



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/55
26 March 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 10 повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Женщины и достаточное жилище

Исследование Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию г-на Милуна Котари, представленное в соответствии с резолюцией 2002/49* Комиссии

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

Резюме

В настоящем исследовании, представленном в соответствии с резолюцией 2002/49 Комиссии по вопросам равенства женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равных правах на владение имуществом и достаточное жилище, предпринимается попытка очертить некоторые серьезные проблемы, с которыми сталкиваются женщины при пользовании правом на достаточное жилище.

Этому важнейшему вопросу, затрагивающему жизни миллионов женщин во всем мире, слишком долго внимания не уделялось. В исследовании особо подчеркивается, что, несмотря на признание гендерного равенства и недискриминации в различных законодательных актах на международном и национальном уровнях, в реальности женщины фактически сталкиваются с дискриминацией в доступе к жилью, земле и коммунальным услугам, что может объясняться обычаями и традициями, неосведомленностью или устойчивостью гендерных предубеждений при разработке и осуществлении национальной политики.

Правительства, гражданское общество и учреждения Организации Объединенных Наций, а также правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций предприняли ряд предварительных шагов в целях устранения этого разрыва между правом и реальностью. В настоящем исследовании делается несколько предварительных рекомендаций, которые, взятые в совокупности, также свидетельствуют об острой необходимости для Комиссии продолжать держать эту проблему в поле зрения.

С учетом этого Специальный докладчик рекомендует, чтобы в целях более глубокого анализа различных аспектов вопроса о женщинах и праве на достаточное жилище рамки исследования были расширены и дополнены следующими шагами:

- a) следует обратиться с просьбой к государствам представить дополнительную информацию, направив ответы на вопросник, подготовленный Специальным докладчиком;
- b) следует организовать больше консультаций с гражданским обществом и между учреждениями для сбора информации, учета опыта и передовой практики;
- c) следует провести семинар экспертов для дальнейшей разработки методики исследований и руководящих принципов в целях предупреждения дискриминации в отношении доступа женщин к жилищу и коммунальным услугам, а также выработки конкретных шагов, которые могут быть предприняты соответствующими органами Организации Объединенных Наций и международными финансовыми институтами, для прочного закрепления вопроса о праве женщин на достаточное жилище в глобальной повестке дня; и
- d) следует постепенно расширить мандат исследования, с тем чтобы он включал вопросы о правах женщин на землю, имущество и наследование.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение.....	1 - 9	4
I. ГЛОБАЛЬНОЕ ПРИЗНАНИЕ ПРАВА ЖЕНЩИН НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ	10 - 19	6
II. ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ	20 - 34	10
III. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	35 - 55	14
A. Конституционное признание	38	14
B. Национальное и местное законодательство	39 - 41	15
C. Применимость законодательства и трудности соблюдения	42 - 55	16
IV. К БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ЗАЩИТЕ ПРАВА ЖЕНЩИН НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ	56 - 73	21
A. Роль договорных органов	56 - 62	21
B. Связь с мандатами других специальных докладчиков	63	23
C. Роль учреждений Организации Объединенных Наций.....	64 - 68	24
D. Роль гражданского общества	69 - 73	26
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	74 - 81	28

Введение

1. В своей резолюции 2002/49 Комиссия по правам человека обратилась к Специальному докладчику по вопросу о достаточном жилище в рамках его мандата представить настоящее исследование для рассмотрения на ее пятьдесят девятой сессии.
2. Вопрос о положении женщин и достаточном жилище стоит в повестке дня Комиссии и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека с 1997 года¹. Работа, проделанная рядом специальных докладчиков, включая Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, привлекла внимание к тяжелым последствиям для женщин отсутствия достаточного жилища и надлежащих условий жизни в ситуациях, когда их права на жилище нарушаются или не соблюдаются. В 2002 году Комиссия рассмотрела доклад Генерального секретаря по вопросу о равенстве женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равных правах на владение имуществом и достаточное жилище (E/CN.4/2002/53), представленный в соответствии с резолюцией 2001/34.
3. С учетом огромной важности роли женщин в вопросах, касающихся достаточного жилища, более глубокое понимание проблем, связанных с женщинами, и гендерной перспективы в экономических, социальных и культурных правах, включая право на достаточное жилище, имеет большое значение при осуществлении этих прав. Поэтому, выполняя свой мандат, Специальный докладчик в своих докладах и деятельности уделял особое внимание рассмотрению гендерной перспективы и женской проблематике в вопросе о достаточном жилище в соответствии с резолюцией Комиссии 2000/9, в которой содержалась конкретная просьба к нему - учитывать гендерную проблематику.
4. В своем первом докладе Комиссии (E/CN.4/2001/51) Специальный докладчик предложил широкую интерпретацию права на достаточное жилище, определив его как "право каждой женщины, каждого мужчины, молодого человека и ребенка на получение и поддержание безопасного жилища, а также общинного окружения для жизни в условиях мира и достоинства". Он далее определил основные направления анализа и разработал руководящие принципы для государств при решении проблем дискриминации и сегрегации в жилищной сфере, которые были представлены в его втором докладе (E/CN.4/2002/59, пункты 37-47).
5. С целью получения информации от государств и организаций гражданского общества, необходимой для подготовки исследования, Специальный докладчик подготовил вопросник по проблеме положения женщин и достаточном жилище (помещен в Интернете по адресу <http://www.unhchr.ch/housing>), который был разослан всем

государствам, а также - через Интернет - организациям гражданского общества. При составлении вопросника Специальный докладчик уделил особое внимание правозащитному принципу недискриминации и неделимости всех прав человека, как это подчеркивалось в его докладах. Вопросник состоит из двух частей: в первой части запрашивается информация об общих юридических и политических рамках; вторая часть состоит из конкретных вопросов о гендерных аспектах различных элементов права на достаточное жилище, которые были составлены на основе общих замечаний № 4 и № 7, принятых Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО) с учетом последующих изменений в плане признания и интерпретации состава права на достаточное жилище. Речь идет о следующих элементах: а) правовое обеспечение проживания; б) доступ к общественным благам и услугам; в) доступ к земле, воде и другим природным ресурсам; г) доступность с точки зрения расходов; д) пригодность для проживания; е) физическая доступность; ж) местонахождение; з) адекватность с точки зрения культуры; и) защищенность от лишения собственности, причинения ущерба и уничтожения; й) доступ к информации; к) участие; л) расселение, реституция, компенсация, невысылка и возвращение; м) неприкосновенность частной жизни и безопасность; н) доступ к средствам правовой защиты; и о) образование и расширение возможностей. Имелось в виду, что этот подробный вопросник мог бы также использоваться в качестве образовательного пособия по правам человека, в котором пояснялись бы многогранные компоненты, которые составляют право женщин на достаточное жилище. Специальный докладчик признателен тем государствам, группам гражданского общества и отдельным лицам, которые представили информацию в виде ответа на этот вопросник. Он еще раз призывает все стороны продолжать направлять ему сведения и актуализированную информацию.

6. Специальный докладчик выражает признательность ряду учреждений Организации Объединенных Наций, которые оказывали ему поддержку в подготовке настоящего исследования. В октябре 2002 года Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКЧП) в рамках их совместной Программы Организации Объединенных Наций по правам на жилище организовала совещание африканских региональных организаций гражданского общества, в котором приняли участие низовые организации женщин и гражданского общества из следующих стран (или охватывающие эти страны): Эритрея, Кения, Руанда, Уганда, Объединенная Республика Танзания, Замбия и Зимбабве². Специальный докладчик также принял участие в совещании группы экспертов по гендерным проблемам в населенных пунктах, организованном ООН-Хабитат в феврале 2003 года, на котором были рассмотрены многие вопросы, поднимаемые в настоящем исследовании. Кроме того, он выражает признательность Фонду Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Детскому фонду

Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) за содействие и поддержку и надеется на продолжение сотрудничества с ними в последующей работе, связанной с настоящим исследованием.

7. В настоящее исследование также внесли свой вклад мероприятия, проведенные по линии организаций гражданского общества, в том числе совещание по правам женщин на жилище и землю, проведенное в женском павильоне во время Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, и параллельное совещание, организованное Азиатско-тихоокеанским форумом по проблемам женщин, права и развития (АТПЖР) в Коломбо, в котором принял участие представитель Специального докладчика.

8. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить соответствующие договорные органы, в частности Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), за ценные советы и предложения в отношении подготовки настоящего исследования. И наконец, он благодарит следующих лиц за их вклад в настоящее исследование: Бина Агарвал, Марджолейн Беншоп, Лейлани Фарха, Зеема Мишра, Деепика Нарука и Гангули-Тукрал.

9. В данной работе рассматриваются некоторые вопросы, касающиеся женщин и достаточного жилища, в рамках его мандата на основе полученных ответов и вкладов, а также других доступных материалов. В этом предварительном докладе анализируются существующие правовые положения национального и международного уровней, освещаются имеющиеся лакуны и делаются некоторые первые рекомендации. Исследование не претендует на то, чтобы быть исчерпывающим, всеобъемлющим - для такой работы потребовалось бы больше времени и средств.

I. ГЛОБАЛЬНОЕ ПРИЗНАНИЕ ПРАВА ЖЕНЩИН НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ

10. Исходя из признания права на достаточное жилище в пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в других международных документах, Специальный докладчик принял следующее рабочее определение данного права: "право каждой женщины, каждого мужчины, молодого человека и ребенка на получение и поддержание безопасного жилища, а также общинного окружения для жизни в условиях мира и достоинства" (E/CN.4/2001/51, пункт 8).

11. Право женщин на достаточное жилище как неотъемлемая, составная и неделимая часть всех прав человека было признано, косвенно и прямо, в ряде международных и региональных документов по правам человека. Наиболее прямое признание этого права

содержится в пункте 2 h) статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, где говорится о праве женщин в сельских районах пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями, санитарными услугами, электро- и водоснабжением, а также транспортом и средствами связи.

12. В других положениях Конвенции четко указывается, что право на достаточное жилище неразрывно связано с земельными и имущественными правами, а также с доступом к финансовым средствам. Статья 13 Конвенции требует, чтобы государства-участники принимали все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в областях экономической и социальной жизни, и обеспечить женщинам равное право на получение займов, ссуд под недвижимость и других форм финансового кредита. В статье 15 предусматривается равноправие женщин при заключении договоров и управлении имуществом, а также равное отношение к ним на всех этапах разбирательства в судах. В пункте 1 с) статьи 16 предусматривается, что государства-участники принимают все соответствующие меры для обеспечения одинаковых прав и обязанностей в период брака и при его расторжении. Кроме того, в пункте 1 h) статьи 16 подтверждаются одинаковые права обоих супругов в отношении владения, приобретения, управления, пользования и распоряжения имуществом как бесплатно, так и за плату.

13. Помимо этого, в положениях о равенстве и недискриминации различных других международных документов содержится в той или иной степени косвенное признание того, что женщины могут пользоваться на равных с мужчинами основаниях, в частности, правами на: жилище; имущество; защиту от незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь и посягательства на жилище; личная безопасность; равенство до вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении; и равную защиту закона. Соответствующие положения имеются во Всеобщей декларации прав человека (статьи 2, 16, 17 и 25); Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статьи 5, пункт d), подпункты v) и vi), 5, пункт e), подпункт iii)); Международном пакте о гражданских и политических правах (статьи 2 (пункт 1), 3, 9, 16, 17, 23 (пункт 4) и 26); Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статьи 2 (пункт 2), 3, 11 (пункт 1)); Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статьи 1, 2, пункт f), 3 и 5, пункт a)); и Конвенции о правах ребенка (статьи 1, 16, пункт 1, и 27).

14. На региональном уровне соответствующие положения можно найти в следующих документах: Африканская хартия прав человека и народов (статьи 2 и 18 (пункт 2) и (пункт 3)); Европейская конвенция о защите прав человека (статьи 5, 8 и 14), а также протоколы к ней № 1 (статья 1) и № 8 (статья 5); пересмотренная Европейская социальная

хартия (статья 31); Американская декларация прав и обязанностей человека (статьи 1, 2 и 23); Американская конвенция о правах человека (статьи 1, 17, 21 и 24) и Дополнительный протокол к ней (статья 3).

15. Отдельные ссылки на вопросы, касающиеся женщин и достаточного жилища, содержатся в ряде международных деклараций и рекомендаций, хотя они и не носят юридически обязывающего характера. В соответствии с Пекинской платформой действий (A/CONF.177/20, приложение II), принятой четвертой Всемирной конференцией по положению женщин в 1995 году, правительства обязаны создать женщинам условия для приобретения доступного жилья и доступа к земле путем ликвидации всех препятствий (пункт 58 m)). Кроме того, в ней содержится просьба к правительствам осуществлять законодательные и административные реформы, цель которых – предоставить женщинам равный доступ к экономическим ресурсам, включая право владения имуществом и его наследования.

16. В соответствии со Стамбульской декларацией и Повесткой дня Хабитат (A/CONF.165/14), принятых второй Конференцией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в 1996 году, правительства взяли обязательства обеспечить юридические гарантии против необоснованного выселения и равного доступа к земле для всего населения, включая женщин и лиц, живущих в нищете (пункт 40, подпункт b)). Государства призваны проводить законодательные и административные реформы с целью предоставления женщинам полного и равного доступа к экономическим ресурсам, включая право на наследование и владение землей и другой собственностью, получение кредитов, доступ к природным ресурсам и соответствующим технологиям. Государствам также следует поддерживать общинные проекты, политику и программы, направленные на устранение всех препятствий для доступа женщин к приемлемым для их жилью, земле и собственности, экономическим ресурсам, инфраструктуре и социальным услугам, и обеспечивать полное участие женщин во всех процессах принятия решений (пункт 78, подпункт e)). Кроме того, содержится просьба к государствам содействовать созданию механизмов защиты женщин, сталкивающихся с опасностью потери жилья и утраты имущества в случае смерти мужа (пункт 78, подпункт g)).

17. В резолюции (S-25/2) "Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии", принятой на специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в 2001 году для проведения обзора хода осуществления Повестки дня Хабитат, подчеркивается приверженность цели обеспечения гендерного равенства в развитии населенных пунктов. В числе других шагов, перечисленных в этой Декларации, значатся следующие: поощрение гендерного равенства в качестве эффективного способа борьбы с нищетой (пункт 44); содействие изменению позиций, структур, политики,

законов и практики, касающейся гендерных аспектов, с целью ликвидации всех препятствий в области обеспечения равенства между мужчинами и женщинами (пункт 32); обеспечение более надежных гарантий против необоснованного выселения бедным и уязвимым группам населения и продолжение проведения правовых, административных и социальных реформ с целью предоставления женщинам "полного и равного доступа к экономическим ресурсам" и "обеспечение их права на гарантии против необоснованного выселения и на заключение договоров" (пункты 45 и 49).

18. В Декларации тысячелетия равенство между мужчинами и женщинами отнесено к фундаментальным ценностям, имеющим существенно важное значение для международных отношений (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 6). Содействие равенству мужчин и женщин и расширению возможностей женщин фигурирует в качестве одной из целей Декларации тысячелетия в области развития (ДТР). В сочетании с международными задачами улучшения доступа к безопасной питьевой воде и жизни обитателей трущоб ДТР обеспечивает важную основу для реализации права женщин на достаточное жилище³. В этом контексте, пункт 67, подпункт b), Плана осуществления, принятого Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию (A/CONF.199/20, приложение), имеет особое значение, поскольку в нем признается важность права женщин на землю, включая право на наследование, а также на участие в принятии решений в целях достижения устойчивого развития Африки и реализации соответствующих целей ДТР.

19. Существуют глобальные механизмы защиты для обеспечения гарантий прав женщин, такие, как Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Необходимо, чтобы этот протокол был ратифицирован бóльшим числом государств - участников Конвенции. Специальный докладчик с интересом отмечает работу, ведущуюся в настоящее время в рамках Африканского союза, по рассмотрению и принятию проекта дополнительного протокола о правах женщин в Африке к Африканской хартии по правам человека и народов. В проекте документа, принятом 16 ноября 2001 года, признается право женщин на достаточное жилище. Для дальнейшего укрепления этого положения Специальный докладчик рекомендует учитывать также при работе над проектом дополнительного протокола существующие нормы и стандарты, разработанные в замечаниях общего порядка № 4 и 7 КЭСКП, а также согласованные обязательства, принятые по итогам вышеупомянутых всемирных конференций. В этой связи он направил письмо председателю Комиссии Африканского союза и рассчитывает и дальше оказывать содействие этой инициативе.

II. ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ

20. Если право на надлежащее жилище признано в качестве права человека для всех людей, независимо от пола, расы или этнической принадлежности, почему же возникает необходимость в отдельном рассмотрении права женщин на жилище? Специальный докладчик отмечает, что женщины зачастую несут основную ответственность за содержание и поддержание домохозяйства и нуждаются в признании их важнейшей роли и в развитии их прав. Соответственно национальным правительствам и международному сообществу следует обеспечить, чтобы стратегии и цели, зафиксированные в многочисленных правовых документах, реализовывались и чтобы женщины были наделены полновесными, а не иллюзорными правами в вопросах жилища.

21. Несмотря на многочисленные резолюции и осуществляемые на национальном и международном уровнях стратегии, женщины, как указывалось выше, по-прежнему сталкиваются с дискриминацией во всех областях, имеющих первостепенное значение для обеспечения достаточного жилища. К важнейшим вопросам, требующим решения, относятся: равный доступ к кредитам и финансовым средствам, равные права на наследование земли и имущества и ликвидация тенденциозных в гендерном отношении обычаев и традиций, лишающих женщин их прав на родительские и супружеские жилища. Кроме того, необходимо, чтобы законы и политика разрабатывались и претворялись в жизнь таким образом, чтобы признавались особые трудности и незащищенность женщин в связи с правом на достаточное жилище. Правовое обеспечение проживания также имеет для женщин ключевое значение; женщины должны быть защищены от принудительных выселений и расселений и от негативных последствий, сноса трущоб, насилия в семье, гражданских конфликтов, дискриминационного законодательства о наследовании, проектов развития и политики глобализации, ограничивающей доступ к плодородным землям и природным ресурсам.

22. Для правильного понимания права женщин на достаточное жилище также необходимо учитывать сложный характер отношений женщин с естественной средой, культурными традициями, которые определяют поведение в обществе и, следовательно, роль женщин в обществе, поскольку от нее зависит их доступ и контроль в отношении земли и ресурсов, а также принятие решений. Это требует анализа законов о земле, собственности и наследовании, равно как и законов о доступе к природным ресурсам, включая законы об охране лесов и окружающей среды.

23. Жизнь большинства женщин в мире неразрывно связана с их семьей и детьми. Для того чтобы правильно понимать проблему женщин и достаточного жилища, необходимо учитывать среду, жилищные условия и условия жизни в общине и в семье. Необходимо

уделять пристальное внимание правам групп и общин, к которым принадлежат женщины, поскольку слом общинного уклада, например в результате принудительных выселений, может иметь пагубные последствия, прежде всего для женщин. Поэтому последствия для детей неадекватных жилья и условий жизни, а также бездомности становятся важными и для их матерей.

24. Женщины не образуют однородной группы. Не является статичной и гендерная концепция, поскольку она зависит от различных культурных, географических и исторических условий и определяется такими факторами, как возраст, классовая и этническая принадлежность. Также не является статичным и положение женщин в обществе. Оно меняется под влиянием изменений в экономическом, социальном, политическом, культурном и экологическом положении той или иной общины и в свою очередь оказывает воздействие на эти изменения. Такая изменчивость часто проявляется в различиях между поколениями, однако процессы глобализации ускорили темпы перемен в такой степени, что существенные изменения чувствуются и внутри поколений.

25. Неадекватные жилье и условия жизни, такие, как перенаселенность, загрязненность помещений, жилые помещения, находящиеся в аварийном состоянии, отсутствие водоснабжения, санитарии и электричества, а также некачественные строительные материалы, обычно имеют пагубные последствия прежде всего для женщин, поскольку женщины проводят больше времени дома, чем мужчины. Совершенно очевидно, что женщины, живущие в условиях нищеты, в первую очередь подвергаются риску оказаться бездомными или проживать в неадекватных жилищных условиях. Феминизация бедности весьма сильно сказывается на возможности женщин приобретать землю и жилище, пользоваться коммунальными услугами и зарабатывать средства к существованию. Более того, в различных частях мира начинает возникать новая форма дискриминации и маргинализации не по признаку расы, классовой принадлежности или пола, а в силу бедности. В такой ситуации неимущие женщины часто подвергаются двойной дискриминации.

26. Особое внимание следует уделять некоторым группам/категориям женщин, которые более уязвимы, чем другие, и подвержены большему риску стать бездомными или жертвами последствий неадекватных жилья и условий жизни.

27. Жертвы насилия в семье. В большинстве стран, будь то развитых или развивающихся, насилие в семье является ключевой причиной бездомности женщин и представляет собой реальную угрозу физической безопасности женщины и гарантий против принудительного выселения. Многие женщины вынуждены мириться с насилием в семье, потому что им угрожает бездомность, если они попытаются ему противостоять.

28. Овдовевшие, расторгнувшие брак или проживающие отдельно от супруга женщины. В огромных районах Южной Азии и Африки таких женщин зачастую выгоняют из дома, где они проживали со своими мужьями. В некоторых странах данная практика не считается незаконной, тогда как в других такие выселения имеют место, несмотря на то, что существующими законами это запрещено. Если женщины пытаются отстаивать свое право на землю или жилище, они иногда подвергаются угрозам или физическим оскорблениям и избиениям. Такие женщины обычно оказываются в худших жилищных условиях по сравнению с теми, откуда они были выдворены, и в конечном счете они попадают в городские трущобы. В целях предотвращения этого необходимо более надежно защитить права замужних женщин, с тем чтобы после смерти мужа или расторжения брака с ним женщину нельзя было просто выгнать из дома. Если же законодательные положения, защищающие эти права, имеются, то необходимо улучшить осведомленность об этих правах.

29. Женщины, возглавляющие домашнее хозяйство. В большинстве стран женщины, возглавляющие домашние хозяйства, относятся к наиболее беднейшим слоям и большинство из них нуждаются в помощи в плане жилья. Ходатайствуя о жилье, женщины с детьми могут подвергнуться дискриминации из-за их неспособности выполнить финансовые обязательства вследствие отсутствия партнера-мужчины. В городских трущобах по всему миру такие женщины наиболее уязвимы, в том числе в плане сексуальной эксплуатации. Из-за своего положения женщины, возглавляющие домашние хозяйства, и женщины-одиночки имеют недостаточный доступ к ресурсам и кредитам.

30. Женщины, являющиеся жертвами принудительных выселений. На женщин падает основное бремя выселений, особенно насильственных. Когда происходит принудительное выселение общин и их переселение в места, где нельзя обеспечить средства к существованию, мужчины обычно уезжают на заработки, оставляя семью на попечение женщин. В результате выселений людям зачастую приходится жить в отдаленных местах и в неадекватных условиях, будучи незащищенными против необоснованного выселения и не имея основных услуг, доступа к школе, медицинским услугам и к работе. В результате принудительных выселений женщины оказываются в еще более трудном положении в плане обеспечения ухода за своими семьями, чем ранее. Особым группам женщин, таким, как вдовам, часто угрожает выселение из своих домов, если их мужья умерли от ВИЧ/СПИДа.

31. Женщины, принадлежащие к коренному населению и племенам. Существует необходимость анализа политики и законодательства в отношении коренного населения и их соответствующего воздействия на положение женщин, принадлежащих к коренному населению. Природоохранное законодательство, предусматривающее перемещение групп

коренного населения из своей традиционной природной среды, может привести к ухудшению их уровня жизни и уничтожению культур и укладов коренных народов, что может иметь особо серьезные последствия для женщин, принадлежащих к коренным народам. Поскольку очень мало законов регулируют сферу перекрестной дискриминации, женщины, принадлежащие к коренному населению, рискуют стать жертвами дискриминации в сфере доступа к жилью и коммунальным услугам.

32. Женщины-инвалиды. По оценкам Организации Объединенных Наций, свыше 600 млн. человек, или приблизительно 10% населения мира, в той или иной форме являются инвалидами. Хотя полный и постоянный доступ к достаточным жилищным ресурсам должен предоставляться всем инвалидам, необходимо проанализировать особые нужды женщин-инвалидов, с тем чтобы эти нужды соответствующим образом были отражены в жилищном законодательстве и политике во избежание какой-либо дискриминации или маргинализации.

33. Женщины в условиях конфликта/постконфликтных ситуаций. Этнические и вооруженные конфликты и перемещение людей, вызываемое этими конфликтами, имеют разные последствия для мужчин и женщин и могут усугубить уже существующую дискриминацию в отношении женщин. В результате разрушения их домов, семейной структуры и общины женщины становятся особенно уязвимыми. В ходе реинтеграции и расселения перемещенное население (а также бывшие комбатанты и их семьи) особенно нуждаются в доступе к земле и жилью. В некоторых случаях на этапе восстановления женщинам может представиться возможность возбудить ходатайство и добиться удовлетворения своих прав на землю, жилище и имущество. Однако во многих случаях женщины, которые пытаются вернуться на свои земли и в свои дома или поселиться в новых местах, сталкиваются с дискриминацией и невыгодными условиями вследствие не только обычного права и традиций, но также из-за отсутствия документов и правовых титулов.

34. Государствам следует защищать этих женщин посредством специальных правовых и политических инициатив. Если это необходимо, следует проанализировать и пересмотреть существующие законы и политику, с тем чтобы признать специфику условий особых групп женщин и обеспечить им надлежащую непосредственную защиту. Специальный докладчик считает, что в будущих исследованиях следует глубже изучить специфику положения этой и других групп женщин, требующих особого внимания, включая женщин пожилого возраста, женщин, живущих в условиях оккупации, женщин, принадлежащих к группам меньшинств, и женщин, живущих в условиях нищеты.

III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

35. Неудовлетворительное положение женщин в плане пользования правом на достаточное жилище может возникать непосредственно в результате дискриминационных законов, однако чаще оно является результатом того, как законы, какими бы они ни были нейтральными и недискриминационными в гендерном аспекте, применяются в отношении женщин. Поэтому огромное значение для понимания положения в области прав женщин на жилище имеет анализ национальной правовой основы и того, как она осуществляется.

36. В настоящем разделе рассматриваются конституции и законодательство нескольких стран с целью определения степени признания и защиты права женщин на достаточное жилище. В нем также анализируется фактическое осуществление права женщин на жилище, включая доступ к правосудию и препятствия в осуществлении, а также воздействие на уязвимые группы. Следует отметить, однако, что географический охват и анализ этого раздела, являются ограниченными и лишь призваны высветить некоторые проблемы, относящиеся к предмету, поскольку они главным образом основываются на информации, представленной Специальному докладчику, а также извлеченной из итогов региональных консультаций с гражданским обществом восточной Африки, организованных для него ООН-Хабитат.

37. Уместно отметить, что в подавляющем большинстве полученных ответов на вопросник по проблеме женщин и жилища, а также выступлений и тематических исследований, представленных на региональных консультациях, не делалось различия между правами женщин на жилище, землю, имущество и наследование. Респонденты считали, что существует неразрывная связь между этими вопросами. Поэтому в приводимом ниже анализе рассматриваются также примеры недостатков с точки зрения формулирования и реализации законодательства и политических мер по защите прав женщин на землю и имущество.

A. Конституционное признание

38. Право на достаточное жилище признано в ряде конституций стран мира⁴. Даже в отсутствие конкретных положений о праве на достаточное жилище во многих конституциях стран мира, например Австралии, Бангладеш, Канады, Индии, Непала, Таджикистана, Уганды и Объединенной Республики Танзании, признается право на владение и распоряжение имуществом. В большинстве конституций специально запрещается дискриминация по признаку пола, однако в некоторых странах, например Ботсване, Кении, Лесото, Замбии и Зимбабве, положение о равенстве в конституции обуславливается необходимостью учета культурных традиций или обычного права, что

может использоваться против интересов женщин. Уганда является одной из немногих стран Африки, конституция которой особо запрещает дискриминацию даже на основании обычного права. В Бангладеш равенство между мужчинами и женщинами гарантируется в публичной сфере, однако не определяется в отношении частной и личной сфер, включая вопросы, касающиеся личной собственности.

В. Национальное и местное законодательство

39. Доступ женщин к жилищу, земле и имуществу и контроль над ними частично определяются и связаны с рядом законов, принятых на национальном и местном уровнях. К их числу относятся законы о владении землей, законы о приобретении, законы о регистрации правовых титулов, законы о сносе трущоб, брачно-семейное законодательство и наследственное право, законы, касающиеся насилия в семье, обычное право и религиозные предписания, экологическое и муниципальное законодательство, которые определяют степень защиты права женщин на достаточное жилище. Многие из этих законов перекрывают друг друга и осложняют доступ женщин к жилью или земельным правам.

40. Во многих случаях земельное и муниципальное законодательство является нейтральным в гендерном отношении и предусматривает равные права мужчин и женщин в отношении продажи, покупки и передачи имущества. Земельное законодательство некоторых стран, например Уганды и Танзании, более прогрессивно, чем в других странах. В Уганде требуется согласие супруга на передачу имущества, а в Танзании законом предусматривается совместное владение. С другой стороны, в некоторых странах, например в Лесото и Свазиленде, существуют законы, содержащие конкретные дискриминационные положения в отношении женщин. В разделе 16 Закона о регистрации сделок Свазиленда специально исключается возможность регистрации правового титула на землю на имя замужних женщин общины, где находится имущество. В Лесото замужние женщины до сих пор рассматриваются законом в качестве юридически неполноправных лиц, находящихся под покровительством своих мужей, и не могут заключать контракты без их содействия, что отрицательно сказывается на доступе женщин к земле, несмотря на тот факт, что некоторые женщины имеют собственный доход и сами по себе имеют право на жилищные пособия.

41. Даже в случаях, когда гражданское брачно-семейное законодательство и законы о наследовании не содержат дискриминационных положений в отношении женщин, обычное право и религиозные предписания не всегда идут по этому пути. Только в нескольких странах Восточной Африки, например, существует специальное право на семейный дом, право владения имуществом или право на имущество после расторжения

брака или при раздельном жительстве супругов и право на выселение нарушителя в случаях насилия в семье. Религиозные предписания обычно разрешают женщинам наследовать имущество, однако всегда в меньшей доле по сравнению с мужчинами.

С. Применимость законодательства и трудности соблюдения

42. Несмотря на то, что законодательные изменения обычно предусматривают равный доступ к жилищу и земле для мужчин и женщин, в результате недостаточной осведомленности в отношении прав на жилище и землю, а также экономических ограничений, многие женщины фактически лишены возможности приобретения жилья и земли как в городских, так и в сельских районах. Большинство законов нейтральны в гендерном отношении и не признают специфических условий женщин. Традиции превалируют даже среди судей и государственных должностных лиц, которые толкуют статутное право в соответствии с обычным правом, часто лишая женщин тех льгот, которыми они могут пользоваться по статутному праву.

Нейтральный в гендерном отношении закон не всегда признает особое положение женщин

43. Зачастую законодательство не признает особого положения женщин и, таким образом, подвергает их дискриминации. Даже такие политические меры, принимаемые якобы в интересах женщин, как выделение им земли, могут не достичь своей цели, если при этом предусматривается, что женщины должны внести залог или крупную сумму денег в виде предоплаты. Например, в Замбии земельная политика предусматривает, что 10% всей рекламируемой земли должно предоставляться женщинам. Эффективность этого положения подрывается требованием внесения залога в виде невозвращаемого взноса в размере 100 000 квачей, который обычно вносится в качестве предоплаты теми, кто ходатайствует об оформлении полной земельной собственности. Многие женщины не могут внести эту сумму и поэтому исключаются из круга тех, на кого рассчитаны данные меры.

44. Если в законах предусматриваются критерии владения имуществом, то даже тогда, когда женщины отвечают всем требованиям, правовые титулы обычно достаются мужчинам. Это приводит к серьезным последствиям для женщин в случае расторжения брака или вдовства⁵. В законодательстве, предусматривающем совместные правовые титулы на землю, часто игнорируется практическая реальность, которая заключается в том, что женщины редко получают такие титулы и становятся бездомными, когда мужья продают дом или имущество, не спрашивая жен⁶. Даже если женщины получают совместные правовые титулы, им трудно получить контроль над соответствующим

имуществом, завещать землю или дом по их усмотрению или претендовать на свою долю в случае брачного конфликта. В большинстве стран, где признаются и решаются проблемы гендерной или расовой дискриминации, могут не признаваться смешанные формы дискриминации, когда, например, гендерная дискриминация и расовая дискриминация совместно образуют особые формы дискриминации⁷.

Доминирование обычаев, традиций или социальных норм и отношений

45. Даже если в законодательстве нет дискриминационных в отношении мужчин и женщин положений или ограничений на возможность получения женщинами в своем праве полной земельной собственности, на практике как замужние, так и незамужние женщины сталкиваются с серьезными ограничениями в виде социальных норм и отношений, касающихся роли женщин и мужчин, а также основанные на обычае и традиции правила, являющиеся дискриминационными в отношении женщин. Предвзятость в отношении владения женщинами имуществом, основанная на социальных нормах и отношениях, бытует как в развитых, так и в развивающихся странах. Даже в некоторых странах с переходной экономикой, где нейтральное в гендерном отношении законодательство существует уже более трех десятилетий, традиционные и патриархальные системы могут все еще контролировать доступ женщин к жилью или земле.

46. В значительном числе африканских и азиатских стран владение женщинами имуществом определяется правилами, основанными на обычае. В соответствии с обычаем любое имущество, приобретенное семьей, должно зачастую быть зарегистрировано на имя только мужа. Например, даже если женщина строит дом сама, традиция может предписывать, что этот дом принадлежит ее мужу. Если в правовом титуле не вписана фамилия жены, то муж зачастую имеет законное право заложить имущество, не ставя жену в известность и без ее согласия. В этих условиях многие женщины и дети остаются бездомными, несмотря на то, что они внесли свой вклад, прямой или косвенный, в приобретение земли или дома. Эти основанные на обычае правила отказывают женщинам в доступе к земле и жилищу при расторжении брака, раздельном проживании с мужем или вдовстве. Часто возможность продолжать жить в супружеском доме после расторжения брака или смерти мужа обуславливается обетом безбрачия и другими критериями.

47. Существуют многочисленные примеры во всех частях мира того, как доминирует обычное право, даже если существует противоречащее ему статутное законодательство. В Африке обычное право обыкновенно не кодифицируется, но тем не менее именно оно регулирует земельную собственность и передачу земли. Правила нередко изменяются в угоду патриархальной системе и жестко применяются против женщин. В соответствии с

обычным правом женщины не могут владеть землей, когда они проживают в доме мужа, и таким образом они не могут претендовать на супружеский дом. При расторжении брака или смерти мужа они остаются ни с чем, и им даже не в чем пойти на работу⁸. Статутное законодательство обычно не требует уплаты выкупа за невесту, для того чтобы брак считался законным, и предусматривает раздел имущества супругов при расторжении брака. Однако до сих пор может возобладать обычное право, согласно которому женщина, состоящая в разводе, утрачивает доступ к земле и ее родители должны вернуть выкуп за невесту⁹.

48. В развитых странах женщины также сталкиваются с дискриминацией по признаку пола, семейного и социального положения или этнической принадлежности. Землевладельцы или управляющие собственностью могут отказать в аренде несовершеннолетним матерям или женщинам, имеющим низкий доход или принадлежащим к меньшинствам. Так, во многих провинциях Канады эта ситуация усугубляется отменой социальных программ, таких, как социальное обеспечение и социальная помощь. Есть также примеры из стран с переходной экономикой, в которых все еще сохраняется более низкое социальное и культурное положение женщин, несмотря на наличие на протяжении длительного времени нейтрального в гендерном отношении законодательства.

Предвзятость со стороны судебных органов и органов государственного управления

49. Одна из причин того, почему законодательство о жилище и владении землей не приносит пользы женщинам, хотя на первый взгляд оно и не является дискриминационным в отношении них, заключается в том, что реализация и толкование этого законодательства находится в руках судебных органов и органов государственного управления, представляющих собой те структуры общества, которые поддерживают социальные нормы и отношения, а также традиционные ценности. Женщины часто сталкиваются с предвзятостью со стороны судебных и административных чиновников, которые не убеждены, что женщины должны иметь равные права или индивидуальные права и контроль в отношении жилища, земли и имущества.

50. В некоторых странах многие государственные должностные лица поддерживают бытующие социальные предубеждения и зачастую препятствуют осуществлению законов, благоприятствующих женщинам. Правительства часто передают общественную землю главным образом мужчинам: считается, что мужчины являются основными работниками и кормильцами, а женщины - их помощники и иждивенцы. Патриархальные предрассудки в отношении надлежащей роли женщин и их возможностей оказывают влияние даже в матриархальных обществах. Государственные должностные лица не

выделяют землю женщинам даже в районах, где преобладают матриархальные отношения, так как, по их мнению, женщины не в состоянии пойти в учреждение, чтобы оформить соответствующие документы. Хотя официальное законодательство с виду не содержит признаков гендерной дискриминации, гендерные предрасположения могут доминировать в земельных и правовых административных органах, чрезвычайно затрудняя женщинам пользование своими правами в соответствии с официальным законом¹⁰.

Женщины не могут позволить себе юридических средств защиты, которые дорогостоящи и требуют много времени

51. Для того чтобы воспользоваться юридическими средствами защиты требуются деньги и время, а для женщин еще и иметь дело с незнакомой им системой. Расходы и бюрократические препоны при доступе к правосудию заставляют многих отказаться от претензий на жилище и имущество. В одном из сообщений приводились слова женщины о том, что для того чтобы обратиться в суд ей необходимо платить деньги, что является пустой тратой денег, которые ей нужны для оплаты учебы в школе¹¹. Адвокаты, специализирующиеся на правах женщин на жилище и имущество, говорят, что для судебной защиты своих прав требуется очень много времени. Женщины связаны своими многообразными ежедневными обязанностями и часто не могут обращаться в суд.

Недостаточный доступ к кредитам

52. Обычно правительство или местные власти не выделяют субсидий для незаконных поселений сделки. Женщинам гораздо труднее получить средства, чем мужчинам. Во многих случаях получение кредита женщинами зависит от согласия их мужей. Более того, у женщин может не быть средств для залога, поскольку, как правило, они не владеют землей или другими материальными формами обеспечения займа. Даже в таких развитых странах как Канада, ограничивается доступ к финансовым средствам лиц с низким доходом или без официального места работы или последнего рейтинга кредитоспособности (например, родитель, занимающийся домашним хозяйством, который никогда не работал вне дома). В свете этих факторов доступ к кредитам для женщин может быть неравноправным, поскольку существует большая вероятность того, что женщины имеют более низкие доходы и остаются дома в качестве главных членов семьи, обеспечивающих уход за детьми. Критерий величины дохода также может ограничивать доступ к финансовым средствам и других групп лиц с низким доходом.

Недостаточная осведомленность о юридических правах

53. Хотя законы сами по себе не в состоянии гарантировать всем гражданам его/ее право на жилище, они по-прежнему остаются наиболее важным орудием. Если люди знают свои юридические права, они могут предпринять следующий шаг, заключающийся в индивидуальном или коллективном отстаивании этих прав. Несмотря на то, что нехватка или потеря жилья отрицательно сказывается на положении женщин, поскольку они, как правило, большую часть времени проводят дома и часто являются основными хозяйками жилища, они имеют слабое представление о своих правах. В результате этой недостаточной осведомленности они становятся даже еще более беспомощными, когда сталкиваются с практикой и обычаями, не учитывающими гендерные факторы. Судя по информации из почти всех стран, женщины часто не знают своих прав, предусмотримых конституцией или другими законами. Как сообщают группы гражданского общества, в результате неослабных усилий по повышению осведомленности в правовой области доступ женщин к жилищу улучшился.

Обеспечение гарантий владения жильем женщинами зависит от родственника-мужчины

54. Как показали ответы на вопросник, почти во всех странах как развитых, так и развивающихся, вопрос об обеспечении гарантий владения жильем женщинами всецело зависит от мужчин, с которыми женщины связаны родственными узами. Домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, и самостоятельные женщины, намного менее защищены, чем мужчины. Очень мало женщин, владеющих землей. Если женщина, состоящая в разводе, или женщина, живущая отдельно от мужа, не владеет землей и не имеет семьи, которая бы заботилась о ней, она нередко остаток своей жизни проводит в городской трущобе, где обеспечение ее гарантий владения жильем в лучшем случае сомнительны.

Воздействие политики глобализации на женщин

55. Специфическое влияние политики глобализации на женщин нуждается в тщательном изучении и мониторинге. Многие аспекты глобализации, например либерализация торговли и приватизация, затрагивают как женщин, так и мужчин. Однако женщины, как правило, первыми ощущают на себе воздействие глобализации, например когда растут цены на воду в результате приватизации служб водоснабжения. Во многих странах не обеспечивается равный доступ мужчин и женщин к основным службам, таким, как водоснабжение, санитария и электроэнергия. Домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, имеют более ограниченный доступ, чем хозяйства, возглавляемые

мужчинами, и если эти службы приватизируются, это может усугубить проблемы. Необходимо уделять больше внимания вопросам дискриминации женщин в результате глобализации, а для борьбы с дискриминацией требуются соответствующие политика и меры¹².

IV. К БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ЗАЩИТЕ ПРАВА ЖЕНЩИН НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ

A. Роль договорных органов

56. Различные договорные органы, учрежденные для мониторинга соблюдения государствами-участниками международных документов в области прав человека, конкретно проанализировали положение женщин в отношении жилища, земли и других ресурсов, имеющих существенно важное значение для их права на достаточный жизненный уровень¹³. В Замечаниях общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам № 4 о праве на достаточное жилище и № 7 о принудительных выселениях подчеркивается универсальная применимость этого права и указывается на тот факт, что от практики принудительного выселения особенно страдают женщины.

57. В Общей рекомендации № 21 КЛДЖ о равноправии в браке и в семейных отношениях указывается, что "когда женщина не может вообще заключать договор или иметь доступ к финансовому кредиту или может делать это только с согласия или при гарантиях ее мужа или родственника-мужчины, она лишается правовой самостоятельности. Любое такое ограничение не позволяет ей обладать имуществом как единственному владельцу. ...Такие ограничения серьезно ущемляют способность женщины добывать средства существования для себя и для ее иждивенцев" (пункт 7). Комитет подтверждает, что право в отношении владения, управления, пользования и распоряжения имуществом имеет основополагающее значение для осуществления права женщины на финансовую самостоятельность, и во многих странах оно определяет возможность женщины зарабатывать на жизнь и обеспечивать надлежащим жильем и питанием себя и свою семью. По вопросу о разделе имущества при расторжении брака или после смерти родственника семьи Комитет заявляет следующее: "...любой закон или обычай, в соответствии с которым мужчина имеет право на получение большей части имущества по расторжении брака или фактического брачного союза либо в случае смерти родственника, является дискриминационным по своему характеру и серьезно ограничивает практические возможности женщины расторгнуть брак, обеспечить себя и свою семью и вести достойный образ жизни как независимый человек".

58. В Замечании общего порядка № 28 о равноправии мужчин и женщин (статья 3 Международного пакта о гражданских и политических правах) Комитет по правам человека заявляет: "...из статьи 3 следует, что все люди должны пользоваться правами, предусмотренными в Пакте, на равной основе и в полном объеме. Данное положение не будет осуществлено полностью, если какому-либо лицу отказывается в полном и равном пользовании любым правом. Соответственно, государства обязаны обеспечить для мужчин и женщин на равной основе пользование всеми правами, предусмотренными в Пакте" (пункт 2). Это, по мнению Комитета, требует от государств-участников устранения препятствий для равного пользования такими правами, просвещения населения и государственных служащих по вопросам прав человека и внесения изменений во внутреннее законодательство. В дополнение к защитным мерам государства-участникам следует принимать позитивные меры, "с тем чтобы достигнуть эффективного и равного наделения правами женщин". Комитет отмечает, что неравенство женщин во всем мире имеет глубокие корни в традициях, культуре и религии. Комитет подчеркивает, что "государства-участники должны обеспечить, чтобы традиционные, исторические, религиозные или культурные предрассудки не служили оправданием нарушений права женщин на равенство перед законом и равное осуществление всех предусмотренных Пактом прав" (пункты 3 и 5).

59. Комитет отмечает, что право каждого на признание везде его правосубъектности подразумевает, "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. Оно также подразумевает, что к женщинам нельзя относиться как к собственности, которая вместе с другим имуществом умершего мужа переходит к его родственникам" (пункт 19).

60. Комитет также подчеркивает, что государства должны обеспечить равенство прав и обязанностей в браке обоих супругов, в том числе в отношении владения и распоряжения имуществом, "будь то нажитым совместно или имуществом, находящимся в исключительной собственности любого из супругов". При расторжении брака решения в отношении раздела имущества должны быть одинаковыми для мужчин и женщин, и "женщины также должны иметь равные с мужчинами права наследования, если брак прекращается в результате смерти одного из супругов". Комитет считает, что полигамия является недопустимой дискриминацией в отношении женщин, поскольку она несовместима с принципом равенства обращения (пункты 24-26).

61. В августе 2002 года Специальный докладчик провел консультации с членами Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин с целью получения их рекомендаций в отношении подготовки настоящего исследования и рассмотрения

возможностей сотрудничества в областях, представляющих взаимный интерес. Был обсужден широкий круг проблем, в том числе последствия глобализации и приватизации на доступ женщин к жилищу и основным коммунальным услугам, включая водоснабжение и канализацию, вопросы насилия в семье, проблемы принудительных выселений, позитивные действия и специальные меры в интересах женщин. Комитет подчеркнул, что особое внимание требует вопрос о правах женщин на наследование и связанных с ними обычаях и практике, и отметил важность Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин как механизма защиты.

62. Специальный докладчик указывал на важность проблемы женщины и право на достаточное жилище в обсуждениях с другими договорными органами, в частности Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, Комитетом по ликвидации расовой дискриминации и Комитетом по правам ребенка. Он также принял участие в ходе двадцать восьмой сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в общей дискуссии по вопросу о равном праве мужчин и женщин на пользование всеми экономическими, социальными и культурными правами. По его мнению, необходим более всеобъемлющий подход к праву женщин на достаточное жилище, чем тот, который зафиксирован в Замечаниях общего порядка № 4 и 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Он намеревается сотрудничать с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и другими договорными органами в этом направлении.

В. Связь с мандатами других специальных докладчиков

63. Различные специальные докладчики и независимые эксперты рассматривали - непосредственно или косвенно - проблему женщин и достаточного жилища. Так, Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин пришла к выводу, что нищета среди женщин, а также отсутствие альтернативы в плане выбора жилища почти не позволяют женщинам порвать с условиями насилия в семье и подтвердил, что принудительное переселение и принудительное выселение из жилища и с земли имеют слишком жестокие последствия для женщин (см. E/CN.4/2000/68/Add.5). В соответствии с мандатом Комиссии Специальный докладчик будет продолжать анализировать связь с ее мандатом и мандатами других докладчиков, в том числе по вопросам права на питание, коренных народов, права на здравоохранение, права на водоснабжение, нищеты, мигрантов, внутреннего перемещения и правозащитников в целях дальнейшего анализа общих проблем, касающихся женщин и достаточного жилища и вызывающих озабоченность.

С. Роль учреждений Организации Объединенных Наций

64. Специальный докладчик приветствует большой интерес к проблеме женщин и достаточного жилища, проявляемый несколькими учреждениями Организации Объединенных Наций. Они играют важную роль в содействии усилиям государств и гражданского общества улучшить условия жизни и жилищные условия женщин в целом, а также в поощрении и защите их права на достаточное жилище в частности¹⁴. В ходе выполнения мандата он провел ряд консультаций с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций. Самые последние консультации были проведены им в августе 2002 года в Нью-Йорке, в частности, с ЮНИФЕМ, ЮНИСЕФ и Отделом по улучшению положения женщин Департамента Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, а также со специальным советником Генерального секретаря по гендерным проблемам и улучшению положения женщин, в центре которых стояли проблема женщин и достаточного жилища.

65. Он особенно признателен за поддержку своего мандата со стороны ООН-Хабитат, которая предоставила ему информацию и аналитические документы. ООН-Хабитат предоставила ему возможность участия в развернутых обсуждениях, например, на консультациях с региональным гражданским обществом по проблеме женщин и достаточного жилища в октябре 2002 года, а также в совещании группы экспертов по гендерным проблемам и проблемам женщин в населенных пунктах, состоявшемся в феврале 2003 года. Повестка дня Хабитат, которая включает права женщин на гарантии от принудительного выселения, на получение кредитов, жилище и наследование, по-прежнему является основным ориентиром для работы ООН-Хабитат. Как Глобальная кампания ООН-Хабитат по обеспечению гарантий владения жильем, так и Совместная программа Организации Объединенных Наций по правам на жилище ООН-Хабитат/УВКПЧ включают проблемы прав женщин на жилище и на гарантии от принудительного выселения в качестве общей темы. Хотя эта работа является весьма важной и свидетельствует о приверженности ООН-Хабитат праву женщин на достаточное жилище, Специальный докладчик призывает ООН-Хабитат предпринимать усилия к тому, чтобы вопрос об этом праве оставался в фокусе внимания на фазе осуществления как Кампании, так и Программы по правам на жилище. Кроме того, работа по реализации задачи 11 цели 8 Декларации тысячелетия в области развития должна также непосредственно включать проблему прав женщин на жилище. Предстоит также извлечь много уроков из работы, которую ведет ООН-Хабитат в Афганистане и Ираке в области защиты права женщин на жилище¹⁵.

66. ЮНИФЕМ содействует созданию институциональных, правовых и регулирующих условий для реализации права женщин на равное владение и доступ к экономическим

ресурсам и таким средствам, как земля, кредиты и имущество. ЮНИФЕМ поддерживает и поощряет совершенствование навыков, расширение технических возможностей и формирование у правительств убеждения в необходимости разработки показателей, учитывающих гендерные аспекты. Важная стратегия в этой области строится на основанном на правах человека подходе, при котором особое внимание уделяется праву женщин на имущество, кредит, социальную защиту, а также другим экономическим и социальным правам. Особый интерес представляет собой недавняя работа ЮНИФЕМ, в т.ч. разработка исследовательской повестки дня, в сфере доступа женщин к водоснабжению и оценки последствий политики приватизации и соглашений о либерализации торговли, таких, как Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС), для пользования женщинами правом на водоснабжение, что в свою очередь может иметь решающее значение для реализации их права на достаточное жилище. В ноябре 2002 года ЮНИФЕМ также организовал обсуждение на национальном уровне проблемы права женщин на землю в Таджикистане. В общем контексте своего мандата, и особенно с точки зрения продолжения работы над проблемой женщин и достаточного жилища, Специальный докладчик готов тесно сотрудничать с ЮНИФЕМ по этим и другим вопросам, вызывающим общую озабоченность.

67. ЮНИСЕФ разработал основанные на правах человека подходы к своим программам. В последнее время ЮНИСЕФ уделяет особое внимание вопросу о всеобщем доступе к водоснабжению и санитарии в качестве как элементарной необходимости, так и права человека¹⁶. Улучшение доступа к водоснабжению и к канализации является ключевым элементом сокращения смертности детей моложе пяти лет, а также заболеваемости, особенно в бедных городских районах. Доступ к водоснабжению также означает, что то значительное количество времени, которое женщины и дети тратят на добывание воды, могло бы быть более рационально использовано для других дел, что улучшало бы тем самым их экономическую производительность, являющуюся ключевым компонентом усилий по сокращению масштабов нищеты. ЮНИСЕФ также стремится уделять первостепенное внимание детям, в том числе детям-девочкам, уличным детям и сиротам, проживающим в условиях нищеты в бедных городских районах. В 2001 году Специальный докладчик представил Научно-исследовательскому центру ЮНИСЕФ "Инноченти" работу для публикации под названием *Poverty and Exclusion among Urban Children*¹⁷ ("Бедности и маргинализации городских детей").

68. УВКБ проводит работу по обеспечению доступа к достаточному жилищу для беженцев, особенно женщин и домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, которые представляют собой одну из самых больших уязвимых групп. Проблема переселения является основным элементом деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, и в этих рамках особое внимание

по-прежнему уделяется оценке гендерных последствий. В 1996 году УВКБ организовало "Инициативу руандийских женщин" (ИРЖ), поддерживающую усилия женщин по перестройке своих домов и обеспечивающую им возможности взять в свои руки домашнее хозяйство. До геноцида руандийские женщины не имели права наследовать имущество, что было основным препятствием в стране, где средства к существованию 90% населения зависят от натурального сельского хозяйства. Признавая трудности, с которыми столкнулись женщины - главы домохозяйств, когда они вернулись домой и попытались вернуть свою землю, правительство Руанды предприняло шаги по изменению закона по данному вопросу. УВКБ, министерство по вопросам гендерных отношений и положения женщин в условиях развития и местные организации, финансируемые по линии ИРЖ, приняли активное участие в разработке этого законодательства, причем ИРЖ поддерживала его принятие путем проведения мероприятий по повышению осведомленности населения и консультационных встреч по правовым вопросам с женщинами на низовом уровне. В рамках ИРЖ также проводились совещания для женщин-парламентариев, которые встречались и обменивались опытом, имеющим огромное значение не только для обеспечения политической роли женщин в стране, но также и для принятия важного законодательства по вопросам равенства между мужчинами и женщинами.

D. Роль гражданского общества

69. Специальный докладчик учитывает решающую роль гражданского общества в поощрении и защите прав женщин на достаточное жилище. Можно привести ряд примеров из всех регионов мира сотрудничества между местными правительствами и гражданским обществом в целях улучшения жилищных условий тем, кто не располагает надлежащим жильем. В ряде случаев в этих усилиях женщины играют ключевую роль при принятии решений и являются главными бенефициарами.

70. Предпринимаются различные инициативы для обеспечения участия общины в управлении социальной политикой на местах, давая таким образом городской бедноте возможность выработки мер по социальной интеграции. Эти меры обычно предусматривают продвижение женщин на ведущие роли в сфере принятия решений и их реализации. Кроме того, группы гражданского общества организуют сети и кампании, чтобы оказать влияние на лиц, определяющих политику по вопросам прав на жилье городской и сельской бедноты, с особым акцентом на нуждах женщин. В Кении группы и сети гражданского общества, такие, как "Operation Firimbi, Mungaano Wanavijiji" и Целевая группа по правам человека, координируют кампании общественного протеста, получают правовую поддержку и проводят мероприятия с целью оказать влияние на решения политиков в отношении захвата земли. Комиссия "Huairou Commission",

являющаяся сетью низовых женских организаций, занимающихся проблематикой населенных пунктов, выступила с инициативой проведения "диалогов на местном уровне" и организовала несколько слушаний и других важных мероприятий.

71. Организации гражданского общества также играют важную роль в предоставлении женщинам правовой помощи или содействия в деле защиты или восстановления их прав на жилище. Организация FAWOS (Fachstelle für Wohnungssicherung – центр обеспечения гарантий владения жильем) в Вене предлагает стандартизованную процедуру и оперативную, эффективную помощь лицам, которым угрожает выселение. Среди последних домохозяйства, возглавляемые женщинами, относятся к группе высокого риска. Меры, призванные помочь клиентам сохранить свои жилища, охватывают юридические консультации по правовым аспектам; информацию о доступной финансовой поддержке и правах клиента на пособия; планирование домашнего хозяйства; краткосрочную активную социальную работу и временную финансовую поддержку. В Танзании сеть НПО под названием Целевая группа по гендерным аспектам владения землей добилась очень больших успехов в повышении осведомленности среди парламентариев и государственных должностных лиц, а также в лоббировании включения вопросов о правах женщин в новое земельное законодательство Танзании.

72. Некоторые группы гражданского общества также поддерживают доступ женщин к владению землей или содействуют доступу к основным удобствам. В Индии Общество развития Деккана (ДДС) в штате Андхра-Прадеш работает с коллективами женской бедноты почти в 75 деревнях. ДДС помогает женщинам из безземельных семей оформить ходатайства о покупке и аренде земли, используя различные правительственные программы. В Кении Организация "Экшэн эйд Кения" (ААК), работающая с общиной Тарака в районе Мвинги, добилась того, что женщины стали играть ведущую роль в управлении водоснабжением. В данном случае было достигнуто коллективное согласие в отношении того, что, поскольку на женщинах и девочках лежит обязанность запасаться водой, им и должен в конечном счете принадлежать проект водоснабжения. В результате этого появилась Женская ассоциация водопользователей Тараки. Реализация проекта была завершена в 2001 году, и в настоящее время источники питьевой воды находятся в 2 км от проживания общин.

73. Еще одним примером партнерства между гражданским обществом и местным правительством является инициатива по восстановлению домов после землетрясения в области Маратвада в Индии в сентябре 1993 года. Вместе с местными женскими организациями в 300 деревнях двух районов правительство предприняло широкомасштабную кампанию по информации, обсуждению и мониторингу, направленную на то, чтобы дать местному населению возможность взять в свои руки и

возглавить процесс восстановления своих домов и общин. Как только правительство передало полномочия по реализации программы ремонта и укрепления и контролю за нею деревенским организациям женщин, начали происходить глубокие перемены.

Специальный докладчик также анализировал аналогичные инициативы во время его миссии в Перу в марте 2003 года, где женщины с помощью гражданского общества, местных властей и при стимулирующей международной помощи со стороны ПРООН участвовали в строительстве жилых домов и местных дорог, что способствовало повышению их безопасности и улучшению условий их жизни. Специальный докладчик подчеркивает важность документального фиксирования такой примерной практики и настоятельно призывает как государства, так и гражданское общество направлять такую информацию ему для анализа и широкого распространения.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

74. В настоящем докладе показано наличие значительного различия между признанием прав женщин на жилище в международном и национальном законодательствах и реальностью широкомасштабного отказа от их осуществления или несоблюдения. Эта проблема огромной важности, затрагивающая жизни миллионов женщин во всем мире, слишком долго находилась в тени. С учетом этого Специальный докладчик приветствует данную возможность внести вклад в глобальное признание этих прав и их осуществление. В этом отношении был принят ряд предварительных шагов, как это отмечается в настоящем докладе и отражено в рекомендациях. **Эти рекомендации в целом также свидетельствуют об острой необходимости того, чтобы Комиссия продолжала уделять внимание этому вопросу. С тем чтобы обеспечить возможность проведения более глубокого анализа многих аспектов вопроса о женщинах и праве на достаточное жилище, Специальный докладчик просит Комиссию расширить рамки исследования.**

75. **Специальный докладчик настоятельно призывает государства уделять особое внимание необходимости преодоления разрыва между законодательным и политическим признанием права женщин на достаточное жилище и его осуществлением. Особое внимание следует уделить нуждам уязвимых групп, как это отмечается в разделе II настоящего доклада.**

76. **Специальный докладчик рекомендует, чтобы Комиссия настоятельно призвала государств - участников Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ратифицировать Факультативный протокол к Конвенции, а также рассмотреть вопрос о принятии проекта факультативного протокола к**

Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, что в еще большей степени обеспечило бы защиту права женщин на достаточное жилище.

77. Нам необходимо яснее понимать, почему политические решения/меры не предпринимаются государствами для преодоления указанных препятствий. Во многих ответах на вопросник содержится перечень существующих конституционных положений и законодательных решений в поддержку права женщин на жилище. Специальный докладчик считает, однако, что государства должны принять более настойчивые усилия, с тем чтобы в ответах указывались встречающиеся препятствия и меры, предпринимаемые государствами по преодолению огромного разрыва между признанием и осуществлением права женщин на жилище, а также смежных прав. **С учетом этого он хотел бы просить государства представить более подробные и точные ответы на вопросник, а также информацию об эффективном практическом опыте в этом отношении, с тем чтобы он мог предпринять более всеобъемлющий анализ, сформулировать практические решения и обобщить и распространить передовую практику.**

78. Специальный докладчик считает, что региональные консультации являются огромным источником информации об остроте данной проблемы, а также о мужественных попытках, предпринимаемых активистами гражданского общества, включая самих заинтересованных в этом женщин, в решении проблемы отказа в праве на жилище. **С учетом этого он просит Комиссию рекомендовать УВКПЧ и ООН-Хабитат провести дополнительные региональные консультации с гражданским обществом в различных регионах мира, а также расширить состав участников этих консультаций, с тем чтобы в них принимали участие представители правительственных органов и учреждений Организации Объединенных Наций.**

79. Специальный докладчик считает полезной работу, проводимую учреждениями Организации Объединенных Наций, в частности ООН-Хабитат и ЮНИФЕМ. Однако с учетом остроты проблемы Комиссии следует обратиться к учреждениям Организации Объединенных Наций с просьбой активизировать свою работу в этой важнейшей области. **Специальный докладчик просит УВКПЧ продолжать проводить межучрежденческие консультации по этой теме.**

80. Как подчеркивал Специальный докладчик в своих ежегодных докладах Комиссии, существенно важно, чтобы сформировалась строгая аналитическая повестка дня по праву на достаточное жилище. Как показывают настоящий доклад и обзор ведущейся работы гражданским обществом и учреждениями Организации Объединенных Наций, по этой теме ведется ценная исследовательская работа и работа по документальному фиксации. Однако важно объединить различные исследовательские потоки и

выработать общую методологию, рабочей основой которой будет признание приоритета права женщин на жилище. Существует также необходимость дальнейшего изучения последствий глобальных политических решений для проблемы женщины и достаточное жилище. С учетом этого Комиссия, возможно, пожелает обратиться с просьбой о том, чтобы УВКПЧ в сотрудничестве с ЮНИФЕМ и ООН-Хабитат организовали семинар экспертов с целью а) разработки методологии исследования; б) разработки проекта руководящих принципов для государств по вопросу о положении женщин (дискриминации) и праве на достаточное жилище; и с) определения конкретных шагов, которые могут предпринять соответствующие органы Организации Объединенных Наций (договорные органы, функциональные комиссии Экономического и Социального Совета, учреждения и т.д.) и международные финансовые институты для прочного закрепления вопроса о праве женщин на достаточное жилище в глобальной повестке дня.

81. Из всей информации, имеющейся в распоряжении Специального докладчика, включая полученные сообщения и ответы на вопросники, а также результаты консультаций с договорными органами и учреждениями Организации Объединенных Наций, ясно, что право женщин на достаточное жилище нельзя рассматривать в отрыве от вопросов (законодательства, политики, реальной обстановки на месте), связанных с землей, имуществом и наследованием. Эта неразрывность прав и опыта ежедневной действительности фактически признана в ранее принятых резолюциях Комиссии. С учетом этого Специальный докладчик хотел бы просить Комиссию расширить мандат исследования, с тем чтобы оно постепенно включало вопросы прав женщин на землю, имущество и наследование.

Примечания

- ¹ Recent relevant resolutions include 2000/13, 2001/34 and 2002/49 of the Commission on Human Rights; 1997/19, 1998/15 and 1999/15 of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights; and 42/1 of the Commission on the Status of Women.
- ² The report of the consultation will be issued by UN-Habitat in 2003 on its web site <http://www.unhabitat.org/programmes/genderpolicy>.
- ³ See E/CN.4/2003/5, sect. III.C, for a discussion on MDGs and on developing rights-based indicators.
- ⁴ See UN-Habitat/OHCHR, *Housing Rights Legislation: Review of International and National Legal Instruments*, Nairobi, 2002.
- ⁵ In Zimbabwe, to qualify for the resettlement programme a master farmer certificate and a secondary education are required. But in practice the selection criteria focus on household heads and thus excluded women who were not considered heads of household. In Tajikistan, control of financial and physical capital, typically held by men, limits the full participation of women in legal co-ownership arrangements.
- ⁶ In South Africa, many women who are beneficiaries of the government subsidy do not acquire title for houses and are left destitute when their husbands or partners, who have acquired sole title, sell the properties, often without their knowledge or consent.
- ⁷ For example, Australia's Racial Discrimination Act and the Sex Discrimination Act are distinctly separate legislative instruments and do not adequately address discrimination that has its basis in both gender and race.
- ⁸ Most of the land in Uganda (70 per cent) is owned and governed by customary law which is not codified. Since the majority of Ugandan women live in rural areas, women's access to and control of the matrimonial home is undoubtedly lacking. In many rural areas in Uganda the women live at the mercy of their husbands, fathers, brothers and other male relatives. They can be removed from the land any time, even if they have nowhere to go.
- ⁹ For example, the Law of Marriage Act 1971 of Tanzania.
- ¹⁰ According to information submitted by UNIFEM, in Tajikistan, very few individual dekhan (small private sector) farms are registered in women's names. Similarly, only 4 to 7 per cent of these enterprises are headed by women. When women do obtain dekhan farms, it is usually because they have some official connections. Women's land claims are often rejected on insufficient grounds and lower quality and poorer land is given to women rather than to men.
- ¹¹ Communication from Human Rights Watch to the Special Rapporteur containing the preliminary conclusion of an HRW mission on women and property rights in Kenya in October 2002.

¹² See the article by the Special Rapporteur, “Privatizing human rights: the impact of globalization on adequate housing, water and sanitation”, in *Social Watch Report 2003: The Citizens’ Report on the Quality of Life in the World*, available at <http://www.socialwatch.org>.

¹³ See E/CN.4/2002/53, sect. V. For a further review of concluding observations and the recognition of women’s right to housing therein, see <http://www.unhchr.ch/housing>.

¹⁴ Some of their activities have been listed in E/CN.4/2002/53, sects. II-IV.

¹⁵ See <http://www.unhabitat.org>.

¹⁶ See <http://www.unicef.org/programme/wes/weshm.htm>.

¹⁷ Available at <http://www.unicef-icdc.org/publications>.
