



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/59
1 March 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят восьмая 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**

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Резюме		3
Введение	1 - 6	6
I. ОТ ПРИЗНАНИЯ ДО ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ	7 - 36	8
A. Рассмотрение вопроса о достаточном жилище в рамках всемирных конференций	7 - 19	8
B. Право на достаточное жилище как отдельное право человека	20 - 23	14
C. Разъяснение обязательств государств	24 - 31	16
D. Международное сотрудничество	32 - 36	19
II. РАЗРАБОТКА ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ: ПРИОРИТЕТНЫЕ ВОПРОСЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ	37 - 68	22
A. Дискриминация, сегрегация и право на достаточное жилище	37 - 48	22
B. Воздействие глобализации на реализацию прав на жилище, включая последствия приватизации служб водоснабжения	49 - 65	28
C. Гендерная дискриминация в отношении прав на жилище и землю	66 - 68	35
III. МЕРЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ ПОСТЕПЕННОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ	69 - 100	37
A. Диалог с правительствами и гражданским обществом	69 - 77	37
B. Сотрудничество с договорными органами и другими правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций	78 - 93	40
C. Сотрудничество с учреждениями и органами системы Организации Объединенных Наций	94 - 100	46
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	101	49

Резюме

В первом докладе, представленном Специальным докладчиком Комиссии по правам человека (E/CN.4/2001/51), докладчик призвал к широкому толкованию права на достаточное жилище, закрепленного в международно-правовых документах, с учетом неделимости и взаимосвязи всех прав человека. В докладе содержался обзор международно-правовых документов, касающихся права на достаточное жилище, и освещалась десятилетняя нормотворческая работа правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. В ходе определения рамок своей деятельности Специальный докладчик призвал к рассмотрению целого ряда вопросов, связанных с достаточным жилищем, включая вопросы гендерной дискриминации, земли, доступа к питьевой воде, экономической глобализации и ее совместимости с правами человека, и особенно ее воздействия на обеспеченность жильем, аспектов международного сотрудничества, вопросов принудительных выселений и нищеты, а также глобальных социальных стратегий и их взаимодействия с правами человека.

В настоящем втором докладе Комиссии Специальный докладчик сообщает о различных мероприятиях, проведенных после представления первого доклада в соответствии с резолюциями, принятыми Комиссией на ее пятьдесят седьмой сессии. В 2001 году Специальный докладчик приложил значительные усилия для того, чтобы внести свой вклад в рассмотрение этих вопросов на целом ряде международных конференций и в осуществление новых инициатив в целях привлечения внимания к вопросу о достаточном жилище. Он активно участвовал в работе третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, специальной сессии Генеральной Ассамблеи для всестороннего обзора и оценки осуществления Повестки дня Хабитат ("Стамбул + 5"), Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также в процессе подготовки к Международной конференции по финансированию развития.

На основе анализа итогов этих конференций, а также памятуя о положении неимущих и уязвимых групп, чьи жилищные и жизненные условия становятся все хуже и ненадежнее повсюду в мире, Специальный докладчик делает упор на настоятельной необходимости перейти от подтверждений принципов и обязательств к принятию конкретных мер для постепенной реализации и практического осуществления прав на жилище. В докладе рассматриваются обязательства государств различного характера - как подлежащие постепенной реализации, так и незамедлительно вступающие в силу, в частности обязательства обеспечивать отсутствие дискриминации и предупреждать принудительное выселение. Важными аспектами обязательств государств по международному праву прав человека, в частности Международному пакту об

экономических, социальных и культурных правах, являются такие аспекты международного сотрудничества, как "солидарность" и "братство", которые нуждаются в более широком признании.

В настоящем докладе главное внимание уделяется двум темам: дискриминации и сегрегации в контексте последующих мероприятий по итогам Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также воздействию глобализации на реализацию прав на жилище. Реализация прав на жилище в условиях свободы от расовой дискриминации будет иметь непосредственное отношение к другим связанным с этим правам человека. Сегодня в условиях глобализации и экономики свободного рынка существует тенденция к повышению конкурентоспособности и рыночной эффективности, что зачастую приводит к усугублению маргинализации неимущих. В докладе, в частности, рассматриваются последствия приватизации служб водоснабжения в тех случаях, когда она отрицательно сказывается на положении неимущих. Делается вывод о том, что с помощью безудержной глобализации невозможно обеспечить осуществление экономических, социальных и культурных прав, включая право на достаточное жилище. Правительства, памятуя о первостепенной важности обязательств в области прав человека, должны играть важную роль в согласовании макроэкономических стратегий с социальными задачами и в первоочередном удовлетворении потребностей наиболее уязвимых групп.

Специальный докладчик предлагает в своем следующем докладе сосредоточить внимание на двух вопросах: женщины и права на землю и жилище, а также принудительное выселение и другие формы перемещения. Упор на такие две темы составит основу его подхода и дальнейшей деятельности, и такой упор уже был сделан в ходе его первой страновой миссии в Румынию в январе 2002 года. В этом году Специальный докладчик планирует совершить поездки в Мексику и Кению. Кроме того, Специальный докладчик имел возможность посетить оккупированные палестинские территории и воспользовался ею для сбора информации в соответствии с резолюцией S-5/1 Комиссии.

Специальный докладчик наладил активный диалог с правительствами и представителями гражданского общества, в ходе которого им были получены ответы на его вопросники и ряд заявлений, касающихся принудительных выселений. Кроме того, Специальный докладчик сообщает о прогрессе, достигнутом в текущем диалоге с договорными органами, особенно Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и Комитетом по правам ребенка. Оба Комитета приняли заявления в связи с сессией "Стамбул+5", в которых они поддержали право на достаточное жилище и одобрили подход Специального докладчика, изложенный в его первом докладе. Помимо этого, Специальный докладчик выражает свою признательность ряду учреждений и

органов системы Организации Объединенных Наций и группам гражданского общества, которые одобрили его мандат и поддержали его деятельность.

В конце доклада содержится ряд рекомендаций. Специальный докладчик:

a) рекомендует Комиссии одобрить его дальнейшее участие в рассмотрении на международных конференциях соответствующих вопросов; b) просит Комитет по ликвидации расовой дискриминации принять замечание общего порядка относительно жилища и дискриминации; c) рекомендует Комиссии разрешить проведение дальнейших исследований и организацию семинара экспертов по вопросу о доступе к жилищу, земле и связанным с этим услугам в условиях отсутствия дискриминации; d) одобрить его намерение сосредоточить свое внимание на правах женщин в соответствии с резолюцией 2001/34; e) призвать к налаживанию диалогов с правительствами и гражданским обществом на региональном уровне; f) поощрять осуществление программы ООН-Хабитат/УВКПЧ по правам на жилище и g) просить Специального докладчика представить доклад Генеральной Ассамблее.

Введение

1. Своей резолюцией 2000/9 от 17 апреля 2000 года Комиссия по правам человека назначила на трехлетний срок специального докладчика с мандатом, основное внимание в котором будет уделено надлежащему жилищу как компоненту права на достаточный жизненный уровень, как это отражено в пункте 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека, в пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в пункте 3 статьи 27 Конвенции о правах ребенка, а также праву на недискриминацию, как оно отражено в пункте 2 h) статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и в подпункте e) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Далее Комиссия просила его: a) представить доклад о положении в странах мира в области реализации прав, имеющих отношение к мандату; b) содействовать, по возможности, сотрудничеству между правительствами и оказанию им помощи в их усилиях по обеспечению этих прав; c) учитывать гендерную проблематику в своей работе; d) наладить регулярный диалог и обсудить возможные направления сотрудничества с правительствами, соответствующими договорными органами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, международными организациями по вопросам обеспечения права на жилище, в частности с Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦООННП/Хабитат)*, неправительственными организациями и международными финансовыми учреждениями, а также подготовить рекомендации по осуществлению прав, имеющих отношение к мандату; e) определить возможные виды и источники финансирования соответствующих консультативных услуг и технического сотрудничества; f) содействовать, когда это необходимо, учету вопросов, связанных с мандатом, в рамках соответствующих миссий Организации Объединенных Наций, присутствия на местах и деятельности страновых отделений; и g) представить Комиссии по правам человека годовой доклад о деятельности по выполнению своего мандата.

* Начиная с 1 января 2002 года ЦООННП/Хабитат был преобразован в Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат). См. пункт 94 ниже.

2. На пятьдесят седьмой сессии Комиссии Специальный докладчик представил свой первый доклад (E/CN.4/2001/51), в котором он призвал к широкому толкованию права на надлежащее жилище. В доклад был включен обзор международно-правовых документов, касающихся права на достаточное жилище, освещены некоторые значительные препятствия для реализации права на достаточное жилище и предложены приоритетные вопросы, которые необходимо рассмотреть международному сообществу, включая вопросы гендерной дискриминации; земли; доступа к питьевой воде; вопросы экономической глобализации и ее совместимости с правами человека, и особенно ее воздействия на обеспеченность жильем; аспект международного сотрудничества; принудительные выселения и нищета; а также глобальные социальные стратегии и их взаимодействие с правами человека.

3. На своей пятьдесят седьмой сессии Комиссия приняла консенсусом резолюцию 2001/28, в которой она призвала Специального докладчика: а) обратить внимание на вопрос о достаточном жилище соответствующих механизмов обзора в рамках конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, в особенности пятилетнего обзора Повестки дня Хабитат в июне 2001 года; б) активизировать интеграцию прав, имеющих отношение к его мандату, в Глобальную кампанию по обеспечению гарантий владения жильем, проводимую ЦООННП/Хабитат, и в другие виды оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, в особенности в процессы и инициативы, которые направлены на борьбу с нищетой, а также развивать в этих целях диалог с правительствами, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, в частности с ЦООННП/Хабитат и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), специализированными учреждениями, международными организациями, неправительственными организациями и международными финансовыми учреждениями; и с) сотрудничать в соответствии с его мандатом с другими докладчиками, представителями, экспертами, в особенности с независимым экспертом по вопросу о правах человека и крайней нищете, членами и председателями рабочих групп Комиссии и органов Организации Объединенных Наций, включая договорные органы по правам человека.

4. Затем в резолюции содержится просьба к Специальному докладчику при выполнении своего мандата: а) уделять особое внимание практическим решениям, касающимся осуществления прав, связанных с его мандатом, на основе надлежащей информации, в особенности о наилучшей практике, в том числе информации о внутренних правовых мерах по обеспечению соблюдения этих прав, получаемой от правительств, соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций; б) содействовать оказанию технической помощи; и

с) рассмотреть взаимосвязь достаточного жилища как компонента права на достаточный жизненный уровень с другими правами человека.

5. В настоящем докладе, представляемом в соответствии с вышеупомянутыми резолюциями, содержится обзор деятельности, предпринятой Специальным докладчиком с момента представления его последнего доклада, и освещаются важные изменения в реализации прав, имеющих отношение к его мандату. Специальный докладчик признателен тем правительствам, органам Организации Объединенных Наций и другим международным органам, неправительственным организациям и группам гражданского общества, которые оказали поддержку его мандату, а также отдельным экспертам¹, которые представили информацию и аналитические материалы. Особая благодарность выражается Управлению Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), которые оказали существенную поддержку, позволившую Специальному докладчику выполнить его мандат.

6. К марту 2002 года на вебсайте УВКПЧ будет размещена специальная веб-страница по правам на жилище (по адресу: <http://www.unhchr.ch/housing>) с комплексной системой доступа ко всем документам и резолюциям Организации Объединенных Наций, а также другим информационным материалам, касающимся прав на жилище.

I. ОТ ПРИЗНАНИЯ ДО ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ

A. Рассмотрение вопроса о достаточном жилище в рамках всемирных конференций

7. В 2001 году как никогда ранее активизировались обзорные процессы, обусловленные проведением ряда всемирных конференций в 90-х годах. В соответствии с директивами Комиссии Специальный докладчик в отчетный период затратил значительное время и существенные усилия для наблюдения за процессами обзора итогов конференций и участия в них в целях выполнения своего мандата. Эти процессы обзора итогов всемирных конференций предоставили широкие возможности для повышения осведомленности относительно вопросов, связанных с достаточным жилищем, признания правозащитных императивов в области улучшения условий жизни неимущих и активизации международного сотрудничества.

1. Третья Конференция Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам

8. Специальный докладчик выступил с заявлением на третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам (НРС-III), состоявшейся в Брюсселе 14-20 мая 2001 года. В последней Программе действий в интересах НРС, принятой в Париже в 1990 году, вопрос о достаточном жилище был признан в качестве важного компонента улучшения условий жизни и расширения производственных возможностей населения НРС². Специальный докладчик был глубоко встревожен тем, что, несмотря на это признание, в проекте Программы действий на десятилетие 2001-2010 годов³ отсутствовало признание чрезвычайной важности вопросов о жилище и условиях жизни. В своем заявлении Специальный докладчик призвал все государства закрепить содержащиеся в международных договорах о правах человека положения относительно достаточного жилища и необходимости постоянного улучшения условий жизни в новой Программе действий, которая будет использоваться в качестве основного ориентира для развития НРС в предстоящее десятилетие. В нынешних условиях экономической глобализации НРС необходимо подтвердить обязательства, которые они взяли на себя в отношении своих граждан по международным договорам о правах человека, таким, как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, противодействуя внешнему давлению, в частности, в связи с несправедливой задолженностью, перестройкой, соглашениями по торговле, капиталовложениям и финансовым отношениям, которые могли бы иметь негативное воздействие на их способность выполнять свои обязательства. Кроме того, в своем заявлении Специальный докладчик отметил, что защита женщин, детей и уязвимых лиц и общин должна быть главным императивом всех выводов, к которым придут участники Конференции.

9. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в конечном итоге в Программе действий были отражены вопросы жилища и населенных пунктов и определены действия НРС и партнеров по развитию для "придания должного значения вопросам жилищного строительства и устойчивого развития населенных пунктов в сельских районах и городах с высокой концентрацией малоимущих"⁴. Примечательно, что в Программе действий была признана необходимость соблюдения всех международно признанных прав человека и то, что "моральным долгом международного сообщества является принятие мер поддержки в целях оказания НРС помощи для прекращения и обращения вспять процесса их маргинализации и содействия их скорейшей интеграции в мировую экономику, а также для борьбы с социальным отчуждением"⁵.

2. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи для всестороннего обзора и оценки осуществления Повестки дня Хабитат

10. Одним из наиболее важных глобальных мероприятий в сфере прав на жилище, состоявшихся после последней сессии Комиссии, стала специальная сессия Генеральной Ассамблеи для всестороннего обзора и оценки осуществления Повестки дня Хабитат, проведенная в Нью-Йорке 6-8 июня 2001 года ("Стамбул + 5"). Руководствуясь положениями резолюции 2001/28 Комиссии, Специальный докладчик принял активное участие в работе специальной сессии и в подготовке к ней, с тем чтобы обратить внимание правительств на правозащитный аспект вопросов о достаточном жилище и населенных пунктах. Кроме того, Специальный докладчик участвовал в групповом обсуждении права на достаточное жилище и в параллельном мероприятии, посвященном стратегиям реализации прав женщин на землю и собственность⁶.

11. Как отмечалось в первом докладе Специального докладчика, Стамбульская декларация и Повестка дня Хабитат (A/CONF.147/18), принятые на Конференции Хабитат II в 1996 году, являются сильным правозащитным документом, который закладывает основы для дальнейших национальных и международных действий, направленных на последовательную реализацию права на достаточное жилище. В пункте 39 Повестки дня Хабитат правительства вновь подтвердили свою приверженность делу "полного и последовательного осуществления права на надлежащее жилье, предусмотренного в международных договорах", и в этой связи признали "обязательство правительств создавать людям возможности для получения жилья и защиты и улучшения жилья и районов проживания"⁷. В самом деле, из 241 пункта Повестки дня Хабитат в 33 пунктах содержатся такие формулировки правозащитных проблем, которые в значительной степени заимствованы из международных договоров в области прав человека, и разработаны различные аспекты последовательной реализации права на достаточное жилище, а также определены необходимые для этого меры.

12. В своем заявлении на специальной сессии Специальный докладчик подчеркнул, что, поскольку представители правительств собрались для проведения всестороннего обзора и оценки осуществления Повестки дня Хабитат, крайне важно, чтобы они вновь подтвердили свою приверженность осуществлению правозащитных принципов и договоров, а также признанию прав в формулировках, содержащихся в Повестке дня Хабитат. Специальный докладчик был глубоко встревожен тем, что в ходе процесса подготовки к специальной сессии из проекта декларации о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии⁸ были исключены положения, касающиеся права на достаточное жилище. В заявлениях от имени Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по правам ребенка и Верховного комиссара по правам

человека также содержался призыв к признанию этого права и был одобрен подход Специального докладчика⁹.

13. В окончательном варианте Декларации о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии, которая была принята специальной сессией 9 июня 2001 года¹⁰, были вновь подтверждены предыдущие обязательства, взятые в Повестке дня Хабитат (пункты 5 и 6), и было выражено удовлетворение в связи с мандатом Специального докладчика (пункт 8). Однако в Декларацию так и не были включены конкретные ссылки на договора в области прав человека и в ней, в частности, не содержалось четкого подтверждения права на достаточное жилище. Несмотря на это, важным шагом вперед стало признание прав женщин на наследование и владение землей и другой собственностью, кредит, природные ресурсы и соответствующие технологии, а также необходимости обеспечения их права на гарантии против необоснованного выселения и на заключение договоров, содержащееся в пункте 44.

14. В конечном счете, хотя Декларация, принятая на специальной сессии, никоим образом не ослабляет уже согласованные обязательства и признание права на достаточное жилище в Повестке дня Хабитат, в ней можно было бы сделать следующий шаг, отразив прогресс, достигнутый в сфере прав на жилище, и колоссальные вызовы в этой связи, на которые все еще предстоит дать ответ. Это обуславливает еще более неотложный характер задачи, которая была поручена Специальному докладчику, по поощрению диалога и сотрудничества в целях реализации прав, имеющих отношение к его мандату. В частности, следует приложить дополнительные усилия для содействия более полному взаимопониманию и более тесной координации между двумя учреждениями, занимающимися поощрением прав на жилище, - УВКПЧ и ООН-Хабитат. Помимо этого, крайне важно, чтобы правительства четко понимали характер и принципы права на достаточное жилище, особенно в связи с обязательствами их государств в области последовательной реализации этого права. Опираясь на анализ, приведенный в его последнем докладе, Специальный докладчик в подразделах В и С раздела I настоящего доклада вновь разъяснит характер обязательств государств.

3. Международная конференция по финансированию развития

15. Международная конференция по финансированию развития, которая была первоначально запланирована на 2001 год, состоится в Монтеррее, Мексика, 18-23 марта 2002 года. После внимательного наблюдения за процессами подготовки к конференции в Монтеррее и ознакомления с проектом заключительных документов Специальный докладчик препроводил возобновленной третьей сессии Подготовительного комитета, состоявшейся в Нью-Йорке в октябре 2001 года, письменное заявление, в котором осветил

чрезвычайно важные правозащитные аспекты вопроса о жилище, которым международное сообщество должно срочно уделить внимание как в финансовом, так и в других отношениях. В заявлении подчеркивалось, что правительствам необходимо уделить больше внимания финансированию удовлетворения потребностей неимущих в жилье и в соответствующих услугах, с тем чтобы выполнить свои обязательства по соблюдению минимальных основных стандартов, изложенных в международных договорах о правах человека, и поддержать новаторские подходы, применяемые в целом ряде программ по микрофинансированию и партнерству с местными общинами, включая институционализацию процессов формирования бюджетов на партнерских началах. Кроме того, в заявлении обращалось внимание на обязательства государств, вытекающие из положений международно-правовых документов о международном сотрудничестве, которые имеют особо важное значение с учетом нынешней действительности, когда в процессе глобализации экономики растет неравенство доходов. Помимо этого, Специальный докладчик настоятельно призвал участников Конференции уделить внимание такой ключевой проблеме, как необходимость целевого финансирования мер по удовлетворению потребностей женщин и детей, с тем чтобы обеспечить для них возможность получения и сохранения права на достаточное жилище. Наконец, Специальный докладчик призвал международное сообщество рассмотреть вопрос о проведении последовательной политики и возобновлении обязательства в отношении международного сотрудничества, что подробно рассмотрено в разделе I.D настоящего доклада.

4. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи по положению детей

16. Специальный докладчик наблюдал за ходом третьей основной сессии Подготовительного комитета специальной сессии Генеральной Ассамблеи по положению детей, состоявшейся в июне 2001 года, и участвовал в параллельных мероприятиях, организованных в ходе этой сессии. По состоянию на июнь 2001 года проект плана действий¹¹ включал два важных пункта, имеющих отношение к жилищу. Пункт 24 гласит: "Для обеспечения здоровья и благополучия детей необходимо устранить ряд экологических проблем и тенденций, таких, как глобальное потепление, истощение озонового слоя, загрязнение воздуха, опасные отходы, воздействие химикатов и пестицидов, не отвечающие установленным требованиям санитарные и гигиенические условия, отсутствие безопасной питьевой воды и продуктов питания, а также плохие жилищные условия". Пункт 25 ниже гласит следующее: "Адекватные жилищные условия крепят семью, способствуют обеспечению социальной справедливости и укрепляют чувство сплоченности, безопасности и человеческой солидарности, что имеет существенно важное значение для благосостояния детей. Поэтому мы будем уделять самое первоочередное внимание решению проблемы дефицита жилья и удовлетворению

других инфраструктурных потребностей, особенно детей, проживающих в маргинальных пригородных и отдаленных сельских районах".

17. По мнению Специального докладчика, эти положения в нынешнем проекте документа подтверждают понятие неделимости прав, связанных с жилищем, которые включали бы права на здоровье, безопасную окружающую среду и питьевую воду, как это было подчеркнуто в его докладе и в документах правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. Помимо этого, они освещают крайне важный вопрос социального воздействия адекватных жилищных условий на благополучие детей и необходимость уделения приоритетного внимания положению маргинализированных и уязвимых детей. Однако эти положения об адекватных жилищных условиях для детей должны рассматриваться в свете Конвенции о правах ребенка и других юридических положений международных договоров о правах человека. Как было упомянуто в заявлении Комитета по правам ребенка на Конференции Хабитат II в 1996 году¹² и вновь подтверждено в его заявлении на сессии "Стамбул + 5"¹³, еще до принятия Конвенции в 1989 году право на достаточное жилище для детей уже было признано Лигой Наций в 1924 году¹⁴. Декларация прав ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей в 1959 году, гласила, что ребенку "должно принадлежать право на надлежащее питание, жилище, развлечения и медицинское обслуживание"¹⁵.

18. Специальный докладчик высоко оценивает работу Подготовительного комитета и надеется, что эти положения останутся в неизменном виде и будут еще больше разработаны на специальной сессии, которая состоится в мае 2002 года. Специальный докладчик, которого поощряет к этому Комиссия, будет и впредь готов вносить свой вклад в работу специальной сессии и последующие мероприятия по ее итогам.

19. Специальный докладчик будет наблюдать и контролировать осуществление всех деклараций и планов действий конференций в той мере, в какой они касаются его мандата. Он также продолжит вносить вклад в предстоящие процессы обзора в рамках конференций, в частности в работу Встречи на высшем уровне в интересах детей и Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР). По мнению Специального докладчика, чрезвычайно важным аспектом его мандата является взаимосвязь между реализацией права на достаточное жилище и доступом к безопасной окружающей среде (включая питьевую воду) и природным ресурсам. Он попытается представить на ВВУР конкретные исследования и другую информацию и будет продолжать работу по этому существенно важному аспекту права на жилище в своем последующем докладе Комиссии и в ходе своих поездок по странам.

В. Право на достаточное жилище как отдельное право человека

20. В своем первом докладе Комиссии Специальный докладчик напомнил, что право на достаточное жилище получило всеобщее признание после провозглашения Всеобщей декларации прав человека в 1948 году, а также новое подтверждение и развитие во многих международных правозащитных текстах и многочисленных международных декларациях и руководящих принципах¹⁶. Среди них основным текстом, закрепляющим право на достаточное жилище, является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Статья 11.1 Пакта гласит следующее:

"Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии".

21. За последнее десятилетие статус права на достаточное жилище как отдельного права человека получил свое подтверждение в обширной работе по толкованию договорных положений, проводимой Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, особенно в его Замечании общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище и Замечании общего порядка № 7 о принудительных выселениях, а также в работе Специального докладчика по вопросу об осуществлении права на достаточное жилище Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и многих резолюциях Комиссии по правам человека¹⁷. Специальный докладчик напоминает, что на Совещании Группы экспертов по вопросу о праве человека на достаточное жилище, совместно организованном в 1996 году ЦООНП/Хабитат и Центром Организации Объединенных Наций по правам человека в соответствии с резолюцией 15/2 Комиссии по населенным пунктам, относительно существования права на достаточное жилище были сделаны следующие выводы:

"a) формулировка "право на жилище" ясно и недвусмысленно используется в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, имеющей обязательную силу для почти 150 государств-участников;

b) точка зрения о том, что если право на достаточный жизненный уровень существует, то отдельное право на достаточное жилище не существует, по мнению экспертов, никогда ранее не высказывалась на каких-либо форумах Организации Объединенных Наций ни в связи с этим правом, ни в связи с правом на достаточное

питание или правом на достаточную одежду, статус которых затрагивался бы в равной степени;

с) ни одно из государств - участников настоящего Пакта никогда не оспаривало постоянное применение Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам формулировок, согласно которым право на достаточное жилище всегда рассматривалось в качестве отдельного и самостоятельного права;

d) использованная в соответствующем Пакте формулировка, согласно принятым нормам толкования, приводит к логическому заключению о том, что право на достаточное жилище существует, будь то в качестве элемента более широкого комплексного права, будь то само по себе; но в любом случае это право необходимо рассматривать как самостоятельно существующее¹⁸.

22. На глобальном уровне более 50 стран приняли новые или пересмотрели прежние конституции, включив в них элементы, касающиеся права на достаточное жилище, при этом многие из таких конституций содержат недвусмысленные гарантии права на адекватные жилищные условия. Закрепление в конституциях государств как индивидуальных, так и семейных прав на достаточное жилище и взятие на себя государствами ряда соответствующих обязательств по созданию правовых, социальных и экономических условий, необходимых для осуществления всеми этого права, являются важным юридическим фундаментом для принятия дальнейших судебных и иных мер, направленных на обеспечение этого права и возможности его защиты в судебном порядке. В результате на судей все больше возлагается обязанность играть свою роль в осуществлении прав на жилище, и рост числа судебных прецедентов в связи с правами на жилище является доказательством этого важного изменения. Недавняя инициатива ООН-Хабитат по составлению в сотрудничестве с УВКПЧ сборника прецедентов, имевших место в применении законов и судебной практике в связи с правами на жилище, должна способствовать более глубокому пониманию и новому подтверждению юридического статуса прав на жилище в национальном и региональном контекстах.

23. На рабочем совещании для судей по вопросу о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав в Южной Азии, которое было организовано УВКПЧ и Международной комиссией юристов Дели 17-19 ноября 2001 года и в работе которого участвовал Специальный докладчик, упоминалось о ряде дел, касавшихся экономических, социальных и культурных прав, по которым национальные суды принимали решения, исходя из международных стандартов и норм. Судьи участвовавшие в рабочем совещании, единодушно согласились с тем, что право на достаточное жилище подлежит защите в судебном порядке. Однако подчеркивалось, что

возможность защиты в судебном порядке является не единственным вопросом, имеющим значение для осуществления прав на жилище. Для реализации прав на жилище крайне важное значение имеет также вопрос об их обеспечении на практике и об адекватных средствах правовой защиты. Участники рабочего совещания постановили, что необходимо настоятельно призвать судей: а) защищать уязвимых лиц от утраты ими крова вследствие произвольных и дискриминационных действий; б) обеспечивать право лиц на достаточное жилище, включая предоставление коммунальных услуг в условиях отсутствия дискриминации, а также следить за тем, чтобы не было отступлений от законов и стратегий, предусматривающих защиту права на жилище; с) обеспечивать отсутствие принудительных выселений, кроме исключительных случаев, с соблюдением ряда обязательных условий, таких, как консультирование с затрагиваемыми лицами, уведомление в разумные сроки, рассмотрение оснований для выселения до его проведения, возможность возмещения в судебном порядке и обеспечение права на адекватные жилищные условия в альтернативном месте. Участники рабочего совещания признали, что в некоторых случаях глобальные стратегии создают препятствия для эффективной защиты права на жилище¹⁹.

С. Разъяснение обязательств государств

24. Каким бы широким ни было юридическое признание права на достаточное жилище, тем не менее фактическая сторона дела состоит в том, что норма и принципы, содержащиеся в международных договорах, еще не достаточно отражены в основных направлениях национальной политики в области жилищного строительства и не претворяются в жизнь путем принятия оперативных мер. Имеются даже заявления о том, что права на достаточное жилище - а также другие экономические, социальные и культурные права - не подлежат действительному обеспечению, а являются общими ориентирами, поскольку осуществление этих прав в значительной степени зависит от наличия государственных ресурсов.

25. Поэтому для развенчания таких ложных представлений крайне важное значение имеет надлежащее понимание характера обязательств государств. В 1990 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял Замечание общего порядка № 3²⁰, в котором разъяснил природу обязательств государств-участников. Согласно мнению Комитета, основное обязательство государств-участников отражено в пункте 1 статьи 2 Пакта, который обязывает их принимать меры "к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав". Концепция постепенного осуществления представляет собой признание того факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, как правило, не может быть достигнуто за короткий промежуток времени. С другой стороны, Пакт устанавливает четкое обязательство государств в отношении полного осуществления

данных прав и тем самым накладывает на них обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к этой цели.

26. Комитет предусмотрительно добавил, что "постепенное осуществление" прав не означает, что государства могут бесконечно откладывать усилия, направленные на осуществление прав, объясняя это положением с наличными ресурсами или другими ограничениями. В своем заключительном докладе Подкомиссии Специальный докладчик подробно рассмотрел этот вопрос и разъяснил, что обязательства государств не подразумевают:

- a) что государство обязано строить жилье для всего населения;
- b) что жилье должно предоставляться бесплатно всем, кто его требует;
- c) что государство должно обязательно выполнять все аспекты этого права незамедлительно после того, как оно возьмет на себя обязанности делать это;
- d) что государство должно поручать исключительно либо самому себе, либо нерегулируемому рынку дело обеспечения этого права для всех лиц; или
- e) что это право будет проявляться одинаково при всех обстоятельствах или во всех местах.

27. Несмотря на вышеизложенное, в замечаниях общего порядка Комитета, Лимбургских принципах и Маастрихтских руководящих принципах четко указывается, что многие обязательства по Пакту должны осуществляться незамедлительно и независимо от наличия ресурсов. Особенно это относится к положениям о недискриминации и обязательству государств-участников воздерживаться от активного нарушения экономических, социальных и культурных прав или отмены положений относительно правовой или иной защиты в связи с этими правами. В разделах I.D и II.A настоящего доклада рассматриваются эти конкретные аспекты государственных обязательств и меры, необходимые для их выполнения.

28. Еще одной сферой государственных обязательств является понятие о "минимальных основных обязательствах". Согласно Пакту, каждое государство-участник, независимо от уровня своего экономического развития, несет минимальное основное обязательство обеспечивать удовлетворение или хотя бы минимальные базовые уровни осуществления каждого из прав, закрепленных в Пакте. Поэтому для определения того, в какой степени государства-участники соблюдают положения Пакта, и этапа постепенной реализации

права на достаточное жилище крайне важное значение имеет определение таких минимальных базовых уровней осуществления права на достаточное жилище и соответствующих национальных ориентиров. В этой связи в Замечании общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам был выделен ряд факторов, которые необходимо учитывать при определении того, что является "достаточным жилищем". Хотя достаточность определяется отчасти социальными, экономическими, культурными, климатическими, экологическими и иными факторами, Комитет при определении "достаточности" в качестве существенных выделил следующие аспекты этого права: а) правовое обеспечение проживания, включая правовую защиту от принудительных выселений; б) наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; в) доступность с точки зрения расходов; г) пригодность для проживания; д) доступность для групп, находящихся в неблагоприятном положении; е) местонахождение; ж) адекватность с точки зрения культуры²².

29. В своем вопроснике, направленном правительствам и представителям гражданского общества, Специальный докладчик запросил взгляды и мнения относительно определения "достаточности", разработанного Комитетом. На момент подготовки настоящего доклада число полученных ответов еще не достигло критической массы, позволяющей провести достоверный анализ. Однако можно было бы в предварительном порядке сделать здесь несколько общих замечаний. Хотя в некоторых ответах отмечалось, что концепция "адекватности" должна определяться каждой страной в зависимости от ее условий, в некоторых из них указывалось на то, что отдельными странами уже были разработаны показатели и ориентиры. Одна страна отметила, что при определении этой концепции необходимо учитывать правозащитный аспект и Повестку дня Хабитат и что всякий раз, когда это возможно, следует использовать международные показатели и ориентиры. В другом ответе подчеркивалось, что разработка таких показателей должна осуществляться в полной консультации с заинтересованными лицами.

30. Учитывая постепенный характер процесса реализации права на достаточное жилище, разработка надежных показателей осуществления этого права станет важным инструментом для его контроля и дальнейшего анализа как в какой-либо конкретной стране, так и повсюду в мире. Кроме того, показатели, касающиеся прав на жилище, могут быть использованы в качестве механизма для практического осуществления и учета этого права в основной деятельности практиков, занимающихся развитием населенных пунктов. Необходимость разработки таких показателей уже давно стоит на повестке дня Подкомиссии. Специальный докладчик по вопросу об осуществлении экономических, социальных и культурных прав рассмотрел этот вопрос в своем докладе, представленном в 1990 году (E/CN.4/Sub.2/1990/19), а Специальный докладчик по вопросу об осуществлении права на жилище - в своем заключительном докладе (E/CN.4/Sub.2/1995/12). Специальный докладчик приветствует недавнюю инициативу

ООН-Хабитат и УВКПЧ возобновить свою деятельность по разработке показателей на основе правозащитных принципов и обязательств в рамках совместной программы по правам на жилище, учитывая Замечания общего порядка № 4 и № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Кроме того, Специальный докладчик приветствует существенный прогресс, достигнутый в деле разработки Международной коалицией Хабитат "барометра прав на жилища/инструментального набора", о котором сообщалось в его последнем докладе²³. С того времени этот набор показателей и ориентиров подвергся дальнейшей доработке и тестированию на местах. В ходе миссий по установлению фактов, учебных мероприятий и диалогов, которые были организованы в различных частях мира как НПО, занимающимися правами человека и развитием, так и местными властями, пользователи с энтузиазмом отмечали полезность этого "инструментального набора".

31. В своем следующем докладе Специальный докладчик более подробно рассмотрит природу обязательств государств на основе анализа информации, полученной относительно имеющихся показателей по праву на достаточное жилище, ответов правительств и гражданского общества на вопросники, уроков, извлеченных из поездок по странам и анализа других материалов.

D. Международное сотрудничество

32. В своем первом докладе Специальный докладчик подчеркивал, что, помимо ценных дискуссий относительно необходимости соблюдения международно согласованных целевых показателей официальной помощи в целях развития (ОПР)²⁴, чрезвычайно важно срочно уделить внимание аспектам международного сотрудничества, связанным с солидарностью и братством²⁵. В Декларации тысячелетия, принятой Генеральной Ассамблеей, "солидарность" и "общая ответственность" признаются в качестве фундаментальных ценностей, имеющих существенно важное значение для международных отношений в XXI веке²⁶. Кроме того, в ней перед международным сообществом ставится задача к 2020 году "обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 млн. обитателей трущоб"²⁷. Для достижения этой цели особенно важно признавать обязательства государств, вытекающие из международно-правовых положений о международном сотрудничестве²⁸, учитывая нынешнее реальное положение на планете, характеризующееся ростом несоответствий в доходах и сопутствующим расширением нищеты и маргинализации. Как отмечалось ранее, процесс диалога, начатого Экономическим и Социальным Советом в процессе подготовки к Международной конференции по финансированию развития, предоставляет собой важный форум для рассмотрения вопросов согласования стратегий и руководящих принципов двусторонних и многосторонних учреждений, которые являются проводниками

экономической глобализации. Серьезное внимание должно уделяться необходимости помощи развивающимся странам в их усилиях по улучшению жилищных и жизненных условий неимущих и недостаточно обеспеченных жильем лиц путем "совместных и отдельных мер", как это предусмотрено в пункте 1 статьи 2 Пакта, в том числе путем обеспечения того, чтобы международная политика государств или политика, разрабатываемая на многосторонних форумах и в многосторонних учреждениях, формулировалась таким образом, чтобы обеспечивать для всех полное осуществление экономических, социальных и культурных прав.

33. Кроме того, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам разъяснил международный аспект обязательства государств-участников в своем Замечании общего порядка 4 следующим образом:

"Традиционно менее 5% всей международной помощи направляется на жилищное строительство или населенные пункты, и зачастую способ, с помощью которого предоставляется такое финансирование, является крайне неадекватным для учета потребностей в жилье групп населения, находящихся в неблагоприятном положении. Государства-участники, как получающие помощь, так и предоставляющие ее, должны обеспечить, чтобы существенная доля выделяемых средств направлялась на создание условий, ведущих к обеспечению большего числа людей достаточным жильем. Международные финансовые учреждения, содействующие принятию мер по структурной перестройке, должны обеспечивать, чтобы такие меры не наносили ущерба осуществлению права на достаточное жилье. Стремясь к расширению международного финансового сотрудничества, государства-участники должны стремиться и к тому, чтобы определить области, имеющие отношение к праву на достаточное жилье, в которых наибольший эффект дало бы внешнее финансирование. Такие просьбы должны в полной мере принимать во внимание нужды и мнения заинтересованных групп людей".

34. Аспекты международного сотрудничества в соответствии с международными договорами в области прав человека, которые касаются солидарности и братства, обуславливают настоятельную необходимость того, чтобы не совершалось никаких действий и не принималось никаких глобальных социальных стратегий, уменьшающих возможности государств выполнять свои обязанности по отношению к своему населению, которые вытекают из обязательств по договорам в области прав человека. Кроме того, международное сообщество, включая международные учреждения и надгосударственные субъекты и стороны различных экономических соглашений, несет обязательства по устранению таких препятствий для развивающихся стран в деле выполнения своих обязательств перед своими гражданами²⁹. Поэтому права человека могут стать для государств, особенно развивающихся стран, ценными инструментами критического

рассмотрения существующих и возникающих международных экономических стратегий в области торговли, капиталовложений, финансов, обслуживания долга и структурной перестройки, с тем чтобы обеспечить их соответствие принципам и положениям международных договоров о правах человека.

35. В связи с обеспечением адекватных жилищных условий существенно важно, чтобы политика и программы в области международного сотрудничества были направлены на оказание государствам помощи в разработке стратегий по обеспечению социальной справедливости и справедливого распределения возможностей и благ развития, в том числе путем земельной реформы и целенаправленных социальных ассигнований на существенно важные услуги для населения, такие, как доступ к кредитам, питьевой воде, электроснабжению, отоплению и санитарному обслуживанию. В тех районах, где ощущается нехватка таких услуг, необходимо в целях надлежащего удовлетворения потребностей неимущих создавать более благоприятные механизмы планирования и отражать их в городских и региональных планах, а также в соответствующем законодательстве и политике.

36. Кроме того, государства-участники обязаны априори осуществлять свои закрепленные в договорах обязательства даже в случае принятия условий, навязываемых международными финансовыми учреждениями или вытекающих из международных соглашений, которые могли бы приводить к стагнации или регрессу в осуществлении экономических, социальных и культурных прав их гражданами или гражданами другого государства-участника. Поэтому государствам-участникам необходимо проводить обзоры политики, проводимой ими самими или другими субъектами в отношении международных учреждений и международных соглашений, с тем чтобы обеспечивать их соответствие закрепленным в договорах обязательствам по осуществлению права на достаточное жилище, включая доступ к основным коммунальным услугам. Такие обзоры должны учитывать правозащитные последствия торговых соглашений Всемирной торговой организации, особенно Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) и Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС), соглашений об оказании помощи странам и соглашений со Всемирным банком и МВФ, а также стратегий по сокращению нищеты, таких, как документы по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН). Национальные правозащитные учреждения могли бы играть важную роль в проведении таких обзоров.

II. РАЗРАБОТКА ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ: ПРИОРИТЕТНЫЕ ВОПРОСЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ

A. Дискриминация, сегрегация и право на достаточное жилище

37. Комиссия в своей резолюции 2000/9, в которой был определен мандат Специального докладчика, четко подчеркнула и просила его рассмотреть недискриминационный аспект права на достаточное жилище, как это отражено в пункте 2 h) статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и в подпункте е) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Помимо этого, Комиссия в пункте 10 е) своей резолюции 2001/28 призвала все государства "противодействовать социальной отчужденности и маргинализации людей, страдающих от дискриминации по множественным признакам...".

38. Чрезвычайно важно рассматривать аспекты жилища и дискриминации в контексте неделимости и универсальности прав человека. Реализация права на достаточное жилище в условиях, свободных от расовой дискриминации, будет иметь непосредственное отношение к другим связанным с этим правам человека, включая право на жизнь, право на достаточный жизненный уровень, право на свободу передвижения и местожительства, право на защиту от произвольного или незаконного вмешательства в личную, семейную и домашнюю жизнь и право на народное участие. В настоящем разделе кратко излагаются основные направления работы Специального докладчика и руководящие принципы, которые могут помочь государствам в решении многогранных проблем дискриминации в жилищной сфере, которая явно имеет место во многих частях мира.

39. Специальный докладчик считает, что созыв в сентябре 2001 года Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и выполнение ее решений в последующие годы открывают беспрецедентные возможности для того, чтобы вновь подтвердить право на недискриминацию в связи с достаточным жилищем. Специальный докладчик активно участвовал в подготовительном процессе и представил на Конференции заявление (A/CONF.189/9), в котором он настоятельно призвал государства вновь подтвердить свои соответствующие обязательства в отношении принятия мер по обеспечению предоставления и сохранения права на достаточное жилище в условиях, свободных от расовой и иных форм дискриминации.

40. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в Декларации и в Программе действий, принятых в Дурбане (A/CONF.189/12), было уделено внимание вопросам жилища и дискриминации. В Декларации было признано существование дискриминации в доступе к жилью, а также в сфере других экономических, социальных и

культурных прав (пункт 33) и рекомендованы специальные меры в интересах жертв, включая выделение соответствующего жилья (пункт 108). Кроме того, в Программе действий рекомендовано разрабатывать программы, предназначенные для лиц африканского происхождения, выделяя дополнительные инвестиции для жилищного строительства, а также обеспечения других услуг (пункт 8). В отношении мигрантов в Программе содержится рекомендация, чтобы принимающие страны рассмотрели в качестве первоочередного вопроса возможность оказания им надлежащих социальных услуг, в частности в сферах здравоохранения, образования и адекватного жилья (пункт 33), и настоятельный призыв ко всем государствам запретить дискриминационное обращение с иностранцами и трудящимися-мигрантами, касающееся, в частности, обеспечения жильем (пункт 81). К государствам был обращен настоятельный призыв признать воздействие дискриминации и принять соответствующие меры по предотвращению расовой дискриминации в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, в области занятости, жилья, социального обслуживания и образования и в этом контексте учитывать существование различных форм множественной дискриминации (пункты 48 и 49).

41. В разделе "Ориентированная на конкретные мероприятия политика и планы действий" вопросу обеспечения жильем, наряду с другими социальными услугами, было уделено особое внимание. В Программе действий содержится настоятельный призыв к государствам на этапе планирования городской застройки и проектирования населенных пунктов, а также при обновлении запущенных районов государственного жилья содействовать интеграции по месту жительства всех членов общества в целях борьбы с социальным отчуждением и маргинализацией (пункт 102). Кроме того, к государствам был обращен настоятельный призыв собирать надежные статистические данные относительно положения в жилищной сфере (пункт 92) и разработать национальные программы и меры, предусматривающие расширение доступа отдельных лиц и групп, которые являются или могут являться жертвами расовой дискриминации, к социальным услугам, включая обеспечение надлежащим жильем (пункт 100).

42. Специальный докладчик вновь отмечает, что признание этих связанных с обеспечением надлежащим жильем и дискриминацией вопросов должно получить прочное закрепление в правозащитных рамках, созданных соответствующими статьями международных договоров в области прав человека, и в толкованиях и подтверждениях этих положений договорными органами и другими органами системы Организации Объединенных Наций и в их замечаниях общего порядка, общих рекомендациях и резолюциях³⁰.

43. Помимо этого, как подчеркнул Специальный докладчик в своем первом докладе, дискриминация и сегрегация в жилищной сфере могут не только проводиться по признакам расы, класса или пола, но могут также вытекать из нищеты и экономической маргинализации. В своем заявлении по вопросу о нищете Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает следующее:

"Неотъемлемыми элементами нормативной базы международно признанных прав человека, и в частности Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, являются недискриминация и равенство. Порой нищета возникает тогда, когда у людей нет доступа к существующим ресурсам из-за того, что они собой представляют, во что верят, где живут. Дискриминация может стать причиной нищеты точно так же, как нищета может повлечь за собой дискриминацию. Неравенство может быть заложено в общественных институтах и глубоко уходит корнями в социальные ценности, которые определяют отношения в домашнем кругу и в общинах. Поэтому международные нормы относительно недискриминации и равноправия, требующие уделять особое внимание уязвимым группам и гражданам, сопряжены с кардинальными последствиями для стратегий борьбы с нищетой".

44. Специальный докладчик располагает сведениями относительно дискриминации, которая практикуется путем проведения разграничений между статусом "национальность" и статусом "гражданство", и по-прежнему глубоко озабочен продолжением практики перемещения населения, проводимой в результате массовых отказов в праве на владение жилищем, лишения собственности, высылки, отказа беженцам и внутренним перемещенным лицам в правах на возвращение/реституцию/компенсацию, а также размещения поселенцев и создания поселений³¹.

45. Как отмечалось в его первом докладе, в современных условиях глобализации и свободной рыночной экономики существует тенденция к расширению маргинализации неимущих, которая проявляется в увеличении числа людей, вынужденных сталкиваться со спекуляцией землей, превращением жилого фонда в товар, введением платы пользователей за такие основные виды коммунального обслуживания, как водоснабжение, санитарное обслуживание и электроснабжение, а также с отменой или изменением максимальной цены землепользования и законодательства по контролю за размером квартплаты³². Эти проблемы получили документальное подтверждение в ряде исследований и подвергаются дальнейшему анализу в нижеследующем разделе настоящего доклада.

46. В целях содействия выполнению рекомендаций и обязательств, принятых в Дурбане, Специальный докладчик рекомендует правительствам и другим заинтересованным сторонам:

a) принимать или совершенствовать законодательные положения, запрещающие расовую дискриминацию во всех сферах государственного и частного секторов, включая сферы жилья, планирования и земельной политики, а также обеспечения строительными материалами, услугами и средствами для финансирования жилья;

b) обеспечивать добросовестное осуществление политики, программ и освоение бюджетных и финансовых ассигнований в целях поощрения равного доступа к коммунальным услугам, имеющим существенно важное значение для реализации права на достаточное жилище - включая снабжение питьевой водой, электроэнергией и санитарное обслуживание, - а также отменить политику и программы, содействующие дискриминации в доступе;

c) гарантировать доступ к судебным средствам правовой защиты от нарушений этого права, таких, как принудительные выселения и преднамеренный отказ в коммунальном обслуживании, включая возмещение причиненного ущерба в соответствии со статьей 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации³⁴;

d) создать национальные учреждения, обеспечив их надлежащими ресурсами и мандатами, с тем чтобы контролировать деятельность законодательных, судебных и административных органов, в том числе в плане получения жалоб и их возможностей и полномочий предпринимать последующие действия;

e) принять позитивные меры по сокращению, ликвидации и исправлению условий, которые являются причиной или благоприятствуют увековечению дискриминации в реализации и сохранении права на достаточное жилище³⁵;

f) устранить преграды в осуществлении права на достаточное жилище, с которыми несоразмерным образом сталкиваются этнические и расовые меньшинства и коренные народы, живущие в опасных для жизни и здоровья жилищных условиях; специальное внимание необходимо уделять особенно уязвимым группам, а именно лицам, затронутым ВИЧ/СПИДом, с тем чтобы они не страдали от дискриминации в жилищной сфере³⁶;

g) устранить юридические, административные и социальные препятствия для полного и равного осуществления женщинами права на собственную землю и другое имущество, а также их права на достаточное жилище, в том числе посредством реализации права на наследование³⁷, с уделением особого внимания женщинам, которые сталкиваются с двойной дискриминацией, включая женщин-инвалидов, женщин, страдающих от ВИЧ/СПИДа, принадлежащих к меньшинству или находящихся в уязвимом положении в силу других причин, равно как и женщин, которые столкнулись с принудительным выселением³⁸;

h) в особенности обеспечивать, чтобы ни один ребенок не подвергался дискриминации в отношении его права на достаточное жилище по признаку расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, пола, имущественного положения или других обстоятельств его родителей, и обеспечить предоставление особой защиты и помощи детям, живущим в условиях улицы, а также тем детям, которые временно или постоянно лишены семейного окружения³⁹;

i) институционализировать межведомственную координацию, с тем чтобы формулирование и осуществление политики экономической глобализации, в частности в сферах торговли, инвестирования, финансирования, структурной перестройки и задолженности, не приводили к отступлению государства от договорных правозащитных обязательств и не ухудшали жилищных условий тех людей и общин, которые сталкиваются с дискриминацией и сегрегацией в отношении обеспеченности жильем, землей и доступом к соответствующим коммунальным услугам;

j) вести борьбу с дискриминацией по множественным признакам, с которой сталкиваются меньшинства, коренные и явно малоимущие общины, чьим возможностям в жилищной сфере угрожает экологическая деградация районов их проживания, зачастую сопровождаемая экологической деградацией мест их труда;

k) институционализировать нравственную практику в сферах жилья, землепользования и планирования, включая разработку типовых проектов городского и регионального планирования, с тем чтобы предупредить возникновение ситуации сегрегированного проживания и дискриминации в доступе к коммунальным услугам на основе идентификации групп по признаку расы, цвета кожи, происхождения, национальной или этнической принадлежности, а также религии⁴⁰. Кроме того, существенно важно, чтобы в процессе формулирования и осуществления этих планов жители пользовались правом на участие, в том числе в процессах совместного формирования бюджетов, на основе недискриминации и равенства;

l) предоставлять внутренние средства правовой защиты от нарушений права на достаточное жилище, в том числе коммунальные услуги, обеспечивать подготовку практиков-юристов, разрабатывать предписания и процедуры, руководящие принципы политики, обеспечивать эффективное отправление правосудия, равный доступ к судам и просвещение общественности, с тем чтобы совершенствовать процедуры судебного преследования, рассмотрения тяжб и другие формы урегулирования споров, требующие вмешательства судебных органов;

m) активизировать усилия по мониторингу жилищных условий маргинализированных расовых и этнических групп, особенно путем применения основных экономических, социальных и культурных показателей, в том числе касающихся жилья, и осуществлять эффективный сбор и разбивку данных по различным критериям, таким, как пол, возраст, этническая принадлежность и т.п.⁴¹; а также

o) защищать и поощрять экономические, социальные и культурные права, памятуя об интересах всего населения таким образом, чтобы ни одна группа не страдала от дискриминации, особенно в конкретных случаях такой одиозной практики, как перемещение населения и внедрение чуждых ему поселенцев.

Специальный докладчик рассчитывает на получение информации о принятых мерах и возникающих препятствиях.

47. Специальный докладчик признает, что для точного определения воздействия институционализированных и других форм дискриминации и сегрегации, с которыми сталкиваются те или иные люди и общины в своей борьбе за получение и сохранение права на достаточное жилище и землю, требуется гораздо более широкая исследовательская деятельность. Кроме того, в дальнейшем изучении нуждается конкретное краткосрочное и долгосрочное воздействие сегрегации в распределении жилого фонда. Поэтому в будущей исследовательской повестке дня главное внимание будет уделено таким направлениям, как:

a) точное содержание понятия "непосредственное обязательство" в отношении обеспечения жильем, которое вытекает из положений различных правозащитных договоров, касающихся недопущения дискриминации;

b) содержание понятия "позитивные меры" в контексте права тех или иных групп и отдельных лиц на жилище;

c) воздействие дискриминационного планирования, а также дискриминационных законов и политики в жилищной сфере на конкретных групп и отдельных лиц, таких, как женщины;

d) то, как органы государственного управления на местном, национальном, региональном и международном уровнях учитывают принципы и положения, касающиеся недискриминации и жилищной сферы, в своих программах развития и борьбы с нищетой, включая ДССН;

e) то, каким образом определенная договорными органами Организации Объединенных Наций основная гарантия недискриминационного доступа к праву на достаточное жилище способствует обоснованию того, что право на достаточное жилище в полной мере подлежит судебной защите; а также

f) необходимость исчерпывающего обзора растущего опыта судебной практики, включая прецедентное право, вытекающее из решений национальных и региональных судов, а также заключительные замечания договорных органов, которые проливают новый свет на многие аспекты проблем, связанных с жилищем и дискриминацией, в разных странах мира⁴².

48. Специальный докладчик будет и впредь разрабатывать основу для своей вышеизложенной деятельности в отношении вопросов жилища и дискриминации. Он будет запрашивать сведения об отношении правительств и гражданского общества к этим основам в будущих вопросниках и приветствует предложения относительно углубления как концептуального, так и практического понимания сложных вопросов, связанных с жилищем и дискриминацией, а также представление соответствующих сведений и информации об опыте.

В. Воздействие глобализации на реализацию права на жилище, включая последствия приватизации служб водоснабжения

49. Хотя среди международного сообщества выражается беспокойство по поводу того, что глобализация усугубляет текущий процесс увеличения неравенства между странами и внутри них, ее непосредственное воздействие на право на достаточное жилище, - которое в широком толковании включает доступ к земле, а также другим основным услугам, таким, как водоснабжение, энергоснабжение и санитарное обслуживание, - все еще необходимо систематически изучать и оценивать. В своем первом докладе Специальный докладчик сообщил о своем намерении определить те связи, которые существуют между процессами глобализации и реализацией права на достаточное жилище⁴³. По просьбе Специального докладчика Международная коалиция Хабитат организовала в Дели в

ноябре 2001 года совещание международных экспертов для рассмотрения отдельных конкретных исследований и подготовки предложений относительно методологии исследований в целях составления каталога характерных особенностей существующей практики альтернативного городского управления в различных городах разных стран мира, а также для оценки их эффективности с точки зрения защиты, поощрения и осуществления права на достаточное жилище.

50. Общеизвестно, что воздействие глобализации на жилищную сферу имеет сложный и изменяющийся характер. Кроме того, последствия глобализации для стран и разных районов внутри стран являются разными в зависимости от целого ряда факторов, включающих степень интеграции местной экономики в международную экономику; политические условия на национальном и местном уровнях и степень децентрализации властных полномочий; влияние различных институтов в каждой стране и местности; и демографические характеристики. Тем не менее на глобальном уровне рост числа бездомных лиц или лиц, проживающих в ненадежных жилищных условиях, продолжается соразмерно росту показателей экономического неравенства. Для понимания того, почему это происходит в то время, когда глобальная экономическая интеграция приводит к созданию новых и прежде невиданных богатств, необходимо лучше понять, каким образом и почему процессы экономической глобализации, по всей видимости, не способствуют осуществлению экономических, социальных и культурных прав, закрепленных в международных договорах о правах человека.

51. В общем и целом глобализация и процесс усиления экономической интеграции ограничили роль и способность государств предоставлять адекватные ресурсы и различные виды помощи, которые зачастую необходимы для осуществления экономических, социальных и культурных прав. На наличие ресурсов для социальных ассигнований, в том числе на жилье и основные коммунальные услуги, воздействует несколько макроэкономических факторов, включая:

а) незначительные выгоды или даже потери развивающихся стран, особенно НРС, от либерализации торговли;

б) финансовую нестабильность, обусловленную отменой государственного регулирования потоков капитала в сочетании с резким ростом процентных ставок, негативно сказывающимся на доступ к кредитам и вкладным;

c) расширение спекуляции землей вследствие обострения конкуренции за основное жилье в городах, быстро подвергающихся глобализации, в результате чего жители с низкими доходами зачастую вынуждены переезжать в менее предпочтительное жилье с низким уровнем обслуживания;

d) тяжелое бремя обслуживания долга;

e) финансовые трудности и меры экономии, принимаемые под диктовку МВФ и Всемирного банка, основной целью которых является сокращение государственных расходов и которые неизменно приводят к сокращению ассигнований в социальных секторах, а также

f) процесс реформирования государственного сектора, особенно путем децентрализации и приватизации.

52. Во многих случаях децентрализация сделала возможным более широкое участие гражданского общества и маргинализированных групп в процессе принятия решений, имеющих непосредственное отношение к их благополучию. Когда ответственным и способным субъектам, включая группы гражданского общества, на местном уровне передаются адекватные ресурсы, децентрализация системы обслуживания и государственного управления в жилищной сфере может приносить явные выгоды. Когда же ресурсы передаются в руки субъектов несоответственно их ответственности, местные власти сталкиваются с крупными проблемами восполнения недостающих средств из собственных бюджетов и/или других источников, в том числе путем получения кредитов от частного сектора под залог муниципального имущества, более широкого привлечения деловых кругов для увеличения налоговых поступлений и спекуляции землей и имуществом.

53. Увеличение конкуренции между городами за привлечение капиталов и деловых кругов в целях создания рабочих мест и источников налоговых поступлений приводит к увеличению неравенства между городами с вытекающими из этого несоответствиями в уровне основных услуг, предоставляемых гражданам. Кроме того, обострение конкуренции за центральные районы в крупных городах дает толчок процессу элитаризации и созданию новых гетто социального отторжения. В городах и сельских районах, экономические потребности которых игнорируются, местные власти по-прежнему сталкиваются с такими трудными проблемами, как ограниченные поступления, не позволяющие сокращать безработицу, растущие потребности в социальном обеспечении и необходимость модернизации системы обслуживания населения.

54. Использование рыночных механизмов в городском жилом секторе приводит к тенденции игнорировать потребности неимущих. Продолжающееся ухудшение условий большей части городского и сельского малоимущего населения повсюду в мире, особенно в отношении обеспеченности жильем и соответствующими услугами, порождает огромное беспокойство по поводу того, что с помощью нерегулируемой глобализации невозможно обеспечить осуществление экономических, социальных и культурных прав, включая право на достаточное жилище. Несмотря на ограничения и трудности, с которыми сталкиваются центральные органы власти, им все же надлежит играть важную роль в согласовании макроэкономической политики с социальными задачами, памятуя о первоочередности их правозащитных обязательств. Правительства обязаны осуществлять целевые вмешательства, с тем чтобы обеспечить универсальный доступ к публичным услугам на справедливой и равноправной основе, поскольку это имеет кардинальное значение для осуществления права на достаточное жилище. Участвуя в текущих торговых переговорах в рамках ВТО, государства не должны забывать свою обязанность обеспечивать, чтобы их политика была совместима с их обязательствами по международным договорам о правах человека. В частности, ожидается, что Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) будет способствовать дальнейшему углублению процесса приватизации ресурсов и услуг, имеющих отношение к правам на жилище, таких, как электроснабжение, удаление отходов, транспорт, снабжение строительными материалами и т.п.

55. Приватизация основных услуг является еще одним аспектом, который требует к себе пристального внимания в процессе оценки воздействия глобализации на право на достаточное жилище. Достижение баланса между обещанными преимуществами приватизации, которые состоят в экономической эффективности и сокращении расходов по обслуживанию, и ее социальными издержками является весьма сложным и деликатным вопросом для многих правительств и международных учреждений, поощряющих такую политику. Специальный докладчик подчеркнул первоочередное значение правозащитных обязательств при осуществлении политики и программ и то, что обеспечение прав человека малоимущих и уязвимых групп является "первейшей ответственностью" государств. В остальной части настоящего раздела на основе результатов предварительного конкретного исследования показаны конкретные воздействия приватизации на один из важных элементов надлежащего обеспечения жилищем - снабжение питьевой водой.

56. Как Специальный докладчик отметил в своем первом докладе, полная реализация права на достаточное жилище тесно и неразрывно взаимосвязана с осуществлением других прав и предоставлением услуг, включая доступ к безопасной питьевой воде и санитарному обслуживанию⁴⁴. Ни одно жилище не должно быть лишено водоснабжения,

поскольку такое лишение делает его не пригодным для жизни⁴⁵. Из обзора имеющейся литературы о воздействиях недавней приватизации служб водоснабжения и удаления отходов явствует, что подавляющее большинство проведенных конкретных исследований не свидетельствует об улучшениях в качестве и охвате услуг, предоставляемых уязвимым группам. Фактически, гораздо более обычным явлением, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, является положение, при котором более высокие издержки и отключения от снабжения коммунальными услугами выпадают на долю лиц, не способных оплачивать более высокие тарифы. Кроме того, этот обзор подтверждает озабоченность тем, что приватизационные процессы, хотя их довольно просто инициировать, чрезвычайно трудно осуществлять там, где декларируемой целью является универсальный охват обслуживанием с приемлемым качеством и по доступным ценам⁴⁶. Помимо этого, когда в число потребителей услуг входят группы населения с низкими доходами, проживающие в труднодоступных для обслуживания районах и/или условиях, поставщики приватизированных услуг, как правило, неохотно вкладывают средства в диверсификацию форм оказания услуг, равно как и неохотно прибегают к перекрестному субсидированию для эффективного удовлетворения потребностей этих групп. Тем не менее вот уже более десяти лет Всемирный банк и региональные банки развития настойчиво поддерживают и поощряют повсеместную приватизацию услуг по водоснабжению и обеспечению санитарных условий в общинах с низкими доходами⁴⁷.

57. С точки зрения прав человека, из опыта и недостатков приватизации служб водоснабжения вытекают три важных урока в отношении а) чрезмерного упора на получение прибылей или возмещение издержек; б) уровня качества и охвата услугами уязвимых групп; и с) подотчетности операторов.

58. Во-первых, приватизация по самому своему характеру все больше вынуждает центральные и местные органы стремиться к получению прибыли в процессе предоставления основных услуг. В условиях, когда значительная часть населения живет в нищете, многие группы не в состоянии взять на себя издержки по возвращению инвесторам капиталовложений в сфере услуг, предоставляемых по рыночным ценам и с помощью рыночных механизмов. Если какая-то часть расходов этих групп не будет субсидироваться, как этого требуют общие обязательства, закрепленные в правозащитных договорах, то они скорее всего будут отстранены от обслуживания, в котором они нуждаются.

59. Во-вторых, предыдущий опыт приватизации указывает также на то, что этот упор на возмещение издержек - кардинальный принцип приватизации - может также приводить к дроблению системы обеспечения и охвата обслуживанием. Для многих городов в развивающихся странах управление социальным обслуживанием и обеспечение инфраструктурой на основе функционирования доходных предприятий является новым

делом. Как отмечалось ранее, уровню возмещения расходов и нормальному движению денежной наличности, необходимому для выплаты кредитов, может уделяться гораздо более приоритетное внимание, чем сокращению бедности или улучшению положения в области здравоохранения и условий жизни. Таким образом, вполне возможна следующая ситуация: город занимает в долг средства для строительства новой канализационной системы, которая якобы призвана улучшить обслуживание всех жителей города. Сначала канализационные линии строятся в районах, жители которых могут сполна оплатить стоимость новых услуг, что, как правило, относится к зажиточным районам города. Однако если жители районов с более низкими доходами не в состоянии оплатить предоставляемые услуги по той же цене, оказывается, что проект не является самокупаемым. Тогда город будет вынужден для выполнения своих обязательств по выплате займа прибегнуть к другим источникам дохода (например, ввести или увеличить местные налоги). Когда же город вынужден тратить на эти цели средства из общего бюджета, которые предназначались для поддержки социального обслуживания малоимущих, их положение вдвойне ухудшается, поскольку они не могут пользоваться ни удобствами новой канализации, ни услугами, которые должны были быть оплачены из общих бюджетных поступлений.

60. В-третьих, требуется уделить пристальное внимание подотчетности частных поставщиков услуг в отношении выполнения обязательств, которые были взяты на себя правительствами в соответствии с международными договорами о правах человека. Все чаще отмечаются случаи ложного информирования и аморальной, если не противозаконной, практики со стороны частных поставщиков, а также консультативных фирм и других учреждений, которые агрессивно поощряют приватизацию. В Соединенном Королевстве, где приватизация служб водоснабжения и канализации подверглась тщательному исследованию, было выявлено, что после приватизации прибыли в реальном выражении начали быстро возрастать, тогда как потребители столкнулись с неуклонным ростом цен. После этого общественность начала возмущаться тем, что директора компаний получали высокие оклады и пользовались большими льготами⁴⁸. В Боливии в 1999/2000 году правительство по настоянию Всемирного банка передало управление водопроводной и канализационной системами города Кочабамба в концессию единственному претенденту из числа международных водопроводных корпораций. По условиям соглашения, срок действия которого был рассчитан на 40 лет, тарифы водоснабжения незамедлительно возросли от приемлемых незначительных ставок до размеров, составляющих примерно 20% ежемесячного дохода семей. Последовавшие за этим протесты граждан были подавлены армейскими подразделениями с применением оружия, в результате чего погибли на менее шести жителей. Однако протесты продолжались до тех пор, пока консорциум не был вынужден покинуть страну⁴⁹.

61. Недооценка государственным сектором рисков, связанных с частным инвестированием, может в случае дефолта иметь разрушительные последствия для экономики и единства общества. Такие риски включают провал осуществляемых проектов (например, в Тукумане, Аргентина); невыполнение контрактов (например, в Долфин-Кост, Южная Африка); банкротство компании (например, в Асуриксе, провинция Буэнос-Айрес, Аргентина); а также коррупцию и искаженную отчетность (например, в Гренобле, Франция)⁵⁰. В базе данных, накопленных Международной группой по исследованиям в области обслуживания населения, имеется информация о том, что за последние несколько лет отмечалось несколько случаев приватизации крупных систем водоснабжения, которая осуществлялась под тем или иным предлогом.

62. Какую бы тревогу ни вызывали эти проблемы, в равной степени важно отметить, что некоторые примеры наилучшей практики водоснабжения и санитарной очистки в развитых и развивающихся странах встречаются там, где соответствующие предприятия являются государственными. Подавляющее большинство населения в Северной Америке, Европе и Японии обслуживается водопроводными системами и предприятиями по удалению отходов, которыми владеет и управляет государство. Ряд примеров реформирования систем водоснабжения, входящих в государственный сектор, можно встретить в Сан-Паулу (Бразилия), Дебрецене (Венгрия), Лилонгве и Тегусигальпе⁵². Фактически, сопоставление государственного обслуживания между многими развивающимися странами показало, что "чисто государственная система водоснабжения в целом принадлежит к числу лучше всего работающих служб"⁵³.

63. В деле поощрения более полной отчетности существенно важным фактором является учет местных потребностей, осуществляемый посредством более широкого участия общины. На Филиппинах, где уровень возмещения затраченных средств гораздо выше среднего по Азии, окружные службы водоснабжения имеют организационные структуры, предусматривающие представительство потребителей. В Нидерландах водопроводные компании, которыми владеют муниципалитеты, демонстрируют в своей работе высокую степень гласности и отчетности, что объясняется представленностью трудящихся в руководящих советах и потребителей - в местных выборных органах⁵⁴. В штате Раджастхан, Индия, организация гражданского общества "Тарун Бхарат Сангх" достигла замечательных результатов, работая совместно с жителями деревень над очисткой подпочвенных вод путем восстановления окружающей среды.

64. В то же время местные власти и организации гражданского общества во многих городах разных стран мира стремятся применять альтернативные подходы к городскому развитию и управлению. Уже появляются примеры осуществления таких новых подходов на практике. К их числу относится инициатива "Города за права человека", в рамках которой города⁵⁵ взяли на себя обязательства по формированию бюджетов на партнерской

основе или пытаются ориентировать процесс принятия решений на муниципальном уровне путем применения правозащитного подхода, или проводят радикальную децентрализацию административной системы и директивных органов путем демократических процессов. Как полагают, для таких процессов существует много вариантов. Некоторые из них оказались многообещающими, однако все они еще нуждаются в надлежащем документировании и анализе для определения их конкретных и устойчивых результатов.

65. Для выявления и понимания различий в политике и результатах в различных региональных и национальных условиях необходимы дальнейшие исследования и анализ такого опыта в ряде городов, быстро интегрирующихся в международную экономику. На основе этого опыта можно будет извлечь уроки, с тем чтобы помочь разработчикам политики, местным властям и группам гражданского общества обеспечить более благоприятный процесс глобализации, в то же время сводя к минимуму ее негативные последствия для реализации права на достаточное жилище. Исходя из таких исследований можно было бы организовать совещание группы экспертов, с тем чтобы помочь государственным властям и организациям гражданского общества в деле использования правозащитных подходов к определению политики и мер, которые, вероятнее всего, приведут к улучшению условий малоимущих и маргинализированных групп в городах.

С. Гендерная дискриминация в отношении прав на жилище и землю

66. По поручению Комиссии Специальный докладчик последовательно и настойчиво обращал внимание на гендерные аспекты всей своей деятельности. Во время пятьдесят седьмой сессии он провел консультации со Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин в целях изучения возможности применения общих и взаимодополняющих подходов при осуществлении обоих мандатов. Такие вопросы, как принудительное выселение, затрагивающее женщин в результате действия внешних сил или насилие в семье, явно относятся к направлениям, в которых оба мандата могут дополнять друг друга. Специальный докладчик, которого Комиссия в своей резолюции 2001/28 поощрила к сотрудничеству с другими специальными докладчиками, будет и впредь изыскивать возможности для совместных действий, включая сотрудничество с другими обладателями мандатов по совместному реагированию на призывы к незамедлительным действиям в этой чрезвычайно важной сфере.

67. Специальный докладчик приветствует принятие консенсусом резолюции 2001/34 Комиссии о равенстве женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равных правах на владение имуществом и достаточное жилище, в пункте 5 которой четко

подтверждается право женщин на достаточное жилище. Можно напомнить, что в пункте 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах гарантируются права, провозглашенные в Пакте, без дискриминации по признакам "расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства", а в статье 3 на государство возлагается обязательство в отношении обеспечения равных прав мужчин и женщин. Хотя дискриминация по любому из этих признаков запрещена вообще и поэтому квалифицируется как нарушение, она зачастую неизмеримо больше затрагивает именно женщин. Например, в ряде государств все еще действуют такие правовые системы, которые не признают и не охраняют право женщин на достаточное жилище, что особенно относится к законам, которые в одних случаях регламентируют владение недвижимостью, а в других - наследование или обе эти сферы. Для государств - участников Пакта обязательство вносить поправки в такие законы в целях ликвидации любого дискриминационного воздействия является обязательством, незамедлительно вступающим в силу, и его невыполнение является нарушением прав человека. Это же обстоятельство признается и в Маастрихтских руководящих принципах, в которых отмечается, что Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин обеспечивает дополнительную недискриминационную защиту женщин в плане экономических, социальных и культурных прав⁵⁶.

68. Специальный докладчик уделил особое внимание вопросу гендерной дискриминации в своем заявлении на Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (см. раздел II.B). Специальный докладчик вновь подтверждает свою готовность провести более предметные исследования и в своем докладе Комиссии в 2003 году намеревается посвятить вопросу о правах женщин на жилище, землю и владение имуществом один из основных разделов. В этой связи Специальный докладчик надеется ознакомиться с докладом Генерального секретаря, подготовленным в соответствии с резолюцией 2001/34, и получить от Комиссии дальнейшие указания в отношении того, каким образом он мог бы внести практический вклад в содействие усилиям правительств и гражданского общества в области последовательного достижения целей, поставленных в этой резолюции.

III. МЕРЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ ПОСТЕПЕННОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ

A. Диалог с правительствами и гражданским обществом

69. В соответствии с директивами Комиссии и исходя из общей основы деятельности, предложенной в его первом докладе⁵⁷, Специальный докладчик в своем налаживании диалогов с правительствами и гражданским обществом применил три подхода:

- a) направление вопросников; b) реагирование на информацию, полученную в отношении заявлений о положении в области прав на жилище в тех или иных странах; и
- c) осуществление поездок в страны.

1. Вопросники

70. В сентябре 2001 года Специальный докладчик направил всем правительствам, а также представителям гражданского общества вопросник, с тем чтобы привлечь их к предметному диалогу относительно дальнейшей разработки "основного содержания" права на достаточное жилище и более глубокого понимания "достаточности" в контексте права на достаточное жилище. Согласно положениям резолюции 2001/28 запрашивалась также информация о соответствующих инициативах в области политики и наилучшей практики, юридическом статусе права на достаточное жилище, приоритетных вопросах и опыте в преодолении препятствий, а также о потребностях в технической помощи и возможностях ее оказания.

71. К моменту завершения подготовки настоящего доклада были получены ответы от правительств Бахрейна, Гватемалы, Германии, Испании, Кипра, Китая, Мексики, Российской Федерации, Свазиленда, Словении, Таиланда, Турции, Хорватии, Чешской Республики и Чили. Кроме того, правительство Румынии представило соответствующую вопроснику информацию во время посещения Специальным докладчиком этой страны 14-18 января 2002 года. Помимо этого, многочисленные неправительственные организации и группы гражданского общества представили свои документы, включая подробные ответы Центра по развитию людского потенциала (Таиланд), Сети городского сектора (Южная Африка) и Института по вопросам продовольствия и политики в области развития "Продовольствие прежде всего" (Соединенные Штаты). Специальный докладчик благодарен за полученную информацию и сотрудничество и надеется в будущем получить информацию от большего числа государств и организаций гражданского общества, с тем чтобы в рамках выполнения своего мандата провести предметный анализ, резюме которого будет включено в его следующий доклад Комиссии. Кроме того, Специальный докладчик намеревается изучить соответствующие пути распространения такой полезной

информации через УВКПЧ, включая его вебсайт по жилищу, с тем чтобы обеспечить широкое ознакомление с опытом и наилучшей практикой.

2. Призывы к незамедлительным действиям

72. В 1991 году Специальный докладчик получил от НПО, групп гражданского общества и отдельных лиц⁵⁸ более 20 утверждений и призывов к незамедлительным действиям в связи с принудительными выселениями и сносом домов в Аргентине, Бутане, Греции, Египте, Индии, Индонезии, Исландии, Испании, Китае, Мексике, Монако, Непале, Пакистане, Российской Федерации, Узбекистане, Югославии, Японии и на оккупированных палестинских территориях. Учитывая полноту полученной информации и ввиду серьезности положения, Специальный докладчик в отдельных случаях вмешивался в ответ на соответствующие заявления и призывы. 19 сентября 2000 года Специальный докладчик получил из Пакистана послание Всепакистанского альянса "Катчи Абадис", в котором его настоятельно просили обратить внимание на положение поселений скваттеров или "катчи абадис", самовольно построенных в зонах отчуждения, прилегающих к пакистанским железным дорогам. Что касается Египта, то Специальный докладчик получил информацию от местных и международных правозащитных организаций, адвокатов и периодических изданий относительно случаев сноса домов и выселения 32 малоимущих семей, которые имели место 21 марта 2001 года в Дувайке, район Маншат-Наср, расположенный в восточной части Каира. Специальный докладчик продолжит наблюдение за ситуацией, которая сложилась в Индии после принятия Верховным судом упомянутого в его последнем докладе решения по делу Narmada Bachao Andolan v. Union of India and Others⁵⁹ в связи с жилищными проблемами и условиями жизни племен и других лиц, перемещенных в результате осуществления проекта "Сардар Саровар" на реке Нармада.

73. В рамках своего мандата, предусматривающего налаживание диалогов с правительствами и представление доклада о положении с осуществлением прав, имеющих отношение к мандату, Специальный докладчик поддерживает активную переписку с соответствующими правительствами. Он признателен этим правительствам за открытость и сотрудничество в ответах на его запросы. В своем следующем докладе он более подробно сообщит о ходе соответствующих дел. Специальный докладчик надеется, что такие конструктивные диалоги могут оказаться полезными для правительств в их усилиях, направленных на поиск нужного решения, которое в случае необходимости может дополняться стремлением к международному сотрудничеству в деле реализации имеющих отношение к мандату Специального докладчика прав населения соответствующих стран.

3. Поездки в страны

74. Специальный докладчик полагает, что рассмотрение на месте прогресса и препятствий в осуществлении прав, имеющих отношение к его мандату, является существенным компонентом его выполнения. Поэтому Специальный докладчик вступил в диалог с договорными органами, органами системы Организации Объединенных Наций и другими учреждениями, а также гражданским обществом, чтобы разработать основу для осуществления поездок по странам. Основные задачи таких поездок состоят в следующем: а) в рассмотрении положения с реализацией в стране прав на жилище и подготовке доклада с уделением особого внимания аспектам гендерного равенства и недискриминации; б) в налаживании диалогов с правительством, Организацией Объединенных Наций, межправительственными учреждениями и гражданским обществом для помощи их усилиям по обеспечению этих прав; в) в выявлении практических решений и наилучшей практики в реализации прав, охватываемых мандатом, и d) в оценке выполнения заключительных замечаний договорных органов и их воздействия на политику, проводимую соответствующими странами.

75. Помимо этого, в зависимости от ситуации в той или иной стране в ходе поездок основное внимание будет уделяться конкретным тематическим вопросам, которые Специальный докладчик определил в качестве приоритетных в настоящем и предыдущем докладах, таким, как: а) проблемы и ограничения, с которыми сталкиваются правительства в деле гарантирования минимального основного содержания прав в свете нынешней международно-экономической ситуации; б) принципы недискриминации и защиты малоимущих и уязвимых групп и меньшинств, и в) масштабы международного сотрудничества. При выборе стран для посещения надлежащее внимание будет уделяться географическому балансу, а также положению в области представления странами докладов в договорные органы.

76. Исходя из вышеописанных основ и ответов на разосланные вопросники, Специальный докладчик 14-19 января 2002 года предпринял поездку в Румынию, доклад о которой будет представлен Комиссии в качестве добавления к настоящему докладу (E/CN.4/2002/59/Add.1). Кроме того, Специальный докладчик планирует в 2002 году совершить поездки в Мексику и Кению и будет признателен за получение информации, которая могла бы облегчить его подготовку к этим поездкам.

77. Параллельно с этим Специальный докладчик имел возможность посетить Израиль и оккупированные палестинские территории 5-10 января 2001 года, т.е. в то время, когда активизировались действия по сносу палестинских поселений в Рафахе. Он совершил эту поездку по приглашению университета Бен-Гуриона и Юридического центра защиты прав

арабского меньшинства в Израиле ("Адалах"). В ходе этого посещения Специальный докладчик, пользуясь представившейся возможностью, встретился с представителями НПО, Организации Объединенных Наций, межправительственных учреждений и палестинских властей, с тем чтобы собрать информацию, необходимую для доклада Комиссии на ее пятьдесят восьмой сессии во исполнение резолюции S-5/1, принятой 19 октября 2000 года, в которой Комиссия просила Специального докладчика, а также ряд других тематических докладчиков незамедлительно совершить поездки и представить свои выводы Комиссии и Генеральной Ассамблее.

В. Сотрудничество с договорными органами и другими правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций

1. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

78. 11 мая 2001 года в период двадцать пятой сессии Комитета Специальный докладчик провел с его членами обмен мнениями относительно масштабов сотрудничества с Комитетом в выполнении его мандата. Специальный докладчик выявил несколько возможных областей сотрудничества с Комитетом, включая содействие обмену информацией, полномочия Комитета в области установления стандартов и укрепление потенциала государств-участников в плане наблюдения за осуществлением Пакта. В ходе своих поездок по странам Специальный докладчик хотел бы также уделить особое внимание выполнению заключительных замечаний и замечаний общего порядка, принятых Комитетом. Кроме того, он отметил свою готовность сотрудничать с Комитетом и другими лицами, ответственными за мандаты, в отношении соответствующих тематических вопросов, включая глобализацию, торговые соглашения, международное сотрудничество, доступ к безопасной питьевой воде и ДССН. Комитет оценил и в целом поддержал подход Специального докладчика, а также назначил координационный пункт для облегчения сотрудничества с ним. Кроме того, Комитет предложил ему тесно сотрудничать с лицом, ответственным за недавно созданный мандат независимого эксперта по проекту факультативного протокола к Пакту. В ходе сессии Комитет принял заявление к специальной сессии Генеральной Ассамблеи, в котором полностью поддержал право на достаточное жилище и подход, занятый Специальным докладчиком в его первом докладе Комиссии⁶⁰.

79. После семинара экспертов на тему прав человека и крайней нищеты, организованного УВКПЧ 7-9 февраля 2001 года, в работе которого участвовал Специальный докладчик, он с большим интересом следил за работой Комитета в связи с проблемой нищеты. Он приветствует деятельность Комитета по включению прав человека в стратегии ликвидации нищеты путем изложения того, каким образом права человека в целом и Пакт в частности могут способствовать расширению возможностей

неимущих и совершенствованию стратегий по борьбе с нищетой. Принятие Комитетом заявления по проблеме нищеты ("заявление о нищете") от 4 мая 2001 года (E/C.12/2001/10) является важным шагом к достижению этой цели, которая имеет ключевое значение для реализации всех прав человека, включая право на достаточное жилище. Кроме того, Специальный докладчик внес свой вклад в начало работы, проводимой в настоящее время УВКПЧ с участием одного из членов Комитета, по разработке рамок для интеграции прав человека в стратегии сокращения нищеты, включая ДССН.

80. Специальный докладчик продолжил наблюдение за изменениями в работе Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в течение 2000 и 2001 годов. За период с двадцать четвертой сессии в ноябре 2000 года по двадцать шестую сессию в августе 2001 года Комитет рассмотрел и утвердил заключительные замечания по докладам 21 государства-участника, из которых 19 содержали подробное рассмотрение осуществления права на достаточное жилище в соответствии с пунктом 1 статьи 11 Пакта. Вопросы, которые, по мнению Комитета, вызывали особую озабоченность, включали следующее:

- a) сохранение или рост числа бездомных и случаев принудительного выселения, а также нехватка социального жилья для семей с одним родителем или низкими доходами в развивающихся странах⁶¹;
- b) ряд аспектов дискриминации в жилищной сфере в отношении коренного населения⁶²; дискриминация по признакам рода занятия и происхождения⁶³; традиционная и иная дискриминационная практика в отношении женщин⁶⁴;
- c) обеспечение соблюдения Пакта в условиях, сложившихся после природных катастроф (ураган "Митч" в Гондурасе и землетрясение в Хашин-Авадзи, Япония);
- d) нехватка достоверной информации, статистических данных и последовательной национальной стратегии в обеспечении прав на жилище;
- e) последствия мер национальной и международной экономической политики, таких, как минимальная ставка заработной платы, приватизация и социальная помощь, для права на достаточный жизненный уровень, включая достаточное жилище⁶⁵.

81. Комитет все больше сосредотачивает свое внимание на проблеме нищеты вне зависимости от уровня развития рассматриваемых государств-участников. Одним из таких примеров явилось принятие заключительного замечания по Германии на двадцать шестой сессии (E/C.12/1/Add.68), в котором Комитет вновь выразил свою озабоченность

тем, что социальная помощь, предоставляемая неимущим и социально отторгаемым группам, была несоразмерна достаточному жизненному уровню, поскольку государство-участник все еще не разработало определения нищеты, равно как и не установило порог бедности. Поэтому Комитет настоятельно призвал государство-участник установить порог бедности на своей территории с учетом, среди прочего, заявления Комитета по проблеме нищеты. Помимо этого, Комитет предложил государству-участнику пересмотреть и укрепить свои институциональные механизмы в системе государственного управления, чтобы обеспечить учет его обязательств по Пакту на раннем этапе разработки законодательства и политики по вопросам, связанным с социальным обеспечением и помощью, жилищем, здравоохранением и образованием. С этой целью Комитет предложил государству-участнику разработать систему "оценок воздействия на права человека", чтобы обеспечить уделение надлежащего внимания положениям Пакта во всей законодательной и административной политике и в процессах принятия решений.

82. Как явствует из вышеизложенного, в заключительных замечаниях, принятых Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и другими договорными органами, содержится кладезь информации, аналитических выводов и сведений о судебной практике в связи с правами на жилище. Ввиду ограниченного объема своих ежегодных докладов Комиссии Специальный докладчик рекомендует УВКПЧ широко распространять такую информацию и аналитические выводы в легкодоступной форме, в том числе с помощью Интернета.

2. Комитет по правам ребенка

83. 22 мая 2001 года на двадцать седьмой сессии Комитета Специальный докладчик имел возможность выступить на Комитете и обсудить возможные направления сотрудничества во исполнение резолюции 2001/28 Комиссии⁶⁶. Информирова о своем мандате и проводимой работе, он отметил, что права ребенка были определены в качестве одного из приоритетных вопросов в реализации права на достаточное жилище. Специальный докладчик выделил такой представляющий особый интерес для Комитета вопрос, как предупреждение бездомности детей и защита прав детей, живущих в условиях улицы, которому необходимо уделять особое внимание.

84. Специальный докладчик и Комитет обсудили еще несколько вопросов, представляющих общий интерес, включая вопросы, имеющие отношение к гендерной и этнической дискриминации, вопрос принудительных выселений, важность макроэкономических факторов, концепцию "безопасности" в качестве незаменимого элемента права на "надежное" жилище и интересные взаимосвязи права на достаточное жилище с правом на частную жизнь, а также право на наивысший достижимый уровень здоровья (включая психическое). Члены Комитета приветствовали инициативу

Специального докладчика по содействию сотрудничеству в деле выполнения его мандата с правозащитными договорными органами. В ходе обсуждения была подчеркнута необходимость обеспечивать действенный обмен информацией и поддерживать текущий продуктивный диалог как между Специальным докладчиком и договорными органами, так и с другими соответствующими правозащитными механизмами. Специальный докладчик благодарен за поддержку, оказанную Комитетом в виде принятого им заявления, которое было представлено на специальной сессии⁶⁷.

85. Кроме того, Специальный докладчик намеревается в своих диалогах с правительствами, в ходе своих поездок по странам, а также при осуществлении другой деятельности, имеющей отношение к его мандату, сосредоточить внимание на сферах, представляющих для Комитета предмет особой озабоченности. Из анализа 27 заключительных замечаний, принятых Комитетом по правам ребенка в период между своими двадцать шестой и двадцать восьмой сессиями, следует, что проблема детей, живущих в условиях улицы, в большинстве стран, положение в которых рассмотрено Комитетом, является для Комитета одной из главных заботящих его проблем. Кроме того, Комитет сосредоточил свое внимание на несоответствиях между городскими и сельскими районами и дискриминацией де-факто в отношении детей в сельских районах или детей, принадлежащих к меньшинствам, семьям мигрантов, беженцев и внутренних перемещенных лиц. Помимо этого, выражалось беспокойство в связи с отсутствием прав на владение имуществом и наследование собственности для детей после их межгосударственного усыновления⁶⁸, девочек, детей, рожденных вне брака, а также молодых матерей, принадлежащих к исламским группам⁶⁹.

86. В последние годы Комитет испытывает глубочайшую тревогу в связи с нищетой, плохими жилищными условиями, недостаточным питанием и неадекватной охраной здоровья. В своем докладе Комиссии в 2001 году Специальный докладчик подчеркнул связи между правом на достаточное жилище и обеспечением чистой водой и санитарным обслуживанием, а также важность борьбы с нищетой в этой связи. Повторяя призыв Комитета к государствам-участникам разработать систему сбора данных и показателей, согласующихся с Конвенцией, с тем чтобы лучше удовлетворять потребности детей и эффективно осуществлять Конвенцию, Специальный докладчик рекомендует УВКПЧ и ООН-Хабитат в тесном консультировании с Комитетом и ЮНИСЕФ разработать такую систему в контексте совместной программы по правам на жилище с уделением особого внимания детям и правам на жилище.

3. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

87. Специальный докладчик признает особую важность деятельности Комитета ввиду использования в работе в рамках своего мандата гендерной перспективы, а также в контексте резолюций 2001/34 и 2000/13 Комиссии. Как отметил Комитет в своей Общей рекомендации № 21 о равноправии в браке и в семейных отношениях, право в отношении владения, управления, пользования и распоряжения имуществом имеет основополагающее значение для осуществления права женщины на финансовую самостоятельность: во многих странах оно определяет возможности женщины зарабатывать на жизнь и обеспечивать надлежащим жильем и питанием себя и свою семью. В 2002 году между Комитетом и Специальным докладчиком состоится плановый диалог, и он надеется обсудить возможные направления сотрудничества, имеющие отношение к его мандату и работе Комитета, которые могли бы включать проведение дополнительных исследований в целях поддержки работы Комитета по установлению стандартов и последующие мероприятия в связи с его заключительными замечаниями.

4. Другие договорные органы

88. 20 и 21 ноября 2001 года на своей двадцать седьмой сессии Комитет против пыток рассмотрел третий периодический доклад Израиля (CAT/C/54/Add.1). Рассмотрение доклада государства-участника совпало с новым вторжением израильской оккупационной армии в лагерь беженцев в Рафахе, сектор Газа, которое имело место 20 ноября и в ходе которого было разрушено 11 домов палестинских семей. Согласно информации Комитета, в первый год нынешнего восстания в секторе Газа было снесено примерно 380 домов. Еще один источник указывает на то, что до настоящего времени было разрушено 500 палестинских домов, в результате чего без крова осталось 2 000 лиц, включая детей. По мнению Комитета, такое разрушение домов гражданских лиц, которое производилось ночью и без предупреждения, равнозначно жестокому и бесчеловечному обращению.

89. Специальный докладчик с интересом отмечает заключительное замечание, принятое Комитетом (CAT/C/XXVII/Concl.5), в котором он выразил озабоченность тем, что политика Израиля по закрытию оккупированных территорий и сносу домов в определенных случаях может быть равнозначной жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию. Далее Комитет рекомендовал государству-участнику воздерживаться от политики закрытия оккупированных территорий и сноса домов в тех случаях, когда такие действия представляют собой нарушение статьи 16 Конвенции.

90. Важное значение имеет также то, что Комитет сосредоточил свое внимание на практике, равнозначной коллективному наказанию, которая проводится в рамках "закрытия" оккупированных палестинских территорий с 1993 года, все более ужесточалась на протяжении прошлого года и сводилась к крайним формам лишения гражданского населения средств к существованию и отказа им в правах на достаточное жилище, доступ к водоснабжению и другим услугам.

91. Памятуя о пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Замечании общего порядка № 7 Комитета относительно принудительного выселения, Специальный докладчик продолжит в своей будущей работе рассмотрение важной связи между принудительным выселением и положениями Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания с точки зрения неделимости и взаимосвязанности всех прав человека. Учитывая эту концептуальную связь и новое представление о взаимосвязи между правом на достаточное жилище и гражданскими и политическими правами, Специальный докладчик будет и впредь следить за работой Комитета, а также стремиться наладить рабочие отношения со Специальным докладчиком по вопросу о пытках.

5. Подкомиссия по поощрению и защите прав человека

92. 13 августа 2001 года во время пятьдесят третьей сессии Подкомиссии Специальному докладчику было предложено принять участие в дискуссии о подготовке к Социальному форуму, которая состоялась между группой экспертов высокого уровня и представителями международных организаций и правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. Цель дискуссии состояла в том, чтобы обменяться мнениями относительно концепции Социального форума и рассмотреть вопрос, каким образом такой форум мог бы лучше способствовать работе Подкомиссии и других правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, выполняя роль своего рода "интеллектуальной прихожей" Подкомиссии в ее усилиях по разъяснению взаимосвязи между правами человека, социальными вопросами и уязвимостью.

93. На той же сессии Подкомиссия приняла резолюцию 2001/21 относительно прав интеллектуальной собственности и прав человека, в которой она предложила Специальному докладчику включить в свои доклады обзор влияния Соглашения по ТАПИС на реализацию прав человека, подпадающих под его мандат. Хотя эта просьба обуславливает необходимость серьезных исследований по многим аспектам Соглашения по ТАПИС, одним из аспектов, который мог бы быть рассмотрен в широком контексте его мандата, было бы возможное воздействие Соглашения на земли, знания, культуру и

средства к существованию коренных народов. Соответствующая защита знаний коренных народов является неотъемлемым компонентом соблюдения их прав на культуру, землю, владение собственностью и достаточный жизненный уровень, включая достаточное жилище. Лишение таких прав могло бы потенциально вести к перемещению коренных народов из среды их обитания. Специальный докладчик будет уделять особое внимание возможным последствиям Соглашения по ТАПИС для своей работы, касающейся коренных народов, и в этом контексте вполне готов сотрудничать с механизмами, учрежденными Комиссией и Подкомиссией, особенно с Постоянным форумом по проблематике коренных народов и Специальным докладчиком по положению в области прав человека и основных свобод коренных народов.

С. Сотрудничество с учреждениями и органами системы Организации Объединенных Наций

1. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)

94. 21 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея приняла резолюции 56/205 и 56/206, в которых она постановила преобразовать Комиссию по населенным пунктам и ее секретариат, Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, с 1 января 2002 года в Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. Специальный докладчик приветствует решение Ассамблеи преобразовать Центр в Программу, что фактически повышает статус ООН-Хабитат в системе Организации Объединенных Наций. Это является хорошим предзнаменованием дальнейшей координации усилий в системе Организации Объединенных Наций, направленных на оказание правительствам и партнерам ООН-Хабитат помощи в осуществлении Повестки дня Хабитат, включая постепенную реализацию права на достаточное жилище. Специальный докладчик с признательностью отмечает тот факт, что Исполнительный директор сделал большой упор на правозащитный подход в работе ООН-Хабитат.

95. Далее, Специальный докладчик поощряет учет прав человека в основной деятельности ООН-Хабитат, в частности, в дальнейшей разработке совместной с УВКПЧ программы по правам на жилище. С точки зрения прав человека вопросы недискриминации и государственного управления являются важными компонентами разработки стратегий постепенной реализации прав на жилище. Помимо этого, представители гражданского общества в силу их широких контактов и возможностей, а также того факта, что они позволяют услышать голоса неимущих, должны играть одну из ведущих ролей в осуществлении такой программы. Важнее всего то, чтобы программа по правам человека в итоге не стала еще одной кампанией общего характера, а решительно и

последовательно сосредоточилась бы на осуществлении и практическом применении права на достаточное жилище.

96. Специальный докладчик хотел бы официально отметить свою признательность за поддержку, которую он получил от ООН-Хабитат в деле выполнения своего мандата, включая его участие в мероприятиях, организованных ООН-Хабитат в ходе сессии "Стамбул+5", в частности в групповом обсуждении права на достаточное жилище и в параллельном мероприятии по стратегиям реализации права женщин на землю и собственность, а также в параллельных мероприятиях, организованных в ходе последних сессий Комиссии по населенным пунктам и Комиссии по правам человека. По мнению Специального докладчика, чрезвычайно важно, чтобы он и впредь доводил вопросы, имеющие отношение к его мандату, до сведения участников совещаний ООН-Хабитат и его Совета управляющих. В этой связи Специальный докладчик выражает свою заинтересованность и готовность внести свой вклад в работу первой сессии Форума по проблемам городов и воспользоваться этой возможностью, с тем чтобы продолжить сбор данных относительно наилучшей практики и опыта правительств и партнеров Хабитат в их усилиях, направленных на постепенную реализацию прав на жилище. Кроме того, Специальный докладчик надеется на дальнейшее сотрудничество с ООН-Хабитат в подготовке своих миссий в страны и проведении последующих мероприятий.

2. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)

97. По приглашению Научно-исследовательского центра ЮНИСЕФ "Инноченти", расположенного во Флоренции, Италия, который является основным исследовательским учреждением ЮНИСЕФ, созданным в 1988 году для создания международной базы данных и подготовки кадров в области прав ребенка, Специальный докладчик 1 и 2 ноября 2001 года участвовал в консультации экспертов относительно подготовки публикации в Сборнике "Инноченти" материала из серии "Дети в бедных городских районах". Цель этой публикации состоит в повышении осведомленности относительно огромного и еще более увеличивающегося числа детей, которые растут в условиях бедности и лишений в городских районах, и в информировании о стратегических вариантах урегулирования таких проблем с применением правозащитного подхода. Это включает освещение таких связанных с мандатом Специального докладчика вопросов, как доступ к жилищу и основным услугам, меры защиты и демократическое участие в процессе принятия решений.

98. Кроме того, Научно-исследовательский центр "Инноченти" предпринял ряд других важных исследовательских инициатив в сферах, имеющих отношение к мандату Специального докладчика, включая доступ к основным услугам для населения⁷⁰ и

воздействие глобализации на детей⁷¹. Начиная с сентября 2000 года в Научно-исследовательском центре "Инноченти" размещается также международный секретариат инициативы "Города за благополучие детей" (ГБД), которая была начата в 1996 году в рамках выполнения решений Конференции Хабитат II. 3 ноября 2001 года Специальный докладчик участвовал в совещании, организованном в связи с вышеупомянутой консультацией экспертов относительно публикации в Сборнике, с целью ознакомления с мнениями экспертов относительно обсуждения будущих стратегий для инициативы ГБД. По данным ЮНИСЕФ, к 2025 году в городах развивающихся стран будет проживать примерно 60% детей, причем половина из них будет относиться к числу малоимущих. Поэтому Специальный докладчик поддерживает цель ГБД, состоящую в укреплении потенциала городов, которые стремятся разработать правозащитную повестку дня в интересах детей посредством координации деятельности муниципалитетов, общин, экспертов, детских/молодежных групп и других партнеров, заинтересованных в обмене опытом и информацией относительно новаторской политики и программ, направленных на обеспечение благополучия детей в городах. Исходя из задач своего мандата, Специальный докладчик надеется на дальнейшее сотрудничество с ЮНИСЕФ и секретариатом ГБД в области права детей на жилище и основные услуги.

3. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)

99. В соответствии с резолюцией 2001/28 Комиссии и в порядке выполнения рекомендаций межучрежденческих консультаций, состоявшихся в ноябре 2000 года, Специальный докладчик инициировал продолжение диалога с УВКБ, в котором признавалась необходимость исходить в работе по установлению стандартов в области прав на жилище и другую собственность из концептуальной основы, разработанной в Замечаниях общего порядка № 4 и № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и продолжать ее вплоть до обеспечения защиты таких прав на практике. Специальный докладчик с признательностью отмечает ценную работу, проведенную УВКБ в отношении реституции собственности в связи с возвращением беженцев, которая является исходным пунктом для дальнейшего сотрудничества с УВКБ в его будущей работе по принудительному выселению и защите права на достаточное жилище, особенно в условиях чрезвычайности и постконфликтных ситуаций.

4. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН)

100. Специальный докладчик признает, что региональные комиссии играют важную роль в поощрении обмена опытом в области развития, а также регионального и субрегионального сотрудничества. Все пять региональных комиссий, а также их

соответствующие межправительственные органы рассматривают в рамках своих программ работы вопросы, связанные с населенными пунктами, и сыграли важную роль в оценке хода осуществления Повестки дня Хабитат на специальной сессии "Стамбул + 5". Специальный докладчик признателен за ценные консультации и сведения, полученные от секретариата ЕЭК во время подготовки его страновой поездки в Румынию, и надеется на сотрудничество с другими региональными комиссиями в своей будущей деятельности.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

101. Исходя из вышеприведенного итогового анализа и рекомендаций, Специальный докладчик хотел бы представить свои предложения и получить от Комиссии дальнейшие указания в отношении следующих вопросов:

а) учитывая позитивное воздействие Специального докладчика на обзорные процессы в рамках всемирных конференций Комиссия может предложить ему продолжить обратить внимание на вопросы, связанные с правами на жилище, на специальной сессии Генеральной Ассамблеи по детям и на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, а также обратиться к УВКПЧ и другим заинтересованным органам с просьбой содействовать его участию в этих конференциях;

б) учитывая серьезность положения в связи с дискриминацией в жилищной сфере, которая затрагивает многих людей и многие общины, а также важность осуществления в этой связи Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комиссия может рекомендовать Комитету по ликвидации расовой дискриминации рассмотреть вопрос о принятии общей рекомендации относительно жилища и дискриминации/сегрегации в соответствии со статьями 3 и 5 Конвенции;

в) в порядке учета настоятельной необходимости углубления понимания и выработки рекомендаций по политике в отношении тематических вопросов, освещенных в настоящем докладе, Специальный докладчик хотел бы продолжить исследования по вопросам недискриминационного доступа к жилищу, земле и соответствующим услугам в контексте выполнения решений Дурбанской конференции и с учетом необходимости придания глобализации более благоприятного характера. Комиссия может пожелать обратиться к УВКПЧ и другим учреждениям с просьбой оказать ему помощь в этом отношении, в том числе посредством организации семинаров экспертов;

г) учитывая концептуальную и практическую связь между мандатом Специального докладчика и инициативой Комиссии по вопросу равенства женщин в плане владения имуществом, землей и жильем, а также их права на наследование

(резолюция 2001/34), Специальный докладчик хотел бы внести свой вклад в этот процесс, в том числе путем уделения этой теме внимания в своем следующем докладе Комиссии;

e) ввиду необходимости более предметных диалогов с правительствами и гражданским обществом на региональном и субрегиональном уровнях можно было бы в сотрудничестве с региональными комиссиями и НПО наладить региональные диалоги;

f) Комиссия может пожелать приветствовать учреждение совместной программы по правам на жилище ООН-Хабитат/УВКПЧ и поощрять ее дальнейшее осуществление, в том числе предложив государствам, которые в состоянии сделать это, предоставить финансовую поддержку;

g) учитывая интерес, последовательно проявляемый Генеральной Ассамблеей в отношении этого вопроса со времени проведения Международного года обеспечения жильем бездомного населения (1987 год) и проявленный ею на двадцать пятой специальной сессии в июне 2001 года ("Стамбул + 5"), Специальный докладчик просит Комиссию дать ему возможность ежегодно представлять свои доклады как Комиссии, так и Генеральной Ассамблее.

Примечания

- ¹ Специальный докладчик хотел бы выразить особую признательность за ценный вклад и аналитические материалы таких экспертов, как Лиана Сиснерос, Сабрина Кармали, Джайна Котари, Мишела Телатен и Давид Вестендорф, которые представили рабочие документы.
- ² Документ A/CONF.147/18, пункты 1, 78, 107, 108, 114 и 115.
- ³ Документ A/CONF.191/IPC/L.4 от 15 декабря 2000 года, представленный на второй сессии Подготовительного комитета.
- ⁴ A/CONF.191/11, пункт 32 i) e).
- ⁵ A/CONF.191/11, пункт 12.
- ⁶ Доклады об этих мероприятиях имеются на вебсайте "Стамбул + 5" по адресу: <http://www.unhabitat.org/istanbul+5/parallel.htm>.
- ⁷ См. также пункты 1, 78, 107, 108, 114 и 115.
- ⁸ Решение 2/1 Комиссии по населенным пунктам, выступающей в качестве подготовительного комитета специальной сессии Генеральной Ассамблеи для всестороннего обзора и оценки осуществления решений Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), содержащееся в документе A/S-25/2.
- ⁹ Эти заявления имеются на вебсайте УВКПЧ (<http://www.unhcr.ch/housing>).
- ¹⁰ Резолюция S-25/2, приложение.
- ¹¹ Документ A/AC.256/CRP.6/Rev.3 (Part I) от 7 июня 2001 года.
- ¹² CRC/C/50, приложение VIII.
- ¹³ CRC/C/108, приложение VIII. См. также раздел III.B.2 настоящего доклада.

¹⁴ Принцип № 1 Декларации о правах ребенка Лиги Наций ("Женевская декларация"), принятой в 1924 году, предусматривает право на достаточные "материальные и духовные условия жизни для достижения нормального и гармоничного развития ребенка".

¹⁵ Принцип 4. Декларация была принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи.

¹⁶ См. E/CN.4/2001/51, раздел I.A.

¹⁷ Одной из последних является резолюция 2001/34 Комиссии, озаглавленная "Равенство женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равные права на владение имуществом и достаточное жилище", пункт 5.

¹⁸ E/CN.4/Sub.2/1996/10, пункт 6.

¹⁹ Statement of conclusions of the workshop for judges on the justiciability of economic, social and cultural rights under the Beijing Plan of Action of the Asia-Pacific Framework for Technical Cooperation, New Delhi, 17 and 18 November 2001, para. 22.

²⁰ Замечания общего порядка/общие рекомендации всех наблюдательных договорных органов собраны в документе HRI/GEN/1, который ежегодно пересматривается.

²¹ E/CN.4/Sub.2/1995/12, пункт 11.

²² Замечание общего порядка № 4, пункт 8; см. также E/CN.4/2001/51, пункты 25 и 90.

²³ E/CN.4/2001/51, пункт 54. Сведения относительно "инструментального набора" имеются по адресу: <http://www.hic-mena.org>.

²⁴ См., в частности, публикацию Santosh Mehrotra, "The Rhetoric of International Development Targets and the Reality of Official Development Assistance", Innocenti Working Papers No. 85 (Florence: UNICEF, 2000), в которой делается вывод о тревожном разрыве между заявлениями о сокращении нищеты, с одной стороны, и параметрами ОПР, особенно в отношении основных услуг, - с другой.

²⁵ См. E/CN.4/2001/51, пункты 91-96.

²⁶ Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 6.

²⁷ Там же, пункт 19.

²⁸ Статья 28 Всеобщей декларации прав человека, в которой провозглашается, что каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в Декларации, могут быть полностью осуществлены, а также пункт 1 статьи 2 и статьи 11, 15, 22 и 23 МПЭСКП, которые разработаны на основе статьей 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, касающихся международного сотрудничества, а также обязательство государств-участников признавать существенно важную роль международного сотрудничества и подтверждать свою приверженность принятию совместных и отдельных мер. См. также Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, пункты 29-34.

²⁹ См. Лимбургские принципы, пункты 21-34, и Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, пункты 18 и 19.

³⁰ В их число входят следующие положения: статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Общая рекомендация XIX Комитета по ликвидации расовой дискриминации; Заявление Комитета по ликвидации расовой дискриминации на второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II) (A/51/18, приложение IV); пункт 2 статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; пункт 1 статьи 16 Конвенции о правах ребенка; пункт 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; Замечания общего порядка № 4 и 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам; а также пункты 27, 36 и 40 Повестки дня Хабитат. С этими текстами можно ознакомиться на домашней вебстранице УВКПЧ.

³¹ См., например, окончательный доклад Специального докладчика Подкомиссии по вопросу о перемещении населения (E/CN.4/Sub.2/1997/23, пункт 51), который гласит следующее: "Одновременное применение принципов самоопределения, равноправия и недискриминации в связи с осуществлением экономических, социальных и культурных прав означает, что... достижение целей развития, влекущих за собой перемещение отдельных или специально отобранных слоев населения без их согласия или демографические манипуляции путем размещения поселенцев, приведет к нарушению принципов экономического самоопределения и равноправия народов внутри государства".

³² E/CN.4/2001/51, пункты 57-61.

³³ См., например, W. Goldsmith "The metropolis and globalisation: the dialectics of racial discrimination, deregulation and urban form" in American Behavioural Scientist, vol. 41, No.3, November/December 1997; Amitabha Kundu and Darshini Mahadevia (eds.), Poverty and Vulnerability in a Globalising Metropolis: Ahmedabad, New Delhi, Manak, 2002; и рабочий документ "Глобализация в контексте увеличения числа случаев расизма, расовой дискриминации и ксенофобии", представленный г-ном Дж. Олока-Оньянго в соответствии с решением 1998/104 Подкомиссии (E/CN.4/Sub.2/1999/8).

³⁴ См. также Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на возмещение жертвам нарушений прав человека и международного гуманитарного права, подготовленные Специальным докладчиком Подкомиссии г-ном Тео ван Бовеном (E/CN.4/1997/104, приложение) и впоследствии воспроизведенные независимым экспертом Комиссии г-ном Шарифом Бассуни (E/CN.4/2000/62, приложение).

³⁵ В соответствии с Замечанием общего порядка № 18 Комитета по правам человека относительно недискриминации.

³⁶ См. резолюцию 1995/21 Подкомиссии, в которой отмечается, что лица, страдающие от ВИЧ/СПИДа, подвергаются дискриминации в области, среди прочего, здравоохранения, занятости, образования, жилья, социального обеспечения и поездок.

³⁷ В соответствии с резолюциями 2000/13 и 2000/34 Комиссии. См. также Замечание общего порядка Комитета по правам человека № 28, пункты 25 и 26, в которых Комитет призывает обеспечить равенство в отношении опеки и ухода за детьми, расторжения брака и прав наследования, и пункт 19, касающийся дискриминации в отношении женщин в экономической сфере, который гласит, что "способность женщин владеть имуществом, заключать контракты или осуществлять другие гражданские права не может быть ограничена на основе семейного положения или по каким-либо другим дискриминационным основаниям".

³⁸ См. Общую рекомендацию № 18 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, в которой Комитет обращает внимание на женщин-инвалидов, поскольку они "являются объектом двойной дискриминации, что связано с особыми условиями их жизни", а также пункт 10 Замечания общего порядка № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, в котором Комитет обращает внимание на особую уязвимость тех женщин, которых лишают крова.

³⁹ В соответствии с положениями статьи 20 Конвенции о правах ребенка.

- 40 В соответствии с Общей рекомендацией XIX Комитета по ликвидации расовой дискриминации.
- 41 В этой связи см. Общую рекомендацию № 24 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Общую рекомендацию № 28 Комитета по правам человека.
- 42 См., например, целый ряд заключительных замечаний, которые были приняты в 2001 году Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и рассмотрены в разделе III.B настоящего доклада.
- 43 E/CN.4/2001/51, пункты 56-61.
- 44 Там же, пункт 62.
- 45 Henri Smets, "Le droit a l'eau", mimeo, 2001, pp. 64-70; "The right to water as a human right", *Environment Policy and Law*, vol. 30, 2000, p. 248.
- 46 См. Ana Hardoy and Richard Schusterman, "New models of privatization of water and sanitation for the urban poor", *Environment and Urbanization*, vol. 12, No. 2, 2000, pp. 63-75.
- 47 См., например, вебсайт Отдела быстрого реагирования Всемирного банка (<http://rru.worldbank.org>), на котором содержится полезный перечень документов и подключений к документам, касающимся воздействия приватизации.
- 48 House of Commons Select Committee on the Environment, Seventh Report 1999-2000: Water Prices and the Environment HC 597, 14 November 2000 (HOCSC7), Introduction, para. 20. Имеется по адресу: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk>. Цитируется в Emanuele Lobina and David Hall, UK water privatisation - a briefing (Public Services International Research Unit, 2001). Имеется по адресу: <http://www.psir.org>.
- 49 Karin Jordan, "Bolivians drive out water privateers", Ottawa, Canadian Union & Public Employees, 2000. Имеется по адресу: <http://www.cupe.ca>.
- 50 David Hall, Kate Bayliss and Emanuele Lobina, "Still fixated with privatisation: a critical review of the World Bank's water resources sector strategy". Paper prepared for the International Conference of Freshwater (Bonn, 3-7 December 2001), p. 9. Имеется по адресу: <http://www.psir.org>.

- 51 Имеется по адресу: <http://www.psiru.org>.
- 52 В отношении дополнительных примеров и доказательств см. David Hall, "Water in public hands", June 2001, имеется по адресу: <http://www.psiru.org>.
- 53 Цитируется в Brendan Martin, "Privatization of municipal services: potential, limitations and challenges for the social partners", ILO Working Paper No. 175, Geneva, ILO, 2001, p.28.
- 54 Цитируется в публикации David Hall, p. 18, упомянутой в примечании 52.
- 55 В их число входят: Росарио, Аргентина; Нагпур, Индия; Кати, Мали; и Тиес, Сенегал.
- 56 Руководящий принцип 12 гласит следующее: "Дискриминация женщин в отношении прав, признанных в Пакте, рассматривается в свете принципа равноправия женщин, установленного Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Этот принцип требует ликвидации всех форм дискриминации женщин, включая гендерную дискриминацию, обусловленную неблагоприятными факторами социального, культурного или иного структурного характера".
- 57 E/CN.4.2001/51, пункт 90.
- 58 Включая такие организации, как АХУРА-Бутан: представитель Форума детей бутанских беженцев; Всепакистанский альянс "Катчи Абадис"; Международная организация по борьбе против рабства; Азиатская коалиция за права на жилье; Ассоциация квартиросъемщиков Монако; Группа бездомных в Нагаи-Парк (Япония); Центр по правам человека "Мигель Агустин Про" (Мексика); Национальный альянс народных движений (Индия); Палестинский центр по правам человека; Тибетское бюро по делам ООН; Тибетский центр по правам человека и демократии; Консорциум городской бедноты (Индонезия); а также Всемирная организация по борьбе против пыток (ВОБП).
- 59 E/CN.4/2001/51, пункты 81 и 82.
- 60 Будет включено в ежегодный доклад Комитета (E/2002/22) (в процессе подготовки).
- 61 Двадцать четвертая сессия; Германия и Япония, двадцать шестая сессия.
- 62 Заключительные замечания по Гондурасу, Венесуэле и Боливии, двадцать пятая сессия; Панаме, Японии и Израилю, двадцать шестая сессия.

- ⁶³ Заключительные замечания по Непалу и Японии, двадцать шестая сессия.
- ⁶⁴ Заключительные замечания по Сенегалу, Сирийской Арабской Республике и Непалу, двадцать шестая сессия.
- ⁶⁵ Заключительные замечания по Марокко и Венесуэле, двадцать четвертая сессия; Боливии и Гондурасу, двадцать пятая сессия; Германии, Непалу, Панаме, Сенегалу, Сирийской Арабской Республике и Украине, двадцать шестая сессия.
- ⁶⁶ См. CRC/C/108, пункт 544.
- ⁶⁷ CRC/C/108, приложение VIII. См. раздел I.A.4 настоящего доклада.
- ⁶⁸ Заключительные замечания по Палау, двадцать шестая сессия.
- ⁶⁹ Заключительные замечания по Объединенной Республике Танзании, двадцать седьмая сессия.
- ⁷⁰ Santosh Mehrotra, Jan Vandermoortele and Enrique Delamonica, *Basic Services for All? Public Spending and the Social Dimensions of Poverty*, Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, 2000.
- ⁷¹ Будет осуществляться в 2002 году.
