



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/5
3 March 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят девятая 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, а также праве
на недискриминацию г-на Милуна Котари, представленный
в соответствии с резолюцией 2002/21* Комиссии**

* В соответствии с пунктом 8 раздела В резолюции 53/208 Генеральной Ассамблеи причиной позднего представления настоящего доклада является необходимость отражения в нем самой последней информации.

Резюме

В настоящем третьем докладе Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище, представленном на третий год действия его мандата, дается всеобъемлющий обзор его основной деятельности с момента его назначения в 2000 году и излагаются возникшие проблемы, которые требуют внимания со стороны Комиссии и всемирного правозащитного сообщества в целях осуществления прав, имеющих отношение к его мандату.

В докладе сообщается о соответствующих результатах последних крупных конференций и встреч на высшем уровне по линии Организации Объединенных Наций, в частности специальной сессии Генеральной Ассамблеи для всестороннего обзора и оценки осуществления Повестки дня Хабитат ("Стамбул +5"), состоявшейся в 2001 году, и Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР) в 2002 году, в работе которых Специальный докладчик принял активное участие. Эти конференции дали ему возможность высветить существующие сложные связи между вопросом о достаточном жилище и международным правом прав человека, а также насущную необходимость решения глобальных проблем с учетом прав человека.

С момента установления его мандата вопросу о праве на достаточное жилище уделялось все более пристальное внимание в рамках национальных законов и политики, со стороны судов и судей, а также в работе органов Организации Объединенных Наций и гражданского общества. Специальный докладчик указывает на необходимость продолжения сбора информации о судебной и передовой практике для все более широкого осуществления права на достаточное жилище и настоятельно призывает государства и гражданское общество представлять ему соответствующую информацию. Он продолжал также вести предметный и конструктивный диалог с государствами и другими действующими лицами, в том числе посредством реагирования на случаи, требующие безотлагательного внимания, а также во время поездок в страны.

Специальный докладчик сообщает о значительном прогрессе в развитии диалога с соответствующими договорными органами и другими специальными докладчиками. Он развивает также сотрудничество с рядом ключевых учреждений Организации Объединенных Наций, включая Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Он также отдает должное неустанной работе гражданского общества, связанной с оказанием поддержки его мандату и содействием обеспечению для

всех прав на жилище. Эта работа является для Специального докладчика источником вдохновения.

В докладе освещается несколько возникающих проблем: а) водоснабжение и санитария как важнейшие элементы для осуществления права на достаточное жилище; б) необходимость проведения дальнейших исследований по новаторским ответным мерам на местном уровне на процесс глобализации городского и сельскохозяйственного развития; с) потребность в основанных на правах человека показателях и средствах оценки для отслеживания хода реализации целей Декларации тысячелетия в области развития (ДТР) и прочих соответствующих итогов основных конференций и встреч на высшем уровне по линии Организации Объединенных Наций, которые содействуют осуществлению прав, имеющих отношение к его мандату; и d) право инвалидов на достаточное жилище.

И наконец, доклад завершается рекомендациями Комиссии: а) твердо признать право человека на достаточное жилище; б) предложить Специальному докладчику изыскивать, получать и реагировать на информацию по всем аспектам реализации данного права; с) настоятельно призвать государства представлять Специальному докладчику соответствующую информацию о передовой практике, а также информацию в отношении права на недискриминацию; d) настоятельно призвать государства оказывать поддержку Программе Организации Объединенных Наций по правам на жилище; e) призвать к проведению совещания группы экспертов для разработки руководящих принципов политики в целях предупреждения дискриминации и сегрегации в жилищном секторе и секторе коммунальных услуг; f) просить Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и ООН-Хабитат совместно разработать при участии гражданского общества критерии и базу данных по передовой практике в целях осуществления прав на жилище; g) поощрять включение аспектов прав человека в систему мониторинга реализации соответствующих целей ДТР и итогов основных встреч на высшем уровне и конференций Организации Объединенных Наций, а также поощрять разработку УВКПЧ, ООН-Хабитат, ЮНЕФЕМ и ЮНИСЕФ основанных на правах человека показателей и средств мониторинга для достижения этой цели; h) призвать Комиссию по устойчивому развитию и ее секретариат включить вопрос о праве на достаточное жилище в рамки тем водоснабжения, энергетики, здравоохранения, сельского хозяйства и биологического разнообразия (ВЭСБ) при осуществлении последующих мер по реализации решений ВВУР; i) призвать ООН-Хабитат включить права человека в свою работу и продолжать поощрять и поддерживать работу Специального докладчика и соответствующих договорных органов, в том числе по вопросам обеспечения гарантий владения

жильем и гарантий от принудительного выселения; j) просить Специального докладчика сфокусировать внимание на вопросах, касающихся водоснабжения и санитарии, и их гендерных аспектах; k) просить Специального докладчика дополнительно обратить особое внимание на проблемы инвалидности и содействовать работе Специального комитета по всеобъемлющей единой международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов; и l) просить Специального докладчика представлять доклады Генеральной Ассамблее и соответствующим функциональным комиссиям Экономического и Социального Совета.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 5	6
I. ПРОГРЕСС В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ И СВЯЗАННЫХ С НИМ ...ПРАВ	6 - 22	7
A. Глобальная информированность о праве на достаточное жилище	6 - 10	7
B. Осуществление права на национальном уровне	11 - 14	9
C. Понимание различных аспектов прав на жилище	15 - 22	11
II. МЕРЫ ПО ПООЩРЕНИЮ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ	23 - 38	15
A. Развитие передовой практики	23	15
B. Диалог с государствами	24 - 30	15
C. Сотрудничество с учреждениями системы Организации Объединенных Наций	31 - 33	18
D. Действия гражданского общества	34 - 35	19
E. Сотрудничество с договорными органами и другими специальными механизмами	36 - 38	20
III. ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ	39 - 64	22
A. Право на водоснабжение и санитарию	39 - 46	22
B. Новаторские местные меры реагирования на глобализацию: опыт городов в регионе Общего рынка Южного конуса (МЕРКОСУР)	47 - 50	24
C. Разработка ориентированных на права человека показателей и средств мониторинга	51 - 62	26
D. Право инвалидов на достаточное жилище	63 - 64	30
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	65	31

Введение

1. Описание мандата Специального докладчика содержится в резолюции 2000/9 Комиссии по правам человека, дополненной резолюциями 2001/28 и 2002/21. Настоящий доклад представляется в соответствии с последней из этих резолюций.
2. В своем первом докладе Комиссии (E/CN.4/2001/51) Специальный докладчик выступил за широкое толкование права на достаточное жилище. В этом докладе освещалось несколько приоритетных вопросов, в том числе: гендерная дискриминация, право на землю, принудительные выселения, нищета, доступ к питьевой воде, последствия глобализации для права на жилище и международное сотрудничество в целях осуществления прав на жилище. В его втором докладе Комиссии (E/CN.4/2002/59) внимание было сосредоточено на двух главных темах: а) руководящие принципы действий государств по решению проблем дискриминации и сегрегации в жилищном секторе и секторе коммунальных услуг; и б) влияние глобализации на осуществление прав на жилище.
3. Специальный докладчик посетил оккупированные палестинские территории (январь 2002 года), а также совершил поездки в Румынию (январь 2002 года) и Мексику (март 2002 года). Доклады об этих поездках выпущены в виде добавлений к настоящему докладу (E/CN.4/2003/5)Add.1, 2 и 3).
4. В настоящее время Специальный докладчик готовит отдельное исследование по вопросу о женщинах и достаточном жилище (E/CN.4/2003/55) в соответствии с резолюцией 2002/49 Комиссии, озаглавленной "Равенство женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равные права на владение имуществом и достаточное жилище".
5. Поскольку действие трехлетнего мандата Специального докладчика завершается в конце 2003 года, в настоящем докладе дается обзор его основной деятельности, осуществленной за последние три года, высвечиваются важные события, связанные с осуществлением прав, охваченных его мандатом. Дополнительная информация об этой деятельности, тексты заявлений на конференциях и рабочие документы имеются на вебсайте УВКПЧ (<http://www.unhchr.ch/housing>). Специальный докладчик выражает признательность тем правительствам, органам Организации Объединенных Наций и другим международным органам, неправительственным организациям и группам гражданского общества, которые оказали ему поддержку в осуществлении его мандата, а также отдельным экспертам, которые снабжали его информацией и аналитическими данными.

I. ПРОГРЕСС В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ И СВЯЗАННЫХ С НИМ ПРАВ

A. Глобальная информированность о праве на достаточное жилище

6. Период после утверждения мандата Специального докладчика в 2000 году совпал с переходом подготовки ряда среднесрочных обзоров глобальных конференций 90-х годов и проведения новых конференций, кульминацией которых стала Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР). Благодаря поддержке со стороны Комиссии он принял активное участие в работе двух наиболее важных для него конференций: двадцать пятой специальной сессии Генеральной Ассамблеи для всестороннего обзора и оценки осуществления Повестки дня Хабитат ("Стамбул +5") в 2001 году и ВВУР в 2002 году. Он также внес вклад в работу других конференций и в процесс подготовки к ним, выступив с заявлениями на: третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам (2001 год); Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (2001 год); Международной конференции по финансированию развития (2002 год); Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя (2002 год); и на специальной сессии Генеральной Ассамблеи по вопросу о детях (2002 год). Проведение всех этих мероприятий дало ему возможность высветить существующие сложные связи между вопросом о достаточном жилище и международным правом прав человека, а также насущную необходимость решения глобальных проблем с учетом прав человека¹.

7. Продолжая осуществление последующих мер и отслеживание прогресса в области реализации права на достаточное жилище, мы должны помнить об итогах и уроках этих конференций. Специальный докладчик приветствует принятие Декларации тысячелетия и целей развития на пороге нового тысячелетия в качестве важного глобального движущего фактора в деле дальнейшего осуществления прав, имеющих отношение к его мандату. К числу положений ДТР, имеющих особое значение для прав на жилище, относятся глобальные обязательства в отношении сокращения вдвое к 2015 году доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, и обеспечения к 2020 году существенного улучшения жизни как минимум 100 млн. обитателей трущоб². Кроме того, не следует забывать о конкретных обязательствах и целях, согласованных на каждой из этих конференций. На ВВУР государства пришли к согласию относительно дополнительного обязательства о сокращении вдвое к 2015 году доли населения, не имеющего доступа к необходимой санитарии. Что касается прав женщин на жилище, то в итоговом документе "Стамбул +5" - "Декларации о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии" - признается и закрепляется обязательство в отношении права женщин на

наследование земли и другой собственности и владение ими, кредит, природные ресурсы и соответствующие технологии, а также обеспечения их права на гарантии против необоснованного выселения и на заключение договоров⁴.

8. При подготовке вклада в работу этих глобальных конференций Специального докладчика особенно беспокоило отсутствие ссылок на соответствующие договоры по правам человека и на деятельность договорных органов и правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций в проектах итоговых документов и справочных материалах. В этой связи он предпринял особые усилия для того, чтобы обратить внимание на более высокую ценность подходов, основанных на правах человека, а также на существующие по международным договорам обязательства государств. В первую очередь он чувствовал поддержку со стороны тех договорных органов и других специальных механизмов, которые присылали заявления и содействовали подготовке этих конференций вместе с ним, в частности Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и Комитета по правам ребенка, которые приняли заявления в адрес "Стамбул +5" в поддержку его концепции. Ответы, полученные от групп гражданского общества, свидетельствуют об эффективности и полезности подобных заявлений и прочих вкладов Специального докладчика и других правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций с точки зрения повышения уровня глобальной информированности и активизации пропагандистской работы для осуществления прав, имеющих отношение к его мандату. Он приветствует также ту разъяснительную работу, которая была проведена группами гражданского общества на этих конференциях, и с удовлетворением отмечает совместную работу правозащитных и природоохранных групп в процессе подготовки ВВУР.

9. **Специальный докладчик в первую очередь настоятельно призывает УВКПЧ взаимодействовать вместе с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций и гражданским обществом при принятии последующих мер по реализации соответствующих итогов этих конференций, с тем чтобы обеспечить должный учет норм и принципов прав человека. Многосекторальный характер итогов этих конференций также требует от Специального докладчика дальнейшего развития связей и совместной работы с другими докладчиками, особенно с недавно назначенным Специальным докладчиком по вопросу о праве на здоровье и с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, по проблеме водоснабжения и санитарии (см. раздел III.A). Он с удовольствием будет работать совместно со Специальным докладчиком по вопросу о праве на питание и в этой связи приветствует прямое подтверждение Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя (ВППП:ПЛС) и ВВУР права каждого человека на доступ к безопасным и питательным продуктам. Он признает**

наличие четкой связи между правом на достаточное жилище и правом на питание, каждое из которых является составным элементом статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), и надеется продолжить укрепление связей между этими двумя мандатами по таким вопросам, как принудительные выселения, права на землю и право на водоснабжение, как составным и взаимосвязанным компонентам права на достаточный уровень жизни, а также надеется внести вклад в разработку проекта добровольных руководящих принципов по праву на достаточное питание, которая была предусмотрена на ВППП:ПЛС.

10. При дальнейшем поощрении все более широкого осуществления прав, имеющих отношение к мандату Специального докладчика, необходимо, безусловно, в большей мере согласовывать политику на глобальном уровне, причем не только в рамках системы Организации Объединенных Наций, но и между межправительственными механизмами, а также в отдельных странах на межведомственном уровне. В этой связи Специальный докладчик повторяет рекомендацию, сделанную в его первом и втором докладах, в отношении того, чтобы ему разрешили представлять доклады Генеральной Ассамблее, в частности ввиду того, что ДТР и глобальные обязательства, принятые на конференциях, имеют отношение к его мандату. Он приветствовал бы также предоставление ему возможности обращаться к другим функциональным комиссиям Экономического и Социального Совета, в частности Комиссии по положению женщин, Комиссии по социальному развитию и Комиссии по устойчивому развитию, соответственно по вопросам прав женщин на достаточное жилище и прав инвалидов на достаточное жилище (см. раздел III.D ниже), а также участвовать в последующей деятельности по реализации решений ВВУР в контексте тем водоснабжения, энергетики, жилищного вопроса, сельского хозяйства и биологического разнообразия (ВЭСБ).

В. Осуществление права на национальном уровне

11. Признание на национальном уровне права на достаточное жилище как с точки зрения его правового закрепления в национальных конституциях и законах, так и в рамках политики и программ, является исключительно важным шагом в направлении полного и прогрессивного осуществления этого права. Оно облегчает фактическое применение основных обязательств государства в отношении соблюдения, защиты и реализации права на достаточное жилище. Резолюции 2001/28 и 2002/21 Комиссии содержат призыв ко всем государствам обеспечить полную реализацию прав на жилище, в том числе в рамках внутренней политики в целях развития на соответствующем уровне государственного управления и при международном содействии и сотрудничестве, уделяя особое внимание

лицам, чаще всего женщинам и детям, и общинам, живущим в условиях крайней нищеты, а также обеспечению гарантий владения жильем. В своем первом докладе Комиссии Специальный докладчик рассмотрел вопрос о правовом признании права на достаточное жилище и проанализировал его применимость и возможность рассмотрения в судебном порядке на национальном уровне (E/CN.4/2001/51, разделы I и II), а в своем втором докладе продолжил разъяснение вопроса о юридическом обязательстве государств (E/CN.4/2002/59, разделы I.A и I.B).

12. Многие государства включили право на достаточное жилище в национальное законодательство, а некоторые суды стали обращаться к нормам международного права и судебной практике правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций при толковании закона и вынесении постановлений. Наиболее ярким примером этого является признание права на достаточное жилище в Конституции Южной Африки, а также историческое решение Конституционного суда Южной Африки по делу *Правительство Южной Африки против Грутбума 2000 года* (11) BCLR 1169 (CC) ("Решение по делу Грутбума"), в котором было подтверждено, что право на достаточное жилище возлагает как на государство, так и других действующих лиц обязанность соблюдать это право, и было признано позитивное обязательство государства в отношении защиты, поощрения и осуществления этого права. Еще одним примером явилось решение Африканской комиссии по правам человека и народов, которая следит за осуществлением Африканской хартии о правах человека и народов, по сообщению 155/96 относительно дела, возбужденного Центром действий по осуществлению социальных и экономических прав и Центром по экономическим и социальным правам против государства Нигерии на очередной тринадцатой сессии Комиссии, состоявшейся в Банджале 13-27 октября 2001 года. По этому делу, касавшемуся массовых случаев насилия в отношении лидеров народа огони и казней этих лидеров, которые протестовали против деятельности государственной нефтяной компании, ставшей причиной деградации окружающей среды и возникновения проблем со здоровьем у народа огони, Комиссия пришла к выводу о том, что, хотя Африканской хартией прямо не предусматривается право на достаточное жилище, совокупное действие соответствующих статей 14, 16 и 18(1) позволяет толковать Хартию как охватывающую право на кров или жилище, которое было явно нарушено правительством Нигерии.

13. **В связи с появлением большего количества подобных дел и новаторских судебных решений исключительно важно создать базу данных по правовой практике, связанной с правом на достаточное жилище⁵, а также содействовать повышению уровня образования и информированности судей, адвокатов и практикующих юристов.** В ноябре 2001 года Специальный докладчик внес вклад в проведение рабочего совещания, организованного УВКПЧ в Нью-Дели, по вопросу о

возможности рассмотрения в судебном порядке дел, касающихся осуществления экономических, социальных и культурных прав в Южной Азии, которое подготовило несколько рекомендаций, касающихся права на достаточное жилище. В августе 2002 года он был приглашен на рабочее совещание, созванное Комиссией по пересмотру Конституции Кении и Постоянным комитетом по правам человека Кении, с тем чтобы помочь им в разработке механизма пересмотра конституции. Итогом этого рабочего совещания стало включение права на достаточное жилище в текст проекта конституции Республики Кении 2002 года, который должен будет рассматриваться в середине 2003 года Национальной конференцией по разработке конституции.

14. Во многих странах по-прежнему сохраняется проблема, связанная с переходом от признания к полномасштабному осуществлению права на достаточное жилище. **При осуществлении этого права требуется более эффективная координация деятельности различных министерств по мониторингу и реализации соответствующих прав,** поскольку нередко национальная политика в области экономического развития и политика в области прав человека определяются различными министерствами в рамках отдельных процессов. Некоторые государства, такие, как Мексика, для обеспечения подобной координации учредили межведомственные целевые или рабочие группы при активном участии гражданского общества; в других государствах налицо необходимость обеспечения более широкого образования по правам человека в министерствах, отвечающих за политику в жилищном секторе, и в местных органах власти, на которые возлагается обязанность по осуществлению этих прав.

С. Понимание различных аспектов прав на жилище

1. Гендерный фактор

15. В соответствии с указаниями Комиссии Специальный докладчик последовательно уделял особое внимание гендерному фактору во всей своей деятельности. Последствия отсутствия достаточного жилища или основных коммунальных услуг, таких, как водоснабжение и санитария, являются особенно пагубными для женщин из-за воздействия на их здоровье, личный статус, безопасность, благосостояние и образование их детей. Во многих странах конституционными положениями для женщин предусматриваются равные права с мужчинами и защита от дискриминации. Однако на практике женщины нередко находятся в неблагоприятном социально-экономическом положении и фактически сталкиваются с дискриминацией в таких областях, как жилище, земля и права наследования⁶.

16. Зачастую ключевыми факторами, определяющими общие условия жизни женщин и их детей, являются равные права женщин на владение землей, доступ к ней и контроль над ней, а также их равные права на владение собственностью и достаточное жилище. Комиссия занимается этим вопросом с 2000 года. В своей самой последней резолюции 2002/49 Комиссия просила Специального докладчика подготовить исследование по вопросу о женщинах и достаточном жилище, которое отдельно представляется Комиссии (E/CN.4/2003/55). При подготовке этого исследования он разработал вопросник, с тем чтобы получить информацию о гендерном аспекте существенных элементов этого права. Это исследование и последующая работа под руководством Комиссии должны помочь ему в определении гендерной перспективы в рамках его мандата. В августе 2002 года Специальный докладчик начал диалог с Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) в целях изучения возможностей сотрудничества в областях, представляющих общий интерес, а также получения от него консультативной помощи при подготовке исследования по вопросу о женщинах и достаточном жилище. Этот диалог охватывал последствия глобализации и приватизации услуг для доступа женщин к жилищу и коммунальным услугам, вопросы насилия в семье, принудительного выселения, позитивных действий и специальных мер в интересах женщин. Комитет подчеркнул, что особого внимания требует вопрос о правах женщин на наследование и о связанных с ними обычаях и практике.

17. Равные права женщин на жилище, землю и прочую собственность и их право наследования были также подтверждены на недавних глобальных конференциях, включая "Пекин + 5", "Стамбул + 5" и ВВУР, которые настоятельно призвали правительства ликвидировать правовые и административные препятствия, а также ввести в действие и обеспечить применение законодательства, охраняющего эти права. Механизмы защиты, такие, как Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, необходимо укрепить для гарантирования этих прав женщин. В этой связи Специальный докладчик с интересом отмечает работу, ведущуюся в настоящее время в рамках Африканского союза, по пересмотру и принятию проекта дополнительного протокола о правах женщин в Африке к Африканской хартии по правам человека и народов. В существующем проекте, принятом 16 ноября 2001 года, признается право женщин на достаточное жилище. **Для дальнейшего укрепления этого положения, Специальный докладчик рекомендует учитывать также при работе над проектом дополнительного протокола существующие нормы и стандарты, разработанные в Замечаниях общего порядка № 4 и № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКИП), а также согласованные обязательства, принятые по итогам вышеупомянутых глобальных конференций.**

18. Ряд учреждений Организации Объединенных Наций и организаций гражданского общества проявили живой интерес к оказанию помощи Специальному докладчику и сотрудничеству с ним по гендерным вопросам. В частности, он считает исключительно полезными региональное консультативное совещание гражданского общества, организованное в Найроби ООН-Хабитат и УВКПЧ, южно-азиатское консультативное совещание гражданского общества, организованное УВКПЧ в Катманду, а также консультации и свидетельства, полученные в ходе ВВУР и поездок в страны. Он также признателен ООН-Хабитат и ЮНИФЕМ за предоставленную помощь при проведении его исследования по вопросу о женщинах и достаточном жилище. **Отмечая необходимость получения большего количества мнений женщин, не имеющих достаточного жилья или необходимого уровня жизни, Специальный докладчик рекомендует УВКПЧ организовать проведение аналогичных консультаций гражданского общества в других регионах в сотрудничестве с ООН-Хабитат, Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), региональными комиссиями и заинтересованными организациями гражданского общества.**

2. Недискриминация

19. В резолюциях 2001/28 и 2002/21 Комиссия призвала государства противодействовать без каких-либо различий 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. Как подчеркивалось в его предыдущих докладах, Специальный докладчик считает недискриминацию ключевым аспектом своего мандата и в этой связи пытался развить этот аспект права на достаточное жилище путем внесения активного вклада в работу Конференции в Дурбане в 2001 году, путем изложения методики анализа и руководящих принципов действий государств в его втором докладе Комиссии (E/CN.4/2002/59, раздел II.A), а также развертывания диалога с договорными органами, в частности КЛДЖ и Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД). **Он просит государства представить информацию об осуществлении этих резолюций, учитывая также указанные руководящие принципы.**

20. Сегодня все еще можно столкнуться с различными формами дискриминации и сегрегации в вопросах жилища и доступа к основным услугам, причем не только по признаку расы, классовой принадлежности или гендерного фактора, но и в силу экономического статуса. В сентябре 2002 года Специальный докладчик принял участие в

Африканском региональном семинаре экспертов по осуществлению принятой в Дурбане Программы действий, организованном УВКПЧ в Найроби, где он представил свой документ⁷. Этот семинар вынес несколько рекомендаций⁸ относительно роли международного сотрудничества, политики глобализации и приватизации, а также права на достаточное жилище мигрантов, беженцев и детей. Он рекомендовал также государствам ликвидировать правовые, административные, социальные и культурные барьеры, включая традиционную практику, на пути осуществления права женщин на владение землей и другой собственностью и их права на достаточное жилище, в том числе посредством осуществления права на равное наследование.

21. Специальный докладчик с признательностью отметил, что на семинаре и в его заключениях основное внимание было уделено необходимости установления тесного сотрудничества между механизмами Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД) и правозащитным механизмом Организации Объединенных Наций. Он рассматривает НЕПАД, которое является программой Африканского союза, ориентированной на основные цели ДТР, в качестве важного инструмента институционализации обязательств африканских государств в отношении интеграции прав человека, включая право на достаточное жилище, в их стратегии по сокращению масштабов нищеты. **Он готов в сотрудничестве с другими обладателями мандатов внести вклад в этот процесс посредством разработки основанных на правах человека показателей (см. раздел III.C), которые могли бы оказать поддержку Африканскому механизму коллегиального обзора в рамках НЕПАД. Он призывает также международное сообщество оказывать поддержку подобным национальным или региональным механизмам путем выполнения обязательств в отношении международного сотрудничества в рамках договоров по правам человека, в том числе посредством обеспечения того, чтобы глобальная политика в таких областях, как торговля и задолженность, не подрывали способность развивающихся стран выполнять свои обязательства в области прав человека.**

22. Результаты страновых миссий Специального докладчика и его поездок на места со всей очевидностью свидетельствуют о том, что между правовыми положениями о недискриминации и реальной местной ситуацией в этой области по-прежнему сохраняются значительные расхождения. В 2002 году он изучал жилищное положение меньшинств в Румынии, коренных народов в Мексике и народа, живущего в условиях оккупации в Палестине. Свидетельства, полученные в этих и других местах, прямо указывают на необходимость применения междисциплинарных подходов и проведения дальнейших исследований для осуществления прав на жилище на равной и недискриминационной основе. В то же время в ходе своих поездок он обнаружил определенные случаи использования обнадеживающей передовой практики, такой, как

участие рома в процессе принятия касающихся их решений (Румыния) и деятельность по упорядочению процедуры занятия земель коренными народами вместо их выселения с этих земель (Мексика). **Он будет продолжать сбор данных о различном опыте в области обеспечения недискриминации, а также далее развивать диалог с КЛРД, который он начал в августе 2002 года. Специальный докладчик призывает также государства принять к сведению соответствующие рекомендации договорных органов, в частности Общую рекомендацию XXVII КЛРД, касающуюся дискриминации в отношении рома, и Общую рекомендацию XXIX КЛРД, касающуюся дискриминации на основе родового происхождения, которые содержат конкретные рекомендации по вопросу о праве на жилище.**

II. МЕРЫ ПО ПООЩРЕНИЮ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ

A. Развитие передовой практики

23. В соответствии с резолюциями 2001/28 и 2002/21 Комиссии Специальный докладчик во время своих поездок в страны и осуществления прочей деятельности прилагал особые усилия, направленные на сбор данных и документации по передовой практике в области прав на жилище. **Ввиду незначительного количества ответов, поступивших на эти резолюции, он просит государства направить ему соответствующую информацию.** В некоторых случаях те мероприятия, которые поощрялись в качестве передовой практики в жилищном вопросе и в области населенных пунктов, необязательно могут характеризоваться высоко с точки зрения прав человека или гендерного равенства. **Для того чтобы дать объективную оценку передовой практике, он рекомендует УВКПЧ и ООН-Хабитат: а) разработать вместе с гражданским обществом свод критериев для определения понятия "передавая практика" в области прав на жилище, которые должны в еще большей мере стимулировать представление информации государствами и гражданским обществом; и б) организовать проведение слушаний в рамках гражданского общества, поездки в страны и анализ ситуации на местах, с тем чтобы получить больше данных о конкретных случаях и передовой практике.** Он с интересом отмечает и приветствует запланированную ООН-Хабитат и УВКПЧ работу по созданию базы данных о передовой практике в области прав на жилище в качестве дополнения к базе данных об оптимальной практике ООН-Хабитат (<http://www.bestpractices.org>).

B. Диалог с государствами

24. Специальный докладчик продолжал вести активный диалог как с государствами, так и гражданским обществом, особенно в ситуациях, когда государства не соблюдали соответствующие принципы и нормы в области прав на жилище. Он благодарен тем

организациям гражданского общества, которые представили информацию по случаям, требующим безотлагательного рассмотрения. Он принял меры в отношении некоторых из них и с удовлетворением отмечает, что все соответствующие государства, за исключением Израиля, прислали ему ответы по существу, благодаря которым расширились возможности для постоянного и конструктивного диалога, направленного на нахождение решений.

25. В мае 2002 года вследствие поступления большого числа просьб от групп гражданского общества и отдельных лиц в результате проведения кампаний по принятию срочных мер Специальный докладчик направил письмо правительству Китая относительно разрушения исторических зданий и жилых комплексов в Лхасе (Тибет), а также заявлений о принудительном выселении жителей, главным образом коренных тибетцев. В октябре 2002 года ему пришел ответ от правительства Китая, в котором подробно описывались усилия правительства по внесению поправок в законы и формулированию политики в целях реконструкции находящихся в аварийном состоянии зданий при сохранении их исторической и культурной ценности. Выражая признательность за конструктивный ответ правительства, он отмечает тем не менее необходимость продолжения диалога по данному вопросу и изучения последствий такого законодательства и политики, для осуществления права человека на достаточное жилище. Это имеет особенно важное значение в контексте обязательств государства по МПЭСКП, который Китай ратифицировал в 2002 году.

26. В июле 2002 года Специальный докладчик обратился с призывом о безотлагательных действиях к правительству Пакистана, предложив ему немедленно прекратить разрушение домов и выселение общин, проживающих по берегам реки Лиари в Карачи, над которыми должна быть построена скоростная автомагистраль. 11 июля 2002 года затронутая этим община, которой, как утверждается, не было предложено никакой возможности для проведения консультаций с государственными органами, адекватной компенсации или варианта альтернативного размещения, провела крупномасштабную демонстрацию протеста, в результате которой погиб 13-летний мальчик. В своем ответе правительство городского округа Карачи попыталось разъяснить ситуацию, в том числе в отношении предложенной компенсации, и пригласило Специального докладчика посетить этот район, с тем чтобы он самостоятельно ознакомился с ситуацией. Он надеется получить официальное приглашение от государства и с нетерпением ожидает дальнейших консультаций.

27. В октябре 2002 года Специальный докладчик направил письмо правительству Союзной Республики Югославии относительно якобы имевших место угроз выселить общину рома в Белграде, в котором он обратил внимание правительства на

соответствующие руководящие положения и нормативное толкование международных договоров договорными органами, в частности на Замечания общего порядка № 4 и № 7 КЭСКП и Общую рекомендацию XXVII КЛРД, касающуюся дискриминации в отношении рома. После этого правительство запросило объяснение у местных органов власти, а затем информировало также Специального докладчика о правовых мерах, принятых правительством в отношении местных органов власти в соответствии с положениями национального и международного права.

28. Требование об ограничении объема настоящего доклада не позволяет привести более подробные резюме этих и других случаев; тем не менее полный текст переписки имеется в качестве справочной информации в УВКПЧ. Исходя из всей представленной Специальному докладчику информации, становится очевидным, что во всем мире наблюдается расширение масштабов принудительных выселений. В этой связи **Специальный докладчик просит Комиссию позволить ему более целенаправленно изыскивать, получать и отвечать на информацию по всем аспектам осуществления права на достаточное жилище, в частности ввиду срочной необходимости искоренения бездомности и предотвращения принудительных выселений.**

29. Специальный докладчик с признательностью отмечает открытость и общую готовность к сотрудничеству с ним соответствующих правительств, однако с сожалением констатирует отсутствие до сих пор сотрудничества со стороны Израиля по той части его мандата, которая касается разрушения домов на оккупированной палестинской территории. До сих пор от данного правительства им не получено ответов или информации по существу в связи с докладом о его посещении этих территорий (E/CN.4/2003/5/Add.1). Несмотря на призыв Комиссии, Израиль не сотрудничал ни с одной из официальных миссий, организованных им или другими специальными докладчиками, что фактически лишает их возможности получения доступа к информации из первых рук от всех соответствующих сторон. Это порождает обеспокоенность по поводу приверженности государства-участника цели и принципам специальных механизмов, учрежденных Комиссией. Остается надежда, что правительство Израиля будет сотрудничать в будущем со всеми специальными докладчиками при осуществлении ими своих мандатов.

30. Тем временем Специальный докладчик по-прежнему испытывает серьезную обеспокоенность в связи с ухудшением жилищных условий и условий жизни на оккупированной палестинской территории. В августе 2002 года он выступил перед Межучрежденческим постоянным комитетом, созданным Управлением по координации гуманитарной деятельности (УКГД) накануне поездки Личного представителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам Катрин Бертини на оккупированные

территории. Доклад Специального докладчика был использован также в работе УВКПД и ООН-Хабитат по дальнейшей оценке тяжелейшего положения палестинцев, дома которых сносятся или находятся под постоянной угрозой сноса. Последствия подобных сносов и лишения собственности особенно тяжелы для палестинских женщин и детей, о положении которых он сообщил в мае 2002 года Комитету по правам ребенка (КПР). **В своей будущей работе во всех уголках мира Специальный докладчик намерен уделять повышенное внимание, в том числе посредством разработки критериев оценки⁹, вопросу о материальных, психологических и социальных последствиях таких нарушений прав на жилище для женщин и детей.**

С. Сотрудничество с учреждениями системы Организации Объединенных Наций

31. С момента утверждения мандата Специального докладчика в 2000 году УВКПЧ и другие учреждения системы Организации Объединенных Наций стали уделять все больше внимания вопросам прав на жилище. Он внимательно следил за работой ООН-Хабитат - основного органа Организации Объединенных Наций, отвечающего за вопросы жилья и населенных пунктов, и участвовал в работе Комиссии по населенным пунктам, комитета по обзору и подготовке сессии "Стамбул+5" в 2001 году, а также первого совещания Всемирного форума по проблемам городов в 2002 году. Он принимал также участие в заседаниях нескольких групп экспертов¹⁰ и мероприятиях, организованных ООН-Хабитат, и подготовил рекомендации в целях включения прав, имеющих отношение к его мандату, в рамки осуществляемой политики, программ и деятельности, в том числе по гендерным вопросам и мониторинга реализации целей ДТР, касающихся ликвидации трущоб (см. раздел III.C ниже). Он выражает особую признательность за советы и руководящие указания Директора-исполнителя ООН-Хабитат и рассчитывает на дальнейшее укрепление этого сотрудничества.

32. Важной инициативой в этой связи стало начало осуществления в 2002 году УВКПЧ и ООН-Хабитат, получившими мандаты от своих соответствующих управляющих органов, Программы Организации Объединенных Наций по правам на жилище (ППЖООН). Эта Программа имеет пять направлений работы: а) защита прав, пропагандистская деятельность и обмен опытом с партнерами; б) поддержка правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций в области прав на жилище; в) отслеживание и оценка прогресса в осуществлении прав на жилище; г) проведение исследований и анализов по вопросам, касающимся прав на жилище; и е) укрепление потенциала и учебная подготовка в целях мониторинга и осуществления прав на жилище. Специальный докладчик отмечает усилия обоих учреждений и достигнутый ими прогресс, несмотря на наличие у них скромных ресурсов.

Специальный докладчик призывает ООН-Хабитат и впредь вносить предметный вклад в работу договорных органов и соответствующих специальных механизмов, а также оказывать содействие государствам и другим заинтересованным сторонам в осуществлении последующих мероприятий по реализации соответствующих заключительных замечаний и рекомендаций. Он настоятельно призывает также государства оказать необходимую поддержку эффективному осуществлению ППЖООН.

33. Специальный докладчик продолжал также вести диалог с другими учреждениями Организации Объединенных Наций для изучения возможностей сотрудничества с точки зрения включения прав, имеющих отношение к его мандату, в их программы и деятельность, ориентированные на улучшение жилищных условий и условий жизни бедных слоев населения, женщин и детей, коренных народов, беженцев и внутренних перемещенных лиц. С этой целью УВКПЧ организовало для Специального докладчика межучрежденческое совещание, состоявшееся в ноябре 2000 года в Женеве, а в августе 2002 года - ряд совещаний с соответствующими учреждениями, находящимися в Нью-Йорке. Кроме того, в августе 2002 года его пригласил для консультирования Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры по проблемам включения прав человека в разрабатываемую ЮНЕСКО стратегию по сокращению масштабов нищеты. **Специальный докладчик особенно рассчитывает на тесную совместную работу с ЮНЕСКО по теме детей¹² как главного вопроса его предстоящего доклада, с ЮНИФЕМ - в связи с уже проводимым им исследованием, посвященным проблеме женщин и достаточного жилища, а также с УВКБ и УКГД по теме насильственного выселения, перемещения и других чрезвычайных ситуаций.**

D. Действия гражданского общества

34. Работа с группами гражданского общества является для Специального докладчика источником вдохновения и большим стимулом. Гражданское общество играет важную роль в мобилизации поддержки осуществления прав на жилище и в отслеживании тенденций в этой области (см. раздел III.C ниже). Он выражает признательность за их неустанную работу по направлению ему информации и призывов к незамедлительным действиям, а также за помощь, оказанную ему во время его поездок в страны и на глобальных конференциях. **Он настоятельно призывает правительства, которые еще не сделали этого, признать и уважать ключевую и конструктивную роль гражданского общества в обеспечении гарантий прав на жилище для всех.**

35. Часть пропагандистской работы Специального докладчика заключалась в оказании содействия инициативам групп гражданского общества и активном сотрудничестве с ними по различным аспектам прав на жилище, включая участие в таких международных форумах, как Всемирный социальный форум, Азиатский социальный форум и Форум гражданского общества в рамках ВВУР. **Специальный докладчик намеревается продолжить развитие основ для сотрудничества с несколькими заинтересованными НПО, такими, как организация "Международная амнистия", Американская ассоциация содействия развитию науки, Комитет защиты прав женщин в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, ФИАН - Сеть распространения информации и действий по вопросам продовольствия, Международная федерация лиг по правам человека, Центр по глобальным проблемам Юга, Международная коалиция Хабитат, Комиссия Хуайжоу, Организация по наблюдению за соблюдением прав человека, Международный комитет НПО по правам человека в области торговли и инвестиций, Всемирная организация против пыток, организация "Права и демократия", Социальный патруль, "Соушал Уотч", Центр документации по правам человека Южной Азии и Южноазиатский институт по вопросам образования в области прав человека, в ряде приоритетных областей, включая**

а) мониторинг и представление информации о требующих безотлагательного рассмотрения случаях и передовой практике; б) изучение последствий глобализации для прав на жилище и других связанных с ними прав; в) женщины и достаточное жилище; г) подготовка кадров; и д) разработка программ по вопросам образования в области прав человека.

Е. Сотрудничество с договорными органами и другими специальными механизмами

36. В соответствии с предложениями, содержащимися в его первом докладе и поддержанными Комиссией в ее резолюциях 2001/28 и 2002/21, Специальный докладчик выделял много времени и ресурсов для укрепления сотрудничества с соответствующими договорными органами и другими докладчиками, представителями и независимыми экспертами. С момента его назначения в 2000 году он вел регулярный диалог с КЭСКИ и КИП, а в 2002 году установил такие же тесные контакты с КЛДЖ и КЛРД. Благодаря этим процессам открылись новые возможности для активизации сотрудничества в ряде областей. В области пропагандистско-просветительской работы КЭСКИ и КИП приняли заявления в адрес форума "Стамбул+5" с призывом обратить внимание на вопрос о праве на достаточное жилище. Специальный докладчик и Председатель КЭСКИ провели также с этой целью совместную пресс-конференцию на форуме "Стамбул+5". В области нормативной деятельности Специальный докладчик способствовал подготовке Замечания общего порядка КЭСКИ по праву на воду. Он принял участие в проведенных КЭСКИ

днях общих дискуссий и внес свой вклад в организацию этих мероприятий, посвященных таким вопросам, как право на воду, равные права мужчин и женщин на осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, экономические, социальные и культурные права в деятельности международных учреждений в целях развития, а также в проведенных КПП днях, посвященных роли частного сектора в качестве поставщика услуг. Кроме того, во время его поездок в страны предпринимались целенаправленные усилия для поощрения осуществления соответствующих замечаний и рекомендаций общего характера, а также для оценки последствий соответствующих заключительных замечаний, принятых этими договорными органами.

37. Кроме того, он обсудил взаимодополняющие положения своего мандата и возможные области сотрудничества с другими тематическими специальными докладчиками и независимыми экспертами Комиссии и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Специальный докладчик выпустил совместные обращения и коммюнике с несколькими из них, а также принял участие в совместных обсуждениях группами экспертов таких тем, как права человека и глобализация, охрана окружающей среды, дискриминация и права лиц африканского происхождения.

38. **В рамках дальнейшего развития сотрудничества с договорными органами и другими специальными докладчиками и получения от них консультативной помощи Специальный докладчик будет обращать особое внимание на следующие вопросы:**

- а) права женщин на достаточное жилище (с КЛДЖ);**
- б) дальнейшая разработка руководящих положений по предотвращению дискриминации и сегрегации в жилищном секторе и в сфере общественных услуг (с КЛРД);**
- с) принудительные выселения и разрушение домов (с КПП);**
- д) обсуждение с КЭСКИ вопроса о разработке руководящих принципов, а также вопросов, требующих мониторинга;**
- е) дальнейшее развитие на основе Замечаний общего порядка 4 и 7 КЭСКИ концепции "достаточности" и "основного содержания" права на достаточное жилище;**
- ф) сотрудничество со специальными докладчиками по правам на здоровье, достаточное питание, а также водоснабжение и санитарии, особенно в контексте осуществления целей ДТР;**
- и г) сотрудничество с другими специальными докладчиками по экономическим, социальным и культурным правам в целях оценки последствий глобализации и политики приватизации, включая ведущиеся переговоры по Генеральному соглашению о торговле услугами (ГАТС) и формирующиеся торговые механизмы, такие, как Зона свободной торговли Американского континента, для реализации соответствующих прав.**

III. ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

A. Право на водоснабжение и санитарию

39. В своих предыдущих докладах, представленных Комиссии и на глобальных конференциях, Специальный докладчик заявлял о важном значении для его мандата права на водоснабжение как предпосылки для осуществления права на достаточное жилище. В мире более 1,2 млрд. человек до сих пор не имеют доступа к безопасной питьевой воде, а 2,4 млрд. человек - к надлежащим услугам санитарии. Согласно данным ООН-ХАБИТАТ, за последнее десятилетие число городских жителей, не имеющих доступа к безопасной воде, увеличилось более чем в два раза, а именно с 56 млн. человек в 1990 году до беспрецедентной цифры 118 млн. человек в 2000 году. Еще более серьезной проблемой является то, что, согласно оценкам, в три раза больше людей живут, не имея доступа даже к элементарным услугам санитарии.

40. Согласно задаче 10 цели 7 ДТР государства взяли на себя обязательство сократить вдвое к 2015 году долю населения, не имеющего стабильного доступа к безопасной питьевой воде. Эта задача тесно связана с другими задачами ДТР, касающимися проблем нищеты, питания, здоровья и жилища. Хотя в прошлом проблеме санитарии уделялось меньше внимания, она является важным компонентом права на достаточное жилище и связана с другими правами, включая право на жизнь, здоровье, питание, безопасность и образование. Отрядным событием стала недавняя постановка новой задачи, согласованной на ВВУР, по сокращению вдвое к 2015 году доли населения, не имеющего доступа к санитарии.

41. Недостаточное водоснабжение или полное отсутствие доступа к воде имеет особенно пагубные последствия для женщин и детей. Согласно оценкам ЮНИСЕФ, 2,2 млн. человек, главным образом дети моложе пяти лет, умирают ежегодно в развивающихся странах из-за болезней, связанных с отсутствием доступа к безопасной питьевой воде, неадекватной санитарией и плохой гигиеной¹⁴. При отсутствии нормального водоснабжения женщинам и детям нередко приходится затрачивать огромное количество времени на добывание воды. Отсутствие надлежащего водоснабжения в сельских районах образует порочный круг, связанный с более низкой урожайностью сельскохозяйственных культур, необходимых для пропитания и получения дохода, в результате чего увеличиваются масштабы нищеты. Это имеет разрушительные последствия для их здоровья, безопасности и образования.

42. Отсутствие доступа к услугам санитарии сказывается как на мужчинах, так и женщинах, однако потребности и запросы в области санитарии являются разными у

мужчин и женщин. Женщины имеют особые потребности и проблемы, связанные с личной жизнью, достоинством и личной безопасностью. Отсутствие возможностей санитарии в домашних условиях может вынуждать женщин и девочек пользоваться отдаленными от дома местами, в результате чего они подвергаются риску сексуального надругательства. Результаты исследований свидетельствуют также о том, что доступ к услугам санитарии нередко зависит от пола главы домашнего хозяйства; например, в Найроби 9,2% домашних хозяйств возглавляемых женщинами, для отправления естественных надобностей "ходят на природу", в то время как у домашних хозяйств, возглавляемых мужчинами, этот показатель снижается до 2,2%¹⁵.

43. Учитывая насущное и важное значение проблем водоснабжения и санитарии в глобальном масштабе, Специальный докладчик признает, что принятие КЭСКИ в ноябре 2002 года Замечания общего порядка № 15 по праву на воду (E/C.12/2002/11) является веховым событием в деле обеспечения более широкого понимания сути экономических, социальных и культурных прав, включая право на достаточное жилище. Исходя из той же статьи Пакта, в которой закрепляется право на достаточное жилище, Замечание общего порядка подтверждает право на воду в качестве неотъемлемого права на достойную жизнь человека и условия осуществления других прав человека, в частности прав на питание, здоровье и жилище.

44. Так же как и в других Замечаниях общего порядка, в Замечании № 15 разъясняются обязательства государств-участников и международные обязательства. Очевидным обязательством государств, указанным в Замечании общего порядка, является обязательство по обеспечению следующего: "Никакое домашнее хозяйство не должно лишаться права на доступ к воде в силу своего жилищного или земельного статуса" и "Жители обездоленных городских районов, включая обитателей стихийных поселений и бездомных [должны] име[ть] доступ к надлежащим образом обустроенным объектам водоснабжения" (пункт 16 с)). В плане международных обязательств Замечание общего порядка устанавливает нормативный критерий воды "...не только в качестве экономического, но и в качестве социального и культурного блага" (пункт 11), и служит руководством для государств и международных организаций по разработке политики, соответствующей их обязательству по Пакту. Замечание общего порядка содержит также определения понятий наличия, качества и доступности как трех компонентов адекватности права на воду, которые в свою очередь имеют исключительно важное значение для понимания целостности права на жилище (пункт 12).

45. В своем втором докладе Специальный докладчик подробно изложил негативные последствия приватизации водных ресурсов для бедных слоев населения и их права на достаточное жилище (E/CN.4/2002/59, раздел II.B). Из этого доклада и прочих

аналитических работ¹⁶ по этой теме можно извлечь три урока: а) фокусирование внимания частных операторов на извлечении прибыли и возмещении издержек нередко ведет к повышению пользовательской платы и потере рабочих мест; б) приватизация как таковая не улучшает условий доступа бедных слоев населения к основным услугам, а скорее приводит к ухудшению этого доступа; и с) приватизация может приводить к ослаблению подотчетности и контроля на местном уровне за общественными ресурсами и всеобщим достоянием. Политика глобализации, как правило, способствует приватизации прав человека, таких, как право на воду, нередко приводя к нарушениям прав бедных слоев населения, и требует пристального внимания на предмет оценки ее последствий для права на достаточное жилище¹⁷.

46. Специальный докладчик настоятельно призывает государства принять к сведению содержание Замечания общего порядка № 15 и, в соответствии с резолюцией 2002/21, обеспечить полную реализацию права на жилище, включая право на воду, уделяя при этом особое внимание лицам, чаще всего женщинам и детям, и общинам, живущим в условиях крайней нищеты. Он настоятельно призывает государства в соответствии с их обязательствами, изложенными в данном Замечании общего порядка, отказаться от расширения сферы действия любых соглашений, таких, как ГАТС, которое ведет к допуску крупных корпораций к предоставлению и приватизации коммунальных услуг, имеющих исключительно важное значение для реализации права на достаточное жилище и других прав. В соответствии с просьбой КПП он будет продолжать свою работу по изучению последствий приватизации¹⁸ и осветит этот вопрос в своем следующем докладе, в котором главное внимание будет уделено вопросу о детях и правах на жилище.

В. Новаторские местные меры реагирования на глобализацию: опыт городов в регионе Общего рынка Южного конуса (МЕРКОСУР)

47. На протяжении всего срока действия его мандата Специальный докладчик продолжал работу по изучению связей между процессом глобализации и реализацией права на достаточное жилище и других соответствующих прав, а также пытался подготовить план исследований по этой теме¹⁹. Хотя до сих пор на международном уровне продолжают вестись споры о том, какие выгоды бедным может принести глобализация, очевидно, что для этого требуется активное вмешательство на местном, национальном и международном уровнях. Ввиду уже происходящего ухудшения условий жизни большинства бедных общин в городах и сельских районах местные органы власти и организации гражданского общества во всем мире пытаются выработать альтернативные подходы к проблемам городского развития и управления, с тем чтобы защитить своих наиболее уязвимых граждан от негативных последствий глобализации²⁰.

Примеры использования новаторских подходов, направленных на улучшение жилищных условий и условий жизни бедных групп населения, можно найти в городах, применяющих практику совместного формирования бюджета или децентрализации системы управления и принятия решений в рамках демократических процессов.

48. С 2002 года Специальный докладчик занимается изучением новаторских методов организации городского хозяйства и управления в условиях глобализации в городах региона МЕРКОСУР (Монтевидео, Уругвай; Порту-Алегри, Бразилия; Росарио, Аргентина) с использованием передовых подходов в области жилищного строительства и организации населенных пунктов, которые соответствуют нормам и принципам прав человека²¹. Несмотря на значительные различия в их экономических, политических и социальных условиях, эти муниципалитеты обрели известность благодаря своим настойчивым и в основном эффективным усилиям, направленным на сведение к минимуму разрывов в уровнях социального обеспечения между разными городскими кварталами и социальными группами посредством проведения политики в интересах бедных и совместного формирования бюджетов.

49. В Порту-Алегри городские жители и должностные лица заявляют, что система совместного формирования бюджета не только привела к явному изменению условий жизни, но и, что более важно, расширила возможности осуществления своих прав бедными слоями населения. В Монтевидео политика и программы, принятые городскими властями в интересах бедных при отсутствии поддержки со стороны центрального правительства и вопреки снижению экономической активности, привели к ликвидации колоссальных разрывов между группами населения с низким уровнем дохода и остальной частью городского населения, включая: обеспечение охвата услугами санитарии более 90% жителей; обеспечение услугами общественного транспорта всех периферийных районов города; приобретение более 220 гектаров городских земель в центральных районах и их выделение под строительство домов для лиц с низким уровнем дохода; а также создание банков, предоставляющих дешевые услуги, и центров технической помощи. Город Росарио объявил себя "городом прав человека" и заявил о своей приверженности открытости, транспарентности и подотчетности²². Деятельность правительства города контролируется комитетом граждан, который постоянно рассматривает обязательства Росарио по международному праву, выносит рекомендации в отношении необходимых мер и организует учебную подготовку в области прав человека.

50. Такого рода примеры передовой практики и практических подходов к реализации прав на жилище можно найти и в других регионах мира. **В целях дальнейшей оптимизации ориентированной на права человека политики развития городских и**

сельских районов и управления в контексте глобализации Специальный докладчик рекомендует УВКПЧ и ООН-Хабитат организовать совещание группы экспертов.

С. Разработка ориентированных на права человека показателей и средств мониторинга

51. Разработка практической методической основы для реализации права на достаточное жилище неразрывно связана с вопросом о разработке показателей и методов мониторинга и оценки процесса развития с точки зрения защиты прав. Потребность в подобных показателях и средствах мониторинга стала еще более очевидной в связи с принятием целей ДТР. Разработка основанных на правах показателей и средств мониторинга могла бы внести вклад как в более эффективное осуществление целей ДТР, так и в реализацию соответствующих прав человека.

52. Одна из задач ДТР, имеющая отношение к праву на достаточное жилище, касается проблемы трущоб: "К 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионам обитателей трущоб". Реализация этой задачи должна контролироваться при помощи таких показателей, как: а) доля населения, имеющего доступ к улучшенным канализационным системам; и б) доля населения с гарантированным правом на владение жильем²³. В мире, где существуют значительные различия между странами с точки зрения общего понимания того, что представляют собой "трущобы", или определения термина "гарантированное право на владение жильем", опора на два вышеуказанных показателя в целях мониторинга качества жизни обитателей трущоб может иметь ограничительный или недостаточный характер. Признавая данную проблему, ООН-Хабитат созвала в октябре 2002 года совещание группы экспертов по городским показателям для преодоления некоторых из этих трудностей, в котором участвовали как Специальный докладчик, так и УВКПЧ.

53. Цели ДТР являются важными критериями реализации соответствующих прав. В этой связи цели и принципы ДТР не следует толковать в узком смысле, а следует рассматривать в качестве средства учета нормативного содержания прав и содействия всеобщему осуществлению всех прав человека. Если рассматривать ситуацию под этим углом зрения, то можно внести несколько предварительных предложений по улучшению существующих показателей с точки зрения защиты прав в целях обеспечения более эффективной реализации и мониторинга задачи 11 ДТР, касающейся обитателей трущоб.

54. Во-первых, гарантированное право на владение жильем следует рассматривать как включающее в себя право всех лиц и групп на действенную правовую защиту государства от выселения. Гарантированное право на владение жильем следует оценивать исходя из:

наличия эффективных национальных положений и средств правовой защиты от принудительного выселения; осуществления женщинами их равного права на гарантированное владение жильем; представлений (на уровне населенного пункта/района трущоб) о гарантированном праве на владение жильем; и данных о лицах, пострадавших от принудительных выселений за последние пять лет на национальном и городском уровнях. Вместе с тем следует отметить далее, что защита правовых гарантий владения неотделима от других элементов права на достаточное жилище, включая право на свободу от лишения собственности и/или от принудительного выселения.

55. Во-вторых, важно определить и разработать подходящие показатели, которые контекстуально соответствуют мониторингу задач ДТР и их определенных составных элементов. Таким образом, в зависимости от конкретных характеристик трущоб в данной стране поставленную задачу ДТР можно осуществлять посредством мониторинга отдельных или всех определенных характеристик трущоб. В некоторых случаях при этом следует учитывать внешние характеристики, такие, как расположение вблизи опасного объекта. Эта гибкость при выборе значимых и контекстуально подходящих показателей может оказаться исключительно важной для успешного осуществления целей ДТР.

56. И наконец, не менее важно, чтобы подобные показатели отражали принципы и концепции прав человека, лежащие в основе процесса развития, такие, как подотчетность, недискриминация, верховенство закона, гендерное равенство и прогрессивная реализация экономических, социальных и культурных прав. Применение принципов прав человека требует усилий для установления четкой связи между лицом (лицами), на которое (которых) возложены обязанности, и его (их) действиями, с одной стороны, и соответствующими целями по прогрессивной реализации конкретного права человека, с другой стороны. Кроме того, для этого требуется, чтобы выбранные показатели были объективными и поддавались количественному определению, улавливались в базах данных и, следовательно, могли быть объектом мониторинга. Таким образом, в контексте задачи ДТР, касающейся трущоб, возникает необходимость в определении показателей по каждому из выявленных компонентов трущоб, которые увязывают конкретный инструмент политики государства (например, прогресс в предоставлении обустроенных участков земли государством или доля населения, охваченная муниципальной канализационной системой) с теми рубежами, которые должны быть достигнуты на протяжении текущего и следующего десятилетия для реализации поставленной на 2020 год цели.

57. Для разработки показателей, отражающих концепцию подотчетности, потребуются исходные оценочные критерии, показатели процессов и достигнутых результатов в деле реализации составляющих элементов права на достаточное жилище. Исходные

показатели - это показатели, которые отражают наличие основных институциональных механизмов, и необходимых непосредственных средств для реализации данного права, включая ратификацию соответствующих международных договоров и их отражение в национальном законодательстве, а также существование официальных и неофициальных учреждений для их защиты. Показатели результатов включают в себя отдельные и коллективные достижения, которые отражают прогресс в реализации прав человека в данном контексте. Показатели процессов важны, потому что они отражают преобразование имеющихся средств (исходные элементы) в желаемые результаты и одновременно показывают демократическую значимость усилий по реализации данного права. Расчеты и регистрация показателей процессов помогают также в проведении оценки и сравнительного анализа для определения вариантов решений.

58. Интеграция концепции прогрессивной реализации подразумевает, что достижение результатов, соотносящихся с основанным на правах человека процессом развития, должна соответствовать минимальному основному содержанию права на достаточное жилище. В этой связи прогрессивная реализация требует, чтобы выбранные показатели определяли не только цели для реализации этого права, но и рубежи на пути достижения этих целей. Эти рубежи, увязанные со стратегией развития, могут быть затем использованы для периодической оценки хода данного процесса.

59. Принцип недискриминации требует не только того, чтобы в процессе развития применялись критерии равенства по всем аспектам, но и того, чтобы допускались специальные позитивные меры для решения проблем уязвимости и неравенства, затрагивающих маргинализированные социальные группы²⁴. Учет этого параметра требует, чтобы определенные показатели отражали соответствующие достижения по различным группам населения. Это предполагает дезагрегирование данных по признаку пола, по регионам (сельская местность - город), внутринациональным административным единицам, группам населения и профессиональным группам, по признаку религии, расы, происхождения или иным социальным признакам. Таким образом, для задач ДТР в отношении трущоб, например, было бы желательно предусмотреть, чтобы в данных по гарантиям владения жильем указывались пол, а также социальные и религиозные меньшинства..

60. Одной из новаторских инициатив по определению и разработке ориентированных на права человека показателей для мониторинга реализации права на достаточное жилище, стала подготовка Пособия по мониторингу осуществления прав на жилище и землю, Сетью по осуществлению прав на жилище и землю Международной коалиции Хабитат в сотрудничестве со Специальным докладчиком и на основе широких консультаций с гражданским обществом. Оно предназначено для обеспечения более всеобъемлющего и

соответствующего интересам общин контрольного инструментария для оценки реализации или нарушений прав на жилище и землю.

61. В этом пособии определены 14 элементов права человека на жилище, вытекающих из обязательств по международным договорам и других общепринятых норм, составляющих основу методологии, которая может применяться для оценки реализации права человека на достаточное жилище²⁵:

1. Гарантии прав на владение или пользование жильем.
2. Общественные блага и услуги.
3. Экологические блага и услуги (включая землю и водные ресурсы).
4. Доступность по средствам (включая доступ к финансированию).
5. Приемлемость для проживания.
6. Доступность (физическая).
7. Местоположение.
8. Приемлемость с культурной точки зрения.
9. Защищенность от лишения собственности.
10. Информация, потенциал и укрепление потенциала.
11. Участие и самовыражение.
12. Расселение.
13. Чистая окружающая среда.
14. Безопасность (физическая) и неприкосновенность частной жизни.

По каждому из этих элементов в пособии дается матрица для всеобъемлющего охвата материальных и нематериальных аспектов оценки осуществления права, определения правообладателей и ответственных лиц, а также последствий нарушения на основе следующих компонентов: а) ключевых принципов, норм и стандартов в области прав человека (самоопределение, недискриминация, верховенство закона, гендерное равенство и прогрессивная реализация); б) правовых гарантий, предусмотренных конституционными положениями и международными договорами, ратифицированными данным государством; и с) прочих условий с местной спецификой. В случаях нарушений таких, как разрушение или снос домов, в пособии предусматривается "матрица потерь" для количественного определения материальных и нематериальных потерь, являющихся следствием подобных действий. И наконец, в пособии предлагается набор действий в рамках правовой защиты, которые могут быть предприняты для реализации этого права.

62. Специальный доНАССРкладчик считает, что четкий учет основных положений и концепций в области прав человека, которые соотносятся с существующими

обязательствами государств в соответствии с договорами по правам человека, мог бы форсировать и облегчить осуществление ДТР. Докладчик будет содействовать уточнению и дальнейшей разработке подобных концепций и необходимой интеграции обязательных положений по правам человека. Он будет также по-прежнему призывать государства, учреждения системы Организации Объединенных Наций и международные организации к обращению и интеграции прав человека при разработке показателей и критериев, которые необходимы для осуществления и мониторинга ДТР. Он весьма заинтересован также в продолжении работы с КЭСКИП и другими специальными докладчиками по этому вопросу и призывает УВКПЧ и ООН-Хабитат оказать поддержку их работе в рамках ПШЖООН.

D. Право инвалидов на достаточное жилище

63. В соответствии с принципом недискриминации в области прав человека обладателями прав считаются все люди, включая инвалидов. По оценкам Организации Объединенных Наций, более 600 млн. человек, или приблизительно 10% населения мира, имеют определенный тип инвалидности. В Замечании общего порядка № 4 КЭСКИП по праву на достаточное жилище предусматривается, что группы, находящиеся в неблагоприятном положении, включая инвалидов, должны получить полный и устойчивый доступ к адекватному жилому фонду и что жилищное право и политика в области жилья должны в полной мере принимать во внимание особые потребности этих групп в отношении жилья (пункт 8 e)). В Повестке дня Хабитат 33 из 241 пункта посвящены инвалидам. Инвалиды должны иметь доступ к жилью не только с физической и экономической точек зрения; они должны также в полной мере участвовать в жизни своей общины. Примечательно, что в Замечании общего порядка № 5 КЭСКИП подтверждается, что право на достаточное жилище включает в себя аспект его доступности для инвалидов²⁷.

64. Нормативные основы в области прав человека наряду с принятыми Организацией Объединенных Наций Стандартными правилами обеспечения равных возможностей для инвалидов являются весьма полезным руководством для разработки жилищной политики и программ во всем мире, способствующих созданию более справедливого для всех общества. В этой связи Специальный докладчик приветствует принятие резолюции 56/168 Генеральной Ассамблеи, учреждающей Специальный комитет для рассмотрения предложений относительно всеобъемлющей и единой конвенции о поощрении и защите прав и достоинства инвалидов. Он внимательно и с интересом следит за работой Специального комитета, который созвал свою первую сессию в августе 2002 года, и готов внести вклад в его работу. **Согласно соответствующим резолюциям**

Комиссии, последней из которых является резолюция 2002/61, Специальный докладчик в своей дальнейшей работе, в том числе в ходе поездок в страны и при изучении передовой практики, будет уделять особое внимание, а также будет заострять внимание на всех формах инвалидности, являющихся следствием конфликтов, насилия, принудительного выселения, лишения собственности и других нарушений прав на жилище.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

65. На этом исключительно важном этапе действия его мандата Специальный докладчик попытался дать всеобъемлющий обзор той работы, которая была проделана с момента его назначения, и высветил возникающие проблемы, которые требуют внимания со стороны Комиссии и всемирного правозащитного сообщества. Стремясь получить дальнейшие указания, Специальный докладчик рекомендует Комиссии:

- a) твердо признать право человека на достаточное жилище, исходя из его толкования договорными органами и признания в Повестке дня Хабитат, а также сообразно с другими экономическими, социальными и культурными правами, особенно с правом на питание, которое вытекает из той же статьи Пакта и было подтверждено в итоговых документах последних глобальных конференций;
- b) просить Специального докладчика изыскивать, получать и реагировать на информацию по всем аспектам реализации права на достаточное жилище, включая насущную необходимость искоренения бездомности и предотвращения принудительных выселений;
- c) настоятельно призвать государства представлять Специальному докладчику соответствующую информацию о различном опыте, включая передовую практику, в частности в отношении права на недискриминацию, согласно соответствующим резолюциям Комиссии и в качестве ответа на предыдущие доклады Специального докладчика;
- d) настоятельно призвать государства оказывать необходимую поддержку ППЖООН;
- e) просить УВКПЧ организовать в сотрудничестве с соответствующими договорными органами совещание группы экспертов для дальнейшей разработки руководящих принципов политики в целях предупреждения дискриминации и

сегрегации в жилищном секторе и секторе коммунальных услуг, как это было предложено во втором докладе Специального докладчика;

f) просить УВКПЧ и ООН-Хабитат совместно разработать при участии гражданского общества критерии и базу данных по передовой практике в отношении прав на жилище;

g) призвать государства, учреждения системы Организации Объединенных Наций и международные организации к дальнейшему включению аспектов прав человека в систему осуществления и мониторинга реализации соответствующих целей ДТР и итоговых документов крупных конференций и, в частности, призвать с этой целью УВКПЧ, ООН-Хабитат, ЮНИФЕМ и ЮНИСЕФ к дальнейшей разработке основанных на правах человека показателей и средств мониторинга;

h) призвать Комиссию по устойчивому развитию и ее секретариат включить вопрос о праве на достаточное жилище в рамки тем ВЭЗСБ при осуществлении последующей работы по реализации решений ВВУР;

i) призвать ООН-Хабитат к дальнейшему включению прав человека в свою работу и к поощрению и поддержке работы Специального докладчика и соответствующих договорных органов, в том числе по вопросам обеспечения гарантий владения жильем и гарантий от принудительного выселения, в соответствии с рекомендациями Всемирного городского форума;

j) просить Специального докладчика сфокусировать внимание на вопросах, касающихся водоснабжения и санитарии, включая их гендерные аспекты, и сотрудничать в этой связи с другими специальными докладчиками, соответствующими договорными органами и учреждениями Организации Объединенных Наций;

k) просить Специального докладчика дополнительно обратить особое внимание на проблемы инвалидности и содействовать работе Специального комитета по всеобъемлющей и единой международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов;

l) просить Специального докладчика представлять доклады также Генеральной Ассамблее и соответствующим функциональным комиссиям Экономического и Социального Совета.

Примечания

- ¹ Заявления Специального докладчика на этих конференциях имеются по адресу <http://www.unhchr.ch/housing>.
- ² Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 19.
- ³ A/CONF.199/20, приложение, пункт 8.
- ⁴ Резолюция S-25/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 45.
- ⁵ См., например, UN-Habitat/OHCHR, *Housing Rights Legislation: Review of International and National Legal Instruments*, Найроби, 2002 год.
- ⁶ См. UN-Habitat, *Rights and Reality: Are Women's Equal Rights to Land, Housing and Property Implemented in Africa?* (HS/667/02E)
- ⁷ HR/NB/SEM.2/2002/BR.9.
- ⁸ См. E/CN.4/2003/18/Add.2.
- ⁹ См. раздел III.C настоящего доклада и "матрицу потерь в результате сноса домов", разработанную в сотрудничестве Сетью по вопросам прав на жилище и землю Международной коалиции Хабитат - Ближний Восток/Северная Африка, по адресу: <http://www.hic-mena.org>.
- ¹⁰ Включая совещание группы экспертов по городским показателям, октябрь 2002 года, и совещание группы экспертов по гендерным проблемам и проблемам женщин в населенных пунктах, февраль 2003 года.
- ¹¹ <http://www.unhabitat.org/unhrp>.
- ¹² Специальный докладчик принял участие в подготовке публикации Научно-исследовательского центра ЮНИСЕФ "Инноченти", озаглавленной *Poverty and Exclusion among Urban Children* (имеется по адресу: <http://www.unicef.icdc.org/publications>).
- ¹³ См., например, документ A/57/230, пункт 108.

- ¹⁴ См. информацию о деятельности ЮНИСЕФ в области водоснабжения, охраны окружающей среды и санитарии по адресу:
<http://www.unicef.org/programme/wes/weshm.htm>.
- ¹⁵ Данные, собранные Институтом Мазингира (Найроби) для исследования по вопросу о женщинах и праве на достаточное жилище, подготовленного Специальным докладчиком (E/CN.4/2003/55).
- ¹⁶ См., например, *Social Watch Report 2003: the citizens report on the quality of life in the world*, имеется по адресу: <http://www.socialwatch.org>.
- ¹⁷ Ответы на глобальное обследование по вопросу о праве на достаточное жилище и доступе к основным услугам, проведенное организацией "Социальный патруль" (<http://www.socialalert.org>) для Специального докладчика, в основном подтвердили это.
- ¹⁸ Заключение дня общей дискуссии по теме "Частный сектор в качестве поставщика услуг и его роль в деле осуществления прав ребенка", проведенного КПП 20 сентября 2002 года во время его тридцать первой сессии.
- ¹⁹ См. E/CN.4/2001/51, раздел II.A; и E/CN.4/2002/59, раздел II.B.
- ²⁰ См., например, Хартию Порту-Алегри, принятую более чем 50 мэрами из разных стран мира на Всемирном социальном форуме, а также текущую деятельность гражданского общества по разработке всемирной хартии по правам городов.
- ²¹ Резюме этих исследований будут помещены в виде рабочих дискуссионных документов по адресу: <http://www.unhchr.ch/housing>. См. также <http://www.coopere.net/direitoshumanosrmc>.
- ²² "Город прав человека" - это инициатива, выдвинутая в рамках Десятилетия просвещения населения по вопросам прав человека; см. <http://www.pdhre.org>.
- ²³ A/56/326, приложение, цель 7, задача 11.
- ²⁴ См. аналитические методические руководящие положения, разработанные во втором докладе (E/CN.4/2002/59, раздел II.A).
- ²⁵ Дополнительную информацию по этим элементам см. <http://www.hic-mena.org/toolkit.htm>.

²⁶ См. совместное заявление по целям ДТР, принятое КЭСКИ и специальными докладчиками по экономическим, социальным и культурным правам (в документе E/2003/22-E/C.12/2002/13, готовится к выпуску). См. также деятельность УВКПЧ по подготовке (по просьбе КЭСКИ) проекта руководящих принципов интеграции прав человека в стратегии по сокращению масштабов нищеты (<http://www.unhchr.ch/development/poverty/html>).

²⁷ См. также документ E/CN.4/2001/51, пункт 27.
