

**Совет по правам человека**

Тридцать седьмая сессия

26 февраля – 23 марта 2018 года

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****Записка секретариата**

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте излагает для государств и других субъектов конкретные руководящие принципы для целей осуществления эффективных жилищных стратегий, в основу которых положены права человека. В докладе уточняется различие между жилищной стратегией и жилищной политикой. В нем излагаются аргументы в пользу применения правозащитного подхода в жилищной стратегии и описываются основные принципы, на которых должна выстраиваться эффективная жилищная стратегия, основанная на правах человека. Жилищной стратегии, подходящей для всех без исключения случаев, не существует, однако Специальный докладчик выделяет в составе каждого принципа самые важные требования, которые следует адаптировать к конкретным национальным и местным условиям. Они разработаны на основе правозащитных норм, сформулированных договорными органами Организации Объединенных Наций, судами и правозащитными учреждениями, и практического опыта Специального докладчика, органов государственного управления различного уровня, гражданского общества, экспертов и других субъектов. В докладе также приводятся примеры практической реализации этих основных принципов в различных национальных или местных условиях. В заключительной части доклада содержится контрольный перечень, рекомендуемый к использованию в ходе разработки, мониторинга, финансирования и осуществления жилищных стратегий, основанных на правах человека.



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

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Что такое жилищная стратегия?.....	4
III. Польза применения правозащитного подхода к жилищной стратегии	4
IV. Основные принципы жилищной стратегии, основанной на правах человека	5
A. Принцип 1: основа в законе и правовых нормах.....	5
B. Принцип 2: приоритетное внимание наиболее нуждающимся и обеспечение равенства	8
C. Принцип 3: комплексный и общегосударственный подход	10
D. Принцип 4: участие на основе прав человека	12
E. Принцип 5: ответственное бюджетирование и налоговая справедливость	14
F. Принцип 6: цели и сроки, определяемые исходя из прав человека	16
G. Принцип 7: подотчетность и мониторинг.....	18
H. Принцип 8: обеспечение доступа к правосудию.....	19
I. Принцип 9: уточнение обязательств частных субъектов и регулирование финансовых рынков, рынков жилья и недвижимости	21
J. Принцип 10: осуществление международных сотрудничества и помощи	23
V. Выводы и рекомендации	25

I. Введение

1. Сегодня мы переживаем критический момент. На глобальном уровне сложилась удручающая ситуация с жильем. Появляется все больше бездомных, в том числе в богатых странах; не снижается число принудительных выселений; не имея возможности получить доступное жилье, все больше отдельных лиц и семей вынуждены жить в неформальных поселениях, где отсутствуют гарантии владения жильем и основные услуги; в результате бедствий, связанных с изменением климата, и мер реагирования на них бедным сообществам приходится переселяться в другие места; коренные народы выселяют с имеющих для них культурную значимость или исторических земель ради добычи полезных ископаемых; во многих городах жилье просто не может себе позволить даже средний класс. Возможно, наиболее тревожным является то, что все эти посягательства на человеческое достоинство и жизнь воспринимаются как неизбежные составляющие нового мирового экономического порядка.

2. Государства признали такие условия неустойчивыми и равносильными нарушениям многочисленных прав человека и приняли соответствующие меры. В рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года они массово обязались обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам к 2030 году. Кроме того, в рамках Новой программы развития городов государства приняли на себя обязательства в отношении жилищной политики, которая оказывает поддержку последовательной реализации права на достаточное жилище для всех; помогает бороться со всеми формами дискриминации и насилия и предотвращать произвольные принудительные выселения; и в центре внимания которой находятся потребности бездомных, лиц, находящихся в уязвимом положении, групп с низким уровнем доходов и инвалидов; обеспечивая при этом участие и вовлечение общин и соответствующих заинтересованных сторон¹. В Новой программе развития городов государства изложили свое общее и открытое видение населенных пунктов, заявили о необходимости признания социальной функции земли и жилья и обязались содействовать многообразию видов владения, развитию широкого спектра решений в области жилищного строительства и подходов, ориентированных на интересы людей.

3. В связи с этим возникает вопрос: каким образом государства претворят эти высокие обязательства в практические меры, позволяющие преобразовать жилищный сектор таким образом, чтобы обеспечить всеобщий доступ к безопасному, недорогому и достаточному жилью? Ответ можно найти в заявлении Генерального секретаря о том, что эти обязательства «однозначно привязаны к правам человека»².

4. Для того чтобы исторические обязательства, заявленные в составе Целей в области устойчивого развития и Новой программы развития городов, воспринимались серьезно, каждое государство должно разработать и осуществить жилищную стратегию, основанную на правах человека. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ясно указал на центральное место этой обязанности в связи с правом на достаточное жилище³, поскольку право на жилище осуществляется как раз посредством разработки и осуществления таких стратегий, основанных на правах человека.

¹ См. резолюцию 71/256 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 31.

² См. A/HRC/34/25, пункт 4.

³ См. Замечание общего порядка № 4 (1991) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на достаточное жилище, пункт 12.

II. Что такое жилищная стратегия?

5. В настоящем докладе проводится различие между понятием «жилищная стратегия» (или «план действий») и понятием «жилищная политика».
6. Как правило, жилищная политика включает в себя ряд программ, направленных на устранение существующих проблем в сфере жилья, в том числе связанных с явлением бездомности, фондом социального жилья и доступом к жилью на частном рынке. Жилищные программы нередко находятся в ведении единого органа, государственного учреждения или же осуществляются на различных уровнях управления.
7. Жилищная стратегия разворачивается на более высоком уровне, чем жилищная политика и жилищные программы, и основана на концепции структурных изменений, которые необходимо вносить с течением времени. В рамках стратегии происходит увязка целого ряда законов, программ, политик и решений, направленных на удовлетворение нужд в сфере жилья и в совокупности образующих жилищную систему. Цель жилищной стратегии заключается не только в том, чтобы предоставить жилье, но и в устранении разрывов и неравенства в существующих системах. В ее рамках появляются возможности для пересмотра и изменения политик и программ с целью обеспечения их эффективности и для решения проблем, таких как остракизм, маргинализация и дискриминация, препятствующих надлежащей работе жилищного хозяйства. Жилищная стратегия должна предусматривать множество обязанностей и полномочий, распределенных по различным уровням управления и ведомствам.
8. Чтобы сформулированные в Повестке дня на период до 2030 года обязательства выполнялись, в жилищной стратегии никто не должен быть забыт. Иными словами, она должна быть направлена на преобразование обществ, в которых множество людей лишены права на достаточное жилище, в общества, в которых доступ к достаточному жилищу имеет каждый, а жилье является одним из средств соблюдения достоинства, обеспечения безопасности и интеграции в устойчивых сообществах.

III. Польза применения правозащитного подхода к жилищной стратегии

9. Правительства и другие субъекты часто задают вопрос о пользе применения правозащитной базы в области жилищной политики. Специальный докладчик выявил следующие факторы, определяющие решающее значение правозащитной базы для эффективности жилищных стратегий.

Проблемы в области прав человека должны выявляться и устраняться как таковые

10. Тот факт, что некоторым приходится пройти через опыт бездомности или жить в ненадлежащих жилых условиях, бросает вызов пониманию самой сути человеческой личности, ведь речь идет об умалении достоинства и даже угрозе жизни. Именно поэтому можно говорить о бездомности и ненадлежащем жилье как о нарушениях прав человека, а не просто неудачах той или иной программы.

Права человека меняют государственный подход к взаимодействию с людьми

11. Бездомные или люди, живущие в ненадлежащих жилищных условиях, традиционно считаются получателями, бенефициарами или «объектами» воздействия государственных или благотворительных программ. Однако в случае признания их людьми, обладающими правами, они становятся активными субъектами, могущими вступать во взаимодействие и участвовать в принятии решений, влияющих на их жизнь и осуществление их прав. Это означает, что они могут содействовать учету в стратегии их жизненного опыта и тем самым повышению их эффективности.

Права человека позволяют выявлять пробелы и структурные недостатки жилищных систем и жилищных программ

12. Бездомные или люди, живущие в ненадлежащем жилье, лучше всех других могут указать на недостатки и проблемы в жилищных политиках и программах. Поскольку в силу правозащитного подхода обладающие правами лица признаются источником знаний, то правозащитная база выступает как постоянный корректирующий механизм, сквозь призму которого должна вестись переоценка компонентов жилищных стратегий; это позволит не забыть никого и постоянно добиваться новых успешных результатов.

Права человека вносят ясность в процесс принятия решений и обеспечения подотчетности

13. В международном праве прав человека четко определено, кто и кому подотчетен: все уровни управления подотчетны населению, особенно маргинализированным и уязвимым его группам. Из правозащитного подхода становится ясно, что, хотя в обеспечении всеобщего доступа к достаточному жилищу задействовано множество субъектов, на деле государство несет юридическое обязательство выступать одним из ключевых акторов и регулировать деятельность частных субъектов.

Права человека превалируют над другими законами и формируют основу для управления и принятия решений

14. Права человека распространяются на широкий круг политик и программ, благодаря чему различные области законодательства и политики упорядочиваются и координируются в русле общей цели и комплекса общих ценностей. В правозащитной перспективе учитываются контекст и конкретные обстоятельства, и в то же время она предусматривает универсальные нормы.

Права человека являются залогом преобразований

15. Требования, основанные на правах человека, позволяют выявить системы, структуры и барьеры, препятствующие осуществлению права на жилище, и добиться изменений путем предоставления эффективных средств правовой защиты. Правом на жилище определяются обязательства государств как в настоящем, так и в будущем; на нем основываются концепция и процесс, посредством которого реализуется право на жилище. Права человека – необходимый элемент преобразований, которые в свою очередь нужны для выполнения целей, сформулированных, в частности, в Повестке дня на период до 2030 года.

IV. Основные принципы жилищной стратегии, основанной на правах человека

A. Принцип 1: основа в законе и правовых нормах

16. В рамках жилищной стратегии право на жилище следует признавать как законное право, могущее осуществляться путем использования эффективных средств правовой защиты. Жилищная стратегия, основанная на правах человека, должна опираться на законодательство, признающее право на достаточное жилище во всех его измерениях. Помимо конституционных или законодательных источников признания права на жилище, в стратегию следует включать ссылки на право на жилище в той форме, в которой оно гарантируется международным правом прав человека, и принимать его как таковое.

17. В стратегии должен быть очерчен процесс, в рамках которого право на жилище будет реализовано в разумные сроки. Необходимо предусмотреть положения не только для обеспечения осуществления права в настоящем (безотлагательные обязательства),

но и ориентированные на конкретные действия обязательства во времени (постепенное выполнение обязательств).

18. Стратегия должна предусматривать ликвидацию бездомности. Если значительная часть населения лишена доступа к элементарному крову и жилью, то государство считается нарушителем международного права прав человека. Следовательно, обязательство бороться с бездомностью является безотлагательным. Обязательство ликвидировать бездомность должно выполняться как одно из первоочередных, для чего от государства требуется прилагать все усилия и задействовать все имеющиеся ресурсы⁴.

19. Принудительные выселения представляют собой грубое нарушение прав человека. Предотвращение и прекращение этой практики должно рассматриваться как безотлагательное обязательство, подлежащее осуществлению в приоритетном порядке. Принудительные выселения могут проводиться только в самых исключительных обстоятельствах и после того, как были изучены все возможные альтернативы. В этих обстоятельствах необходимо строго соблюдать соответствующие принципы международного права, в том числе обеспечивая затрагиваемым сообществам свободный выбор альтернативного достаточного жилища. Эти обязательства разъясняются в Основных принципах и руководящих указаниях, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития⁵.

20. Обязательство о постепенном осуществлении права на жилище содержится в пункте 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в пункте 14 своего замечания общего порядка № 4 (1991 год) о праве на достаточное жилище заявил, что, чтобы выполнить это обязательство, государство должно показать, что в целом принимаемые меры являются достаточными для реализации этого права для каждого человека в самое короткое, по возможности, время и с учетом максимального объема имеющихся в наличии ресурсов. В рамках жилищной стратегии, основанной на правах человека, государство обязано обеспечивать намеренный, конкретный и направленный на осуществление права характер мер, принимаемых для осуществления права на жилище; совместимость вариантов политики с этим правом; выделение на эти цели максимального объема имеющихся в наличии ресурсов. В жилищной стратегии следует определить, какие обязательства могут быть исполнены в настоящем, а какие смогут быть осуществлены в течение разумного периода времени. Поскольку государства обладают различным потенциалом, то обязательства, в одних странах подлежащие выполнению в будущем, в других странах могут являться безотлагательными.

21. В стратегии должны быть изложены обязательства, касающиеся права на жилище. Они включают в себя обязательства государств соблюдать (не ущемлять), защищать (предотвращать вмешательство третьих сторон) и осуществлять (поощрять доступ к жилью и содействовать ему, а также, в случае необходимости, предоставлять жилище или помощь). Поскольку обязательство осуществлять оценивается исходя из имеющихся в наличии ресурсов и других факторов, то его сложнее всего определить универсальным образом. Однако оно является центральным элементом жилищной стратегии, так как в ней указываются средства осуществления права на жилище⁶.

22. В жилищной стратегии, основанной на правах человека, следует рассматривать право на жилище не только как свод правовых норм, но и как концепцию преобразований и призыв к действию. Такая концепция послужит руководством к действию для местных и общенациональных органов власти, общественных движений

⁴ См. Замечание общего порядка № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников, пункт 10.

⁵ См. A/HRC/4/18, приложение I.

⁶ Более подробную информацию об обязанности уважать, защищать и осуществлять см. в документе Международной комиссии юристов «Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав» (Маастрихт, 26 января 1997 года). Документ на английском языке размещен по адресу www.refworld.org/docid/48abd5730.html.

и сообществ во всем мире. Стратегия должна быть «живым» документом, изменяющимся и учитывающим новые факторы по мере возникновения новых проблем и присоединения к процессу новых субъектов.

Практика

23. В различных правовых традициях и в разных политических условиях право на жилище формулируется неодинаково. В конституциях многих стран оно отдельно не признано; в основных законах других стран закреплена обязанность государства принимать политику, направленную на поощрение или обеспечение доступа к жилью. Есть страны, где суды истолковали другие конституционные права, например право на жизнь, широким образом, включив в них гарантии права на жилище. В некоторых государствах защита права на жилище осуществляется прежде всего на основе законодательства.

24. В жилищной стратегии может учитываться важная роль судов в разъяснении обязательств, вытекающих из права на жилище. Так, Верховный суд Индии, изучив материалы о последствиях холода для здоровья бездомных, признал факт нарушения права на жизнь и вынес решение о необходимости строительства приютов⁷.

25. В Нигерии успешно отстаивали свою позицию затронутые сообщества, утверждавшие, что принудительные выселения представляют собой нарушение конституционного права на достоинство⁸. Высокий суд Абуджи постановил, что толковать право на жилище следует не в узком смысле, как наличие крыши над головой, а в широком, как право жить где бы то ни было в относительном мире, безопасности и с достоинством. Он указал также на ответственность государства за разработку жилищной политики в целях укрепления этих ценностей⁹.

26. В Конституции Уругвая гарантируется право на достойное жилище, осуществление которого предусмотрено в пятилетнем жилищном плане на период 2015–2019 годов¹⁰. В основу плана положена концепция права на город и всеобъемлющее определение достаточного жилища, данное в замечании общего порядка № 4, в котором рассматриваются, в частности, вопросы дискриминации и социально-пространственной сегрегации.

27. Закон о жилье (Шотландия) 1987 года предусматривает безотлагательное обязательство по борьбе с бездомностью: закон требует от органов местной власти предоставлять жилье тем, кто оказался бездомным не по своей воле, в том числе лицам, пострадавшим от насилия в семье и проживающим в перенаселенных жилищах¹¹.

28. В условиях каждой из этих стран гражданское общество выявило нарушения права на жилище и продолжает выступать за его более эффективное осуществление. Это свидетельствует о том, что в некоторых случаях конституционных и законодательных гарантий права на жилище может оказаться недостаточно¹².

⁷ См. *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, Supreme Court of India, Civil Petition No. 196 (2001).

⁸ См. *Akakpo Agemo & Ors. v. Attorney General of Lagos State & Others*, High Court of Lagos State (26 January 2017). Документ на английском языке размещен по адресу <https://static1.squarespace.com/static/535d0435e4b0586b1fc64b54/t/58947fc686e6c0558d87e37e/1486127074123/170126+Ruling+-+Akakpo+Agemo+%26+Ors+v+LASG+%26+Ors.pdf>.

⁹ См. *Chief Jacob Obor & Others v. Federal Capital Development Authority & Others*, High Court in Abuja (2 February 2017). http://www.fcthighcourt.gov.ng/download/main%20judgement/2017_judgements/1st_quarter/court_23_hon_justice_a_i_kutigi/CHIEF-JACOB-OBOR-13-ORS-V.-F.C.D.A-3-ORS-TITLE-TOLAND-DEMOLITION.pdf.

¹⁰ Документ на испанском языке размещен по адресу <http://www.anv.gub.uy/archivos/ /PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA 2015 2019.pdf>.

¹¹ См. Fiona King, “Scotland: Delivering a Right to Housing”, in *Journal of Law and Social Policy*, vol. 24 (2015), p. 158.

¹² См., например, www.justempower.org и https://scotland.shelter.org.uk/get_involved/campaigning/homelessness_far_from_fixed.

В. Принцип 2: приоритетное внимание наиболее нуждающимся и обеспечение равенства

29. Во всех аспектах жилищной стратегии должна предусматриваться защита права на равенство и недискриминацию. Гарантии этих прав и обеспечение эффективных средств правовой защиты являются безотлагательными обязательствами.

30. В стратегии необходимо определить, какие сообщества и группы населения наиболее остро нуждаются или живут в наиболее опасных условиях, и предусмотреть решение этих проблем согласующимся с правами человека образом¹³.

31. Первоочередное внимание необходимо уделять потребностям сообществ в регионах, подверженных таким стихийным бедствиям, как наводнения, например проживающим вдоль берегов рек или береговой линии. При разработке планов развития по предотвращению стихийных бедствий, предусматривающих, например, строительство дамб или отводных каналов, государства должны обеспечивать такие решения, которые не влекут за собой перемещение сообществ и отдельных домохозяйств без настоятельной на то необходимости. Приоритет следует отдавать «народным планам» переселения и стратегиям защиты от стихийных бедствий.

32. Жилищная стратегия должна предусматривать наличие у местных сообществ ресурсов и технического потенциала для строительства жилья, устойчивого к экстремальным погодным явлениям, землетрясениям и другим стихийным бедствиям, по возможности с привлечением опыта и возможностей местных общин и коренных народов.

33. В стратегии необходимо предусматривать элементы, не допускающие поддержания или увеличения социально-экономического неравенства и социальной изоляции вследствие функционирования самих жилищных систем. В ней должна быть признана тесная связь между законодательством и государственными политиками, в которых жилье рассматривается как товар, и чрезмерной дороговизной жилья для малообеспеченных слоев населения, что ведет к росту числа бездомных и перемещений, а также все более высокой концентрации богатства.

34. Эффективной жилищная стратегия будет в том случае, если в ней будут учтены не только потребности в жилье, но и структурные причины, лежащие в основе формирования этих потребностей. Например, программы типа «Жилье – прежде всего» могут содействовать уменьшению числа бездомных инвалидов, однако они должны сопровождаться соответствующими программами социальной защиты, мерами по созданию безбарьерной среды, обеспечению доступа к недорогому жилью и разумному приспособлению для инвалидов, обеспечиваемому субъектами жилищного хозяйства.

35. Право на равенство должно пониматься как право по существу, означающее гораздо больше, чем просто обеспечение равного доступа к существующему жилищному фонду. Оно подразумевает позитивные меры для устранения последствий дискриминации и изоляции. В целях обеспечения учета в жилищных стратегиях требования равенства по существу и вытекающих из этого требования последствий государствам следует руководствоваться принятыми Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам замечанием общего порядка № 16 (2005) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами и № 20 (2009 год) о недискриминации в области экономических, социальных и культурных прав.

36. В жилищной стратегии следует выявлять группы, для которых условия в сфере жилья неблагоприятны, и предусматривать меры по борьбе с особыми препятствиями, с которыми они сталкиваются. К этим группам относятся: женщины; инвалиды; люди, живущие в нищете; мигранты; расовые и этнические меньшинства; коренные народы; молодежь; пожилые люди; лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы; бездомные или люди, живущие в неформальных поселениях.

¹³ E/C.12/2007/1, пункты 4, 8 f) и 13 b).

Жилищная стратегия должна обеспечить эффективное применение в жилищном секторе предусмотренных законом средств защиты от дискриминации и признание критерия обеспеченности жильем – включая бездомность – и социально-экономического положения запрещенными признаками дискриминации¹⁴.

37. Жилищная стратегия должна во всех ее аспектах предусматривать обеспечение равного права женщин на жилище. Это подразумевает решение специфических для женщин проблем в жилищной сфере, включая дискриминацию в вопросах земельных ресурсов, права собственности и наследования, насилие в отношении женщин и более серьезные для женщин последствия, наступающие в результате принудительных выселений, отсутствия надлежащего водоснабжения и санитарии и в условиях массовой нищеты.

38. В жилищной стратегии следует учесть пережитки колониального прошлого и системные неравенство и лишение прав в сфере жилья коренных народов. Это требует принятия по инициативе самих коренных народов специальных мер, берущих исток в их праве на определение собственных приоритетов и стратегий в жилищной сфере¹⁵.

39. В жилищной стратегии следует также признавать особые проблемы в жилищной сфере, обусловленные межсекторальной и комплексной дискриминацией, и предусматривать соответствующие меры. Например, женщины-инвалиды сталкиваются с более высоким риском насилия в семье и с меньшей вероятностью получают доступ к приютам или альтернативному жилью, а женщины с физической инвалидностью могут особо пострадать от отсутствия в непосредственной близости объектов водоснабжения и санитарии.

40. В жилищной стратегии следует предусматривать меры в ответ на возникающие проблемы маргинализации, дискриминации или ксенофобии, а также меры по борьбе с остракизмом и ненавистью. Особо остро эти проблемы встают перед мигрантами, причем они сталкиваются с ними все чаще. Жилищная стратегия должна обеспечивать мигрантам право на жилище, независимо от наличия или отсутствия у них документов. Руководящие принципы в отношении этих обязательств содержатся в проекте руководящих принципов по вопросам миграции, подготовленных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)¹⁶.

Практика

41. Во многих случаях, несмотря на заявленный в стратегиях приоритет наиболее нуждающимся, в них устанавливаются требования, не позволяющие таким лицам воспользоваться предлагаемыми возможностями. Это могут быть такие условия, как внесение первого взноса наличными, предъявление удостоверения личности, документальное подтверждение права собственности, отнесения земельного участка к определенной категории или владения в течение долгого срока, и все эти требования становятся препятствием для множества людей, нуждающихся в достаточном жилище.

42. В Афганистане осуществляется проект микрофинансирования, в рамках которого малоимущим выделяются небольшие кредиты на улучшение состояния жилья, позволяющие провести его ремонт и реконструкцию. Первоначально в рамках этой программы от жителей требовалось предъявить правоустанавливающие документы, подтверждающие право собственности на землю. В настоящий момент в целях ликвидации этого препятствия принимаются альтернативные формы доказательств, например свидетельство соседей¹⁷.

43. В Жилищной политике Уганды 2016 года упоминается о колониальном прошлом страны и об исторически сложившейся жилищной политике, в которой

¹⁴ См. замечание общего порядка № 20.

¹⁵ См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

¹⁶ Документ размещен по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx.

¹⁷ Соответствующие материалы были предоставлены Специальному докладчику в рамках проведения Европейской премии микрофинансирования 2017 года.

учитывались только потребности европейцев, а африканцев вынуждали селиться отдельно от них в периферийных городских районах¹⁸. Действующая сегодня политика направлена на обеспечение доступа уязвимых групп населения к достаточному жилищу, борьбу с остракизмом и дискриминацией, в особенности касающимися 2 млн человек, живущих с ВИЧ/СПИДом, в ней также учитывается гендерная проблематика как комплексный вопрос, требующий принятия мер для обеспечения участия женщин в разработке, подготовке и осуществлении жилищных проектов и программ.

44. В городе Медельин (Колумбия) специально для районов с самым низким качеством жизни создана новая транспортная система. Система обеспечила транспортную доступность неформальных поселений, связав их с городом канатной дорогой¹⁹.

45. В качестве меры по осуществлению конституционных положений о правах человека, в том числе о достоинстве личности, Португалия утвердила комплексный план действий по ликвидации бездомности к 2023 году, основанный на принципах недискриминации и равенства. В рамках этой стратегии будет создана межведомственная комиссия, в ведении которой будет находиться осуществление стратегии.

46. Недавно несколько европейских организаций объединились, чтобы подготовить «билль о правах бездомных» в целях повышения информированности о дискриминации и неравенстве, с которыми сталкиваются бездомные. Кроме того, в документе будет содержаться настоятельный призыв к городам признать права бездомных на пользование общественными местами, доступ к базовым санитарным объектам и осуществление практических действий, необходимых для выживания²⁰.

47. В Англии в силу Закона 2017 года о сокращении масштабов бездомности органы местного самоуправления обязаны исследовать проблему бездомности, принимать стратегию борьбы с бездомностью и предоставлять жилье лицам, которые будут сочтены приоритетными. Кроме того, в соответствии с Законом 2010 года о равенстве организации, предоставляющие социальное жилье, и все органы местного самоуправления в Англии должны соблюдать «обязанность равенства» и с этой целью утвердить измеримые цели по обеспечению равенства.

С. Принцип 3: комплексный и общегосударственный подход

48. Жилищная стратегия, основанная на правах человека, должна обеспечивать учет всех аспектов права на достаточное жилище в различных условиях. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определил право на достаточное жилище как право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством. В рамках этого широкого определения в своем замечании общего порядка № 4 Комитет выявил семь основных элементов права на достаточное жилище: правовое обеспечение проживания; доступность с точки зрения расходов; пригодность для проживания; наличие услуг; доступность; местонахождение; адекватность с точки зрения культуры. Были сформулированы и некоторые другие аспекты «достаточности», с тем чтобы охватить жилищные вопросы, специфические, например, для инвалидов и женщин²¹.

49. Каждый элемент достаточности становится источником особых обязательств. Например, доступность с точки зрения расходов подразумевает принятие таких мер, как регулирование арендной платы, субсидирование жилья, доступ к кредитованию и

¹⁸ Документ на английском языке размещен по адресу <http://mlhud.go.ug/wp-content/uploads/2015/10/National-Housing-Policy-May-2016.pdf>.

¹⁹ См. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/ds2/stream/?#/documents/47914/page/1>.

²⁰ См. Fondation Abbé Pierre, Housing Rights Watch, FEANTSA, “Template for a homeless bill of rights”. Документ на английском языке размещен по адресу www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN.pdf.

²¹ См. A/72/128, пункты 8–32; A/HRC/19/53, пункты 12–13.

меры по предотвращению спекуляции; для обеспечения наличия услуг должны предоставляться водоснабжение и санитария, уход за детьми и медицинское обслуживание; правовое обеспечение проживания требует принятия целого ряда мер, таких как укрепление разнообразных форм владения (например, формальное/неформальное, индивидуальное/коллективное, обычное, аренда/собственность), причем приоритет должен отдаваться решениям на местах и борьбе с дискриминацией по признаку правового статуса владения, что разъясняется в руководящих принципах в отношении правового обеспечения проживания городской бедноты²².

50. В жилищной стратегии следует учесть все проблемы, оказывающие значительное воздействие на право на жилище, включая захват земель, спекуляцию, приватизацию, хищническое кредитование, ухудшение состояния окружающей среды и уязвимость в случае наводнений, пожаров или землетрясения.

51. Жилищная стратегия должна охватывать многочисленные программы, политики и сферы управления. Она должна обеспечить координацию многочисленных аспектов, начиная с субсидирования малоимущих и вопросов землепользования и заканчивая программами социального жилья и финансированием.

52. Кроме того, жилищная стратегия должна задействовать различные уровни управления, от местного до общенационального, используя сильные стороны каждого из них. На каждом уровне государственного управления необходимо четко определить возлагаемую на соответствующие органы ответственность в увязке с правозащитными обязательствами.

53. Для координации в различных сферах и на разных уровнях государственного управления, которые должны быть задействованы в жилищной стратегии, основанной на правах человека, может быть применен целый ряд подходов. В качестве координатора может быть назначено ведущее министерство или ведомство. Следует предусмотреть межведомственные соглашения, в которых будут определены общие обязательства и уточнена ответственность каждого участника. В случаях, когда юрисдикционное лицо или субъект ответственности точно не установлены, в первую очередь следует принимать меры для защиты соответствующего права, а споры могут быть рассмотрены и урегулированы уже после этого.

54. В жилищной стратегии должны предусматриваться меры для удовлетворения нужд различных групп населения, вне зависимости от места их проживания (городские, сельские или пригородные районы) или правового подтверждения их права на жилье, включая перемещенные группы населения или группы лиц, утративших жилье в результате конфликта или стихийного бедствия.

55. Жилищная стратегия должна предусматривать участие различных субъектов, чьи действия могут затрагивать право на достаточное жилище, включая не только государственные органы, но и частных субъектов, международные финансовые и инвестиционные учреждения, а также двусторонних и многосторонних доноров.

Практика

56. Отдельные элементы правозащитной концепции были приняты во многих национальных жилищных стратегиях, однако отсутствие у этих стратегий комплексного характера уменьшило их эффективность.

57. Так, во Франции в 2007 году был принят национальный закон о праве на жилище, подлежащем правовой защите («обязательное для признания третьими лицами право на жилье» или «ДАЛО»), на основании которого любой гражданин Франции или лицо с правом на проживание/видом на жительство, не имеющие достаточного жилища, могут обратиться за выделением им жилья в приоритетном порядке²³. За прошедшие с момента вступления в силу этого закона 10 лет жилье

²² См. A/HRC/25/54, A/HRC/4/18 и A/72/128.

²³ См. Julie Clauzier, “The DALO law: a step towards making the right to housing a reality”, 6 July 2017. Документ на английском языке размещен по адресу www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-step-towards-making-right-housing-reality.

получили около 100 тыс домохозяйств²⁴. Однако несмотря на подтверждение в законе ДАЛО права на жилище, в нем не были предусмотрены решения основных системных проблем и пути устранения причин бездомности, таких как недостаток предложения жилья в городах и социальная изоляция мигрантов, и поэтому закон ДАЛО не обеспечил наиболее уязвимым группам возможности воспользоваться предоставляемыми в его силу правами. Франция сообщила, что она внедрит новую жилищную стратегию, направленную на расширение предложения жилья и предусматривающую уделение особого внимания наиболее уязвимым группам и улучшению условий жизни²⁵.

58. В Аргентине была разработана многосторонняя инициатива («Жить в Аргентине»), включающая в себя комплексный «Национальный консенсус в отношении достойного жилья» в составе 10 элементов, в том числе: земельные политики, перераспределение доходов от недвижимости, всеобщий доступ к ипотечным кредитам, участие, надлежащие правовые процедуры и доступ к правосудию, предупреждение принудительных выселений, регулирование рынка арендного жилья и доступ к социальной инфраструктуре²⁶.

59. В Ирландии был подготовлен межведомственный план под названием «Перестраивая Ирландию», цель которого – обеспечить участие органов местного самоуправления и волонтерского движения. Надзор за осуществлением плана поручен комитету кабинета министров по вопросам жилищного хозяйства, возглавляемому премьер-министром²⁷.

60. В Руанде наблюдаются самые высокие в мире темпы урбанизации и большой разрыв между уровнем доходов и стоимостью жизни, в результате чего 90% населения страны не может позволить себе жить в помещениях, формально относимых к жилой площади. В целях решения этих проблем в Национальной жилищной политике (2015 год) и в Стратегии благоустройства неформальных городских поселений (2017 год) право на жилище было признано как одно из основных прав человека, а также были четко определены сферы ответственности целого ряда органов и уровней государственного управления с обеспечением «межсекторальной и межуровневой координации» и рассмотрены различные механизмы «учета вопросов, вызывающих беспокойство гражданского общества»²⁸.

D. Принцип 4: участие на основе прав человека

61. Жилищная стратегия, основанная на правах человека, должна предусматривать твердое обязательство об обеспечении конструктивного участия затрагиваемых лиц на каждом этапе – от разработки до осуществления и мониторинга. Участие является центральным элементом жилищной стратегии, основанной на правах человека, поскольку оно позволяет бороться с проблемами изоляции и замалчивания. В стратегии необходимо признать, что нарушения права на жилище и других прав человека являются последствием несрабатывания системы демократической подотчетности народу.

62. Участие на основе прав следует отличать от консультаций. В ходе консультаций государственные органы могут обращаться с теми или иными вопросами, однако

²⁴ См. Jean Michel David, “The DALO law is 10 years old”, 26 June 2017. Документ на английском языке размещен по адресу www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-10-years-old.

²⁵ См. Government of France, “The Government’s Housing Strategy”. Документ на английском языке размещен по адресу www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy.

²⁶ Документ только на испанском языке, размещен по адресу www.consensohabitar.org.ar/ and www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas.

²⁷ Rebuilding Ireland, Action Plan for Housing and Homelessness, July 2016. Документ на английском языке размещен по адресу http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland_Action%20Plan.pdf.

²⁸ См. Centre for Affordable Housing Finance in Africa, 2017 *Yearbook* (Johannesburg, 2017), p. 213. Документ на английском языке размещен по адресу http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2017_CAHF_YEARBOOK_14.10-copy.compressed.pdf.

принятие решений остается в их ведении, а полученная от заинтересованных сторон информация зачастую не учитывается. Участие на основе прав человека является логическим продолжением деятельности местных сообществ, а инициатива в этом случае принадлежит наделенным правами субъектам, выявляющим недостатки и необходимые изменения. Государственные органы, в свою очередь, должны соответствующим образом отреагировать.

63. В рамках жилищной стратегии следует предусматривать специальные представительные механизмы надзора за ее осуществлением, такие как советы, комиссии, комитеты и экспертные группы по жилищным вопросам. Содействие участию в работе таких механизмов бездомных и лиц, проживающих в неформальных поселениях или в крайне неудовлетворительных жилищных условиях, имеет первостепенное значение. Для обеспечения эффективности участия необходимо предоставлять техническую поддержку и экспертную помощь, по возможности на базе местного потенциала. Методы коммуникации и взаимодействия должны быть доступными и сочетаться с установившейся в данном сообществе практикой.

64. Участие в жилищных стратегиях и планировании коренных народов должно осуществляться в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и Конвенцией Международной организации труда 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169), включая требование о получении свободного, предварительного и осознанного согласия, а также в соответствии с другими национальными основополагающими или конституционными соглашениями между коренными народами и их правительствами.

65. Особое внимание должно уделяться вовлечению уязвимых групп населения, которые без такого внимания не смогли бы участвовать в процессе по причине их дискриминации или маргинализации, таких как: женщины; бездомные; лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы; представители неформальных поселений; расовые, этнические и культурные меньшинства; мигранты; пожилые люди; молодежь. Специальные меры по обеспечению действительного участия инвалидов должны соответствовать стандарту полного и эффективного вовлечения и включения в общество, сформулированному в статье 3 Конвенции о правах инвалидов.

66. Лицам, затрагиваемым перемещением, необходимо предоставить возможность принимать решения в отношении альтернативных земель и жилья²⁹. На местном уровне права на участие следует воплощать в форме контроля сообщества над жилищным строительством и благоустройством неформальных поселений силами самих жителей.

67. Ключевую связующую роль в поддержке участия играют органы местного самоуправления, поскольку зачастую они располагают наилучшими возможностями для налаживания прямого взаимодействия с местными сообществами и вынесения вопросов, вызывающих их обеспокоенность, на уровень местного самоуправления и переговоров между субъектами разных уровней государственного управления, а также для включения таких вопросов в общенациональные стратегии³⁰.

Практика

68. В процессе создания основы для диалога между органами местного самоуправления и сообществами, затронутыми выселениями и перемещением, Конституционный суд Южной Африки разработал концепцию «конструктивного взаимодействия», в рамках которой стороны принимают решения совместно, с соблюдением права на жилище³¹.

²⁹ См. A/HRC/4/18.

³⁰ См. A/HRC/28/62.

³¹ См. L. Chenwi and K. Tissington, “Engaging meaningfully with government on socioeconomic rights: A focus on the right to housing” (University of the Western Cape, 2010), p. 10. Документ на английском языке размещен по адресу https://docs.escr-net.org/usr_doc/Chenwi_and_Tissington_-_Engaging_meaningfully_with_government_on_socio-economic_rights.pdf.

69. В Анголе в рамках Программы по проблеме городской нищеты в Луанде поощряется участие гражданского общества в разработке и поддержке «организаций по развитию жилых районов» в процессе их взаимодействия с органами местного самоуправления по вопросам планирования и инфраструктуры³².

70. Уникальный пример основанного на правах человека участия в программах реконструкции жилья имеется в практике Таиланда. В этой стране местным сообществам оказывается финансовая и техническая поддержка в проведении переговоров в отношении земельных участков, разработке общегородских планов, обеспечении инфраструктуры и управлении всеми аспектами проектов реконструкции³³.

71. Право коренных народов на соответствующее их культуре жилье зачастую нарушается, поскольку им не предоставляется возможность участвовать в принятии решений и влиять на них в ходе проектирования и строительства предназначенного для них жилья. Например, в Чили такой простой элемент, как расположение дверей в соответствии с неперенным для домов мапуче требованием их ориентации на восход солнца, не учитывался при строительстве жилья для этого народа. Архитектурное решение нового социального жилья, создаваемого в Чили, разработано на основе традиционных жилищ «рука», строящихся из бревен и ветвей деревьев³⁴.

72. Участие в жилищной стратегии, может также стать способом более эффективного участия в демократическом политическом процессе. В преддверии губернаторских выборов 2017 года в Джакарте гражданское общество достигло с одним из кандидатов «политической договоренности» о разработке основанной на правах человека жилищной стратегии, включающей в себя планы развития городской территории, направленные на легализацию «кампунгов» (неформальных поселений), и программы строительства доступного жилья. Этого кандидата на выборах поддержали многие жители «кампунгов», и сегодня достигнутая договоренность осуществляется.

Е. Принцип 5: ответственное бюджетирование и налоговая справедливость

73. Жилищная стратегия не может быть успешно реализована без выделения органами власти достаточных бюджетных ассигнований и ресурсов. В нее должны включаться как краткосрочные, так и долгосрочные обязательства по выделению соответствующих ресурсов на цели стратегии.

74. Бюджетные ассигнования на цели жилищной стратегии должны соответствовать требованию о принятии мер «в максимальных пределах имеющихся ресурсов» и «всеми надлежащими способами», закрепленному в пункте 1 статьи 2 Пакта. Ответственность в рамках этой нормы подразумевает обязанность выделить средства на обоснованные расходы по удовлетворению потребностей в жилье и обязанность обеспечить имеющиеся ресурсы путем принятия разумных налоговых и иных мер.

75. При составлении бюджета следует учитывать гендерный фактор, а именно предусмотреть процессы анализа национальных и местных бюджетов с точки зрения их разного воздействия на специфические для женщин проблемы в жилищной сфере и принимать налоговые решения, направленные на поощрение равенства женщин в жилищной сфере.

³² См. <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=10266&catid=34&typeid=73&SubMenuID=69>.

³³ См. N. Castanas et al., “Leave no one behind” (working paper, December 2016). Документ на английском языке размещен по адресу http://www.achr.net/upload/downloads/file_12012017132717.pdf.

³⁴ См. статью М. Айенао Лагос на испанском языке, размещенную по адресу http://revistaplano.uc.cl/wp-content/uploads/Articulo_Margarita_Ayena.pdf. См. также статью на английском языке от 10 декабря 2013 года о жилищах рука, размещенную по адресу <https://www.archdaily.com/456299/ruca-dwellings-undurraga-deves-arquitectos>.

76. Основанные на широком участии бюджетные процессы могут играть важную роль в целенаправленной ориентации на правозащитные стандарты благодаря выделению достаточных ресурсов на достижение заявленных целей в установленные сроки и уделению должного внимания потребностям маргинализированных групп.

77. Для тех случаев, когда местные и субнациональные органы власти наделяются определенными обязанностями в жилищной сфере, жилищная стратегия должна обеспечить наличие у них достаточных средств, существование соответствующих налоговых положений или других способов получения ресурсов.

78. В жилищной стратегии должно содержаться обязательство о борьбе с уклонением от уплаты налогов и об устранении законодательных пробелов в жилищном секторе и секторе недвижимости. В результате уклонения от уплаты налогов в жилищном секторе бюджет недополучает огромные суммы, которые могли бы быть направлены на цели осуществления права на жилище.

79. В рамках жилищной стратегии следует предусмотреть обязательства о проведении необходимых налоговых реформ, в результате которых налогообложение содействовало, а не препятствовало бы осуществлению права на жилье. Например, спекулятивные действия и инвестиции в элитное жилье следует облагать по более высоким налоговым ставкам, а прибыль, полученная частными собственниками в результате изменения целевого назначения земель или осуществления государственных инвестиций в инфраструктуру, следует перераспределять и направлять на общественно полезные цели. Другие налоговые стратегии описаны в докладе Специального докладчика о «финансализации» жилья³⁵.

80. Дополнительные налоговые поступления, получаемые в результате ликвидации налоговых лазеек и введения прогрессивного налогообложения для состоятельных людей, следует направлять на строительство доступного жилья, субсидирование малоимущих домохозяйств, создание земельных банков и на принятие других мер, содействующих осуществлению жилищных стратегий.

81. Во многих государствах налоговый режим для собственников жилья является льготным по сравнению с арендаторами, что способствует увеличению социально-экономического неравенства. В рамках жилищной стратегии следует изучить такое неравенство и предусмотреть меры по его устранению.

82. В систему налогообложения следует вводить меры для смягчения системных проявлений дискриминации, например путем предоставления налоговых льгот женщинам в случае регистрации их как собственников земли или жилья в обществах, где таким правом собственности обычно наделяются мужчины.

83. Жилищные стратегии следует сочетать с мерами по борьбе с коррупцией, а кроме того, в них следует предусматривать тщательный контроль над государственно-частными партнерствами и договорами на жилищное строительство и управление жильем.

84. В результате открытия или расширения офисов крупных многонациональных корпораций, особенно высокотехнологичных компаний, давление и спрос на существующих рынках жилья тех или иных городов или районов могут резко возрасти. Следует изучить механизмы обеспечения участия таких предприятий в выделении ресурсов на цели удовлетворения повышенного спроса на жилье.

Практика

85. В Кении участие в управлении государственными финансами предусмотрено Конституцией, и для целей осуществления этого положения в настоящее время опробуется процесс подготовки бюджета на основе широкого участия. Первоначальные результаты свидетельствуют о расширении участия, особенно женщин, а бюджетные ассигнования стали активнее использоваться для

³⁵ A/HRC/34/51.

реконструкции тех или иных уже существующих объектов, а не реализации знаковых проектов³⁶.

86. Сингапур добился больших, чем другие государства, успехов в контроле над «финансализацией». В стране установлены 18-процентный налог на продажу недвижимости и дополнительная государственная пошлина за ее покупку для состоятельных владельцев недвижимости и инвесторов, а полученные таким образом средства направляются на субсидии малообеспеченным лицам для приобретения жилья в собственность³⁷.

87. В Ванкувере (Канада) введена жилищная стратегия, предусматривающая налог на пустующее жилье, дифференцированный налог на имущество, если таким имуществом является элитное жилье, специальный налог на перепродажу недвижимости, налог на спекуляции, ограничения на приобретение жилья в собственность лицами, не являющимися постоянными жителями, и меры по удержанию средств из прироста стоимости недвижимости в результате изменения категории целевого назначения земель³⁸.

88. В китайской провинции Тайвань собственники жилых помещений уплачивают 15% от продажной цены имущества в случае его продажи в течение года с момента приобретения и 10% – в случае продажи в течение двух лет. Правительство Новой Зеландии ввело так называемый «критерий четкого характера», в соответствии с которым лица, продающие жилое помещение, приобретенное менее двух лет назад, в случае получения прибыли от продажи уплачивают с этой суммы налог на доход³⁹.

Е. Принцип 6: цели и сроки, определяемые исходя из прав человека

89. Четко определенные исходя из прав человека цели и сроки необходимы для того, чтобы обеспечить в рамках жилищной стратегии как можно более быстрые успехи в достижении цели обеспечения достаточного жилья для всех и реализацию этого права для каждого человека в самое короткое, по возможности, время и с учетом максимального объема имеющихся в наличии ресурсов⁴⁰.

90. Цели и сроки должны быть разумными. Не следует ставить перед собой слишком глобальные, а потому недостижимые цели и устанавливать слишком сжатые, а потому нереалистичные сроки, однако они должны отражать тот факт, что меры по борьбе с нарушениями прав человека должны приниматься со всей оперативностью. В жилищных стратегиях государства должны устанавливать цели и сроки, позволяющие обеспечить достижение результатов, которых они обязались добиться в Повестке дня на период до 2030 года и в Новой программе развития городов.

91. Установленные в жилищной стратегии цели и сроки необходимо рассматривать как обязательства в области прав человека. Если цели не выполняются в срок, то это имеет серьезные последствия для людей, живущих в неприемлемых жилищных условиях, и если только такая ситуация не обоснована наступлением непредвиденных событий или обстоятельств, то она представляет собой нарушение прав человека, за которое государства должны нести ответственность.

³⁶ См. <http://blogs.worldbank.org/governance/citizen-engagement-kenya-law-practice>.

³⁷ См. Sock-Yong Phang and Matthias Helbie, "Housing policies in Singapore", Asian Development Bank Institute Working Paper No. 559 (Tokyo, 2016). Документ на английском языке размещен по адресу www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adbi-wp559.pdf.

³⁸ См. <http://council.vancouver.ca/20171128/documents/rr1appendixa.pdf>.

³⁹ См. <http://www.ird.govt.nz/technical-tax/legislation/2015/2015-111/leg-2015-111-ta-bright-line.html>.

⁴⁰ См. замечание общего порядка № 3, пункт 9 и замечание общего порядка № 4, пункт 14.

92. Цели и сроки могут определяться на базе трех видов показателей в области прав человека, определенных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека⁴¹:

а) «показатели процесса» позволяют получить информацию о том, что было достигнуто в течение определенного периода времени. Например, это может быть объем профинансированной и построенной жилой площади, количество завершенных реконструкций существующего жилья или сумма выделенных субсидий на жилье;

б) «показатели результата» позволяют оценить результаты с точки зрения обладателей прав. Они определяются на основе количественных данных, таких как число домашних хозяйств, получающих услуги водоснабжения и санитарии, а также качественной информации, дающей представление о конкретном жизненном опыте и включающей в себя свидетельства соответствующих лиц, фотографии, видеоматериалы и материалы из социальных сетей;

в) «структурные показатели» измеряют степень обеспеченности таких компонентов права на жилище, как экономическая доступность и правовое обеспечение проживания, правовыми гарантиями и эффективными средствами правовой защиты. В структурные показатели следует включать оценку эффективности правовых гарантий на местах и степень фактической доступности правосудия и эффективных средств правовой защиты маргинализированным группам.

93. Стратегии должны обеспечить сбор соответствующих данных о бенефициарах программы (процесс), жилищных условиях (результат) и доступе к правосудию (структурные показатели) в разбивке по признаку расы, этнической принадлежности, инвалидности, возрасту, полу и другим соответствующим характеристикам⁴².

94. Для некоторых групп, регионов и районов следует устанавливать отдельные цели и сроки. Например, в жилищной стратегии должно оцениваться предоставление жилья беспризорным детям и молодежи, а также жилья инвалидам на базе местного сообщества.

95. В рамках поставленных целей следует предусматривать решение системных проблем, таких как остракизм, расовое неравенство, неравенство в части предоставляемых услуг и транспорта, приобретение земель и утрата возможности вести сельскохозяйственную деятельность.

96. Крайне важно применять для установления целей и оценки прогресса определения, полученные на основе реальных жизненных ситуаций. Например, критерий «недорогого» жилья должен определяться таким образом, чтобы принять во внимание уровни доходов людей, живущих в условиях крайней нищеты, инвалидов, могущих нести дополнительные расходы на проживание, или пожилых людей, несущих расходы на лечение.

97. В рамках жилищной стратегии не следует руководствоваться только одной статистикой, поскольку в результате такого подхода может быть утеряна связь с основными правозащитными ценностями, на которых были основаны ее цели. Стремление достичь количественных целевых показателей не должно заставлять государственные органы забывать о необходимости удовлетворения более сложных нужд или реагирования на новые проблемы по мере их возникновения. Добиваясь достижения целей в установленные сроки, никогда не следует забывать о более глобальных идеях, на которых зиждется жилищная стратегия, основанная на правах человека.

Практика

98. Ликвидировать бездомность обязались многие государства и органы местного самоуправления, однако добиться успеха удалось мало кому. В 2015 году город

⁴¹ См. публикацию УВКПЧ *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (New York and Geneva, 2012), pp. 34–42. Документ на английском языке размещен по адресу http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf.

⁴² См. замечание общего порядка № 20.

Медисин-Хат (провинция Альберта, Канада) заявил о ликвидации бездомности, под чем подразумевалось следующее: ни одно лицо не находится в приюте для бездомных более десяти дней, по прошествии которых ему выделяется постоянное жилье. В городе Спокан (Соединенные Штаты) принят план ликвидации хронической бездомности к 2017 году и семейной бездомности к 2018 году. Этот план основан на убежденности в том, что доступ к жилью является одним из основных прав человека. Однако пока эта цель не достигнута.

99. В Финляндии первый этап стратегии по ликвидации бездомности на 2008–2015 годы предусматривал строительство 1 250 новых жилищ и домов социального обслуживания в десяти городах. Задача была выполнена с превышением количества построенных жилищ на почти 300 единиц, однако предварительная цель сокращения бездомности на 50%, поставленная в стратегии, достигнута не была (бездомность удалось сократить на 28%). В течение этого периода Финляндия оказалась единственной в Европе страной, в которой масштабы бездомности были уменьшены. Второй этап стратегии был скорректирован с тем, чтобы устранить структурные причины бездомности и расширить охват стратегии в части предоставления жилья наиболее нуждающимся в нем лицам. В составе этого этапа предусматриваются работа по профилактике бездомности, борьба со скрытой бездомностью и специальные меры по предоставлению жилья молодежи и просителям убежища⁴³.

100. Кабо-Верде в 2008 году ввела национальную жилищную программу под названием «Жилье для всех», направленную на строительство 8 400 жилищ с целью сокращения дефицита жилья на 20% к 2013 году. В 2011 году целевой показатель был снижен до 6 010 единиц жилья после того, как Международный валютный фонд оказал на правительство давление с целью сокращения расходов на эту программу. Кроме того, финансовые учреждения не проявили готовности предоставлять ипотечные кредиты малоимущим, по большей части работникам неформального сектора, которые должны были стать основными бенефициарами этой программы⁴⁴.

Г. Принцип 7: подотчетность и мониторинг

101. Эффективный мониторинг осуществления жилищной стратегии и ее результатов является безусловной обязанностью государств⁴⁵.

102. Следует назначить наблюдательный орган, который должен быть уполномочен оценивать текущую эффективность жилищной стратегии, выявлять недостатки и недочеты, рекомендовать необходимые изменения и обеспечивать подотчетность государственных органов и других субъектов. Будь то комиссия, омбудсмен по праву на жилище, уполномоченный по жилищным вопросам или национальное или региональное правозащитное учреждение, назначенный орган должен быть независим от правительства, располагать достаточными финансовыми средствами и свободой выражать мнения и давать рекомендации по вопросам политики и законодательства⁴⁶.

103. Кроме того, наблюдательный орган может быть уполномочен предоставлять независимую информацию о соблюдении права на жилище международным или региональным органам по правам человека или, в соответствующих случаях, участвовать в слушаниях в национальных судах или трибуналах по правам человека. На наблюдательный орган может также возлагаться ответственность за наблюдение за

⁴³ См. N. Pleace, “The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness?”, in *European Journal of Homelessness*, vol. 11, No. 2 (December 2017).

⁴⁴ См. A/HRC/31/54/Add.1. См. также <http://www.expressodasilhas.sapo.cv/economia/item/49517-fmi-aconselhou-fim-do-casa-para-todos-ha-quatro-anos> (только на португальском языке).

⁴⁵ См. замечание общего порядка № 20, пункт 11.

⁴⁶ См. замечание общего порядка № 10 (1998) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о роли национальных учреждений по правам человека в защите экономических, социальных и культурных прав, пункт 3.

выполнением рекомендаций или решений указанных органов о корректирующих мерах.

104. Кроме того, наблюдательному органу следует предоставлять полномочия и ресурсы для посещения затронутых сообществ, проведения слушаний по системным вопросам или в связи с сообщениями о проблемах и для обращения за консультациями к тем, кто знаком с такими проблемами на личном опыте.

105. В процессе наблюдения следует, в том числе, использовать показатели в области прав человека, проводить обзор прогресса в осуществлении согласованных целей в установленные сроки и изучать все соответствующие данные. Данные должны быть дезагрегированы по групповым характеристикам и в полной мере охватывать мигрирующее население, а также бездомных и лиц, проживающих в неформальных поселениях.

106. Кроме того, при оценке прогресса и решения проблем следует рассматривать обзоры жилищных стратегий, проведенные затронутыми сообществами, гражданским обществом, средствами массовой информации и правозащитными организациями.

Практика

107. В Испании омбудсмен обладает полномочиями давать рекомендации государственным органам и законодателю и может вносить или предлагать поправки в законодательство. Омбудсмен проанализировал причины ипотечного кризиса в Испании и его последствия для уязвимых групп населения и вынес содержательные рекомендации⁴⁷.

108. Национальная жилищная стратегия Канады содержит положение о праве федерального уполномоченного по жилищным вопросам получать от уязвимых групп информацию о встреченных ими системных барьерах, препятствующих обеспечению достаточного жилья⁴⁸.

109. В Перу омбудсмен урегулирует ситуации, затрагивающие или ограничивающие доступ населения к жилью. Например, он рекомендовал столичному муниципалитету Лимы принять план переселения городского сообщества коренного народа шипибоконибо, проживавшего в населенном пункте Кантагальо фактически на свалке. Соответственно Министерство жилищного хозяйства, строительства и санитарии объявило о строительстве жилья для этих семей, общая сумма инвестиций в которое составляет 23 млн солей⁴⁹.

Н. Принцип 8: обеспечение доступа к правосудию

110. Жилищная стратегия на основе прав человека должна предусматривать эффективные механизмы жалоб, гарантирующие доступ к средствам правовой защиты в случае выявления нарушения. Такие механизмы могут играть ключевую роль в обеспечении инклюзивной и эффективной работы жилищных систем. Они позволяют маргинализированным группам выявлять неудовлетворенные потребности в жилье, привлечь внимание к обстоятельствам, которые такого внимания не получали или игнорировались, а также выявлять законы, политики или программы, препятствующие доступу к достаточному жилищу. Они предоставляют правообладателям возможность определить надлежащие средства правовой защиты или способы решения их жилищных проблем.

111. Обеспечение доступа к правосудию, предусматриваемое жилищной стратегией на основе прав человека, может осуществляться за счет разных средств⁵⁰.

⁴⁷ См. www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Ndp_hipotecas_en.pdf.

⁴⁸ См. "Canada's National Housing Strategy" (Ottawa, 2017). Документ на английском языке размещен по адресу www.placetocallhome.ca/pdfs/Canada-National-Housing-Strategy.pdf.

⁴⁹ Представление омбудсмена Перу для настоящего доклада, стр. 6.

⁵⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 9 (1998 год) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 9.

Конституционные жалобы, касающиеся нарушений права на жилище, или вопросы соблюдения законодательства, регулирующего жилищные стратегии, могут рассматриваться судами. Для обеспечения гарантий доступа к судебным органам и справедливого судебного разбирательства должна предоставляться необходимая правовая помощь и другие виды поддержки.

112. Хотя такое окончательное средство, как обращение в суд, имеет большое значение, в жилищную стратегию следует включать также другие, более доступные механизмы жалоб. Омбудсмены, государственные должностные лица по жилищным вопросам, правозащитные учреждения, местные советы по жилищным вопросам или уполномоченные по жилищным вопросам могут наделяться полномочиями, позволяющими им рассматривать жалобы и требовать принятия мер органами власти и другими соответствующими субъектами.

113. Особенно важно, чтобы механизмы рассмотрения жалоб могли получать жалобы на системные проблемы и требовать ответственности всех соответствующих субъектов. Им следует предоставлять широкую юрисдикцию получать представления от гражданского общества, привлекать к взаимодействию органы разных уровней государственного управления и требовать подотчетности частных субъектов.

114. В контексте жилищной стратегии доступ к правосудию должно рассматривать в широком его понимании. Государства несут ответственность за конкретные действия, такие как принудительные выселения. Однако они подотчетны также в случае нарушений, ставших возможными в результате неисполнения обязательств о постепенном осуществлении права на жилище, таких как непредоставление основных услуг в неформальных поселениях в установленные в стратегии сроки.

Практика

115. Во Франции Законом ДАЛО предусмотрены процедуры мирового соглашения и варианты судебного разрешения споров в случае нарушения. В одном случае государственные органы были оштрафованы на 12,9 млн евро за непредоставление жилья в соответствии с законом⁵¹.

116. В ряде городов созданы управления омбудсмена, предоставляющие возможность подать жалобу в случае нарушения права на жилище. В русле признания Сеула «городом прав человека» в нем был создан местный комитет по правам человека и управление омбудсмена, в которое местные жители могут обращаться с жалобами⁵².

117. Южноафриканская комиссия по правам человека разработала процедуру рассмотрения жалоб и наделена мандатом на проведение слушаний. После получения многочисленных жалоб, касающихся права на жилье, комиссия провела слушание-расследование по вопросу о доступе к жилью, управлении на местах и предоставлении услуг. Комиссия определила в качестве ответчиков 10 правительств и государственных учреждений. По завершении слушания комиссия установила, что преимущественно применяемые в Южной Африке подходы к разработке жилищных программ не приводят к постепенному осуществлению права на достаточное жилище. Комиссия вынесла широкие рекомендации для всех уровней государственного управления и призвала «изменить отношение государственных ведомств к их обязательствам в жилищной сфере», с тем чтобы право на жилище осуществлялось как один из основных компонентов права на достойную жизнь⁵³.

⁵¹ См. C. Lévy-Vroelant, “The Right to housing in France: Still a long way to go from intention to implementation”, in *Osgoode Hall Journal of Law and Social Policy*, vol. 24 No. 5, p. 102. Документ на английском языке размещен по адресу <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1210&context=jlsp>.

⁵² См. публикацию УВКПЧ, “Implementing the Right to Adequate Housing: A Guide for Local Governments and Civil Society” (Geneva), p. 8. Документ на английском языке размещен по адресу www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/GuideSubnationalReport_EN.pdf.

⁵³ См. South African Human Rights Commission “Investigative Hearing Report: Access to Housing, Local Governance and Service Delivery”, (23–25 February 2015), pp. 19 and 100. Документ на английском языке размещен по адресу www.sahrc.org.za/home/21/files/Access%20to%20Housing%202015.pdf.

I. Принцип 9: уточнение обязательств частных субъектов и регулирование финансовых рынков, рынков жилья и недвижимости

118. Во многих странах частный сектор доминирует в строительстве жилья и управлении им, а также в предоставлении соответствующих услуг. Таким образом, жилищная стратегия, в которой никак не учитывается важная роль частных субъектов, может оказаться неэффективной. Частные субъекты сектора весьма различны: это могут быть как мелкие домовладельцы, компании-застройщики и строительные компании, так и многонациональные корпорации, владеющие жилой недвижимостью, такие компании, как AirBnB, и другие предприятия, оказывающие услуги краткосрочной аренды. В их состав входят также банки и другие финансовые учреждения, международные хедж-фонды и частные инвестиционные компании, распоряжающиеся капиталом в несколько миллиардов долларов.

119. Несмотря на то, что жилищный сектор является крупнейшим инвестиционным сектором мира, внимания такому вопросу, как предпринимательская деятельность в аспекте прав человека, в нем уделяется мало. В составе жилищной стратегии следует предусматривать образовательные кампании по вопросам прав человека, предназначенные для инвесторов и собственников жилья, или же требование обязательной подготовки потенциальных собственников жилья по вопросу их обязанностей в области прав человека.

120. Жилищная стратегия должна соответствовать всем стандартам, определенным в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Доступ к эффективным средствам правовой защиты и процедурам подачи жалоб, как это предусмотрено в Руководящих принципах, должен обеспечить затронутым сообществам возможность высказывать обеспокоенность по поводу последствий деятельности, связанной с джентрификацией, приобретением земель и спекуляцией.

121. Вместе с тем в Руководящих принципах не предусмотрен комплексный порядок регулирования предпринимательской деятельности, необходимый для осуществления права на жилище. Они в основном ограничиваются обеспечением обязательств уважать и защищать право на жилище, хотя центральное место в жилищной стратегии занимает обязанность государств осуществлять это право. Учитывая степень зависимости большинства жилищных систем от частных субъектов, государственные органы не могут ограничиваться простым недопущением вреда с их стороны, например предотвращением незаконных выселений и сноса. Они должны также обеспечить согласование действий частных субъектов и инвесторов с обязательством государства по осуществлению права на жилище. В этой связи в жилищной стратегии может быть, например, предусмотрено требование к инвесторам о строительстве недорогого, а не элитного жилья, о наличии обязательной доли доступного жилья для инвалидов, а также о реконструкции существующего жилья в соответствии с выбором жителей.

122. Проблемы, появляющиеся вследствие финансовализации жилого сектора, влекут за собой необходимость существенного изменения в подходе государств к регулированию деятельности частных субъектов и регламентированию работы финансовых рынков. В жилищной стратегии должна утверждаться социальная функция земли и жилья и должны предусматриваться меры по ограничению спекуляции, прекращению строительства ненужного элитного жилья и предотвращению приватизации государственных земель.

123. В целях противодействия приватизации земли и жилья в стратегии следует поощрять и признавать альтернативные формы инвестиций в жилье. Следует отдавать приоритет таким формам, как фонды общественных земель, модели коллективного владения и социальное жилье, а не рассчитывать преимущественно на инвестиции частного сектора.

124. В рамках стратегии следует создавать механизмы для строгого надзора за работой государственно-частных партнерств и за взаимодействием между органами

государственной власти и частными застройщиками в иных формах. Такие механизмы не должны допускать злоупотребительных действий по перемещению населения или выкупу земель для «общественных нужд», совершаемых в целях получения выгоды частными лицами. Изменение категории целевого назначения земель и решения о землепользовании следует сделать предметом независимого надзора, осуществляемого в целях обеспечения транспарентности, подотчетности местным сообществам и недопущения коррупции.

125. В рамках жилищной стратегии следует обеспечить защиту и поддержку неформальной экономики, которая позволяет людям добывать средства к существованию, включая такие занятия, как работа няней, домашней прислугой, уличная торговля и изготовление или продажа товаров на дому.

126. В сельских районах жилищная стратегия должна предусматривать защиту права на жилище, включая право на воду, продовольственную безопасность, земли и средства к существованию, от деятельности добывающих отраслей и агропромышленного комплекса, а также предотвращение захвата земель и защиту прав коренных народов в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

Практика

127. Принятый в Аргентине Закон о справедливом доступе к жилищному фонду требует, чтобы собственники крупных застроенных территорий, таких как кантри-клубы и охраняемые поселки, передавали 10% земель или суммы стоимости недвижимости на цели создания социального жилья. Кроме того, этим законом запрещено принудительно выселять жителей неформальных поселений и допускается увеличение налогов на недвижимое имущество в случаях, когда его стоимость увеличивается в результате развития близлежащих районов. Полученные таким образом средства направляются на благоустройство неформальных поселений и улучшение ненадлежащих жилищных условий.

128. Парламент Индии в 2016 году принял Закон о недвижимости (регулирование и строительство), направленный на устранение необоснованных задержек и повышение степени транспарентности проектов строительства недвижимости. Закон требует регистрации проектов по застройке с указанием всех участвующих в нем физических и юридических лиц. Как ожидается, этот закон должен позволить ускорить осуществление проектов строительства недорогого жилья и повысить степень подотчетности в секторе недвижимости. Вместе с тем законом не предусмотрено ни регулирование спекуляции в сфере недвижимости, ни обязательство обеспечить малоимущие домохозяйства недорогим жильем, к чему настоятельно призвала Сеть организаций по вопросам жилища и земельных прав⁵⁴.

129. Многие органы местного самоуправления требуют от застройщиков обеспечить по крайней мере минимальную долю недорогого жилья в составе новых проектов застройки. В Монреале (Канада) недорогим должно быть 15% жилищ, в Лондоне эта цифра достигает 25%, а в территориальной единице Плен-Коммюн (Париж) – 40%⁵⁵.

130. В Лиме благодаря партнерствам между ассоциациями местных жителей и частными застройщиками ведутся восстановительные работы в районе Римак⁵⁶. Такие партнерства позволяют ассоциациям местных жителей находить частных застройщиков, могущих выкупить исторические здания. Здания реконструируются, местным жителям предоставляется в них субсидируемое жилье, а для желающих поселиться в районе действуют рыночные цены⁵⁷.

⁵⁴ См. Housing and Land Rights Network, *Housing and Land Rights in India: Submission to Habitat III* (New Delhi, 2016). Документ на английском языке размещен по адресу http://hlrn.org.in/documents/Housing_and_Land_Rights_in_India_Report_for_Habitat_III.pdf.

⁵⁵ Представление организации «Объединенные города и органы местного самоуправления» для настоящего доклада.

⁵⁶ Ibid., p. 30.

⁵⁷ Ibid., p. 31.

Ж. Принцип 10: осуществление международного сотрудничества и помощи

131. Жилищная стратегия направлена, прежде всего, на осуществление права на жилище в пределах государства и обеспечение разработки и реализации внутренних политик и программ, позволяющих предоставить достаточное жилище всем, в соответствии с обязательствами в рамках Новой программы развития городов и Повестки дня на период до 2030 года. В то же время государства должны признать, что многие из проблем, которые они пытаются решить в рамках жилищной стратегии, носят глобальный характер и требуют действий на международном уровне.

132. В пункте 1 статьи 2 Пакта признается международный аспект обязательства постепенного осуществления прав, закрепленных в Пакте, и заявляется, что государства обязаны принять меры в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам признал, что в случае, когда оказываемая государством помощь в целях развития приводит к нарушению права на жилище в другой стране, можно говорить о несоблюдении таким государством его международных обязательств в области прав человека⁵⁸. В жилищной стратегии следует учитывать международные аспекты права на жилище путем укрепления обязательств в области международного сотрудничества и помощи, а также содействия общей работе по решению глобальных проблем.

133. Вместо того, чтобы способствовать осуществлению права на жилище, помощь в целях развития зачастую ему препятствует. Продолжает выделяться финансирование для инфраструктурных проектов, которые приводят к принудительным выселениям, а также оказываться поддержка финансиализации сектора недвижимости и жилищного сектора, следствием которых становится спекуляция и дороговизна. Вместо такой помощи следует обращаться к новаторским моделям технической и финансовой помощи, позволяющим содействовать проектам реконструкции существующего жилья, реализуемым по инициативе местных сообществ, и задействовать положительные стороны коллективного права собственности и совместной ответственности. Государствам, получающим помощь в целях развития, следует настаивать на том, чтобы она оказывалась в форме, содействующей осуществлению жилищных стратегий.

134. Одним из условий, на которых международные финансовые учреждения предоставляют займы или участвуют в проектах, часто становятся дерегулирование или меры жесткой экономии, препятствующие осуществлению жилищных стратегий. Государствам, которым приходится обращаться за займами к международным или региональным кредиторам, следует добиваться таких условий их выделения, которые способствовали бы осуществлению их жилищных стратегий, и не соглашаться на условия кредитования, могущие привести к нарушению права на жилище⁵⁹. Следует предусмотреть ускоренные процедуры рассмотрения жалоб для оспаривания навязанных условий, идущих вразрез с обязательствами в области прав человека.

135. Беспрецедентные потоки капитала и финансиализация жилья в «глобальных городах» превращают жилой фонд в товар, торгующийся на международном уровне. В жилищной стратегии следует предусмотреть меры, обеспечивающие прозрачность и подотчетность инвестиционных компаний и фондов, инвесторов в сфере недвижимости и других корпоративных субъектов. В ней также следует предусмотреть взаимодействие с международными инициативами, такими как Глобальный договор Организации Объединенных Наций, в целях поощрения инвестиций и деловой практики, не вступающих в противоречие с принципами устойчивости и правом на жилище. В рамках такой стратегии следует обеспечить регулирование национальных финансовых учреждений, ценных бумаг и рынков капитала, направленное на поощрение права на жилище, и побуждать международные

⁵⁸ См. E/C.12/DEU/CO/5, пункт 11.

⁵⁹ См. E/C.12/2016/1, пункт 4.

органы, такие как Международная организация комиссий по ценным бумагам, разрабатывать и внедрять стандарты в поддержку права на жилище.

136. Действия международных налоговых гаваней и недостаток прозрачности в практике инвестиций в недвижимость лишают страны ресурсов, которые их правительства могли бы направить на осуществление жилищных стратегий. Государствам следует вести совместную работу над различными мерами, такими как мировой реестр финансовых активов⁶⁰ и предложения Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁶¹, в целях эффективной борьбы с уклонением от уплаты налогов и принимать совместные стратегии для оказания давления на государства, предоставляющие налоговые убежища, с тем чтобы они отказались от этой практики.

137. Действия многонациональных корпораций в добывающей промышленности, агропромышленном комплексе и в секторе недвижимости приводят к уничтожению и необходимости перемещения жилищного фонда, мест деятельности, обеспечивающей средства к существованию, и местных сообществ. Государствам следует принимать законы, предусматривающие ответственность в сфере права на жилище и других прав человека транснациональных корпораций, имеющих местонахождение или зарегистрированных на их территории, а также ведущих деятельность в пределах их территории.

138. Условия многих торговых и инвестиционных соглашений позволяют инвесторам подавать иски против государств в случае введения новых мер регулирования, даже если такие меры необходимы для обеспечения права на жилище. В жилищной стратегии следует предусмотреть необходимость признания в таких соглашениях права на достаточное жилище и защиту любых мер, принятых в целях выполнения обязательств в области прав человека, от претензий инвесторов. Следует работать над заключением торговых и инвестиционных соглашений нового типа, обеспечивающих защиту и поощрение права на жилище и других прав человека.

Практика

139. В 2013 году в Нигерии в период, когда штат Лагос получал средства Всемирного банка на строительство инфраструктуры и реконструкцию, правительство принудительно выселило из населенного пункта Восточная Бадия 9 000 человек. Выселение было проведено вразрез с политикой гарантий Всемирного банка, требования которой правительство согласилось выполнять. Организация в защиту социальных и экономических прав обратилась в Инспекционный совет Всемирного банка с просьбой расследовать случаи выселения. Вместо этого совет решил применить экспериментальный подход, направленный на нахождение решения по соглашению с местным сообществом. В результате был разработан план действий по переселению, в рамках которого была предусмотрена некоторая компенсация и механизм рассмотрения жалоб. Представители местного сообщества, участвовавшие в подаче первоначальной жалобе, этим соглашением удовлетворены не были. Однако совет отказался от дальнейшего расследования⁶².

140. Европейский союз составил список из 17 стран, чьи действия превращают их в налоговые гавани, и рассматривает возможность наложения на эти страны санкций в том случае, если проблема не будет решаться⁶³.

⁶⁰ См. публикацию Лаборатории мирового неравенства «Доклад о неравенстве в мире – 2018» (Берлин, 2017 года), стр. 15–16. Документ размещен по адресу <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-russian.pdf>.

⁶¹ См. OECD, *Base Erosion and Profit Shifting*, (Paris, 2013). Документ на английском языке размещен по адресу www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf.

⁶² См. World Bank, “Lagos Metropolitan Development and Governance Project” (Washington, D.C., 2015). Документ на английском языке размещен по адресу <http://projects.worldbank.org/P071340/lagos-metropolitan-development-governance-project?lang=en>.

⁶³ См. Council of the European Union, “The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes” (Brussels, 5 December 2017). Документ на английском языке размещен по адресу www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf.

141. Сотрудническая программа развития городских районов с участием Германии и Египта, осуществляемая с 2004 года, являет собой один из примеров инновационного проекта помощи в целях развития, реализуемого с опорой на местное сообщество. Его основной задачей является благоустройство неформальных поселений в районе Большого Каира путем содействия внедрению в процессы реконструкции городских районов методик сотрудничества с органами местного самоуправления и организациями гражданского общества⁶⁴.

142. «Объединение городов и органов местного самоуправления», в состав которого входят органы местной власти из разных стран мира, приняло в Боготе программу обязательств и действий, в которой предлагаются новаторские подходы к интеграции органов местного самоуправления в работу международных механизмов и учреждений в области развития, направленную на обеспечение выполнения Новой программы развития городов, Парижского соглашения и других международных соглашений⁶⁵.

143. «Объединение городов и органов местного самоуправления» присоединилось к УВКПЧ и Специальному докладчику, с тем чтобы начать работу «Перехода» – нового многостороннего международного движения, созданного в ответ на необходимость реагировать на глобальные проблемы в области права на жилище также на глобальном уровне и с соблюдением прав человека.

V. Выводы и рекомендации

144. Специальный докладчик рекомендует в процессе пересмотра или разработки жилищных стратегий, необходимых для выполнения обязательств по Новой программе развития городов и по Повестке дня на период до 2030 года, применять для основанной на правах человека стратегии приводимый ниже «контрольный перечень» в сочетании с конкретными мерами, о которых говорилось выше:

а) Существует ли законодательство, наделяющее жилищную стратегию юридической силой? Признается ли в ней верховенство права на жилище как законного права, могущего осуществляться путем применения эффективных средств правовой защиты? Предусмотрен ли в ней порядок реализации с указанием безотлагательных обязательств и обязательств, подлежащих постепенному выполнению, соотносимых с максимальными пределами имеющихся ресурсов?

б) В стратегии предусмотрено приоритетное внимание наиболее нуждающимся, меры по обеспечению фактического равенства и меры, направленные на решение проблем, связанных с особым положением дискриминируемых групп? Последствия колонизации учтены соответствующим образом, предусмотренным Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов?

в) Стратегия носит комплексный характер, включает все аспекты права на жилище и охватывает все соответствующие вопросы, политики, группы и регионы? В стратегии задействованы все уровни и сферы государственного управления?

г) В рамках стратегии обеспечено участие на основе прав человека посредством конкретных механизмов? Конструктивное участие гарантируется порядком разработки, осуществления и мониторинга стратегии; предусмотрена поддержка участию маргинализированных групп?

е) В стратегии обеспечено выделение максимального объема имеющихся ресурсов? В ней предусмотрены меры по борьбе с неравенством и

⁶⁴ См. <http://egypt-urban.net/about/>.

⁶⁵ См. United Cities and Local Governments, “The Bogota Commitment and Action Agenda” (Bogota, October 2016). Документ на английском языке размещен по адресу www.bogota2016.uclg.org/sites/default/files/bogota_commitment.pdf.

несправедливостью в налоговой системе, включая уклонение от уплаты налогов, и по формированию системы налогообложения, способствующей осуществлению права на жилище?

f) В стратегию включены разумные цели и сроки, определенные исходя из показателей в области прав человека и подлежащие строгому контролю и соблюдению?

g) Стратегией предусмотрено создание независимого наблюдательного органа, наделенного полномочиями по решению системных проблем в непосредственном взаимодействии с государственными органами и в рамках различных форумов?

h) Стратегией предусмотрены эффективные механизмы рассмотрения жалоб в связи с правом на жилище в судах и путем иных средств, в том числе в случаях нарушений в результате невыполнения обязательства о постепенном осуществлении права на жилище?

i) В стратегии разъясняются обязательства частных субъектов и предусмотрено регулирование финансового рынка, рынков жилья и недвижимости, согласующееся со всеми аспектами обязательств государства, включая обязательство об осуществлении права на жилище?

j) В стратегию включены международное сотрудничество и помощь, а также взаимодействие с международными финансовыми учреждениями, с целью решения глобальных проблем в сфере права на достаточное жилище?
