, уязвимы с точки зрения выселения, так как они могут овдоветь, подвергнуться насилию в семье или расторгнуть брак.

42. Последствия принудительного выселения для женщин выходят далеко за пределы простого неравенства. В своем докладе, представленном Комиссии по правам человека в 2000 году и озаглавленном "Экономическая и социальная политика и ее воздействие на насилие в отношении женщин", Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин отмечает следующее: "Хотя принудительное выселение касается всей семьи, больше всех опять-таки страдают женщины. Они вынуждены приспосабливаться к новым обстоятельствам, вынуждены, как и прежде, выполнять свои обязанности, но с меньшими средствами, и, чтобы свести концы с концами, вынуждены еще больше работать" (E/CN.4/2000/68/Add.5, пункт 55).

43. В результате принудительных выселений женщины могут страдать не только от утраты жилища, но также от потери средств к существованию, связей и систем поддержки, которыми они пользовались, от разрыва уз родства, физического ущерба и психологических травм и даже от большей подверженности заболеваемости и смертности. Чрезвычайно важно, что акты принудительного выселения зачастую сопровождаются насилием, направленным против выселяемых женщин.

44. Как правило, в ситуациях принудительного выселения и недобровольного перемещения, в результате которых создается крайне тяжелое социально-экономическое положение, усугубляются гендерные несоответствия, бытующие в обществе и семье. Это может проявляться в более высокой подверженности заболеваниям, в актах насилия или в резком ухудшении питания. Если события развиваются таким образом, что община испытывает на себе целый ряд пагубных последствий принудительного изменения ее образа жизни, то положение женщин вне семьи и в ее рамках становится еще более ненадежным, и в том числе в связи с применением к ним насилия.

45. Признавая гендерный аспект практики принудительного выселения, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка 7 отмечает, что в особо уязвимом положении находятся женщины, учитывая статутные и иные формы дискриминации, которым они подвергаются в связи с правами собственности (включая собственность на жилище) или правами доступа к собственности или жилищу, а также тем фактом, что, оказавшись бездомными, они становятся особенно уязвимыми для актов насилия и сексуальных надругательств. Далее, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин признал, что насилие в отношении женщин,

которым часто сопровождаются принудительные выселения, является одной из форм дискриминации в отношении женщин.

46. Международные учреждения, в частности Всемирный банк и Азиатский банк развития, и правительства некоторых стран разработали руководящие принципы для обеспечения учета гендерного фактора в основной деятельности¹¹. Однако зачастую до, во время и после выселений гендерные аспекты не учитываются ни планирующими органами, ни выселяющими лицами, ни теми, кто работает с перемещенными, а подчас даже самими затрагиваемыми лицами.

47. Для осуществления женщинами своих прав им необходимо быть полностью осведомленными и информированными. Это может обуславливать необходимость не только в справедливой представленности женщин на обсуждениях и совещаниях, но и даже в проведении отдельных совещаний с женщинами с использованием координаторов из их числа, которые могли бы изложить мнения женщин, особенно в отношении таких деликатных вопросов, как проблемы, связанные с санитарно-гигиеническими системами, водоснабжением, планировкой жилища и т.п. Даже в случаях, когда законодательные положения, касающиеся прав собственности, не облегчают принятия таких решений, планы реабилитации могут позволять обеспечение равного доступа женщин к переселению и реабилитации.

48. В нижеследующих пунктах подчеркиваются некоторые аспекты в связи с воздействием на женщин принудительных выселений.

49. **Некоторые женщины более уязвимы.** Как и в любых стрессовых ситуациях, при принудительных выселениях некоторые группы, которые уже уязвимы в социально-экономическом плане, становятся еще более уязвимыми. К ним относятся лица очень молодого возраста; престарелые и физически слабые лица; физические и психические инвалиды; лица, принадлежащие к группам меньшинств, а именно к религиозным, этническим, сексуальным меньшинствам, меньшинствам, определяемым по признаку происхождения, и беженцам; одинокие женщины; женщины с неизлечимыми заболеваниями и т.п. Они сталкиваются с дискриминацией по ряду различных признаков, которая усугубляет их отчуждение и неравенство. Эти группы нуждаются в особом и целенаправленном внимании.

50. **Более высокая подверженность заболеваниям.** Исследования, проведенные в разных частях мира, показали, что в результате недобровольного перемещения повышаются уровни заболеваемости и даже смертности. Данные об уровне смертности в разбивке по возрастным группам свидетельствуют о более высокой заболеваемости и

смертности среди девочек, а также женщин в возрасте до 35 лет, т.е. в наиболее продуктивный период их жизни. Это позволяет предположить вероятность того, что первыми жертвами любого повышения уровня заболеваемости, вызванного перемещением, будут становиться женщины. Аналогичным образом, поскольку даже при нормальных обстоятельствах женщины имеют меньше возможностей с точки зрения доступа к питанию и здравоохранению, чем мужчины, возникает вероятность того, что их положение станет еще хуже в ситуациях перемещения.

51. Утрата средств к существованию и дохода. Хотя комплексные программы реабилитации могут иногда предусматривать возможности для альтернативной занятости (например, в качестве компенсации предлагается одно рабочее место на семью), в результате гендерного неравенства в семье женщины зачастую не могут воспользоваться этими возможностями. Помимо этого, женщины ограничены в выборе альтернативных видов занятости и вариантов обеспечения средств к существованию в силу более низкого уровня их квалификации, образования, выносливости и мобильности. Известно, что в результате этого женщины вынуждены покидать родные места в поиске работы в городских районах или за рубежом. Многие женщины вынуждены соглашаться на такие виды работ, где они сталкиваются с опасными и вызывающими стресс условиями труда, сексуальными домогательствами, а также испытывают на себе воздействие городской культуры и образа жизни, к которым им трудно приспособиться. Экономическая активность женщин является важным источником дохода домашних хозяйств, и поэтому важно обеспечивать учет этого обстоятельства в процессах планирования и осуществления программ переселения.

52. Увеличение рабочей нагрузки. Как правило, женщины отвечают в семье за питание, отопление и обеспечение кормами. При монополизации в процессе осуществления проектов развития таких природных ресурсов, как леса, водоемы и земли, а также зачастую в результате негативных экологических последствий этих проектов начинает ощущаться нехватка в топливе, кормах или воде. Это оказывает непосредственное воздействие на жизнь затрагиваемых женщин, поскольку именно они отвечают за их обеспечение для семьи. Если не учитывать этого фактора в планировании и осуществлении программ переселения, то одним из неизбежных побочных последствий таких проектов становится то, что женщинам для получения продуктов, топлива, кормов и воды приходится преодолевать пешком более значительные расстояния и затрачивать на это больше времени и средств.

53. Отсутствие компенсации. Даже когда предпринимаются определенные меры с целью выполнения необходимых требований в отношении переселения и реабилитации, женщины по-прежнему остаются в неблагоприятном положении. Это происходит потому, что в большинстве проектов право на компенсацию в процессе переселения и реабилитации определяется на основе юридических прав владения землей и собственностью. Поскольку во многих обществах женщины не имеют юридических прав на землю и собственность, они, хотя подчас и могут пользоваться узупругуарными правами или зависеть от этого, не получают права на компенсацию и другие пособия, которые могут предоставляться в этой связи. В других случаях женщин исключают из числа бенефициаров вследствие такого предполагающего гендерное неравенство определения семей, когда за мужчинами закрепляется статус глав семей, а за женщинами - иждивенцев.

54. Отсутствие мобильности и доступа к государственной службе.

Недобровольность всего процесса, его неожиданность и чаще всего неподготовленность к такому исходу дела приводят к тому, что женщинам тяжело справиться со сложившейся ситуацией. Кроме того, к числу специфических гендерных факторов, сужающих возможности женщин в плане приспособления к новым ситуациям, относятся ограниченная мобильность и отсутствие доступа к государственной службе.

55. Распад общины. Распад общины и других социальных сетей, который часто происходит в результате процесса перемещения, затрагивает женщин больше, поскольку они в большей степени от них зависят. Социальные связи и узы играют важную роль в жизни женщин. Они зависят от психологической и практической поддержки общины и других социальных сетей, в частности в плане ухода за детьми. Социальные сети играют важную роль как в праздничные дни, так и в тяжелое время. Они дают женщинам ощущение защищенности. Если эти связи обрываются, перемещение может иметь травмирующее воздействие.

56. Насилие в отношении женщин и право на жилище. Согласно свидетельствам женщин, представленным в ходе региональных консультаций, совершаются многочисленные акты насилия в отношении женщин, живущих в неадекватных и небезопасных жилищных условиях. Выселение женщин из их домов является одним из наиболее распространенных проявлений или форм насилия в семье и в условиях вооруженного или общинного конфликта, затрагивающих женщин. В период конфликта акты насилия совершаются во время и после принудительных выселений, связанных с приобретением земли и собственности. Женщины становятся жертвами жестоких насильственных актов в связи со всеми аспектами принудительного выселения, сопровождающимися, как правило, физическим, сексуальным и психологическим

насилием в сочетании с насильственными действиям, лишаящими их средств к существованию и подрывающими их благосостояние. Более подробная информация по этому вопросу содержится в докладе о работе региональной консультации на тему: "Взаимосвязь между насилием в отношении женщин и правом женщин на достаточное жилище", проведенной для Специального докладчика в Дели, Индия, в октябре 2003 года, который помещен на вебсайте: www.unhchr.ch/housing.

57. Цикл такого насилия не прекращается и после переселения, особенно когда реабилитация имеет своим следствием дальнейшую маргинализацию. Мужчины, потерявшие к себе уважение вследствие утраты ими земель и средств к существованию, зачастую отыгрываются на женщинах, применяя к ним насилие в их домах.

В. Дети и принудительные выселения

58. Жилище и условия жизни играют жизненно важную роль в развитии и воспитании детей. Наличие надежного жилья является одним из основных элементов человеческого достоинства, физического и психического здоровья и качества жизни в целом. Для ребенка дом означает безопасность, место, где присутствуют тепло и любовь, место, где можно есть, смеяться, играть и плакать, - т.е. ту среду, которая позволяет ему расти и развиваться. Именно в домашнем кругу ребенок познает себя и становится самобытным человеком. Дом является местом, где удовлетворяются основные потребности ребенка, а именно его физические, социальные, психологические, эмоциональные и культурные потребности. Именно здесь формируется личность ребенка и реализуются его устремления.

59. Жилищные права детей неразрывно связаны с осуществлением других прав - на выживание, развитие, защиту и участие. Права ребенка на здоровье, образование, участие в жизни общества, физическое и умственное развитие, безопасность и даже право на жизнь тесно связаны с качеством жилья и той среды, в которой он живет. Понятие "достаточности" жилища имеет для детей особую важность, поскольку оно тесно увязывается со средой, в которой они растут, и с жилищными условиями, в которых они вынуждены находиться.

60. Согласно Докладу ПРООН о развитии человеческого потенциала за 1997 год, 600 млн. людей живут в жилищах, представляющих угрозу для их жизни и здоровья, 100 млн. человек вообще не имеют крова, а многие другие люди вынуждены проживать в нестабильных и небезопасных условиях в результате принудительных выселений, обусловленных приобретением земель, войнами и политическими конфликтами. Во всех этих ситуациях больше всего страдают дети. Во многих городах мира огромное

количество детей и взрослых (которое, несомненно, составляет десятки миллионов) являются бездомными и вынуждены ночевать в общественных местах, таких, как тротуары, станции, парки, кладбища или же строительные площадки и рабочие места¹².

61. Во время принудительных выселений уничтожается личное имущество, подрывается целостность семьи и затрудняется получение средств к существованию и школьного образования. В свидетельствах детей, подвергшихся принудительным выселениям, описываются насилие, паника и суматоха выселений, а также тяготы ночлега и обеспечения себя необходимым для жизни без крыши над головой¹³. В результате акций по сносу домов в присутствии сотрудников полиции и вооруженных людей, применяющих грубую силу, у детей появляется ощущение того, что они и их семьи находятся как бы вне закона и являются гражданами второго сорта, не наделенными правами, которые есть у "других", вследствие чего их самооценка занижена. В этой связи важнейшее значение имеет осуществление Конвенции о правах ребенка, и в том числе права на жилище и права на физическую неприкосновенность и безопасность жилища.

С. Коренные народы

62. Нередко земля, которую традиционно занимают и используют коренные народы, присваивается, в том числе с использованием различных форм насилия или дискриминации, и поэтому крайне важно обеспечить гарантии эффективной защиты их прав собственности и владения.

63. В своем докладе за 2003 год Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов (E/CN.4/2003/90) уделил повышенное внимание воздействию проектов в области развития на коренные народы. В ряде стран, в частности в Колумбии, Коста-Рике, Индии, Чили и на Филиппинах, возведение крупных многоцелевых плотин в наибольшей степени затрагивает районы проживания больших групп коренных народов. Он также сообщил о последствиях осуществления других крупных инициатив в области развития для прав коренных народов, как, например, реализации плана "Пуэбла-Панама" в Центральной Америке и Мексике. С точки зрения прав человека осуществление этих проектов приводит прежде всего к утрате традиционных территорий и земель, выселению, миграции и возможным переселениям, истощению ресурсов, необходимых для физического и культурного выживания, разрушению и загрязнению окружающей среды, разрыву социальных связей и распаду общинной структуры, долгосрочным негативным последствиям для здоровья и питания, а также - в отдельных случаях - к преследованиям и насилию¹⁴.

D. Меньшинства и другие уязвимые группы

64. Группы меньшинств часто сталкиваются с проблемами, связанными с доступом к жилищу, земле и собственности и с юридическими гарантиями проживания. Специальный докладчик продолжает получать утверждения, касающиеся, например, принудительных выселений членов общины рома как в Латинской Америке, так и в Европе. В своей Общей рекомендации 27 о дискриминации в отношении рома, принятой в 2000 году, Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал государствам - участникам Конвенции принимать в интересах членов общин рома, с учетом их конкретной ситуации, "решительные меры против любой дискриминационной практики, неблагоприятно сказывающейся на положении рома, главным образом силами местных органов власти и частных владельцев, в том что касается получения жилья и доступа к жилью; предпринимать решительные действия против принимаемых на местном уровне мер, которые направлены на лишение рома доступа к жилью или на незаконное изгнание рома, а также воздерживаться от размещения рома на временных стоянках, которые расположены вне населенных районов, изолированы и не предусматривают доступа к медицинским и другим услугам".

65. Кроме того, Специальный докладчик постоянно получает сообщения о принудительных выселениях, с которыми сталкиваются другие уязвимые группы, такие, как беженцы, мигранты и национальные и этнические меньшинства, подчас вынужденные длительное время проживать в брошенных военных казармах, школах, церквях и других неиспользуемых частных или общественных строениях.

E. Правозащитники

66. Исходя из полученной информации и сведений, собранных во время миссий, Специальный докладчик отметил, что правозащитники, отстаивающие права лиц, которым грозит принудительное выселение, также находятся под угрозой санкций со стороны властей. Недавно, во время его миссии в Афганистане, им были получены многочисленные сообщения, согласно которым правозащитники или иные лица, протестующие против сноса домов и выселений, подвергались угрозам лишения свободы, пыток и преследования¹⁵.

67. Специальный докладчик получил также информацию, согласно которой адвокаты, выступающие в защиту жилищных прав или занимающиеся делами о компенсации в связи со случаями принудительного выселения, подвергались судебному преследованию по обвинениям в "неправомерном поведении", "злоупотреблении своей правовой ответственностью" или аналогичным обвинениям.

IV. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ

A. "Матрица потерь"

68. "Матрица потерь" Сети по осуществлению прав на жилище и землю Международной коалиции Хабитат (МКХ-СПЖЗ) является одним из инструментов оценки потерь в случае нарушения жилищных прав. Для непосредственной жертвы принудительного выселения и сноса жилища эти потери включают следующее: жилое строение, участок, содержимое, инфраструктуру, штрафные санкции по ипотеке или иной задолженности, промежуточное жилище, административные и юридические издержки, альтернативное жилище, расходы на переселение и транспорт, особенно в случае расположения в районе, удаленном от источника средств к существованию. Если жилище также является одним из источников средств к существованию, количественная оценка будет также включать стоимость коммерческих потерь, оборудования/инвентаря, планируемого дохода, домашнего скота, земли, деревьев и иных насаждений, неполученных/сокращенных зарплат/доходов, а также затрат на необходимую медицинскую помощь. Нематериальные последствия выражаются для жертв в издержках, связанных, в частности, со здоровьем, жилым пространством, провололками, связанными с реконструкцией и оформлением лицензий, психологическим ущербом, распадом семьи, удаленностью/отчуждением от общины, наследством, окружающей средой/экологией, социальным положением/старшинством, политической и социальной маргинализацией и еще большей уязвимостью перед будущими нарушениями. Типичной жертвой выселения, конфискации или сноса является семья с низкими доходами, которая и так уже еле сводит концы с концами. При сопоставлении ценностей, моментально утрачиваемых в результате такого нарушения прав, с общим годовым доходом затрагиваемой семьи можно получить ошеломляющие статистические данные, способные убедить любого закоренелого скептика в том, что нарушение права человека на жилище является нарушением, неизбежно усугубляющим нищету.

B. Показатели

69. В порядке осуществления инициативы по разработке ориентированных на права человека показателей и инструментов мониторинга, описанных в его предыдущем докладе (E/CN.4/2003/5), Специальный докладчик принял активное участие в работе совещания группы экспертов, совместно организованного УВКПЧ и ООН-Хабитат в рамках Программы Организации Объединенных Наций по жилищным правам и проведенного в Женеве 26-28 ноября 2003 года¹⁶. На этом совещании подробно обсуждались три группы показателей, а именно: "показатели достаточности жилища", "показатели нарушения

жилищных прав и отказа в них" и "показатели процесса осуществления права на достаточное жилище". Эти группы показателей во многом соответствуют предварительной схеме показателей, представленной в предыдущем докладе Специального докладчика. Показатели, выявленные в каждой из этих групп, призваны отразить соответствующие аспекты достаточности жилища.

70. Кроме того, эти показатели согласуются с соответствующими замечаниями общего порядка в плане терминологии, а также существенных характеристик этого права человека, которые необходимо отразить при проведении такой оценки. Так, например, показатели достаточности жилища отражают такие характеристики достаточности жилища, как пригодность к проживанию, и в том числе качество жилья и плотность его заселения; доступность услуг, включая доступ к питьевой воде и адекватным санитарно-гигиеническим системам; доступность жилья с точки зрения расходов; и правовое обеспечение проживания, то есть показатель, который выражается долей домашних хозяйств, находящихся под обеспеченной правовой санкцией договорной, статутной и иной защитой. В этой категории показателей было выявлено в общей сложности шесть показателей. Аналогичным образом, в случае группы показателей, касающихся нарушения жилищных прав и отказа в них, были выявлены показатели для учета бездомных лиц, доли населения, проживающего в трущобах, и лиц, подвергающихся принудительному выселению. Наконец, учитывая необходимость обратить особое внимание на выявление показателей надлежащего процесса осуществления, с тем чтобы мониторинг осуществления права на достаточное жилище проводился на основе принципов правозащитного подхода к развитию, группа экспертов выявила два ряда показателей, касающихся правовых рамок и рамок институциональной политики, призванных способствовать реализации этого права. Охватывая процессы реализации права на достаточное жилище, эти показатели выявляют соответствующего носителя обязательств (т.е. государство на различных уровнях управления) и соответствующий механизм поощрения и защиты права на достаточное жилище.

71. Рамочная система показателей, предложенная на этом совещании экспертов, является важным вкладом в достижение цели разработки ориентированных на права человека показателей и инструментов мониторинга. Однако существуют проблемы, в отношении которых необходимо провести дополнительную большую работу в плане дезагрегации данных применительно к сельским и городским районам и, где это целесообразно, к уязвимым группам, включая лиц и общины, которым угрожают принудительные выселения или которые с ними сталкиваются. Кроме того, существует необходимость разработки соответствующих гендерных показателей в отношении многих характеристик достаточного жилища, выявленных в этой рамочной системе.

72. Использование количественных показателей в лучшем случае позволяет получить лишь часть информации, которая потенциально может помогать в мониторинге реализации права на достаточное жилище или любого другого компонента прав человека. Несмотря на попытки дезагрегации данных, показатели могут не обеспечивать количественного и качественного отражения положения в области осуществления и использования права на достаточное жилище, к примеру, на уровне общины или применительно к уязвимым группам в том или ином контексте. Специальный докладчик обратил внимание на "Пособие по мониторингу", разработанное Сетью по осуществлению прав на жилище и землю Международной коалиции Хабитат и предлагающее методологию, использование которой может дополнять применение показателей, в частности описанных выше, в деле наблюдения за поощрением и защитой права на достаточное жилище.

V. РАБОТА И СТРАТЕГИИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ ПРАКТИКИ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЕЙ

73. Очевидно, что динамика принудительных выселений повсюду в мире является предметом серьезной озабоченности как для системы Организации Объединенных Наций, так и для организаций гражданского общества. В этой связи целым рядом учреждений и организаций были предприняты позитивные инициативы на разных уровнях.

A. Система Организации Объединенных Наций

1. Договорные органы

74. Договорные наблюдательные органы на протяжении многих лет занимаются вопросами прав на жилище, землю и собственность в рамках рассмотрения докладов государств-участников основных договоров в области прав человека, при этом свои мнения в отношении права на достаточное жилище и практики принудительного выселения, вопросы, вызывающие озабоченность, и рекомендации в этой связи формулирует, главным образом, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП).

75. КЭСКП выражал обеспокоенность в связи с тем, что принудительные выселения производятся без предоставления альтернативного жилья или адекватной компенсации и без права на обжалование; что некоторые группы больше подвержены угрозе выселения, в частности рома во многих странах или общины трэвеллеров в Ирландии, этнические меньшинства, городские общины скваттеров, коренные народы и группы населения, перемещенные в рамках осуществления проектов в области развития без принятия

соответствующих мер по их расселению на новых местах или без адекватной компенсации.

76. Наиболее всеобъемлющие заключительные замечания Комитета относительно практики принудительных выселений касаются Доминиканской Республики¹⁷. Коснувшись утверждений о случаях широкомасштабных принудительных выселений, Комитет вновь подтвердил давно сформулированное им мнение о том, что принудительные выселения *prima facie* не совместимы с требованиями Пакта и могут быть оправданы лишь в действительно исключительных случаях. В своих заключительных замечаниях Комитет "выражает свою серьезную озабоченность в связи с характером и масштабностью проблем, связанных с принудительными выселениями, и призывает правительство Доминиканской Республики принять незамедлительные меры по обеспечению соблюдения в полном объеме права на достаточное жилище. В этой связи Комитет отмечает, что всякий раз, когда жилище идет на снос или когда его жильцы выселяются, правительство обязано обеспечить предоставление им другого адекватного жилья. В этом контексте "адекватность" предполагает переселение на достаточно разумные расстояния от первоначального места проживания и расположение жилища в местах, где имеются основные удобства, такие, как водоснабжение, электричество, канализация и уборка мусора". Другие проблемы, вызвавшие беспокойство Комитета, касались, в частности, практики предоставления самым бедным слоям населения лишь небольшой доли государственных квартир и ситуаций перемещения выселенных лиц в сильно загрязненные и неблагоустроенные районы.

77. В других заключительных замечаниях Комитет выражал беспокойство по поводу происходивших в бедных общинах принудительных выселений без предоставления альтернативного жилья или компенсации¹⁸; отсутствия адекватной защиты от выселения таких групп, как трэвеллеры и этнические меньшинства¹⁹; притеснений или практики незаконного выселения в отношении одиноких родителей и лиц с низкими доходами; принудительных выселений в связи с осуществлением проектов строительства частного жилья и массовых выселений в целях проведения крупных мероприятий²⁰.

78. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предусматривает защиту прав женщин на землю и собственность, включая запрещение дискриминации в отношении женщин в сельских районах. Кроме того, женщины должны пользоваться правом на равное обращение при проведении земельной и аграрной реформы и равными правами с точки зрения владения собственностью. Комитет рассматривает общие аспекты проблемы адекватного жилища для женщин, равные права женщин на владение землей и ее наследование и в этой связи положение женщин в сельских районах. Отсутствие равноправия во владении землей является одной из

причин, по которой женщины, и в частности женщины, возглавляющие домашние хозяйства, особенно подвергаются угрозе принудительного выселения.

79. Комитет по ликвидации расовой дискриминации часто подчеркивал, что проблема достаточного жилища является одной из сфер, в которых совершаются акты дискриминации. На протяжении ряда лет неоднократно рассматривалась проблема земельных прав коренных народов в Латинской Америке, Австралии и Новой Зеландии, включая проблему применения насилия в ходе некоторых земельных споров и угрозы со стороны крупных землевладельцев даже в тех случаях, когда коренные общины занимают земли на законных основаниях. Кроме того, Комитет подчеркивал свое беспокойство по поводу дискриминации в отношении конкретных этнических или расовых групп и меньшинств и четко выражал озабоченность в связи со случаями принудительного перемещения или выселения таких групп, в частности в Судане и на Филиппинах, и особенно в отношении коренных народов в зонах развития.

80. Комитет против пыток (КПП) недавно рассмотрел индивидуальную жалобу, касающуюся изгнания жителей из числа рома и разрушения домов в их поселке в Черногории (Хайризи Дземайль и др. против Сербии и Черногории)²¹. Заявителями являлись 65 человек, которые все по своему происхождению принадлежали к рома и были в то время гражданами Союзной Республики Югославии. Они утверждали, что Югославия нарушила пункт 1 статьи 1, пункт 1 статьи 2, статьи 12, 13 и 14 и пункт 1 статьи 16 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Поселок рома был разрушен действиями большой толпы, численностью не менее нескольких сотен лиц, не принадлежавших к рома, которая "камнями и другими предметами разбила стекла машин и домов рома, а затем подожгла их. Кроме того, толпа разметала и подожгла стога сена, сельскохозяйственную и другую технику, стойла для скота, подсобные постройки и другие объекты, принадлежащие рома", в том числе применив для этого взрывные устройства. Как утверждается, сотрудники полиции присутствовали на месте событий, но не вмешивались и в нарушение своих служебных обязанностей бездействовали. Комитет сделал вывод о том, что этот инцидент является нарушением государством статьи 16 Конвенции, т.е. он был квалифицирован в качестве жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения.

81. Следует отметить, что два члена Комитета сформулировали отдельное мнение, в котором утверждалось, что "незаконные деяния, за которые ответственно югославское государство, представляют собой "пытки" по смыслу пункта 1 статьи 1 Конвенции, а не только "жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения", согласно ее статье 16. Отсутствие реакции со стороны государственных должностных лиц

на жестокие акты насилия, принудительное перемещение и уничтожение жилищ и имущества, которые совершались частными лицами, представляет собой противоправное деяние, которое, по нашему мнению, является нарушением пункта 1 статьи 1 и подпадает под действие пункта 1 статьи 2 Конвенции". Аргументируя свою позицию по этому пункту, два члена Комитета подчеркивают, что страдания, причиненные жертвам, являлись "настолько тяжкими, что были равнозначны "пыткам", и в частности, потому что жители "были вынуждены срочно покинуть свои жилища под угрозой тяжких телесных повреждений и материального ущерба" и потому что пострадавшим не было предоставлено никакой компенсации. Оба сделавшие оговорки члена Комитета заключают, что "все вышеизложенное позволяет предположить наличие сильного страдания, которое явно носит не только нравственный, но и неизбежно физический характер, хотя пострадавшие и не стали объектами непосредственных физических нападений", и поэтому такие деяния следует квалифицировать в качестве пыток.

82. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что КПП постоянно устанавливает связь между принудительными выселениями и нарушениями Конвенции, в том числе, например, в заключительных замечаниях Комитета, касающихся Израиля, в которых он отмечает, что "политика [...] по сносу домов в определенных случаях может быть равнозначной жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию"²².

2. Учреждения и программы Организации Объединенных Наций

83. В 1993 году Комиссия по населенным пунктам настоятельно призвала государства учредить соответствующие механизмы мониторинга для определения показателей, касающихся масштабов бездомности, неадекватных жилищных условий, лиц, не располагающих юридическими гарантиями проживания, и других вопросов, вытекающих из права на достаточное жилище. Кроме того, Комиссия настоятельно призвала государства прекратить практику, которая приводит или может привести к ущемлению прав человека на достаточное жилище. Это касалось, в частности, практики массовых принудительных выселений и любых форм расовой или иной дискриминации в жилищной сфере. В 1996 году в Стамбуле была созвана вторая Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), на которой были приняты Стамбульская декларация и Повестка дня Хабитат. Повестка дня Хабитат содержит решительное заявление о глобальной поддержке осуществления правительствами жилищных прав, включая защиту от принудительных выселений.

84. На своей восемнадцатой сессии Комиссия по населенным пунктам (которая во исполнение резолюции 56/206 Генеральной Ассамблеи была преобразована в Совет управляющих ООН-Хабитат) признала первостепенное значение юридических гарантий проживания и городского управления для обеспечения осуществления всеми лицами права человека на достаточное жилище. Кроме того, Глобальная кампания по обеспечению гарантий владения жильем направлена на достижение цели предоставления всем надлежащего жилья, что является одной из двух основных тем Повестки дня Хабитат. Противодействие практике принудительного выселения является одним из важных элементов этой кампании.

85. В 1998 году в Кигали, Руанда, состоялись межрегиональные консультации ЮНИФЕМ, ПРООН, УВКБ И ООН-Хабитат на тему земельных и имущественных прав женщин в ситуациях конфликта и реконструкции. Им предшествовал ряд других консультаций, которые были проведены в Зимбабве, Кот д'Ивуаре, Бразилии, Коста-Рике, Швеции, Индии, Турции и Кении. Участники консультации в Кигали признали, среди прочего, что принудительное выселение и перемещение больше всего затрагивает женщин и детей. Они также подчеркнули важное значение создания внутренних правовых механизмов по обеспечению земельных и имущественных прав женщин с точки зрения гендерной перспективы²³.

86. Специальный докладчик с воодушевлением отмечает позитивные межучережденческие инициативы на полевом уровне. В качестве примера он хотел бы упомянуть об учреждении Целевой группы по жилищным правам в Камбодже, работа которой координируется полевым отделением Управления Верховного комиссара по правам человека и осуществляется с участием соответствующих учреждений и программ Организации Объединенных Наций, муниципалитета Пномпеня, министерства земельных ресурсов, представителей гражданского общества, включая неправительственные организации, и представителей малоимущего городского населения. Целевая группа была создана специально, для того чтобы предупреждать принудительные выселения и решать вопросы, возникающие в связи с сопутствующими выселениям чрезвычайными ситуациями. После миссии Специального докладчика в Афганистан он убедился в том, что в этой стране также предпринимаются аналогичные позитивные инициативы.

В. Организации гражданского общества

87. Организации гражданского общества (ОГО) используют ряд стратегий, направленных на повышение степени осведомленности общественности о принудительных выселениях и противодействие им. Эти стратегии осуществляются с учетом того факта, что принудительные выселения являются краткосрочным проявлением

существования, как правило, долгосрочных препятствий для реализации экономических, социальных и культурных прав. Так, с одной стороны, ОГО занимаются укреплением потенциала и мероприятиями по повышению степени осведомленности населения, направленными на предупреждение будущих выселений, а с другой - разработали стратегии быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации, возникающие в результате таких нарушений прав человека, как принудительные выселения.

88. Что касается предупреждения выселений путем создания и обеспечения функционирования достаточного жилья, то ОГО на национальном и международном уровнях участвуют в самых различных мероприятиях, неполный перечень которых включает: настоятельные призывы к правительствам разрабатывать меры, альтернативные практике принудительного выселения; участие в институциональной и государственной деятельности по установлению стандартов; подготовку национальных и глобальных обзоров о положении в жилищной сфере; и просвещение и подготовку по вопросам прав человека. Во многих случаях организации, представляющие уязвимые общины, в частности жителей городских трущоб, коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, активизируют свою деятельность путем создания на широкой основе объединений в виде коалиций и сетей.

89. Многие ОГО, такие, как Центр по жилищным правам и выселениям (ЦЖПВ), "Международная амнистия" и Международная коалиция Хабитат - Сеть по осуществлению прав на жилище и землю (МКХ-СПЖЗ), для анализа практики принудительных выселений и незамедлительного реагирования на них применяли следующие стратегии: подготовку и распространение призывов к незамедлительным действиям²⁴; проведение миссий по установлению фактов; документацию и обзоры конкретной практики²⁵; мобилизацию отдельных лиц и групп на местном уровне; призывы к соответствующим международным правозащитным органам и возбуждение судебных дел для решения спорных вопросов на местном, национальном и региональном уровне. Еще одним полезным инструментом для повышения степени осведомленности международного сообщества относительно случаев принудительных выселений является представление альтернативных докладов договорным наблюдательным органам Организации Объединенных Наций.

90. В свою очередь, кампании проводимые ОГО, зачастую являлись совместными инициативами местных и международных неправительственных организаций. Например, метод призывов к незамедлительным действиям является одним из весьма действенных средств, с помощью которых организации обмениваются информацией с целью создания механизма, пригодного к использованию как на национальном, так и на международном уровне. Так, призывы к незамедлительным действиям на международном уровне

исходили как от местных, так и от международных организаций, в зависимости от конкретных обстоятельств выселения и характера партнерства, налаженного между национальными и международными организациями. Такие международные НПО, как МКХ-СПЖЗ, Всемирная организация против пыток (ВОПП) и "Международная амнистия", начинают все чаще применять метод призывов к незамедлительным действиям в отношении ситуаций принудительного выселения. Кроме того, эти призывы дополняют все большее число документов, свидетельствующих о том, что принудительные выселения являются нарушением основных прав человека.

91. Специальный докладчик приветствует инициативы, недавно предпринятые организацией "Международная амнистия" и другими организациями, с тем чтобы использовать случаи принудительных выселений в качестве обоснования призывов к проведению жилищной политики на основе права на достаточное жилище, как оно определяется в международных договорах в области прав человека²⁶.

VI. ВЫВОДЫ

92. Исходя из вышеприведенной информации и ее анализа Специальный докладчик хотел бы представить следующие предложения и получить от Комиссии дальнейшие указания в отношении следующего:

а) учитывая размах и расширение масштабов явления принудительных выселений, Специальный докладчик рекомендует Комиссии организовать семинар экспертов для разработки четких руководящих положений (или руководящих принципов) по принудительным выселениям, предназначенных для государств. Эти руководящие принципы можно было бы подготовить на основе Замечания общего порядка 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам; Всеобщих руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области прав человека в связи с перемещением населения, вызванным необходимостью развития; руководящих принципов, касающихся внутреннего перемещения; проекта руководящих принципов относительно жилища и дискриминации (CE/CN.4/2002/59) и основных принципов и руководящих положений, касающихся права на возмещение для жертв нарушений международного права прав человека и международного гуманитарного права. Хотя вышеупомянутые нормативные документы являются полезным руководством для государств и международного сообщества, Специальный докладчик считает, что для всеобъемлющего охвата необходимых для борьбы с принудительными выселениями превентивных и компенсационных мер необходимо разработать новые стандарты в форме руководящих положений или руководящих принципов;

b) учитывая неразрывную связь между правом на достаточное жилище и принудительными выселениями, Специальный докладчик хотел бы настоятельно призвать Комиссию более четко определить в его мандате проблему принудительных выселений, в том числе конкретно призвать Специального докладчика эффективно реагировать, в частности посредством призывов к незамедлительным действиям, на поступающую к нему достоверную и надежную информацию и продолжать запрашивать мнения и замечания всех заинтересованных сторон, в частности правительств;

c) учитывая необходимость более эффективной оценки и мониторинга последствий принудительных выселений, включая оценку воздействия на женщин и разработку рамок для оценки компенсации, Комиссия может предложить УВКПЧ разработать показатели в области принудительных выселений, используя в качестве основы существующие показатели ППЖООН и "матрицу потерь" МКХ-СПЖЗ;

d) Комиссии следует настоятельно призвать договорные наблюдательные органы более целенаправленно запрашивать от государств информацию относительно политики, приводящей к принудительным выселениям. Соответствующие договорные органы могут также рассмотреть вопрос об учете, в том числе в замечаниях общего порядка и общих рекомендациях, таких аспектов принудительных выселений, которые позволяют более четко планировать последующую деятельность, и условий, при которых принудительные выселения могут иметь место;

e) настоятельно призывает соответствующие учреждения и программы Организации Объединенных Наций и учреждения, осуществляющие двусторонние и многосторонние инициативы, включить в свои мандаты деятельность, связанную с принудительными выселениями;

f) настоятельно призывает государства принять политику и законодательство в отношении принудительных выселений, разработанные на основе положений международных договоров в области прав человека.

93. Учитывая важное значение защиты женщин, Специальный докладчик в целях обеспечения прогресса в деле более всеобъемлющего и комплексного осуществления права женщин на достаточное жилище, включая защиту от принудительных выселений, представляет следующие рекомендации:

а) в целях обеспечения эффективной защиты женщин от принудительных выселений необходимо осуществить соответствующие реформы в области законодательства и политики. В частности, с учетом явной связи между насилием в отношении женщин и правом на достаточное жилище государствам настоятельно рекомендуется предусмотреть в жилищном законодательстве и политике положения о борьбе с насилием и предусмотреть в законах и политике положения о защите права женщин на жилище, касающиеся, в частности, их защиты от дискриминации и бытового насилия;

б) государствам настоятельно рекомендуется предусмотреть в программах переселения и реабилитации меры по обеспечению гендерного равенства, с тем чтобы женщины не исключались из числа их бенефициаров. Такие меры имеют чрезвычайно важное значение на каждом из этапов сбора данных, планирования и осуществления. Если не обеспечивать участия женщин, то засилье мужчин в органах управления и правовых системах может приводить к ущемлению прав женщин в обычных институтах, а также ставить уязвимых женщин в неблагоприятное положение. В результате этого неравенства особенно могут страдать разведенные женщины и женщины, возглавляющие домашние хозяйства.

94. Комиссия может пожелать выразить свою поддержку продолжению работы в рамках Совместной программы по жилищным правам ООН-Хабитат/УВКПЧ, включая разработку программы по принудительным выселениям, и более активно способствовать ее осуществлению, в том числе предложив государствам, которые могут сделать это, предоставить финансовую поддержку.

Примечания

- ¹ See E/CN.4/Sub.2/2003/43.
- ² See also the initial report of the Special Rapporteur, E/CN.4/2001/51, paras. 13-17.
- ³ E/CN.4/Sub.2/1997/7.
- ⁴ See the Social and Economic Rights Action Center and *Economic and Social Rights v. Nigeria*, Communication 155/96, 30th session of the African Commission on Human and Peoples' Rights (13-27 October 2001).
- ⁵ See UN-Habitat and OHCHR United Nations Housing Rights Programme, *Housing rights legislation: review of international and national legal instruments*, Nairobi 2002.
- ⁶ See W. Courtland Robinson, *Risks and Rights: The Causes, Consequences, and Challenges of Development-Induced Displacement* (The Brookings Institution - SAIS Project on Internal Displacement 2003).
- ⁷ See Robinson, p. 28.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ Ibid., p. 33.
- ¹⁰ Ibid.
- ¹¹ Some examples include the Gender Checklists of the World Bank and the Asian Development Bank.
- ¹² See also *Poverty and Exclusion among Urban Children*, UNICEF Innocenti Research Centre (available at www.unicef.icdc.org/publications), and *Homelessness in the United States and the Human Right to Housing*: a report by the National Law Center on homelessness and poverty, Washington, January 2004.
- ¹³ For an analysis of the psychological impact of forced evictions on children, see submission by the Special Rapporteur to the Committee on the Rights of the Child at its thirty-first session, 16 September to 4 October 2002, Geneva, *Destruction of housing in the Occupied Palestinian Territories: Impact on Children*, (available at www.unhcr.ch/housing).
- ¹⁴ See also *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, World Commission on Dams, 16 November 2000.
- ¹⁵ See also E/CN.4/2004/48/Add.2, para. 70.

¹⁶ For the Report of the Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring, organized jointly under the United Nations Housing Rights Programme by the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) and the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) in Geneva on 26-28 November 2003 (available at www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert_group_meeting.asp), together with relevant background material.

¹⁷ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Dominican Republic, E/C.12/1994/15, 19 December 1994, para. 11.

¹⁸ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt, E/C.12/1/Add.44, 23 May 2000, para. 22.

¹⁹ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, E/C.12/1/Add.19, para. 17.

²⁰ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Republic of Korea, E/C.12/1/Add.59, para. 25 and E/C.12/1995/3, para. 14.

²¹ Communication No. 161/2000: Yugoslavia, CAT/C/29/D/161/2000, 2 December 2002.

²² Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Israel, CAT/C/XXVII/Concl.5, 23 November 2001.

²³ UN-Habitat, *Women's Rights to Land, Housing and Property in Post-Conflict Situation and During Reconstruction: A Global Overview*, Nairobi, 1999.

²⁴ *Urgent Action! HLRN Guide to Practical Solidarity for Defending the Human Right to Adequate Housing*, Housing and Land Rights Network - Habitat International Coalition, 2003.

²⁵ COHRE, Global Survey No. 7.

²⁶ See, for example, *Mass forced evictions in Luanda - a call for a human rights-based housing policy*, Amnesty International (AI Index AFR 12/007/2003), 12 November 2003.
