



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
30 December 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать пятая сессия

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте **Ракель Рольник**

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище была уполномочена представить практическое руководство по осуществлению права на достаточное жилище. В настоящем докладе она рекомендует ряд руководящих принципов для оказания помощи государствам и другим соответствующим субъектам в преодолении нынешнего кризисного положения с обеспечением гарантий владения, от которого в условиях все более урбанизирующегося мира страдает городская беднота.

GE.13-19188 (R) 060214 070214



* 1 3 1 9 1 8 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| I. Введение | 1–4 | 3 |
| II. Руководящие принципы | 5 | 4 |
| III. Комментарии | 6–81 | 8 |
| A. Введение | 6–8 | 8 |
| B. Укрепление разнообразных форм владения | 9–22 | 9 |
| C. Повышение гарантированности владения | 23–35 | 13 |
| D. Уделение приоритетного внимания решениям на местах | 36–40 | 16 |
| E. Содействие реализации социальной функции собственности | 41–49 | 18 |
| F. Борьба с дискриминацией по признаку владения | 50–59 | 21 |
| G. Содействие гарантированности владения для женщин | 60–65 | 24 |
| H. Уважение принципа гарантированности владения в предпринимательской деятельности | 66–72 | 26 |
| I. Повышение гарантированности владения в рамках сотрудничества в целях развития | 73–75 | 28 |
| J. Расширение прав и возможностей городской бедноты и обеспечение подотчетности государств | 76–79 | 29 |
| K. Обеспечение доступа к правосудию | 80–81 | 30 |

I. Введение

1. Совет по правам человека в своей резолюции 15/8 просил Специального докладчика уделять особое внимание практическим решениям проблемы осуществления права на достаточное жилище. В своем первом докладе по этому вопросу Специальный докладчик отметила, что глобальный кризис, связанный с отсутствием гарантий владения, является проблемой, заслуживающей особого внимания (A/HRC/22/46). В настоящем докладе она предлагает ряд руководящих принципов для решения проблемы негарантированности владения в городах. В качестве информационной основы при разработке этих принципов использовались ряд ответов государств на вопросники, а также материалы тематических и региональных консультаций с различными заинтересованными сторонами и замечания и материалы, представленные организациями гражданского общества¹. Докладчик хотела бы выразить свою признательность за все предоставленные ей материалы.

2. В последнее десятилетие стала более понятной суть обязанностей государств уважать, защищать и осуществлять право на достаточное жилище, в том числе благодаря развитию законодательства и прецедентного права на национальном и региональном уровнях. На международном уровне в 2007 году предыдущий Специальный докладчик в своем докладе (A/HRC/4/18) представил основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещения по соображениям развития ("Основные принципы"). В 2012 году государства – члены Комитета по всемирной продовольственной безопасности приняли консенсусом Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. В гуманитарном контексте в 2005 году были разработаны принципы реституции жилья и имущества в контексте возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц (E/CN.4/Sub.2/2005/17). Настоящий доклад отражает эти документы и опирается на них, преследуя цель устранения значительных пробелов в руководящих указаниях по правам человека, при этом особое внимание в нем уделяется вопросу гарантированности владения в городах.

3. Эти принципы, согласующиеся с нормами международного права прав человека, дают представление о существующих стандартах в области прав человека, касающихся владения жильем и землей. Ничто в этих принципах не должно истолковываться как ограничивающее или подрывающее существующие обязательства государств или других субъектов в отношении прав человека. Соответственно, Специальный докладчик хотела бы предложить Совету принять эти руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты.

4. Настоящий доклад состоит из двух разделов, в первом из которых рассматриваются руководящие принципы, а во втором – содержатся комментарии к ним. В комментариях разъясняется каждый принцип и приводятся примеры практического применения этих принципов властями всех уровней и другими соответствующими субъектами во всем мире.

¹ Все ответы государств на вопросники и дополнительная информация о консультациях имеются по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx.

II. Руководящие принципы

5. Ниже приводятся руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты, которые Специальный докладчик предлагает принять Совету.

Руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты

Под гарантированностью владения подразумевается ряд взаимоотношений по поводу жилья и земли, которые устанавливаются нормами статутного или обычного права или в силу существования неофициальных или гибридных механизмов, которые позволяют человеку жить в своем доме в условиях безопасности, мира и уважения его достоинства. Она является составной частью права на достаточное жилище и необходимым условием осуществления многих других гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Все лица должны в определенной степени пользоваться гарантиями владения, которые обеспечивают им правовую защиту от принудительного выселения, преследований и других угроз.

Одной из наиболее острых проблем с точки зрения обеспечения гарантий владения, особенно в условиях все более урбанизирующегося мира, является бедственное положение городской бедноты. Цель настоящих принципов заключается в предоставлении государствам и другим субъектам руководящих указаний по вопросу о том, как следует решать эту проблему, с тем чтобы обеспечить адекватное жилье для бедных и уязвимых людей, живущих в городских и пригородных районах.

В основе этих руководящих принципов лежит презумпция того, что лица и общины, занимающие землю или объекты имущества для осуществления своего права на достаточное жилище и при этом не имеющие никаких других подходящих вариантов, обладают законными правами владения, которые должны гарантироваться и защищаться. Концепция законных прав владения идет дальше основных понятий, относящихся к институту частной собственности, и включает многочисленные формы владения, происходящие из разнообразных систем владения.

1. Укрепление разнообразных форм владения

Государствам следует поощрять, защищать и укреплять разнообразные формы владения, в том числе происходящие из статутных, обычных, религиозных или гибридных систем владения. Все соответствующие законы, политика и программы должны разрабатываться на основе оценок их воздействия на права человека, в которых определяются и приоритизируются механизмы владения, используемые наиболее уязвимыми и маргинализированными группами населения. Следует надлежащим образом с учетом конкретного контекста поощрять, укреплять и защищать, в частности, следующие виды владения:

- a) права на обладание;
- b) права пользования;
- c) аренда;

- d) полное право собственности; и
- e) коллективные механизмы.

2. Повышение гарантированности владения

В целях повышения гарантированности владения, особенно для уязвимых и маргинализированных лиц и групп, живущих в бедных городских поселениях, государства, включая соответствующие органы, должны принять следующие меры:

- a) провести общегородские оценки механизмов владения;
- b) определить не имеющие соответствующих гарантий поселения и группы населения, включая бездомных;
- c) разработать общегородские стратегии гарантирования владения и улучшения состояния поселений на землях различных категорий с различными механизмами владения;
- d) рассмотреть и реформировать городские планы и нормы с целью интеграции поселений;
- e) принять и осуществлять политику переселения, не нарушающую прав человека, которая должна применяться там, где решения на местах невозможны;
- f) содействовать проведению с участием населения работы по картографированию и подсчету количества поселений и по регистрации владения;
- g) создать справедливые и эффективные механизмы разрешения земельных споров;
- h) предоставить министерствам, муниципалитетам и местным органам самоуправления достаточные средства для осуществления этих мер; и
- i) принять или пересмотреть законодательство в целях признания и защиты многочисленных механизмов владения.

3. Уделение приоритетного внимания решениям на местах

Гарантировать владение следует на местах, за исключением тех случаев, когда возникают чрезвычайные обстоятельства, оправдывающие выселение в соответствии с нормами международного права прав человека. Не должны использоваться в качестве предлога для подрыва гарантий владения нормативные акты, направленные на охрану здоровья населения и безопасности, а также окружающей среды или на уменьшение риска для населения. Всегда, когда это возможно, следует находить решения на местах в целях: а) уменьшения рисков бедствий и угроз для здоровья и безопасности населения и их регулирования; или б) обеспечения баланса между охраной окружающей среды и гарантированностью владения – за исключением тех случаев, когда жители предпочитают воспользоваться своим правом на переселение.

4. Содействие укреплению социальной функции собственности

Собственность выполняет жизненно важную социальную функцию, включая обеспечение адекватным жильем городской бедноты. Госу-

дарствам следует обеспечивать сбалансированность прав собственности и социальной функции собственности при разработке и осуществлении жилищной политики и политики в других соответствующих областях. Так, государству, включая соответствующие органы власти, следует содействовать обеспечению доступа городской бедноты к надежному и удобно расположенному жилью, в частности, путем принятия следующих мер:

- a) проведение общегородских переписей свободных и недоиспользуемых земель, жилищ и зданий;
- b) проведение оценок потребностей в пространстве для обеспечения жильем городской бедноты, включая бездомных, с учетом текущих и прогнозируемых тенденций;
- c) выделение имеющихся общественных земель под строительство жилья для лиц с низкими доходами;
- d) принятие мер по борьбе со спекуляцией и неиспользованием частных земель, жилищ и зданий;
- e) принятие инклюзивных градостроительных стратегий и норм;
- f) принятие мер по регулированию и стимулированию рынка арендного жилья для лиц с низкими доходами и коллективных форм владения; и
- g) принятие мер по регулированию рынка финансирования жилья и деятельности финансовых учреждений.

5. Борьба с дискриминацией по признаку владения

Должна гарантироваться и защищаться в законодательстве, политике и на практике недискриминация по признаку владения. Эта гарантия должна распространяться на все формы владения. Недискриминация по этому признаку должна гарантироваться, в частности, в контексте:

- a) доступа к базовым услугам и объектам;
- b) доступа к социальному обеспечению;
- c) сбора и представления официальных данных;
- d) программ землеустройства;
- e) жилищных законодательства и политики;
- f) городского планирования;
- g) приобретения и использования земли в общественных целях;
- h) процедур работы полиции; и
- i) гуманитарной помощи, включая доступ к приютам.

6. Содействие гарантированности владения для женщин

Чрезвычайно важное значение для осуществления права на достаточное жилище де-юре и де-факто имеет гендерное равенство. В этой связи государства должны защищать и повышать гарантированность владения для женщин, несмотря на возраст, семейное положение, граждан-

ский или социальный статус и независимо от их взаимоотношений с членами домохозяйства или общины мужского пола.

7. Уважение принципа гарантированности владения в предпринимательской деятельности

Предприятиям следует принять все соответствующие меры для обеспечения того, чтобы а) не оказывалось никакого негативного воздействия на гарантированность владения в результате их деятельности или деловых взаимоотношений или в связи с ними и чтобы б) проблема любого негативного воздействия решалась в том числе и путем обеспечения для затронутых лиц средств правовой защиты. Предприятиям следует обеспечить проведение транспарентных, свободных и справедливых переговоров по поводу любой передачи или изменения прав владения при полном уважении права людей или сообществ на то, чтобы принять или отклонить поступившие предложения.

8. Повышение гарантированности владения в рамках сотрудничества в целях развития

Многосторонним и двусторонним учреждениям, занимающимся вопросами развития, следует обеспечивать, чтобы их деятельность и проекты не подрывали, а повышали гарантированность владения, в том числе путем принятия политики обязывающих гарантий, направленных на осуществление права на достаточное жилище. Такие учреждения должны оказывать поддержку государствам, у которых не имеется достаточных ресурсов для принятия всех необходимых мер по повышению гарантированности владения для городской бедноты.

9. Расширение прав и возможностей городской бедноты и обеспечение подотчетности государств

Проживающие в городах малоимущие лица и сообщества являются важнейшими участниками деятельности, направленной на повышение гарантированности владения. Государства должны отчитываться перед городской беднотой за осуществление настоящих руководящих принципов, в частности посредством:

- а) обнародования информации, касающейся владения, и обеспечения ее своевременной доступности для всех;
- б) обеспечения транспарентности всех процессов принятия решений, в том числе мотивов принятых решений;
- в) гарантирования свободного, осознанного и значимого участия городской бедноты в разработке и осуществлении мер по гарантированию их статуса владения;
- г) разработки надлежащих с учетом конкретного контекста показателей и сравнительных критериев для измерения прогресса или регресса;
- е) периодической отчетности о прогрессе на национальном и международном уровнях.

10. Обеспечение доступа к правосудию

Статус владения не должен препятствовать доступу людей к эффективным средствам правовой защиты при нарушении прав человека. Государства обязаны обеспечить доступ к эффективным административным и/или судебным средствам правовой защиты в случае нарушений права на достаточное жилище, в частности, в результате:

- a) дискриминации по признаку статуса владения, включая множественную дискриминацию;
- b) дискриминации в пользовании гарантиями владения и по любому из запрещенных признаков;
- c) непринятия надлежащих и своевременных мер по решению проблемы негарантированности владения для городской бедноты;
- d) подрыва гарантий владения, в том числе в результате принудительного выселения.

III. Комментарии

A. Введение

6. Гарантированность владения обеспечивает доступ людей к своему жилью и пользование им без опасения подвергнуться принудительному выселению, а также позволяет им улучшать свои жилищные условия и условия жизни. Она закладывает основу для пользования правом на достаточное жилище и другими правами человека во всех их аспектах². И наоборот, когда негарантированность владения ведет к принудительным выселениям и бездомности, нарушаются многие права человека и людям отказывают во многих из этих прав.

7. Государства непосредственно обязаны обеспечивать для всех лиц определенную степень гарантий владения, защищающих их в правовом плане от принудительного выселения, преследования и других угроз³. Они обязаны также принимать последовательные меры по повышению гарантированности владения для всех лиц, использующих землю или жилье для удовлетворения элементарных потребностей в жилье и в настоящее время не имеющих таких гарантий. Однако право на гарантированность владения на местах не является абсолютным, и от него могут делаться отступления в чрезвычайных обстоятельствах, оправдывающих выселение, при соблюдении международно-правовых обязательств в части, касающейся, среди прочего, таких принципов, как надлежа-

² См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище; резолюцию 231 Африканской комиссии по правам человека и народов о праве на достаточное жилище и защите от принудительных выселений, в которой содержится призыв к принятию "конкретных мер по предоставлению гарантий владения всем людям, которые не имеют такой защиты, с предварительного и осознанного согласия затрагиваемых людей"; пункт 55 Основных принципов. Принципиально важный момент заключается в том, что положение о "законных правах владения" в Добровольных руководящих принципах ответственного государственного регулирования вопросов владения используется, но их определения не дает.

³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4, пункт 8 а).

шая правовая процедура, разумность и соразмерность, а также с изучением всех практически возможных альтернатив⁴. При возникновении таких обстоятельств государства должны гарантировать защитные меры с целью обеспечения того, чтобы в процессе выселения и переселения в полной мере соблюдались права человека затрагиваемых лиц, в том числе право на доступ к альтернативному жилью⁵.

8. Вопреки преобладающим толкованиям понятия "владение" безусловное право собственности не является единственным средством гарантирования владения. Часто в рамках политики, направленной на укрепление безусловного индивидуального права собственности, одновременно сокращается поддержка других механизмов владения. Такая политика может исключать или подрывать статус владения широких слоев городского и пригородного населения, особенно беднейших слоев, что ведет к регрессу в пользовании правом на достаточное жилище⁶. И наоборот, политика благоприятствования разнообразным формам владения может расширять гарантированный доступ к жилью для различных групп населения.

В. Укрепление разнообразных форм владения

9. Государствам следует принять срочные и последовательные меры по обеспечению правовой гарантированности владения для лиц и сообществ, в настоящее время лишенных такой защиты⁷. Государствам следует провести оценки воздействия предлагаемых мер на права человека в жилищном, земельном и финансовом секторах. В этих оценках должны анализироваться потенциальные воздействия на все существующие формы владения и на группы, уязвимые к выселению, с охватом перемещений под влиянием рыночной конъюнктуры. Если существует риск повышения степени негарантированности владения, то должны рассматриваться альтернативы или, в крайнем случае, разрабатываться меры по смягчению воздействия. На основе таких оценок государства должны принимать законодательные и программные меры по гарантированию разнообразных форм владения, уделяя первоочередное внимание механизмам, предназначенным для тех, кто сталкивается с препятствиями на пути к полному осуществлению своих прав на жилье.

10. Во многих местах быстрая урбанизация ведет к развитию крупных пригородных районов, в результате чего стираются границы между городскими и сельскими системами. С учетом данного городского и пригородного контекста следует поощрять, укреплять и защищать надлежащим образом, в частности, нижеследующие формы владения независимо от того, происходят ли они от обычных, религиозных⁸, статутных или гибридных⁹ систем владения.

⁴ Основные принципы, пункт 21.

⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 (1997) о праве на достаточное жилище, и Основные принципы.

⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1991) о природе обязательств государств-участников, пункт 9.

⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4, пункт 8 а).

⁸ Во многих обществах высокую степень социальной легитимности имеют обычные и религиозные системы владения. Поскольку в рамках таких систем регулирования землеотвода, землепользования и управления земельными ресурсами и обеспечения гарантированности владения существуют разнообразные формы владения, некоторые

11. *Права на обладание.* Важной для обеспечения максимально продуктивного использования земли и жилья в социальном плане, а также для осуществления права на достаточное жилище для всех является такая мера, как правовое признание приоритета прав тех, кто в течение определенного периода занимает государственные, частные или коммунальные земли и жилища, осуществляя свое право обладать землей и жильем без правовых оснований, по сравнению с правами отсутствующих владельцев или государства. Например, в статье 183 Конституции Бразилии признается *usucapio* в отношении городской земли, используемой под жилье, по истечении пяти лет обладания ею без перерыва или отсутствия возражений при условии, что ее обладатель не имеет никакого другого объекта собственности.

12. Административные и судебные процедуры признания факта обладания без правовых оснований должны быть простыми, оперативными и доступными по цене. Должны быть признаны как индивидуальная, так и коллективная формы такого обладания. В тех случаях, когда собственники были принудительно перемещены или были вынуждены бежать из своего дома, следует проявлять осторожность для обеспечения того, чтобы чье-либо право обладания вопреки притязаниям третьих лиц не наносило ущерба праву других лиц на возвращение¹⁰.

13. *Права пользования.* Должно быть признано и защищено на уровне закона и политики право людей на использование при определенных условиях государственной или частной собственности для удовлетворения своих потребностей в жилье. Например, в Тринидаде и Тобаго "сертификаты комфорта" предоставляют их обладателям право не подвергаться выдворению с участка, если только переселение не считается необходимым, и в таких случаях подыскивается и отводится альтернативный участок¹¹. В Мозамбике отдельным лицам или группам может предоставляться право на пользование государственными землями и улучшение их состояния, которое позволяет людям закладывать или продавать принадлежащие им здания и проводить другие работы по повышению качества такой земли¹².

14. *Аренда.* Сдача в аренду участка земли, жилых помещений или комнаты частным или государственным собственником открывает доступ к жилью для многих бедных городских домохозяйств¹³. Аренда предоставляет право на пользование жильем в течение определенного периода времени за определенную цену на основе письменного или устного договора без передачи права собственности.

15. В дополнение к вариантам государственной и нерыночной аренды государствам следует содействовать аренде жилья городской бедноте частными лицами, в том числе посредством проведения политики, направленной на расширение арендного жилого фонда. Такая политика предполагает создание налого-

из которых схожи с формами владения, описанными в этом комментарии, они отдельно не обсуждаются, несмотря на их особый характер.

⁹ Гибридные системы владения представляют собой сочетание двух или более систем владения, включая те, которые часто называются "неофициальными" или "неправовыми" формами владения.

¹⁰ См. Принципы, касающиеся реституции жилья и имущества в контексте возвращения беженцев и перемещенных лиц.

¹¹ Закон № 25 о государственной земле (узаконивание владения) 1998 года.

¹² Закон Мозамбика о земле 1997 года.

¹³ См. доклад Специального докладчика Генеральной Ассамблеи, A/68/289, пункты 23–26.

вых стимулов для собственников, осуществление программ гарантирования или страхования на случай невнесения арендной платы и предоставление домовладельцам дотаций или кредитов под низкие проценты на цели улучшения состояния обветшавшего жилья при условии, что они сдают жилье в аренду арендаторам с низкими доходами. Так, например, государственная программа стимулирования в Нью-Джерси, Соединенные Штаты Америки, предусматривает предоставление дотаций домовладельцам в целях обеспечения доступа к безопасному, приемлемому и недорогостоящему жилью жильцам с низкими и средними доходами¹⁴. В Словакии предоставляются субсидии на строительство квартир для сдачи в аренду группам с низким доходом, в том числе социально изолированным общинам рома¹⁵. Следует также рассмотреть вопрос о предоставлении арендаторам с низкими доходами жилищных пособий¹⁶.

16. Государствам следует регулировать сектор арендного жилья, в том числе путем введения гибких ограничений на увеличение арендной платы и лимитов на выселение в соответствии с международными обязательствами в области прав человека¹⁷. Эти меры должны обеспечивать сбалансированность прав арендаторов и домовладельцев. Например, в Германии¹⁸, где большинство домохозяйств арендуют свое жилье, действуют положения, которые ограничивают рост арендной платы, вносимой пожизненными квартиросъемщиками, обеспечивая высокую степень гарантированности владения при сохранении прибыльности частных инвестиций в жилье, сдаваемое в аренду¹⁹. Государствам следует также поощрять использование стандартизированных договоров аренды, выдержанных в духе уважения прав человека, и обеспечивать возможность их бесплатного предоставления и заключения без какого бы то ни было нотариального утверждения.

17. *Полное право собственности.* Индивидуальная собственность обеспечивает полный контроль над жильем и землей в соответствии с законом и местными нормативными актами, а также защищает собственников от претензий третьих лиц на право обладать ими и от правомочий государства на экспроприацию. Эти качества делают ее желательной формой владения для многих домохозяйств. Поскольку приобретение права собственности обычно обходится дорого, часто возникает необходимость в финансировании жилья. Гарантированность владения подрывается в тех случаях, когда жильцы-домовладельцы не могут погасить взятых кредитов и не выполняют своих обязательств по ипотеке. Отчуждение заложенного имущества банками и другими кредитными учреждениями представляет собой серьезную угрозу для пользования правом на достаточное жилище, при этом несоразмерно сильное влияние эта проблема оказывает на наиболее бедные слои населения. Государства должны принимать все меры для защиты гарантий владения жильцов-домовладельцев и предотвращения утраты жилья и бездомности в результате отчуждения заложенной недвижимости за долги²⁰.

¹⁴ Программа стимулирования домовладельцев, 2013 год.

¹⁵ Закон № 443/2010 о субсидиях на развитие жилищного хозяйства и социальное жилье (ответ Словакии на вопросник). См. также A/68/289, пункты 32–33.

¹⁶ A/68/289, пункты 32–33.

¹⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4, пункты 8 с) и 17; и замечание общего порядка № 7, пункты 9 и 11.

¹⁸ A/68/289, пункт 21. Ответ Германии на вопросник.

¹⁹ Kath Hulse, et al., *Secure occupancy in rental housing: conceptual foundations and comparative perspectives*, (Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute, 2011), pp. 89, 122 and 213–215. См. также A/68/289, пункты 34–38.

²⁰ См. доклады Специального докладчика Генеральной Ассамблеи A/67/286 и A/68/289.

18. *Коллективное владение.* Существуют несколько видов механизмов коллективного владения, в которых права собственности, аренды или пользования в отношении земли и жилья осуществляются членами коллектива в рамках структур совместного управления. Права предоставляются отдельным лицам в соответствии с правилами, установленными группой, или в соответствии с местными обычаями. Коллективные механизмы могут обеспечивать уменьшение расходов на гарантирование жилья за счет создания единого юридического лица. Коллективное устройство также способствует повышению ценовой доступности жилья благодаря объединению ресурсов группы для оплаты расходов на содержание и ремонт жилищной инфраструктуры и появлению возможности получать групповые кредиты и формировать групповые сбережения²¹. Коллективная форма владения может также обеспечивать высокую степень гарантированности и защищенности от угрозы скупки жилья на грабительских условиях группами с более высокими доходами и спекулянтами за счет передачи полномочий по принятию решений, включая право на продажу, коллективу. Ниже описываются коллективные формы владения.

19. *Жилищные кооперативы* создаются группой лиц, которые регистрируются в качестве юридического лица для разработки и осуществления жилищного проекта в интересах членов коллектива²². В таких странах, как Уругвай, Филиппины и Швеция, осуществляются государственные программы, которые помогают сообществам приобретать землю для строительства кооперативного жилья, осваивать ее, а также управлять ею. В Уругвае законодательные нормы о кооперативах действуют с 1968 года, и в настоящее время в стране имеется около 600 жилищных кооперативов, членами которых являются около 20 000 семей²³. Успешная деятельность кооперативов в качестве поставщиков недорогого жилья в значительной степени объясняется существованием Федерации кооперативов по строительству жилья на основе взаимопомощи, которая поддерживает демократическое участие, самоуправление и совместные усилия семей по строительству жилья²⁴. В Аргентине муниципалитет Буэнос-Айреса ввел в действие программу кредитования жилищных кооперативов²⁵.

20. *Коммунальные земельные трасты (КЗТ)* создаются контролируруемыми коммунальными некоммерческими организациями, которые приобретают землю с целью обеспечения доступного по цене жилья²⁶. Земля выводится со спекулятивного рынка с целью сохранения ее ценовой доступности и на основе долгосрочной аренды предоставляется для строительства жилья, занятия предпринимательством, ведения сельского хозяйства в городских условиях и под коммунальные объекты. С 1980-х годов популярность КЗТ возросла, особенно в Соединенных Штатах, где их создано более 260²⁷. Ключом к их успеху являются коммунальная организация, безвозмездная передача земли и финансовая поддержка со стороны муниципальных органов управления.

21. *Гибридные модели владения представляют собой* сочетание кооперативов и КЗТ. Жилищному кооперативу принадлежат многоквартирные жилые до-

²¹ A/68/289, пункт 43 и далее.

²² Там же, пункты 48–55.

²³ Закон № 13.728 1968 года, регулируемый указом 633/69.

²⁴ Ответ Уругвая на вопросник.

²⁵ Закон № 341 Буэнос-Айреса.

²⁶ A/68/289, пункты 56–62.

²⁷ КЗТ были созданы в Австралии, Англии, Бельгии и Канаде.

См. www.clnetwork.org/About-CLTs/What-Are-Community-Land-Trusts; D. Diacon, et al., *Redefining the Commons* (Coalville, Building and Social Housing Foundation, 2005), pp. 4–7.

ма, которые находятся под его управлением, а земля, на которой они расположены, принадлежит КЗТ, чем обеспечивается еще один уровень защиты ценовой доступности. Так, например, КЗТ "Купер сквэр" в Нью-Йорке владеет землей под более чем 300 недорогими квартирами в многоквартирных жилых домах, которые принадлежат кооперативной жилищной ассоциации и управляются ею²⁸.

22. Государствам следует принять меры по содействию развитию коллективных форм владения, в том числе по созданию поддерживающих их законодательных и институциональных основ и приемлемых инструментов финансирования²⁹. Государствам следует рассмотреть вопрос о поддержке стратегий развития коллективных форм владения жильем для малобюджетного жилья путем выделения средств из государственного бюджета и удобно расположенных участков земли в городах, освобождения от налога на имущество и предоставления других налоговых льгот³⁰.

С. Повышение гарантированности владения

23. Местным органам власти следует провести общегородскую оценку существующих категорий владения и степени гарантированности владения, которую каждая из них обеспечивает. В ходе оценки должны быть установлены основные причины негарантированности владения, примерами которых могут служить неадекватное городское планирование, эксклюзивистские нормативные положения о зонировании и строительстве; рыночные силы; политизированная экономика; или культурные и социальные факторы, включая дискриминацию. Властям следует определить те поселения и группы в городах и пригородах, которым не обеспечены гарантированность владения и соблюдение других аспектов их права на достаточное жилище, включая бездомное население. Им следует также определить районы, в которых наблюдаются джентрификация, резкое увеличение арендной платы и повышение цен на жилье, что в будущем может вести к негарантированности владения.

24. Эти оценки следует обнародовать в доступной форме, предоставив их, в частности, жителям поселений для обсуждения и проверки. Они должны заложить информационную основу для подготовки общегородских стратегий гарантирования владения в различных ситуациях при широком участии жителей.

25. В отсутствие вариантов получения жилья по доступным ценам городская беднота все шире использует в городских и пригородных районах варианты решения проблемы владения, основанные на самопомощи. Например³¹, в таких программах, как Таиландская национальная коллективная жилищная программа "Тай баан манконг", могут определяться в общегородских масштабах соответствующие жилые районы и предусматриваться меры по улучшению их состояния. В стратегиях должно учитываться положение в жилых кварталах, расположенных как на общественной, так и на частной земле, при этом предпочтение

²⁸ Tom Angotti, *Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City*, Working Paper (Lincoln Institute of Land Policy, 2007), pp. 3 and 5–7.

²⁹ Например, Закон о жилищном хозяйстве (Шотландия) 2001 года, пункты 83–86, касающиеся создания управляющего кооператива арендаторов.

³⁰ A/68/289, пункты 48–55.

³¹ Ответ Таиланда на вопросник.

должно отдаваться решениям, предусматривающим обеспечение жильем на местах, если только жители не предпочтут воспользоваться другим вариантом.

26. Государства обязаны использовать максимальный объем имеющихся ресурсов в целях реализации прав человека. Важнейшим ресурсом, имеющимся в распоряжении государства, который может использоваться для обеспечения права на достаточное жилище, является общественная земля. Механизмы владения имуществом, используемые домохозяйствами и сообществами, живущими на государственной земле, в тех случаях, когда никакого другого варианта обеспечения их адекватным жильем не существует, должны как таковые юридически гарантироваться на местах, за исключением случаев чрезвычайных обстоятельств³².

27. Государства должны также всегда, когда это возможно, содействовать нахождению решений на местах для людей, живущих в частных домах или на частной земле, когда у них нет иного варианта получения адекватного жилья. Варианты гарантирования владения для жителей на индивидуальной или коллективной основе включают:

- a) признание прав на обладание вопреки возражениям третьих лиц;
- b) сдачу собственником в аренду своего имущества по доступным ценам при обеспечении правовой защиты арендаторов;
- c) продажу имущества при поддержке государства, когда это необходимо;
- d) продажу имущества государству или экспроприацию имущества в качестве крайней меры в целях предоставления жителям прав на пользование и аренду, а также на гарантированное владение в других формах;
- e) совместное использование земли, при котором достаточное количество земли выделяется как собственнику, так и жителям;
- f) экспроприацию имущества с выплатой компенсации и последующим предоставлением жителям прав пользования и аренды, а также прав на гарантированное владение в других формах. Этот вариант должен рассматриваться лишь в качестве крайней меры, когда другие меры не дают успешных результатов, ввиду значительных издержек для бюджета государства.

28. Муниципальным органам следует пересмотреть существующее законодательство и нормативные акты по вопросам планирования на основе оценки практики владения. Городские планы должны предусматривать подключение поселений к городским системам, объектам и инфраструктуре. Например, поселения, в которых живут люди с низкими доходами, могут быть обозначены в плане как "специальные зоны", в отношении которых действуют нормативные положения, предусматривающие постепенное улучшение их состояния. К примеру, законодательные акты по вопросам зонирования ряда бразильских городов предусматривают создание специальных зон, представляющих интерес в социальном отношении, и содержат специальные нормы, отражающие реальную конфигурацию таких поселений. Это делает возможным официальное при-

³² См. Centre on Housing Rights Evictions, *Human Rights and Slum Upgrading* (2005). Доступно по адресу http://sheltercentre.org/sites/default/files/COHRE_HumanRightsAndSlumUpgrading.pdf.

знание поселений в качестве составной части города с помощью механизмов участия³³.

29. Городские планы должны учитывать общегородские стратегии на случай любого необходимого переселения. В них должны быть определены имеющиеся подходящие и безопасные места для переселения и предусмотрены меры по обеспечению доступа к возможностям получения средств к существованию, соответствующим услугам и объектам. Переселение допустимо только при соблюдении норм международного права прав человека, когда в результате его оценки, проведенной в консультации с сообществом и подлежащей административному и судебному пересмотру, делается вывод, что в силу исключительных обстоятельств и ввиду отсутствия практически осуществимых альтернатив выселению улучшение жилищной ситуации на месте невозможно³⁴. Власти не должны переселять какое-либо домохозяйство до тех пор, пока они не примут политику переселения, в полной мере согласующуюся с их обязательствами, вытекающими из международного права прав человека.

30. Государствам следует проводить работу с населением поселений в целях признания и гарантирования их механизмов владения (как на местах, так и в процессе подготовки переселения). Соответствующим органам следует способствовать проведению по инициативе населения картографирования и подсчета поселений с целью получения данных о поселениях и домохозяйствах, используя сведения, полученные как в устном, так и письменном виде³⁵. Государствам следует на протяжении всего данного процесса поощрять коммунальную организованность и мобилизованность, а также создавать для этого возможности и устранять любые препятствия на пути осуществления свободы собраний и ассоциации³⁶. Любые переговоры на коммунальном уровне с государством должны вестись только через законных представителей сообщества. Все соответствующие участники должны обеспечивать значимое участие в этом процессе входящих в сообщество маргинализованных групп. Следует поддерживать участие в нем таких групп, включая арендаторов, чьи права и интересы часто игнорируются.

31. Важным шагом на пути к обеспечению гарантированности владения является регистрация прав владения в системе земельной информации. Однако следует учитывать риск резкого повышения цен в результате регистрации, которое может привести к экономическому вытеснению наиболее бедных домохозяйств, включая арендаторов. Следует содействовать развитию таких форм владения, которые защищают от подобных рисков, например кооперативов и КЗП. В процессе регистрации посредством регистрируемых договоров должны гарантироваться интересы арендаторов, с тем чтобы они были защищены от чрезмерного повышения арендной платы. Следует также принимать во внимание приемлемые формы гарантированного владения, которые учитывают потребности домохозяйств и общин, ведущих кочевой образ жизни.

³³ Rolnik et al., *Zonas Especiales de Interés Social en ciudades brasileñas*, paper presented at the Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador, 2013.

³⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 и Основные принципы, пункты 21 и 38–40.

³⁵ См. Paul Mundy et al., *Count me in: Surveying for tenure security and urban land management* (UN-Habitat and GLTN, 2010). Имеется по адресу www.gltn.net/index.php/resources/publications/publications-list/finish/3-gltn-documents/80-count-me-in-surveying-for-tenure-security-and-urban-land-management-eng-2010.

³⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 21 и 22.

32. Системы информации о землях поселений должны быть простыми, недорогостоящими, доступными и транспарентными. Люди должны иметь возможность оспаривать зарегистрированные договоренности относительно владения, получать разъяснения и задавать вопросы насчет них в рамках соответствующей процедуры, предусматривающей публичную демонстрацию соответствующих карт. В отличие от обычных кадастров, системы информации о землях поселений должны отражать разнообразные и находящиеся в коллизии права владения, а не только абсолютное право собственности, а также пространственные характеристики городских поселений. Например, Модель системы социальных форм владения, разработанная Глобальной сетью по вопросам землевладения (ГСРСЗ), позволяет регистрировать многочисленные формы индивидуального и коллективного владения, находящиеся в коллизии права и не соответствующие нормам пространственные единицы в городских поселениях³⁷.

33. Государственные, общественные и частные коммунальные службы и поставщики услуг, предприятия и другие субъекты должны признавать и уважать права владения, зарегистрированные в системах информации о поселениях, наравне с теми, которые зарегистрированы в земельных кадастрах и реестрах.

34. Облегчить в населенных пунктах процессы картографирования и регистрации владения призваны технические специалисты, включая землемеров, планировщиков и нотариусов, а также использование технологии, например спутниковых систем космической съемки и глобального позиционирования, при этом они не должны препятствовать созданию доступных и недорогостоящих систем землеустройства.

35. Государствам следует создать в консультации с сообществами местный механизм разрешения споров, который являлся бы социально легитимным и культурно приемлемым, для рассмотрения споров, возникающих в результате этих процессов. Структуры для разрешения споров должны быть беспристрастными, справедливыми, компетентными и транспарентными и действовать в соответствии с правами человека, обходиться недорого и быть доступными для всех. Всегда, когда возможно, должны поощряться переговоры и посредничество между сторонами в споре в целях содействия достижению взаимовыгодных решений, гарантирующих права владения всех сторон.

D. Уделение приоритетного внимания решениям на местах

36. Существуют предусмотренные законодательством обстоятельства, в которых переселение, согласующееся с нормами международного права прав человека, может быть мерой, отвечающей интересам охраны здоровья и обеспечения безопасности жителей, подверженных опасности стихийных бедствий и экологическим рискам, или сохранения жизненно важных экологических ресурсов. Однако неправильное использование нормативных положений, направленных на охрану общественного здоровья и безопасности или окружающей среды, для оправдания выселения бедных домохозяйств в отсутствие реального

³⁷ Модель, используемая в Мбале в рамках совместного проекта Министерства земель, жилищного строительства и развития городов Уганды, ГСРСЗ, ООН-Хабитат и Международной ассоциации жителей трущоб. См. www.gltm.net/index.php/land-tools/social-tenure-domain-model-stdm.

риска или при наличии других вариантов, противоречит нормам международного права прав человека³⁸.

37. В тех случаях, когда существует реальный риск для здоровья и безопасности или окружающей среды, перед принятием какого-либо решения о выселении государства должны изучить все практически возможные альтернативы в консультации с затрагиваемыми лицами. Конкретно государства должны использовать все имеющиеся в их распоряжении ресурсы, включая международную помощь для изучения вариантов решения на местах в целях уменьшения и регулирования рисков независимо от статуса владения и жилищных стандартов жильцов, если только жильцы не предпочитают переселиться в альтернативное адекватное жилье³⁹.

38. Первыми кандидатами на постепенное улучшение их состояния в интересах проживающих в них в текущий момент жителей всегда, когда это практически возможно, должны быть ненадежные жилые строения, расположенные в подверженных опасности районах, например на краю обрывов, крутых склонах или берегах рек. Государствам следует изучать такие технические варианты, как строительство набережных и защитных барьеров в целях превращения района их нахождения в безопасное место для проживания. Например, осуществляемый при широком участии населения проект в долине, расположенной в нижней части реки Лемпы в Сальвадоре, позволил построить более безопасные дома и переселить в них людей, живших в особо опасных районах, улучшить использование земель с лесным покровом в качестве естественного барьера против наводнений и усовершенствовать систему регулирования рисков и раннего предупреждения⁴⁰. Государствам следует повышать осведомленность жителей опасных районов и помогать им улучшать свою жизненную среду⁴¹.

39. В тех случаях, когда поселения создают риски для экологических ресурсов, таких как парки, берега, реки, озера и водно-болотные угодья, государствам следует изучать в консультации с затрагиваемыми людьми варианты защиты как окружающей среды, так и гарантий владения и средств к существованию местных жителей. Например, обе эти проблемы можно решить путем принятия основанных на широком участии мер по реорганизации земель и постепенному улучшению состояния населенных пунктов, примыкающих к водным объектам, включая усовершенствование систем водопровода и канализации и удаления отходов. Орган местного самоуправления Сурабаи в Индонезии принял успешные меры в этом направлении благодаря принятой в 2010 году Программе по реализации стратегий развития инфраструктуры поселений и городов (СИПГ). Эта программа позволила повысить качество инфраструктуры (дорожные покрытия, дренажные системы и системы управления отходами) в районе Бозем

³⁸ Стандарты переселения в соответствии с нормами международного права прав человека см. в замечаниях общего порядка № 7 и 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и Основных принципах.

³⁹ Там же.

⁴⁰ A. Lavell, "The Lower Lempa River Valley, El Salvador: From Risk to Sustainability. Experience with a Risk Reduction and Development Project", in G. Bankoff, et al. (eds), *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People* (Earthscan, 2003).

⁴¹ См. документ Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца *Participatory Approach for Safer Shelter Awareness* (2011).

Морокрембанган, в частности для домохозяйств, проживающих на берегах реки⁴².

40. Все потенциально затрагиваемые лица имеют право на информацию о рисках для здоровья и безопасности или окружающей среды, и им должна быть предоставлена возможность активного участия в процессе изучения альтернатив решениям на местах и в процессе принятия решений. Любое решение о переселении домохозяйств должно подлежать пересмотру в судебном порядке.

Е. Содействие реализации социальной функции собственности

41. Невозможность для бедного населения получить гарантированный доступ к жилью в хорошо расположенных городских районах нередко является прямым результатом политики, способствующей товаризации земель и жилья в ущерб их социальной функции. Поскольку жилье становится все более недоступным по цене, особенно в центральной части городов, у людей нет иного выбора, кроме как прибегать к не дающим гарантий альтернативам в виде самопомощи, включая ночлег в общественных местах.

42. Политика, способствующая реализации социальной функции собственности, направлена на обеспечение такого распределения, использования и регулирования земель, при котором удовлетворяются как индивидуальные, так и коллективные потребности⁴³. С целью содействия общественным интересам и общему благополучию на права частной собственности устанавливаются ограничения⁴⁴. Государства по существу признают социальную функцию земель посредством, среди прочего, взимания налогов на имущество путем осуществления экспроприационных полномочий во имя общественного блага с помощью законодательных актов, регулирующих вопросы владения имуществом без правовых оснований, а также за счет установления мест общественного пользования и природоохранных территорий в процессе городского планирования. Государствам следует принимать дальнейшие меры для обеспечения оптимального использования как частных, так и общественных земель в целях реализации их социальной функции, включая обеспечение адекватного жилья для бедного населения городов.

43. *Инвентаризация неиспользуемых земель и жилья и оценки жилищных потребностей.* Следует проводить инвентаризацию неиспользуемых и недоиспользуемых земель, жилья и зданий, причем как государственных, так и частных, совмещая эту работу с оценкой жилищных потребностей бедного населения городов, включая бездомных лиц, с тем чтобы обеспечить соответствие того, что имеется в наличии, с пространственными потребностями. При оценке текущих и прогнозируемых жилищных потребностей следует принимать во внимание закономерности урбанизации и тенденции в миграции, рост и старение населения. В Южной Африке, например, Высокий суд распорядился о про-

⁴² “Slums and Squatters – upgrading at local level”, City of Surabaya (2013); Happy Santosa, “Environmental management in Surabaya with reference to National Agenda 21 and the social safety net programme”, *Environment & Urbanization*, vol. 12, No. 2 (2000), p. 181.

⁴³ См. Leticia Osorio, *The Social Function of Property and the Human Rights to Security of Tenure in Latin America with a Particular Focus on Brazil* (University of Essex, 2013).

⁴⁴ См. Buenos Aires Province, Law 14.449, arts. 10 and 11.

ведении в городе Кейптауне инвентаризации неиспользуемых земельных участков для обеспечения крова лицам, которым угрожало выселение⁴⁵.

44. *Выделение общественных земель для обеспечения жилья.* Государствам следует использовать имеющиеся общественные земли, включая земли, полученные муниципалитетами путем обращения взыскания на них за неуплату налогов и другими способами, для удовлетворения текущих и прогнозируемых жилищных потребностей бедного населения городов, применяя для этого соответствующие механизмы обеспечения гарантий владения. Государства могут сделать выбор в пользу предоставления адекватного жилья или обеспечения условий, позволяющих его получателям самостоятельно строить или ремонтировать жилье.

45. *Меры по борьбе против спекуляции частными землями и жильем и их недостаточного использования.* Государствам следует принять ряд мер для пресечения спекуляций собственностью и ограничения масштабов недоиспользования частных земель и жилья. Можно постепенно увеличить налоговые обязательства в отношении недостаточно используемой собственности, с тем чтобы дестимулировать спекулятивные операции с нею и пренебрежительное отношение к ней⁴⁶. Государственные органы можно наделить полномочиями приобретать права на неиспользуемые участки с целью их использования для строительства малобюджетного жилья. В Колумбии с Законом о городской реформе принята Декларация о приоритетном развитии, в соответствии с которой владельцы пустующей земли, не готовые вернуть ее в оборот, обязаны продать ее. Если земля не продается на аукционе, государство может экспроприировать ее с целью строительства социального жилья, заплатив ее владельцам 70% суммы ее налоговой стоимости⁴⁷. В Нидерландах используется альтернативная схема, позволяющая местным органам временно брать на себя управление пустующим объектом собственности в целях его сдачи в аренду в форме социального жилья. Расходы на ремонт объекта собственности, понесенные местным органом власти, могут быть возмещены с помощью арендной платы, при этом в выигрыше от восстановления объекта оказываются как арендатор, так и собственник⁴⁸.

46. *Инклюзивное городское планирование.* Инклюзивное городское планирование – средство содействия формированию интегрированных сообществ и обеспечения доступности хорошо расположенного жилья для бедного населения. Инклюзивистское зонирование требует, чтобы часть объектов собственности на территории зоны выделялась на жилища для лиц с низким уровнем доходов, и в том случае, если оно подкрепляется мандатом на поддержание ценовой доступности жилья с течением времени, это может обеспечить адекватное жи-

⁴⁵ *Lyton Props and Robert Ross v. Occupiers of isiQalo and City of Cape Town*, judgement of 3 June 2013.

⁴⁶ Не следует применять налоговую ответственность в тех случаях, когда собственность не используется по причине насильственного перемещения собственника или вследствие невозможности его возвращения.

⁴⁷ Закон № 9 1989 года, измененный Законом № 388 1997 года (ответ Колумбии на вопросник). María Mercedes Maldonado, “Fortalezas y fisuras del uso de la expropiación para fines urbanos en Colombia. Revisión a partir de la experiencia de Bogotá” in *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, Antonio Azuela (coord.) (Mexico, UNAM, 2013), pp. 231–268.

⁴⁸ См. United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, *Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions: A consultation paper* (London, 2003), paras. 52 and 57 and annex 5.

лье для бедного населения городов. При инклюзивной разбивке зон на участки и инклюзивных правилах застройки существует требование о резервировании под малобюджетное жилье какой-то части новой жилой застройки. Например, во Франции под социальное жилье должно выделяться 25% всей новой жилой застройки в городском районе с населением более 50 000 человек⁴⁹. Аналогичная политика проводится, в частности, в Англии, Ирландии, Канаде, Колумбии, на Мальдивских Островах, в Соединенных Штатах Америки, Чили и Шотландии⁵⁰. Снижению жилищных расходов могут также способствовать меры по уплотнению заселения территории за счет установления предельной площади земельных участков в жилых зонах.

47. Существует возможность способствовать инклюзивному обновлению городов посредством процессов реорганизации земель на основе принципов участия. Сообщества совместно планируют и переустраивают свои земельные участки, объединенные в пулы, с целью совершенствования инфраструктуры и услуг, а в некоторых случаях – для уплотнения территории⁵¹. Раздробленные земельные участки соединяются, а затем заново разделяются с тем, чтобы можно было лучше использовать городское пространство.

48. *Меры по регулированию финансовых рынков и деятельности финансовых учреждений.* Дерегуляции финансовых рынков, а также политика, предусматривающая уделение приоритетного внимания институту домовладения, обернулись неблагоприятными последствиями для многих домохозяйств, относящихся к городской бедноте⁵². Субстандартные кредиты, неплатежи и обращения взыскания привели в нескольких странах к потере гарантий владения и выселениям⁵³. Зачастую финансовые учреждения, включая учреждения по микрокредитованию, взимают с бедных лиц проценты по более высоким ставкам, с тем чтобы смягчить более высокий риск неплатежей. В некоторых случаях кредиторы агрессивно предлагают кредиты домохозяйствам с низким доходом на эксплуататорских условиях, не объясняя этих условий и игнорируя невозможность их погашения ими⁵⁴. Государствам следует запретить хищническую практику кредитования и принять соответствующие нормы для обеспечения того, чтобы ипотечные платежи соответствовали уровню доходов и не ставили под угрозу удовлетворение других базовых потребностей. В соответствующих нормах следует также предусмотреть полное раскрытие условий кредитов кандидатам на их получение и представление им всей информации о них в доступной форме и с доступными формулировками⁵⁵.

49. Нужно создать нормативные гарантии для защиты домохозяйств, которые могут не выполнить обязательств по уплате долга и на имущество которых из-за этого может быть обращено взыскание, запретив, в частности, их выселение

⁴⁹ Закон № 2013-61 (ответ Франции на вопросник).

⁵⁰ Ответы на вопросник Колумбии, Мальдивских Островов, Соединенного Королевства, Таиланда, Франции и Чили.

⁵¹ См. Participatory and Inclusive Land Readjustment Approach (PiLaR), GLTN and UN-Habitat по адресу www.gltm.net/index.php/projects/participatory-and-inclusive-land-readjustment-pilar.

⁵² См. A/67/286 и A/68/289.

⁵³ См., например, доклад Специального докладчика о ее миссии в Соединенные Штаты Америки, A/HRC/13/20/Add.4, пункты 47–48.

⁵⁴ См. Elvin K. Wyly, et al., “American Home: Predatory mortgage capital and neighbourhood spaces of race and class exploitation in the United States”, *Swedish Society for Anthropology and Geography*, 88B, pp. 105–132.

⁵⁵ В этой связи см. *Gudwana v. Steko Development CC and Others*, judgement of South African Constitutional Court, 11 April 2011.

до того момента, пока домохозяйство не получит доступ к альтернативному адекватному жилью. В Англии и Уэльсе для случаев предъявления претензий по поводу владения предусмотрен протокол предварительных действий, обязывающий кредиторов или заемщиков применять процедуры, направленные на обеспечение того, чтобы передача имущества, служившего залогом, была крайней мерой, применяемой после того, как окажутся тщетными все разумные попытки урегулировать ситуацию⁵⁶. В Ричмонде, Калифорния, муниципалитет проголосовал за использование его полномочий на принудительное отчуждение собственности для изъятия ипотечного имущества домохозяйств, которые не выполнили или могут не выполнить своих платежных обязательств, в тех случаях, когда инвестор отказывается ее продать. Согласно этой схеме, город оплачивает инвестору ипотечное имущество по текущей рыночной цене, которая нередко бывает значительно ниже суммы долга, а затем поддерживает доступные варианты рефинансирования для домовладельца⁵⁷. В Андалузии, Испания, один закон-декрет, находящийся сейчас на обжаловании, позволяет местному правительству экспроприировать пустующие жилые дома, возвратившиеся во владение банков и застройщиков, с тем чтобы поселить в них семьи, потерявшие свои жилища⁵⁸.

Е. Борьба с дискриминацией по признаку владения

50. Одним из столпов международного права прав человека является принцип недискриминации⁵⁹. Дискриминация представляет собой любое различие, исключение, ограничение или предпочтение или иное дифференцированное обращение, которое прямо или косвенно осуществляется на запрещенных основаниях для дискриминации и целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими прав человека⁶⁰.

51. Запрещенными для дискриминации основаниями являются имущественное положение и местожительство, в том числе местожительство в официально незарегистрированном населенном пункте⁶¹. Государствам следует принимать конкретные, намеренные и целевые меры для борьбы с дискриминацией отдельных лиц или групп по такому признаку, как статус владения, при пользовании ими правами человека⁶². Запрет на дискриминацию применяется независимо от того, признаются или не признаются согласно закону механизмы владе-

⁵⁶ Доступно по адресу www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot_mha.

⁵⁷ Lydia Depillis, "Richmond's rules: Why on California town is keeping Wall Street up at night", *The Washington Post*, 5 October 2013. Доступно по адресу www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/10/05/richmonds-rules-why-one-california-town-is-keeping-wall-street-up-at-night/.

⁵⁸ Comunidad Autónoma de Andalucía, Decree-Law 6/2013; Navarra, Autonomous Law 24/2013. В соответствии с этими декретами кредиторы ежегодно получают 2% от стоимости объекта собственности и могут вновь официально вступить во владение им через три года. В настоящее время обе меры обжалуются центральным правительством с учетом положений Конституции о защите собственности.

⁵⁹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2, пункт 2.

⁶⁰ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации, пункт 2.

⁶¹ Там же, пункты 25 и 34.

⁶² Там же, пункт 36.

ния, а также от того, существует или нет документальное подтверждение статуса владения.

52. *Доступ к базовым услугам и объектам.* Людям, не имеющим официально признанного статуса владения, нередко отказывают в доступе к базовым услугам и объектам. В некоторых ситуациях государственные и частные поставщики услуг, в частности водопроводно-канализационных услуг и электричества, требуют в качестве предварительного условия подключения к сети или оказания услуги предъявить документ, подтверждающий право собственности. В других ситуациях доступ к социальным объектам, например прием в школу, обусловлен наличием зарегистрированного адреса. Государствам следует принимать меры для гарантирования того, чтобы доступ к базовым услугам и объектам, обеспечиваемый как государственными, так и частными поставщиками, не зависел от статуса владения, официальной регистрации местожительства или предъявления документа о праве собственности⁶³.

53. *Доступ к социальному обеспечению.* Социальное обеспечение имеет ключевое значение для гарантирования человеческого достоинства и пользования правами человека в тех случаях, когда люди сталкиваются с обстоятельствами, лишаящими их возможности реализовать их иным образом⁶⁴. Иногда бездомные лица или лица без зарегистрированного адреса не могут получить доступ к социальному обеспечению в силу критериев доступа к нему либо из-за косвенных бюрократических препятствий⁶⁵. Эти препятствия равнозначны дискриминации по признаку статуса владения. Государствам следует предпринять все необходимые шаги по устранению препятствий доступу к социальному обеспечению, с которыми сталкиваются бездомные лица или лица, имеющие неоднозначный статус владения, в том числе путем обеспечения того, чтобы наличие зарегистрированного адреса или другие требования к местожительству не были ни де-юре, ни де-факто предварительными условиями получения пособий.

54. *Сбор официальных данных.* Лица, не имеющие официально признанного статуса владения, в том числе живущие в городских поселениях, бездомные и перемещенные лица, нередко не охватываются в ходе переписей населения и других официальных мероприятий по сбору данных. Когда их информация игнорируется, им из-за отсутствия официального статуса владения фактически отказывают в официальном признании в качестве членов общества⁶⁶. Такое исключение усиливает их незаметность при разработке политики и распределении бюджетных ассигнований, имеющих существенное значение для реализации их прав человека. Государствам следует обеспечить их учет при проведении счетных мероприятий и охватывать их во всех официальных процессах сбора данных⁶⁷.

55. *Программы землеустройства, жилищная политика и городское планирование.* Дискриминация по признаку статуса владения превалирует в земельной, жилищной и городской политике. В рамках программ землеустройства, как пра-

⁶³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, пункт 16.

⁶⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение, пункт 1.

⁶⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечания общего порядка № 20, пункт 29, и № 19, пункты 4, 39 и 64.

⁶⁶ См. Sheela Patel and Carrie Baptist, "Documenting the undocumented", *Environment and Urbanization*, 24, No. 3, March 2012, p. 3.

⁶⁷ См. Уругвай, результаты переписи 2011 года с дезаггегированными данными о жилье, основанными на всех формах владения (его ответ на вопросник).

вило, регистрируются только полные права собственности, при этом игнорируются другие многочисленные формы владения⁶⁸. Жилищная политика обычно также поощряет полную собственность: льготы и поддержка, например в вопросе доступа к финансированию, обусловлены наличием статуса домовладельца⁶⁹. В то же время многие процессы городского планирования направлены на обеспечение выгод лишь лицам с зарегистрированными правами владения и не учитывают положения общин городской бедноты, механизмы владения которых официально не признаны. Такая практика исключения ухудшает – по сравнению с другими слоями населения – положение с осуществлением прав человека теми лицами, которые не обладают полными правами собственности или другими официально признанными правами владения. Государствам следует обеспечить защиту и гарантированность многообразных механизмов владения на уровне практики землеустройства, жилищной политики и городских планов с уделением приоритетного внимания наиболее уязвимым и маргинализированным группам населения. Например, в рамках Программы улучшения жилья города Мехико предлагаются кредиты независимо от статуса владения⁷⁰.

56. *Приобретение земли.* Государства приобретают непропорционально много земель, занимаемых бедными городскими домохозяйствами с неоднозначным статусом владения для проектов, служащих "общественным целям", например для проектов развития инфраструктуры, требующих выселения жителей⁷¹. Применительно к пользованию правом на достаточное жилище такое положение может быть равнозначно дискриминации по таким признакам, как статус владения и материальное положение. При отборе мест для проектов, служащих общественным целям⁷², государствам следует обеспечивать, чтобы бедное население городов не было затронуто диспропорционально и чтобы во внимание принимались все альтернативные варианты.

57. *Процедуры работы полиции.* Жители городских поселений и бездомные лица непропорционально часто страдают от вмешательства полиции и применения к ним силы без соблюдения надлежащих процедур⁷³. Во многих странах сотрудники полиции заходят без судебной санкции в дома жителей бедных поселений, иногда в ходе крупных операций, нарушая права жителей на защиту от произвольного вмешательства в их личную и семейную жизнь и от произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность их жилищ⁷⁴. Бездомных лиц, у которых не остается иного выхода, кроме как спать, есть и заниматься другой поддерживающей жизнь деятельностью в общественных местах, обычно притесняют, штрафуют и задерживают за это. Полиции необходимо соблюдать надлежащие процедуры и уважать права человека при проведении правоохранительной деятельности, в частности в городских населенных пунктах, и обеспечивать, чтобы любое применение силы было строго необходимо и пропорционально законным целям. Государствам следует отменить уголовную от-

⁶⁸ Natalie Bugalski, *A Human Rights Approach to Development of Cambodia's Land Sector: A discussion paper* (Equitable Cambodia and Heinrich BöllStiftung, 2012), pp. 22–25 and 35–36.

⁶⁹ A/67/286 и A/68/289.

⁷⁰ См. www.casayciudad.org.mx/publicaciones/PMVUNAEXP.pdf.

⁷¹ См. Richard Ballard, "Geographies of development: Without the poor", *Progress in Human Geography*, 36, No. 5, pp. 563–572.

⁷² Основные принципы, пункт 21.

⁷³ См. окончательный проект Руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека, представленный Специальным докладчиком по вопросу о крайней бедности и правах человека, A/HRC/21/39, пункт 64 и далее.

⁷⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 17.

ветственность за бездомность и обеспечить полное уважение со стороны полиции прав человека бездомных лиц⁷⁵.

58. *Доступ к гуманитарной помощи.* Иногда – чтобы обеспечить устойчивость оказываемой помощи, а также во избежание мошеннических претензий по поводу владения и будущих конфликтов – в качестве предварительного требования к установлению права на получение гуманитарной помощи предусматривается предъявление документов на владение имуществом, например право-подтверждающего документа⁷⁶. Однако нередко наиболее нуждающимися лицами являются перемещенные лица, безземельные лица и/или лица, не обладающие гарантиями владения, которые могут не иметь при себе оформленного на них право-подтверждающего документа или свидетельства о пользовании объектом собственности либо могли потерять свою документацию во время конфликта или бедствия. Во многих контекстах доминируют различные формы владения, основанные на нормах обычного права, а не на документальных доказательствах, которые могут обеспечить надежную основу для оказания длительной помощи с предоставлением крова.

59. Государствам, включая доноров, следует в сотрудничестве с участниками гуманитарной деятельности обеспечивать в чрезвычайных ситуациях доступ к временному крову для всех лиц, затронутых бедствиями и конфликтами, без какой бы то ни было дискриминации, независимо от статуса владения. Следует проводить быструю оценку положения с владением землей, признавая многочисленные механизмы владения, существующие или существовавшие до конфликта или бедствия⁷⁷. В ходе этого процесса следует собирать не подтвержденные документами свидетельства о владении, например свидетельства соседей. Результаты следует использовать для разработки мер по содействию помощи в восстановлении и реконструкции жилья для нуждающихся лиц, в частности посредством проведения переговоров и осуществления посредничества в целях урегулирования споров по поводу прав владения. Следует также принимать меры по обеспечению доступа к адекватному жилью для лиц, не имеющих свидетельств о владении, например бездомных лиц.

G. Содействие гарантированности владения для женщин

60. Дискриминация по признаку пола существует при всех видах систем землевладения. На управление землями во многих обществах влияют патриархальные законы, взгляды и обычаи. В некоторых случаях дальнейшей маргинализации женщин и уменьшению их гарантий владения способствовала финансовая земля и жилья⁷⁸.

61. Государствам следует обеспечить гарантии права женщин на гарантированное владение независимо от их отношений с мужчинами или членами общин. Государствам следует принять законодательные и административные меры для запрещения и ликвидации дискриминации женщин в этом отношении, в частности со стороны землевладельцев, поставщиков общественного жилья и

⁷⁵ См. NLCHP, *Criminalizing Crisis* (2011), pp. 7–8; United States, Interagency Council on Homelessness, *Searching out Solutions: Constructive alternatives to the criminalization of homelessness* (2012), p. 7.

⁷⁶ UN-Habitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (2010), pp. 64, 67, 75 and 80–81.

⁷⁷ Там же, глава 3.

⁷⁸ См. доклад Специального докладчика, A/HRC/19/53.

кредитных учреждений. Государствам следует устранить препятствия к достижению гендерного равенства – формального и по существу – будь то на уровне законов, политики или программ, влияющих на институт владения. Важнейшее значение для устранения препятствий к обеспечению гарантий владения женщин имеет правовое признание и поощрение разнообразных механизмов владения, поскольку сейчас вероятность владения землей женщинами намного ниже, чем в случае мужчин⁷⁹.

62. Государствам следует принять меры к усилению деятельности по регистрации прав владения женщин. Следует поощрять в качестве стандартной процедуры оформление прав владения как совместных или на нескольких членов домохозяйств, включая женщин, во избежание юридической или фактической дискриминации в тех случаях, когда разрешена регистрация только на фамилию главы домохозяйства. Например, в Таджикистане при реформе законодательства в 2004 году было предусмотрено обязательное перечисление в свидетельствах на землю всех членов семьи при получении семьями земельных участков от бывших коллективных хозяйств⁸⁰. К практическим мерам относятся установление требования о присутствии мужчин и женщин на процедуре регистрации, в ходе которой должна зачитываться вслух и разъясняться вся документация, а также выделение в документах места для внесения в них при регистрации сразу нескольких имен. В рамках эфиопской программы выдачи свидетельств на землю, например, свидетельства выдаются с фотографиями супруга и супруги⁸¹. Можно также использовать стимулы для поощрения регистрации прав владения на имя женщин. Например, в 2006 году в Непале для участков земли, зарегистрированных на женщин, было введено частичное освобождение от налогов⁸².

63. Что касается систем владения, основанных на нормах обычного права и религиозных традициях, то государствам следует принимать меры к ликвидации дискриминационной практики, при которой женщинам отказывают в гарантиях владения, консультируясь при этом с общинами и соблюдая должным образом права коренных народов и свободу религии. При разработке и осуществлении таких мер нужно предпринимать усилия по осуществлению взаимодействия и сотрудничества с руководителями общин и религиозными лидерами. Следует, в частности, поддерживать инициативы, осуществляемые под руководством женщин. Например, на острове Эрроманго, Вануату, женщины оспорили нормы обычного права и при отсутствии наследников мужского пола успешно требовали для себя права на землю⁸³.

64. Государствам следует принимать меры по защите гарантий владения и поощрению наследственных прав женщин и девушек в случае смерти супруга, отца, брата, сына или другого члена домохозяйства мужского пола, с тем чтобы они могли продолжать жить в семейном доме. Государствам следует также принимать меры к решению проблемы уязвимости положения женщин и детей

⁷⁹ International Center for Research on Women, www.icrw.org/what-we-do/property-rights.

⁸⁰ Закон о внесении изменений в Земельный кодекс, статья 15.

⁸¹ Klaus Deininger, "Rural Certification in Ethiopia Empowers Women", March 2008. Доступно по адресу <http://go.worldbank.org/NGH3VV93Y0>.

⁸² Laura Turquet et al., *In Pursuit of Justice: 2011-2012 Progress of the World's Women* (UN-Women, 2011), p. 22. Доступно по адресу <http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-Report-Progress.pdf>.

⁸³ UN-Women and OHCHR, *Realizing women's rights to land and other productive resources* (New York and Geneva, 2013), p. 33. Доступно по адресу www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2013/11/OHCHR-UNWomen-land-rights-handbook-WEB%20pdf.pdf.

вследствие негарантированности владения при разрыве супружеских отношений, в том числе в результате бытового насилия⁸⁴. В этих обстоятельствах гарантиям владения женщин и детей следует уделять приоритетное внимание. Во многих правовых системах жертве бытового насилия разрешается оставаться в семейном доме и предусматривается издание распоряжений о выселении лица, совершившего насилие. Например, в Сербии судам разрешается издавать распоряжение о выселении из семейного дома лица, совершившего бытовое насилие, на основании Закона о семье, который разрешает жертве насилия оставаться в доме независимо от того, кому он принадлежит (статья 198 (2)). Когда оставаться в семейном доме жертвам насилия практически невозможно, государства должны обеспечивать им доступ к альтернативному адекватному жилью с гарантиями владения.

65. В гуманитарном контексте особенно уязвимыми в том, что касается негарантированности владения, бездомности и других нарушений прав человека, являются женщины и дети. Государствам следует уделять приоритетное внимание вопросу предоставления женщинам и детям в экстремальных ситуациях безопасного убежища до того момента, пока не будут найдены долговременные решения их жилищных проблем. Государствам следует обеспечивать, чтобы женщины могли получать доступ к гуманитарной помощи и осуществлять их право на возвращение, реституцию и переселение, независимо от их семейного положения и того, зарегистрировано ли их имя в документах о владении.

Н. Уважение принципа гарантированности владения в предпринимательской деятельности

66. На гарантии владения имуществом городской бедноты влияет деятельность разного рода субъектов предпринимательства, в число которых входят застройщики недвижимости, строительные компании, участники спекулятивных операций, агентства недвижимости, землевладельцы, организаторы мегамероприятий и банки. Защищать индивидов от нарушений прав человека должно государство, но обязанности в отношении прав человека несут и коммерческие предприятия⁸⁵. Обязанность соблюдать право на достаточное жилище требует от предприятий избегать оказания или содействия оказанию неблагоприятного воздействия на это право и устранять последствия такого воздействия в случае, когда оно имело место. Она требует от предприятий стремиться предотвращать неблагоприятные воздействия на права человека, в частности на гарантированность владения, которые непосредственно связаны с их деятельностью, продукцией или услугами вследствие их деловых отношений, даже если они сами не способствовали оказанию такого воздействия⁸⁶.

67. Предприятиям следует, проявляя должную заботу о правах человека, регулярно оценивать возможные и фактические последствия для гарантий владения от их деятельности и деятельности, непосредственно связанной с их работой, продукцией и услугами, уделяя особое внимание уязвимому населению, включая городскую бедноту. Предприятиям нужно нанимать независимых экспертов по гарантиям владения в соответствующих странах или при возникнове-

⁸⁴ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, сообщение № 2/2003, *А.Т. против Венгрии*, соображения, принятые 26 января 2005 года.

⁸⁵ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты".

⁸⁶ Там же, пункт 13 а) и б).

нии соответствующих условий, а также проводить консультации по вопросам существа с потенциально затрагиваемыми группами и другими соответствующими заинтересованными субъектами. Им следует оперативно расследовать любые утверждения относительно возможных или фактических неблагоприятных последствий для гарантий владения⁸⁷.

68. При определении потенциальных неблагоприятных воздействий предприятия должны принимать все соответствующие меры для их предотвращения. Им следует обеспечивать полное раскрытие в доступной форме информации относительно возможных воздействий на гарантии владения, а также проведение транспарентных, свободных и справедливых переговоров по поводу любого вмешательства в права владения или их передачи, независимо от того, являются ли они официально признанными или нет, при полном уважении права населения или сообществ принимать поступившие предложения или отклонять их. К другим мерам относится внесение коррективов в проекты в части, касающейся их структуры и местоположения, а также в намеченные деловые отношения. Предприятиям следует общаться по соответствующим каналам с потенциально затрагиваемыми группами, с тем чтобы разъяснять им существующие риски и консультировать по поводу стратегий их предотвращения. Если предприятие считает невозможным предотвращение неблагоприятных воздействий, ему следует отказаться от намеченных или фактически осуществляемых операций, инвестиций или деловых отношений либо прекратить их. Например, если согласно прогнозам намеченная деловая инициатива приведет к принудительному выселению, то следует либо адаптировать такую инициативу во избежание нарушений прав человека, либо вообще отказаться от нее.

69. Если предприятие оказывает неблагоприятное воздействие на гарантии владения или способствует оказанию такого воздействия, в частности в рамках своих деловых отношений, то следует немедленно предпринять все соответствующие шаги для решения этой проблемы. Если воздействие оказывается в текущий момент времени или продолжает оказываться, то предприятию следует немедленно прекратить деятельность, являющуюся причиной такого воздействия. Если неблагоприятное воздействие, например принудительное выселение, уже произошло, то ему следует обеспечить в рамках предусмотренных законом процессов и в консультации с затрагиваемыми лицами или группами исправление возникшей ситуации с тем, чтобы гарантировать всеобъемлющий и законный с их точки зрения характер применяемых средств ее исправления. При принудительном выселении или перемещении людей ситуация должна исправляться, в частности, за счет возвращения земли, жилья и ресурсов пострадавшим и предоставления им компенсации за все потери, включая средства к существованию. Когда возврат земли и жилья невозможен, например по причине их уничтожения или при отсутствии у предприятия возможности обеспечить их возвращение, следует предпринять все возможные шаги для того, чтобы гарантировать другие формы возмещения, такие как гарантированное предоставление альтернативных земли и жилья такого же или лучшего качества в том же или лучшем месте⁸⁸.

70. Предприятиям следует публично взять на себя обязательство предпринимать все соответствующие шаги для предотвращения и исправления неблагоприятных воздействий на гарантированность владения. Например, в 2013 году компания "Кока-Кола" отреагировала на глобальную кампанию "Сахарная лихорадка", начатую организацией "Оксфам", которая настоятельно рекомендова-

⁸⁷ Там же, пункты 12, 17 b), 18, 21.

⁸⁸ Основные принципы, пункты 59–68.

ла компаниям по производству продовольствия и напитков уважать земельные права, взятием на себя обязательств по поводу "плана действий по предотвращению захвата земель и других земельных споров и решению проблемы таких захватов и споров в рамках [своей] производственно-бытовой цепи"⁸⁹. Компания обязалась проводить оценки воздействия на права человека; раскрывать общественности информацию о поставщиках; соблюдать принцип свободного, предварительного и обоснованного согласия в отношениях со всеми сообществами; урегулировать земельные споры с помощью соответствующих механизмов рассмотрения жалоб; и работать с поставщиками над мерами по исправлению положения и прекращать взаимоотношения в случае непринятия таких мер.

71. Иметь следствием подрыв гарантий владения бедного населения городов могут инвестиции в недвижимость преимущественно спекулятивного характера, поскольку они способствуют финансовой недоступности земель и жилья. Результатом этого могут быть регресс в пользовании правом на достаточное жилище и увеличение масштабов бездомности. Предприятиям следует воздерживаться от таких имущественных инвестиций во избежание этих неблагоприятных воздействий на права человека.

72. Банкам и другим кредитным учреждениям следует действовать с должной осмотрительностью в связи с тем влиянием, которое оказывают на гарантированность владения осуществляемые ими операции по частному кредитованию и секьюритизации на основе активов. Банкам следует уделять особое внимание тем лицам или группам, для которых существует повышенный риск потери жилья в результате получения кредита. Нужно отказываться от программ кредитования, которые могут подорвать гарантии владения, либо принимать меры предосторожности, примерами которых могут служить меры по обеспечению полного понимания кандидатами на получение кредитов условий кредитов, включая последствия неплатежей; применение гибких вариантов погашения долга в случае финансовых затруднений; и принятие принципиальных и договорных обязательств не подавать заявления о выселении из жилищ, на которые было обращено взыскание, до улаживания вопроса о предоставлении альтернативного адекватного жилья. Хищническая практика кредитования несовместима с обязанностью предприятий уважать права человека и должна запрещаться банками и кредитными учреждениями.

I. Повышение гарантированности владения в рамках сотрудничества в целях развития

73. Многосторонние и двусторонние учреждения по вопросам развития регулярно оказывают финансовое и техническое содействие в осуществлении деятельности, влияющей на гарантированность владения, включая развитие инфраструктуры; управление землями, землеустройство и территориально-пространственное планирование; развитие и обновление городов; модернизацию населенных пунктов; и проведение реформ политики, в частности, в жилищном и финансовом секторах. Они также обеспечивают финансирование различных видов деятельности, влияющих на владение имуществом, которые осуществляются в частном секторе.

⁸⁹ <http://assets.coca-colacompany.com/6b/65/7f0d386040fcb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf>.

74. Многосторонние и двусторонние учреждения по вопросам развития должны оказывать финансовую и техническую помощь странам, не имеющим достаточных ресурсов для повышения гарантированности владения⁹⁰. Вместе с тем им нужно обеспечивать, чтобы вся осуществляемая деятельность служила целям укрепления гарантий владения уязвимых и маргинализированных лиц и групп и чтобы при ее осуществлении им уделялось приоритетное внимание. В связи с любой деятельностью в государственном и частном секторах до оказания помощи следует проводить оценки воздействия. Руководящие принципы должны ориентировать учреждения по вопросам развития на обеспечение того, чтобы их деятельность способствовала поддержке, поощрению и усилению разнообразных форм владения и расширению доступа бедного населения городов к хорошо расположенному жилью.

75. В связи с этим многосторонние и двусторонние учреждения по вопросам развития и финансовые учреждения, включая учреждения по кредитованию экспорта, должны принять применительно к переселениям и гарантированности владения политику обязующих гарантий, направленную на обеспечение реализации права на достаточное жилище. Хотя Всемирный банк, Международная финансовая корпорация, региональные учреждения по вопросам развития и некоторые учреждения по кредитованию экспорта заслужили похвалу за то, что приняли соответствующую политику по вопросам переселения, такие гарантии и деятельность по их применению должны быть усилены с учетом стандартов в области прав человека и расширены таким образом, чтобы они защищали и поощряли гарантии владения⁹¹.

Ж. Расширение прав и возможностей городской бедноты и обеспечение подотчетности государств

76. Бедное население городов должно подстегивать процесс укрепления их гарантий владения. Мировой опыт показывает, что реализация права на достаточное жилище зависит в равной степени как от мобилизации и пропагандистской деятельности общественных движений, так и от согласованных усилий государств. Правительствам и другим соответствующим субъектам следует поддерживать деятельность по расширению прав и возможностей лиц и сообществ, относящихся к категории городской бедноты, отчитываясь за осуществление настоящих принципов.

77. Центральное значение для подотчетности имеют доступ общественности к информации и прозрачность процесса принятия решений, поскольку они создают возможности для тщательного наблюдения и критического обсуждения вопросов, в частности через средства массовой информации. Свободные и содержательные консультации и активное участие потенциально затрагиваемых людей обеспечивают учет их взглядов и озабоченностей на протяжении всего процесса. Эти меры имеют важнейшее значение для обеспечения социальной и политической легитимности программ, связанных с гарантиями владения.

78. Если некоторые из этих принципов предусматривают уделение основного внимания ближайшим обязательствам, то осуществление многих мер является по своему характеру постепенным процессом. Государства должны продемон-

⁹⁰ См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статьи 2 и 11.

⁹¹ Доклад Специального докладчика о ее миссии во Всемирный банк, A/HRC/22/46/Add.3.

стрировать, что они предпринимают осознанные, конкретные и четко нацеленные шаги настолько оперативно и эффективно, насколько это возможно, в том числе благодаря разработке и осуществлению планов действий по повышению гарантированности владения⁹². Государствам следует проводить обследования исходного состояния гарантий владения, разрабатывать количественные и качественные показатели и устанавливать сравнительные критерии для наблюдения за прогрессом, оценки результатов и информирования участников процесса принятия решений. Показатели и сравнительные критерии должны разрабатываться для определения прогресса, в частности в следующих аспектах: а) поощрение многообразных форм владения; б) обеспечиваемая ими степень надежности; в) гарантирование механизмов владения для маргинализированных групп; г) уменьшение дискриминации; и е) достижение более справедливого доступа к городскому жилью, включая сокращение числа пустующих участков и зданий и размер доли территории, используемой под жилье для домохозяйств с низкими доходами⁹³.

79. Все данные о достигнутых прогрессе и результатах должны публиковаться, при этом следует обеспечивать для бедного населения городов возможность доступа к информации и ее понимания. Доклады о достигнутом прогрессе должны представляться целому ряду национальных структур, например законодательным органам, национальным правозащитным учреждениям и общественным форумам, а также международным структурам, включая договорные органы по правам человека и Совет – по линии Универсального периодического обзора.

К. Обеспечение доступа к правосудию

80. При получении доступа к правосудию бедное население городов сталкивается с серьезными препятствиями, обусловленными, в частности, политическим влиянием и коррупцией в судах и административных органах; недопустимо высокими расходами на юридическое представительство; отсутствием правовой информации и юридической непризнанностью лиц, не имеющих официальных документов, удостоверяющих личность, в частности зарегистрированного адреса⁹⁴. Государствам следует принимать всеческие меры для устранения этих препятствий и обеспечения того, чтобы бедное население городов могло иметь доступ к эффективным средствам правовой защиты через целый ряд судебных и административных механизмов. В качестве альтернативы судам следует создавать недорогие, доступные, общественно легитимные и строго соблюдающие нормы структуры по урегулированию земельных споров и рассмотрению жалоб. Государствам следует обеспечивать юридическую помощь и содействие бедному населению городов, финансировать ее и создавать возможности для ее оказания, с тем чтобы устранить асимметричность сил, питающую конфликты по поводу земель и препятствующую доступу к правосудию.

⁹² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3, пункты 2 и 9.

⁹³ См. OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (New York and Geneva, 2012) (www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx); UN-Habitat, *Monitoring tenure security in cities: People, Land and Policy* (Nairobi, GLTN, 2011) (www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3261).

⁹⁴ См. доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека, A/67/278.

81. В случае нарушений права на достаточное жилище в число средств его восстановления могут входить реституция, возмещение ущерба⁹⁵, предоставление альтернативного адекватного жилья, восстановление жилья или средств существования, финансовая или нефинансовая компенсация за потери и ущерб и применение мер наказания к нарушителю. Для предотвращения приближающегося принудительного выселения или других нарушений может потребоваться издание судебного запрета, принятие профилактических мер или осуществление других действий в форме судебного или административного вмешательства. К ним могут также относиться отмена или изменение законодательства или политики и признание недействительными административных решений. В связи с этим государствам следует обеспечивать, чтобы политика и решения, затрагивающие гарантированность владения, подлежали административному и судебному пересмотру. В случае необоснованного непринятия государством соответствующих и своевременных мер, направленных на решение проблемы ненадежности гарантий владения, с учетом характера использования им имеющихся ресурсов восстановление в правах может предусматривать издание предписания о разработке и осуществлении разумного плана действий по обеспечению гарантированности владения для ущемленных групп⁹⁶.

⁹⁵ См. Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

⁹⁶ См. *Government of South Africa and others v. Grootboom and others*, judgement of the Constitutional Court of South Africa, 2000.