



Семьдесят восьмая сессия
Пункт 25 предварительной повестки дня*
Социальное развитие

Инклюзивные стратегии и программы для решения проблемы бездомности

Доклад Генерального секретаря**

Резюме

В настоящем докладе, представляемом во исполнение резолюции [76/133](#) Генеральной Ассамблеи, содержится обзор успехов, пробелов и трудностей, связанных с инклюзивными стратегиями и программами социального развития для решения проблемы бездомности с учетом социально-экономических последствий пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). В нем рассматриваются специфические сложности, с которыми сталкиваются группы населения, находящиеся в неблагоприятном положении.

Из доклада явствует, что, хотя понимание проблемы бездомности углубляется, а стратегии в этой области совершенствуются, многое еще предстоит сделать. Помимо того, что в настоящем докладе описываются связанные с бездомностью проблемы, которые наблюдаются в развитых и развивающихся странах, он призван привлечь внимание к различиям между странами мира, равно как и к сходству стоящих перед ними вопросов и их стратегий.

В докладе приводятся предлагаемые Генеральным секретарем возможные показатели, касающиеся социальной защиты и доступа к достаточному, безопасному и недорогому жилью после пандемии COVID-19.

* [A/78/150](#).

** Настоящий доклад был представлен после истечения установленного срока в связи с необходимостью включить в него самую последнюю информацию.



I. Введение

1. Кризис, вызванный пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), высветил критическое положение людей в ситуации бездомности и привел к принятию новаторских подходов в целях обеспечения всеобщего доступа к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам.
2. Организация Объединенных Наций активно участвовала и участвует в решении проблемы бездомности, о чем, к примеру, свидетельствует тот факт, что 1987 год был объявлен ею Международным годом обеспечения жильем бездомного населения. Органы Организации Объединенных Наций, а также независимые эксперты, такие как Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище и Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, последовательно привлекают внимание к тяготам людей в ситуации бездомности и к нарушениям их прав, а также освещают проблемы, с которыми сталкиваются правительства в своих усилиях по обеспечению всеобщего доступа к безопасному и достойному жилью.
3. Хотя определения бездомности разнятся, к числу людей, находящихся в ситуации бездомности, относятся не только лица, спящие в общественных местах, но и лица, проживающие в местах экстренного и временного размещения, лица, живущие в небезопасных и неудовлетворительных жилищных условиях, а также те, кто вынужден помимо своей воли делить жилье с другими за неимением альтернативных жилищных решений. Таким образом, лица, оказавшиеся без жилья, представляют собой крайне разнообразную по своему составу группу, и важно понимать разные формы этого явления как целый спектр ситуаций и проблем. Что весьма существенно, при использовании узких определений бездомности, как правило, уделяется меньше внимания опыту женщин и детей, поскольку они реже живут на улице, часто скрывают свой пол из соображений безопасности, а также реже обращаются в места экстренного размещения, не исчерпав все остальные варианты. Кроме того, хотя проблема бездомности может быть наиболее заметна в городах, она затрагивает и сельские районы.
4. Бездомность представляет собой одновременно и конкретное нарушение прав человека, и показатель крайней нищеты и социальной изоляции. Бездомность существует на всех континентах, пусть и проявляется по-разному. Зачастую она связана с нищетой и растущим неравенством, отсутствием доступа к достаточному жилью, перемещением населения, гендерным и домашним насилием, злоупотреблением психоактивными веществами, дискриминацией, отсутствием достойной работы, высокой стоимостью энергии и медицинского обслуживания, безудержной спекуляцией на рынках недвижимости, ограниченным доступом к качественному образованию, приватизацией государственных услуг, а также с недостатками в системах охраны психического здоровья и социальной защиты. Поэтому для предотвращения и искоренения бездомности необходимо учитывать ее взаимосвязь с другими проблемами и разрабатывать комплексные стратегии, охватывающие сферу жилья, медицинского ухода и услуг, а также системы социальной и правовой защиты¹.

¹ См. Brendan O'Flaherty, *Making Room: The Economics of Homelessness* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996); Julien Damoan, *La Question SDF. Critique d'une action publique* (Paris, Presses Universitaires de France, 2021); и Joanne Bretherton, Nicholas Pleace, *The Routledge Handbook of Homelessness* (Abingdon and New York, Routledge, 2023).

5. Для содействия осуществлению права каждого человека иметь место для проживания в условиях безопасности, мира и достоинства необходимо признать, что лучший способ решить проблему бездомности — вообще не допускать ее возникновения, а если это все же произошло, прилагать меры к тому, чтобы лица, лишившиеся крова, оставались в ситуации бездомности как можно меньше времени. Задача искоренения бездомности прочно закреплена в целях в области устойчивого развития (включая цели 1 и 10, касающиеся ликвидации нищеты и сокращения неравенства соответственно, и задачу 11.1, заключающуюся в том, чтобы к 2030 году обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам). В Новой программе развития городов прямо указывается, что государства-участники будут «принимать позитивные меры для улучшения условий жизни бездомных с целью содействия их полноценному участию в жизни общества и для предупреждения и ликвидации бездомности, а также для пресечения и ликвидации ее криминализации»².

6. В рамках подготовки настоящего доклада был распространен вопросник для получения информации от национальных, региональных и местных органов власти, структур Организации Объединенных Наций, организаций гражданского общества и других заинтересованных сторон. Были также проведены региональные онлайн-консультации. Всего было получено 34 письменных представления, и еще 40 заинтересованных сторон приняли участие в консультациях; в общей сложности было охвачено 30 стран. Кроме того, Генеральный секретарь привлек к работе над докладом сеть экспертов, которые в своих исследованиях опирались на результаты совещания группы экспертов по доступному жилью и системам социальной защиты для всех для решения проблемы бездомности, организованного Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Департаментом по экономическим и социальным вопросам в Найроби в 2019 году

II. Пандемия COVID-19 и последующий период: достижения и проблемы

7. Пандемия COVID-19 вновь привлекла внимание к положению людей, находящихся в ситуации бездомности. В ряде стран обеспокоенность по поводу общественного здоровья и распространения вируса заставила искать новые решения в плане доступа к медицинскому уходу и услугам и прилагать дополнительные усилия для улучшения приютов и жилья для людей без крова в том, что касается личного пространства и надлежащих условий проживания. В связи с последствиями пандемии некоторые страны активнее занялись решением проблемы бездомности. Несколько стран, в том числе Беларусь, Гана, Греция, Дания, Доминика, Иордания, Кипр, Казахстан, Латвия, Нидерланды, Пакистан, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Эфиопия и Ямайка³, сообщили, что в 2020 году пересмотрели свои нормативные базы и начали предлагать или предоставлять наиболее нуждающимся группам населения, включая людей в ситуации бездомности, различные виды социальной помощи, включая размещение в

² См. резолюцию 71/256 Генеральной Ассамблеи, п. 33.

³ См., например, добровольные национальные обзоры за 2022 и 2023 годы, URL: <https://hlpf.un.org/countries>, и стратегию правительства Швеции по борьбе с бездомностью на период 2022–2026 годов, URL: www.regeringen.se/contentassets/5a5f795a1db144ec8dfe36cd60114ed7/regeringens-strategi-for-att-motverka-hemloshet-2022-2026.pdf.

приютах и доступ в пункты поддержки, питание, медицинское обслуживание и наборы самого необходимого.

8. В ряде стран местные и национальные власти оперативно провели большую работу, используя финансируемые за государственный счет временные решения, такие как размещение нуждающихся в гостиницах. В некоторых странах были введены моратории на выселение⁴. Мобилизация политической воли, задействование дополнительных ресурсов и предоставление доступа к безопасному и достойному жилью, социальной поддержке и медицинскому уходу и услугам сыграли важнейшую роль в обеспечении защиты людей в ситуации бездомности во время пандемии. На начальном этапе эти усилия вселяли надежду на сокращение масштабов бездомности в долгосрочной перспективе.

9. Однако экономические трудности и истечение срока действия мораториев вызвали резкое увеличение числа выселений и сокращение бюджетов на поддержку лиц в ситуации бездомности, что во многих случаях свело на нет достигнутый прогресс. Это произошло не повсеместно: в некоторых городах⁵ существующие программы были усилены, вследствие чего число лиц в ситуации бездомности уменьшилось. Однако этого удалось добиться лишь в нескольких странах, тогда как в большем количестве стран и городов пандемия привела к значительному увеличению числа домохозяйств, оказавшихся под угрозой выселения, и лиц, лишившихся жилья из-за комплексного воздействия факторов, отражающихся на психическом здоровье, и социально-экономических аспектов кризиса, включая социальную изоляцию, потерю работы, повышение уровня домашнего и гендерного насилия и другие факторы, влияющие на психологическое состояние. Немаловажно, что об увеличении количества целых семей и пожилых людей, оставшихся без дома, сообщают заинтересованные стороны.

10. Экономические и социальные тяготы, вызванные обусловленным пандемией COVID-19 кризисом, обострили существующее неравенство и породили новые факторы уязвимости, что значительно усилило риски для некоторых маргинализированных групп населения⁶. К ним относятся лица, которые не имеют определенного места жительства уже давно и могут неохотно пользоваться предлагаемыми услугами из-за недоверия к властям, а также в силу усугубившихся проблем с психическим здоровьем и хронического чувства безысходности, требующих постоянного специализированного ухода и лечения. В развивающихся странах, где городские жители с низким уровнем дохода, составляющие большинство населения, как правило, заняты в неформальном секторе экономики, введение режима изоляции и ограничений на передвижение привело к исчезновению многих неформальных возможностей для заработка. Из-за скудости имеющихся у них ресурсов и ограниченного доступа к механизмам социальной защиты многие горожане очень быстро оказались в крайней нищете. Кроме того, отдельные категории населения, такие как женщины и дети, подвергающиеся семейному и гендерному насилию, были вынуждены оставаться в небезопасных

⁴ См. доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень (A/75/148); см. также анализ данных о выселении, проведенный Отделом социальной политики Директората по вопросам занятости, труда и социальным вопросам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), URL: www.oecd.org/els/family/HC3-3-Evictions.pdf.

⁵ См. Suzanne Fitzpatrick and others, *Ending Street Homelessness in Vanguard Cities Across the Globe: An International Comparative Study* (Edinburgh, Heriot Watt University, 2022).

⁶ См. UN-Habitat, *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future* (Nairobi, 2021); см. также United Nations, “COVID-19 pandemic in an urbanizing world”, policy brief, July 2020.

условиях, причем с введением режима изоляции и комендантского часа количество случаев дурного обращения могло возрасти.

III. Существующие стратегии и программы

A. Углубление знаний

11. Несмотря на то, что проблема лиц, не имеющих стабильного жилья или места для проживания, может показаться очевидной в силу своей заметности, особенно в городах, разобраться в глубинных причинах бездомности может быть не так просто.

12. Инвестирование в инструменты и исследования сыграло решающую роль в углублении знаний о проблеме бездомности и способствовало формированию консенсуса о том, что она охватывает широкий спектр разнообразных жизненных ситуаций, с которыми сталкиваются те, кто живет на улице продолжительное время, семьи, недавно оказавшиеся в ситуации перемещения, лица, спасающиеся от домашнего насилия и эксплуатации, и обитатели неформальных поселений, прибывшие в города не так давно. Так, проведенное в Бразилии исследование показало, что 71 процент людей в ситуации бездомности заняты в неформальном секторе, при этом 89 процентов из них не имеют социальных льгот, а 25 процентов — документов, удостоверяющих личность⁷. Результаты этого исследования переломили общественное мнение и послужили толчком к разработке национальной стратегии с учетом выявленных обстоятельств.

13. Научные исследования, знания и опыт органов власти и гражданского общества и обмен примерами передовой практики между городами и странами — все эти факторы в совокупности позволили добиться существенного прогресса, в частности разработать типологии, обеспечивающие общую основу для транснационального обсуждения проблемы бездомности и сбора статистических данных⁸.

14. В то же время по состоянию на март 2021 года только 44 страны мира осуществляли мониторинг данных о бездомности⁹. Кроме того, результаты исследования, проведенного ООН-Хабитат в марте 2022 года, говорят о том, что накопление знаний в различных регионах прогрессирует неравномерно и что в большинстве развивающихся стран данные о бездомности, по крайней мере на уровне национальных правительств, скудны или отсутствуют вовсе. Для получения по-настоящему глобальной картины необходимо составить более полное представление о проблеме бездомности в Центральной и Южной Америке, Африке и Азии.

⁷ Roberta Mélega Cortizo, “National survey on the homeless population in Brazil: giving a face to homelessness and formulation strategies and policies to address homelessness” (доклад, представленный на совещании группы экспертов по доступному жилью и системам социальной защиты для всех для решения проблемы бездомности в Найроби в мае 2019 года). URL: www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/CORTIZO_Roberta_Paper.pdf.

⁸ См., например, Европейскую типологию бездомности и отсутствия доступа к жилью, URL: www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf; набор данных о доступном жилье ОЭСР, URL: www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database, и Глобальную рамочную программу по проблеме бездомности, рассматриваемую в работе Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhane and Suzanne Fitzpatrick, “Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness”, Habitat International, vol. 55 (July 2016).

⁹ См. проект по получению более точных данных (Better Data Project) Института по проблемам глобальной бездомности. URL: <https://ighomelessness.org/global-homeless-data>.

15. Для целей проведения международных сопоставлений на совещании группы экспертов по доступному жилью и системам социальной защиты для решения проблемы бездомности были выработаны рекомендации о разделении людей, которые могут находиться в ситуации бездомности, на четыре категории¹⁰:

- a) люди, живущие на улице или в других открытых пространствах;
- b) люди, проживающие в местах временного или экстренного размещения;
- c) люди, живущие в крайне неудовлетворительных и небезопасных условиях (например в очень стесненных условиях, помещениях, не предназначенных для жилья, и временных строениях);
- d) люди, не имеющие доступа к недорогому жилью (например временно проживающие у друзей или родственников).

В. Региональные различия и факторы влияния

16. В разных регионах проблема бездомности решается и рассматривается по-разному, причем на выбор подхода влияют такие факторы, как масштабы нищеты и неравенства, уровень урбанизации, культурные и религиозные нормы и системы социальной защиты.

17. Эти факторы, нашедшие отражение в законах и практике, могут приводить к неравенству в сфере защиты, в частности в том, что касается семейных, наследственных, имущественных и земельных прав. К примеру, женщины исторически испытывали трудности из-за гендерно мотивированных режимов имущественных отношений, ограничивающих их доступ к земле и жилью. В ходе оценки, проведенной Всемирным банком в Африке¹¹, только 13 процентов женщин сообщили, что единолично владеют землей или жильем, по сравнению с 39 процентами мужчин. Такой же дисбаланс наблюдается и в других географических регионах. Как следствие, в разных странах мужчины и женщины подвержены разным рискам в плане бездомности. Культурные нормы и стереотипы, согласно которым общественные пространства — не место для девочек и женщин, способствуют тому, что во многих обществах проблема женской бездомности имеет скрытое измерение. Это вынуждает женщин делить кров с родственниками или вступать в нежелательные, потенциально эксплуататорские отношения с мужчинами в целях получения жилья.

18. Из 1,6 миллиарда человек, которые, по оценкам, живут в неадекватных условиях, подавляющее большинство проживают в развивающихся странах. С учетом продолжающегося влияния изменения климата, вооруженных конфликтов и общественных волнений, а также глобальной экономической неопределенности, это число, по всей вероятности, продолжит расти. В развивающихся странах стремительные темпы урбанизации, как правило, ведут к «переносу» нищеты из сельской местности в города, где эта проблема зачастую усугубляется из-за неспособности правительств совладать с ее растущими масштабами.

¹⁰ См. материалы совещания группы экспертов по доступному жилью и системам социальной защиты для решения проблемы бездомности. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/final_for_publication_homelessness_egm_proceedings_report_1.pdf.

¹¹ Isis Gaddis, Rahul Suresh Lahoti and Wenjie Li, “Gender gaps in property ownership in Sub-Saharan Africa”, Policy Research Working Paper, No. 8573 (Washington, D.C., World Bank, 2018). URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/939291535658711278/pdf/WPS8573.pdf>.

19. В силу распространенных предрассудков ответственность за проблему бездомности часто возлагается на самих бездомных даже при том, что ее главные причины кроются в политических просчетах и структурной дискриминации¹². Признание этого факта ведет к кардинальным изменениям в плане мер реагирования, что проявляется в переходе от обвинения жертв в их собственной участии к реализации более благоприятных социально-экономических и жилищных программ. Тем не менее отношение к различным подгруппам людей в ситуации бездомности и обращение с ними зачастую разнятся. В некоторых регионах, где проблема бездомности не занимает важного места в повестке дня, основное внимание уделяется детской бездомности, в частности беспризорным детям и детям, живущим в приютах, тогда как другие проявления бездомности находятся на втором плане.

20. Важно отметить, что системы социальной защиты значительно отличаются по уровню финансирования: объем расходов варьируется от небольшого процента валового внутреннего продукта до примерно одной его трети.

С. Различия в принимаемых государствами мерах, государственном управлении и государственных подходах

21. Стратегии, направленные на предотвращение и решение проблемы бездомности, сильно разнятся: от полного или практически полного невмешательства до реализации комплексных программ. Некоторые страны разработали эффективные меры реагирования на потерю жилья в рамках систем гражданской защиты, предусматривающие возможности для экстренного размещения во время таких чрезвычайных ситуаций, как землетрясения. Многие страны решают проблему бездомности в рамках систем социального обеспечения, разрабатывая специальные стратегии, предполагающие участие различных государственных ведомств (например курирующих жилищный сектор, социальные вопросы и здравоохранение), а также местных органов власти, фондов социального обеспечения, национальных правительств и специализированных учреждений. В то время как в одних странах бездомность является предметом законодательного регулирования и определенных обязательств со стороны государства, в других она не охвачена специальными законами. Города в одиночку несут на себе бремя борьбы с бездомностью — в особенности там, где в национальном законодательстве отсутствуют соответствующие положения, — испытывая нехватку ресурсов, необходимых для того, чтобы справиться с масштабами этой проблемы.

22. Территориальные образования различного масштаба, в том числе на местном, региональном и национальном уровнях, имеют разные структуры управления и предоставления услуг. В рамках централизованных подходов ответственность за реализацию национальных стратегий возлагается на местные органы власти, тогда как при децентрализованных подходах они обладают большей автономией в том, что касается решения проблемы бездомности. В то же время координация действий органов власти различного уровня и привлечение заинтересованных сторон, таких как поставщики социальных услуг, учреждения по жилищным вопросам, юридические советники, медицинские организации и, в особенности, лица с опытом бездомности, по-прежнему представляют сложность.

23. Правительства, поручающие координировать действия, предпринимаемые в различных секторах и различными заинтересованными сторонами, одному министерству или специализированному учреждению, добиваются больших

¹² См. материалы совещания группы экспертов (см. сноску 10).

успехов, поскольку они сводят к минимуму дублирование усилий, проводят межсекторальные мероприятия и эффективнее используют государственные ресурсы¹³.

D. Сдвиг в сторону предотвращения

24. Жизненно важную роль в решении проблемы внезапной потери жилья в результате бедствий или конфликтов играют центры экстренного размещения и меры реагирования на чрезвычайные ситуации. Однако в рамках таких мер приоритет отдается краткосрочной поддержке, тогда как долгосрочные жилищные и комплексные потребности людей остаются без внимания. Такой институционализированный уклон в сторону оказания услуг экстренного размещения может привести к тому, что люди окажутся в ловушке системы, не предусматривающей оказания специализированной психосоциальной, юридической и медицинской помощи, необходимой для их интеграции и реабилитации.

25. Все большее распространение получают подходы, в соответствии с которыми бездомность рассматривается как структурная проблема, а не как чрезвычайная социальная ситуация, затрагивающая небольшое число людей, и в рамках которых особое внимание уделяется предотвращению и стратегиям, основанным на соблюдении прав человека.

26. Ключевую роль в предотвращении бездомности играют меры социальной защиты и жилищная политика, в том числе благоустройство трущоб. Программы предотвращения должны быть разносторонними, межсекторальными и четко адаптированными к потребностям целевых групп населения. Цель состоит в том, чтобы устранять как основные структурные причины бездомности, так и специфические риски, имеющие значение в конкретных обстоятельствах.

27. Повышенное внимание предотвращению уделяется как на местном уровне¹⁴, так и в национальных стратегиях.

28. Два важнейших аспекта предотвращения, не нашедшие должного отражения в государственной политике, — это всеобъемлющее предотвращение, направленное на сведение к минимуму риска бездомности за счет реализации социальных стратегий, содействующих включению в жизнь общества всех его членов, в частности благодаря проведению в жизнь политики с акцентом на интересы бедноты, и целевое предотвращение, предполагающее удовлетворение потребностей детей, выходящих из системы патронатного воспитания, людей, покидающих исправительные учреждения, людей, нуждающихся в психиатрической помощи, лиц, содержащихся в специализированных учреждениях, и представителей других групп риска.

¹³ Согласно информации, содержащейся в ответах Норвегии и Финляндии на вопросник, распространенный для целей подготовки настоящего доклада; см. также Eoin O'Sullivan, "Key elements in homelessness strategies to end homelessness by 2030", Discussion Paper (Dublin, European Commission, 2022), URL: https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/10/mlc-homelessness-discussion-paper_final_2022.pdf, и Nicholas Pleace, *Preventing Homelessness: A Review of the International Evidence* (Dublin, Simon Communities of Ireland, 2019), URL: www.researchgate.net/profile/Nicholas-Pleace/publication/332684261_Preventing_Homelessness_A_Review_of_the_International_Evidence/links/5cc323e0299bf12097827bde/Preventing-Homelessness-A-Review-of-the-International-Evidence.pdf.

¹⁴ См. например, <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/homelessness-prevention-in-newcastle-upon-tyne> и <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/sipho>.

29. Во многих государствах до сих пор отсутствует адекватная нормативная и институциональная база для предотвращения выселений, которые часто приводят к бездомности в нарушение международных стандартов в области прав человека. Выселение часто рассматривается как сугубо гражданско-правовой вопрос, при этом риск того, что соответствующие лица могут остаться без крова, не учитывается. Законодательные базы часто содержат носящие ограниченный характер положения о предотвращении выселения, предусматривающие, в частности, продление сроков погашения задолженности по ипотеке или арендной плате или предоставление доступа к социальным и жилищным льготам. В то же время в ряде стран удалось значительно сократить количество выселений, приводящих к бездомности, благодаря работе специальных подразделений, тесно сотрудничающих с судами, органами социальной защиты, а также государственными и частными поставщиками жилья. Кроме того, крайне важно защищать арендаторов, следя за тем, чтобы арендное законодательство обеспечивало достаточную стабильность жилищной ситуации и защиту от расторжения арендных соглашений без заблаговременного уведомления, а также предусматривало другие возможные гарантии¹⁵, такие как принятие норм, ограничивающих повышение арендной платы или практику заключения краткосрочных договоров аренды.

30. Необходимо обеспечивать соблюдение международного запрета на принудительные выселения, в частности не допускать выселений в неформальных поселениях, которые часто осуществляются под предлогом обновления городского жилищного фонда. Снос жилья в связи с расчисткой трущоб часто сопровождается внезапным, порой насильственным выселением людей, которые лишаются крова, имущества, связи со своими сообществами и источников средств к существованию. Стратегические альтернативы принудительному выселению включают взаимодействие с обитателями трущоб и их объединениями в целях обеспечения адекватности альтернативных жилищных решений и их близости к источникам заработка и общинным сетям.

31. Следует также отметить, что предотвращение бездомности может быть эффективным лишь при том условии, что правительства занимаются решением более широких структурных проблем, включая отсутствие подлинно недорогого и адекватного жилья для малообеспеченных домохозяйств. Инвестиции в социальное жилье, принятие эффективных нормативных положений и активное участие государства доказали свою действенность в решении проблем бездомности и экономической недоступности жилья. В некоторых странах число лиц в ситуации бездомности увеличилось после того, как государство стало играть менее заметную роль в жилищном секторе, что привело к сокращению фонда социального жилья, уменьшению объема социальных льгот и ограничению поддержки, оказываемой семьям с низким уровнем дохода. Однако, как следует из ответов государств-членов на вопросник, пример таких стран, как Норвегия и Финляндия, показывает, что снижение масштабов бездомности может быть достигнуто за счет расширения социального жилищного фонда.

Е. Раскрытие потенциала жилищных решений

32. Такие стратегии, как «жилье — прежде всего», были опробованы и прошли оценку, в том числе в растущем количестве стран со средним уровнем дохода за пределами Северной Америки и Западной Европы. Модель, основанная на

¹⁵ См. Fondation Abbé Pierre and FEANTSA, “Seventh overview of housing exclusion in Europe” (Paris and Brussels, 2022). URL: https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2022/Rapport_Europe_GB_2022_V3_Planches_Corrected.pdf.

принципе «жилье — прежде всего», представляет собой комплексный подход, в соответствии с которым приоритет отдается первоочередным потребностям людей в ситуации бездомности в получении постоянного жилья и услуг поддержки, предоставляемых на постоянной основе с учетом конкретных обстоятельств. В рамках этой модели предоставление жилья не обусловлено получением медицинских услуг, соблюдением определенных требований или полным отказом от употребления алкоголя и психоактивных веществ, а право на жилье рассматривается как право человека. Услуги предоставляются многопрофильными бригадами при поддержке специалистов, занимающихся конкретными случаями. Результаты оценки программ, реализуемых в Канаде¹⁶, Чили¹⁷, странах Европы¹⁸ и других странах, свидетельствуют об их эффективности: по прошествии двух лет 80–90 процентов их участников по-прежнему имеют стабильное жилье. Инициативы по принципу «жилье — прежде всего» доказали свою действенность и при работе с людьми, имеющими разносторонние потребности, в том числе в случаях длительного отсутствия жилья, наличия проблем в области психического здоровья и злоупотребления психоактивными веществами. Правительствам рекомендуется разработать общую жилищную стратегию, предусматривающую меры по улучшению ситуации в неформальных поселениях и выделение ресурсов местным органам власти, чтобы дополнить модель, основанную на принципе «жилье — прежде всего», инвестициями в адекватные жилищные решения.

33. Отдельно следует отметить, что при борьбе с бездомностью в развивающихся странах возникают трудности, связанные с масштабами проблемы. Еще один фактор, ограничивающий эффективность проводимых мероприятий, — это упор на организованное предоставление жилья без полного понимания потребностей и приоритетов людей в ситуации бездомности. Хотя доказано, что модернизация некачественного жилья на местах при участии населения более эффективна, во многих странах акцент по-прежнему делается на переселение и строительство жилья по типовым проектам. Многие из этих жилищных проектов оказываются неудачными из-за удаленного расположения, неразвитой инфраструктуры и дополнительного финансового бремени, возлагаемого на домохозяйства с низким уровнем дохода.

34. Устранение коренных причин, ведущих к появлению неформальных поселений, и улучшение условий жизни требуют радикального переосмысления приоритетов в области землепользования. Жилье должно строиться в центральных районах, быть по-настоящему экономически доступным благодаря различным формам собственности и проектироваться таким образом, чтобы повышать уровень благосостояния жильцов. Важно признать, что бездомность и крайняя нехватка жилья часто обусловлены экономическими факторами и отсутствием поддержки для лиц, оказавшихся в нищете. Эффективное предотвращение и решение проблемы бездомности в развивающихся странах включает в себя устранение экономического неравенства, в частности неравенства, с которым сталкиваются женщины и группы населения, оказавшиеся в уязвимом положении,

¹⁶ Canada, *Final Report on the Evaluation of the Homelessness Partnering Strategy* (Ottawa, Employment and Social Development Canada, 2018).

¹⁷ Согласно информации, представленной в 2022 году на шестнадцатой Европейской исследовательской конференции по проблемам бездомности Игнасио Эйссманном, Исабель Лакалье и Фелипе Эстаем в ходе семинара «Государственная поддержка в сфере жилья: анализ первых результатов попытки адаптировать модель «жилье — прежде всего» к чилийским условиям».

¹⁸ Housing Europe Observatory, “Supporting people through Housing First: the experience of social housing providers”, Research Brief (Brussels, 2019).

оказание адресной поддержки и принятие мер к тому, чтобы предоставляемое жилье не усугубляло тяготы живущих в нищете лиц.

Г. Инновационные подходы и отношения сотрудничества

35. Были реализованы и опробованы различные инициативы и новаторские меры, включая создание центров дневного пребывания и передвижных бригад специалистов или добровольцев, целенаправленно оказывающих помощь людям, живущим на улице, в духе сострадания. Эти мероприятия требуют прогрессивных совместных усилий, например обучение сотрудников правоохранительных органов выполнению задач по оказанию помощи людям в ситуации бездомности в дополнение к функциям контроля и охраны общественного порядка. Такие инициативы могут способствовать достижению важных целей в области взаимодействия с населением для укрепления доверия и должны использоваться не в качестве самостоятельных решений, а как часть комплексной стратегии.

36. Также наметился многообещающий сдвиг в сторону привлечения людей в ситуации бездомности к разработке политики и обеспечения подотчетности перед ними. Некоторые примеры можно почерпнуть из ответов государств-членов на вопросник, использованный для подготовки настоящего доклада. Так, в состав Консультативного комитета по вопросам бездомности, рекомендовавшего правительству Канады пересмотреть свою стратегию решения этой проблемы, входили люди, которые сами когда-то были бездомными. В состав Национального жилищного совета Канады, созданного для отслеживания воздействия новой жилищной стратегии, также вошли члены с соответствующим жизненным опытом. В Аргентине принятый недавно Закон № 27654 прямо устанавливает обязанность государства «содействовать осуществлению политических прав [людей в ситуации бездомности] и их участию в планировании, реализации и оценке государственной политики».

37. Кроме того, хотя решения, ориентированные прежде всего на обеспечение бездомных жильем, продемонстрировали свою эффективность, была подчеркнута и решающая роль услуг по оказанию поддержки, призванных разорвать порочный круг нищеты и бездомности, в том числе услуг, касающихся питания, образования, транспорта, здравоохранения, включая охрану психического здоровья, оказания помощи при психологических травмах и ухода за детьми.

38. В настоящее время звучат призывы к усилению систем социальной защиты в связи с бездомностью. В качестве примера можно привести государственные программы безусловного базового дохода, направленные на борьбу с крайней нищетой. Такие программы часто предусматривают набор минимальных стандартов, касающихся доступа к правам и услугам, в особенности в области жилья и здравоохранения¹⁹.

39. Наметились также новые веяния в области социального инвестирования: упор делается на важность предотвращения, а не на немедленное вмешательство, и на экономическую эффективность инвестиций в усилия по предотвращению бездомности и реагированию на эту проблему. Социальные инвестиции такого рода показывают, что выделение ресурсов на предотвращение и решение проблемы бездомности позволяет сэкономить средства в долгосрочной перспективе. Этот подход находит свое отражение в моделях, основанных на принципе

¹⁹ См. Philippe Van Parijs, Yannick Vanderborght, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy* (Massachusetts, Harvard University Press, 2017), и Nick Kerman, "The role of universal basic income in preventing and ending homelessness", *International Journal on Homelessness*, vol. 1, No. 1 (2021).

«жилье — прежде всего». Так, результаты исследования, проведенного организацией «Бельгия: жилье — прежде всего» (Housing First Belgium)²⁰, показали, что после двух лет реализации программы расходы, связанные с оказанием больницы помощи, сократились на 46 процентов, при одновременном значительном уменьшении затрат на размещение (17,80 евро на человека за ночь в рамках программы «Жилье — прежде всего» по сравнению с 55 евро на человека за ночь в домах ночного пребывания). По оценке Министерства социального развития и по делам семьи Чили²¹, программа «Жилье — прежде всего» требует меньшего бюджета, чем традиционные модели бессистемного предоставления услуг и развешивания центров экстренного размещения.

IV. Сохраняющиеся препятствия и проблемы

A. Сохраняющиеся серьезные препятствия для ликвидации бездомности

40. В ходе реализации стратегий и программ, рассмотренных в предыдущем разделе, возникают значительные препятствия. К ним относятся системные факторы, связанные с уровнями бедности, неравенства и распространенности неформальных поселений, нехваткой достаточного жилья, выселением и перемещением населения в результате конфликтов и воздействия изменения климата. Другие препятствия связаны с финансированием, управлением, отсутствием осведомленности о данной проблеме и отношением общества к ней.

41. Препятствия, связанные с отсутствием финансирования, включают в себя:

- a) нехватку ресурсов в секторах услуг по уходу и социального обеспечения;
- b) непрозрачные механизмы финансирования.

42. К числу препятствий, связанных с накоплением, использованием и распространением знаний, относятся:

- a) недостаточность и неполнота знаний и данных, в том числе неоднозначность определений;
- b) отсутствие механизмов документирования передового опыта и обмена им;
- c) низкий процент существующих программ в сфере бездомности, прошедших соответствующую оценку.

43. Препятствия в области управления включают в себя:

- a) недостаточность социальной поддержки, адаптированной к индивидуальным потребностям конкретных лиц;
- b) неэффективную координацию усилий различных заинтересованных сторон и неэффективное привлечение лиц, имеющих опыт бездомности;

²⁰ См. Housing First in Belgium, “It works! Results and invitation to fast track the exit from homelessness”, fact sheet, n.d. URL: www.housingfirstbelgium.be/medias/files/housing-first-belgium-results-en.pdf.

²¹ Institute of Global Homelessness, “Housing First in international contexts: what we’ve learned”, webinar, July 2021. URL: www.youtube.com/watch?v=hJEIw7RGqio.

с) недостаточную координацию действий систем здравоохранения, систем уголовного правосудия, органов опеки и попечительства над несовершеннолетними и учреждений, оказывающих помощь несовершеннолетним, вступающим во взрослую жизнь;

д) неуделение достаточного внимания предотвращению бездомности;

е) ограниченность политической воли и социальной мобилизации.

44. К препятствиям, обусловленным отношением общества к данной проблеме, относятся:

а) неверное определение потребностей конкретных групп риска в том, что касается предотвращения и адаптированных к индивидуальным потребностям услуг поддержки;

б) дискриминация в плане доступа к достаточному жилью, занятости и социальной поддержке;

с) предвзятое отношение к людям в ситуации бездомности и их стигматизация;

д) культурные традиции, препятствующие осуществлению прав человека, включая лишение женщин прав на жилье, землю и собственность;

е) неуделение внимания человеческому достоинству и правам людей в ситуации бездомности.

В. Необходимость подлинно правозащитного подхода к решению проблемы бездомности

45. Бездомность унижает человеческое достоинство, уважение к которому лежит в основе международного права прав человека. Таким образом, в соответствии с правозащитным подходом к проблеме бездомности люди в ситуации бездомности рассматриваются в первую очередь не как люди, нуждающиеся в благотворительности или социальном обеспечении, а как носители прав, которым положена такая же защита их прав, что и любому другому человеку. Будучи носителями обязанностей, правительства должны прилагать меры к тому, чтобы люди в ситуации бездомности могли осуществлять свои права, не подвергаясь дискриминации. В рамках правозащитного подхода подчеркивается, что люди с опытом бездомности должны иметь возможность участвовать в разработке, осуществлении и оценке стратегий, направленных на предотвращение или решение этой проблемы.

46. Хотя не все правительства и поставщики услуг, работающие с лицами в ситуации бездомности, уже приняли подход, основанный на правах человека, в ряде стран эта концепция получает все большее распространение.

47. Правозащитный подход к проблеме бездомности предполагает пересмотр законодательства, нормативных актов и стратегий, которые могут привести к лишению людей без жилья социальных льгот или права голоса.

48. Лица в ситуации бездомности часто становятся жертвами преступлений, таких как кража их имущества, физические нападения и преступления на почве ненависти. Поэтому правозащитный подход должен предусматривать меры по обеспечению равной защиты таких лиц от преступности.

49. Во многих странах остаются в силе устаревшие законы или нормативные акты, предусматривающие уголовную ответственность за связанные с бездомностью действия, необходимые для поддержания жизни. В своей

резолюции 43/14 Совет по правам человека призвал государства-члены декриминализировать бездомность и отменить акты законодательства, такие как законы о бродяжничестве, которые не устраняют коренные причины бездомности и не помогают носителям прав перестать быть бездомными.

50. Некоторые страны и города проделали большую работу, приняв законодательные акты, наделяющие людей в ситуации бездомности правом на получение услуг экстренного размещения или обязывающие местные власти предоставлять определенным лицам, официально признанным «статутными бездомными», доступ к социальному или государственному жилью (в приоритетном порядке). Принятие этих законов стало важным шагом, несмотря на ограничения и проблемы, вызванные, к примеру, исключением из сферы их действия некоторых групп населения или связанные со способностью местных органов власти или поставщиков услуг должным образом реагировать на запросы носителей прав.

51. Еще одним аспектом правозащитного подхода является обеспечение людям в ситуации бездомности доступа к эффективным средствам правовой защиты и правосудию, включая легкодоступные внесудебные механизмы рассмотрения жалоб, а также к официальной системе правосудия, в том числе к бесплатной юридической помощи и консультациям.

С. Необходимость более эффективной оценки программ и распространения информации о накопленном опыте

52. Последующая оценка хода осуществления политических мер и программ, направленных на решение проблемы бездомности, зачастую не проводится, и оптимальные условия для их реализации остаются неизвестными. Странам, которые только начинают проводить в жизнь стратегии и политику в отношении бездомности, следует уделять первоочередное внимание улучшению жилищных условий, в особенности в стремительно растущих городских районах, а не копировать неудачные модели, полагаясь исключительно на предоставление временного жилья. Хотя необходимость в экстренном размещении будет всегда, правительства должны прилагать усилия для предотвращения институционализации такого размещения. Следует сосредоточить внимание на обеспечении доступа к достаточному жилью для всех и на содействии быстрому предоставлению постоянного жилья или благоустройству по месту жительства, избегая систем многоуровневого временного размещения, которые не способствуют стабилизации жилищной ситуации в долгосрочной перспективе.

53. Необходимо получить дополнительную информацию о ситуации в странах Центральной и Южной Америки, Африки и Азии и обмениваться ей, поскольку исторически опыт этих регионов не принимался во внимание при исследовании и обсуждении проблем бездомности.

54. Крайне важно распространять знания, полученные на основе как положительного, так и отрицательного опыта. В ходе оценки программ часто выясняется, что наиболее полную поддержку получают группы населения, оказывать помощь которым легче всего. Странам необходимо сосредоточиться на этой существенной проблеме, а в некоторых случаях — кардинально пересмотреть свою политику.

D. Необходимость совершенствования механизмов многоуровневого управления, включая сотрудничество с организациями гражданского общества и расширение их прав и возможностей

55. Правительства играют важнейшую роль в разработке нормативных актов и политики, которые регулируют доступ к земле и жилью и могут как способствовать, так и препятствовать усилиям по решению проблемы бездомности среди городской бедноты. Однако отсутствие эффективных стратегий инклюзивного развития часто ведет к неравенству в плане доступа к земле для жилищного строительства, в особенности в развивающихся странах, что усугубляет проблему бездомности. Более того, низкий общий уровень социальных расходов в некоторых регионах²² свидетельствует о том, что для улучшения положения сделать предстоит еще многое.

56. В такой ситуации у различных субъектов имеется возможность давать обещания о предоставлении земли, жилья, услуг или помощи с благоустройством поселений в обмен на поддержку, хотя эти обещания не всегда выполняются. Обнадеживающим примером решения этой проблемы является деятельность Тайского института развития общественных организаций²³. Применяемый Институтом инклюзивный подход предусматривает создание городских комитетов для проведения переговоров о предоставлении земельных участков и содействия благоустройству неформальных жилых кварталов, что позволило обеспечить жильем приблизительно 104 000 семей из числа городской бедноты в более чем 300 городах.

57. Организации гражданского общества, религиозные учреждения и общественные группы часто играют важную роль в оказании поддержки людям в ситуации бездомности и крайней изоляции, уделяя первостепенное внимание медицинскому обслуживанию, питанию и помощи в достижении экономической стабильности. Правительствам следует признать эти организации в качестве партнеров, поскольку они предоставляют жизненно необходимые ресурсы и поддержку, помогая бездомным вновь обрести доверие и постепенно улучшить свое положение. К примеру, недавно при поддержке кенийского объединения обитателей трущоб «Союз поселенцев» (Muungano wa Wanavijiji) члены общины Матаре создали систему физических адресов, что может способствовать планированию будущих инвестиций, содействовать признанию, сбору данных и представлению отчетности, а также облегчать доступ к услугам и объектам инфраструктуры, справедливое распределение помощи и другие усилия²⁴.

²² См. Economic and Social Commission for Western Asia, "Social expenditure monitor for Arab States: toward making public budgets more equitable, efficient and effective to achieve the SDGs", 24 November 2022.

²³ См. Diana Mitlin, "The contribution of reform coalitions to inclusion and equity: lessons from urban social movements", in *Area Development and Policy*, vol. 8, No. 1 (December 2022).

²⁴ См. Alice Sverdlík and others, *Towards a comparative understanding of community-led and collaborative responses to Covid-19 in Kampala, Mogadishu and Nairobi*, Working Paper 5 (Manchester, African Cities Research Consortium, 2022).

V. Проблемы, с которыми сталкиваются социально незащищенные группы населения

58. Пандемия COVID-19 и ее последствия усугубили проблему бездомности и обострили неравенство среди социально незащищенных групп населения и лиц, находящихся в уязвимом положении.

A. Коренные народы и расовые или этнические меньшинства

59. В мире насчитывается более 476 миллионов представителей коренных народов, проживающих в 90 странах²⁵. Еще до начала пандемии COVID-19 нищета и дискриминационные практики, включая подавление идентичности и культурное угнетение, вели к формированию дополнительных факторов уязвимости, связанных с их бездомностью. Когда представители коренных народов переселяются в города, они часто составляют несоразмерно большую долю бездомного населения. Системные барьеры и предрассудки закреплены во многих нормативных документах управлений жилищного хозяйства, в силу чего такие лица регулярно исключаются из сферы действия стратегий и программ предоставления государственного жилья. Различные исследования показали, что многие услуги, предназначенные для лишенных крова представителей коренных народов, редко отвечают их потребностям, а доступ к услугам часто требует соблюдения обременительных формальностей, таких как предоставление сведений об уровне образования, праве собственности на земельный участок, расовой принадлежности и истории трудоустройства. В тех случаях, когда жилье предоставляется, это, как правило, делается таким образом, что это усиливает институционализацию и сегрегацию, что ведет к дальнейшей маргинализации коренных народов²⁶.

60. Этнические и расовые предрассудки также могут быть причиной бездомности среди меньшинств. Так, представители народа рома по-прежнему страдают от дискриминации и расизма, в том числе в плане получения доступа к достаточному жилью, а во многих европейских странах мигранты-рома подвергаются принудительному выселению со стороны местных властей²⁷. Аналогичным образом, в Соединенных Штатах Америки среди людей в ситуации бездомности по-прежнему значительно преобладают афроамериканцы и представители коренных народов (включая коренных американцев и уроженцев тихоокеанских островов). Хотя афроамериканцы составляют всего 12 процентов от общей численности населения, на их долю приходится 39 процентов людей в ситуации бездомности. Точно также, хотя на долю американских индейцев и коренных жителей Аляски, островов Тихого океана и Гавайских островов приходится лишь один процент всего населения, среди людей в ситуации бездомности их доля — 5 процентов²⁸.

61. Представители коренных народов, живущие в состоянии бездомности, подвержены более высокому риску преждевременной заболеваемости и смертности. Кроме того, они чаще становятся жертвами насилия и подвергаются уголовному преследованию со стороны властей. В большинстве случаев их доступ к связанным с правосудием механизмам правовой защиты и возмещения вреда,

²⁵ См. <https://www.un.org/ru/observances/indigenous-day/background>.

²⁶ См. A/74/183.

²⁷ См. www.ohchr.org/en/minorities/advancing-roma-inclusion.

²⁸ См. Meghan Henry and others, *2020 Annual Homeless Assessment Report to Congress*, United States Department of Housing and Urban Development (Washington, D.C., 2021).

причиненного в результате нарушений, ограничен, и с ними редко советуется при принятии решений в области жилищной политики²⁹.

В. Пожилые люди

62. По прогнозам, в период с 2022 по 2050 год мировая численность пожилых людей в возрасте 65 лет и старше удвоится с 783 миллионов до 1,6 миллиарда человек³⁰. По мере увеличения продолжительности жизни пожилых людей во всем мире растет спрос на доступное медицинское обслуживание и подходящее жилье. Потеря жилья, растущая стоимость жизни, отсутствие возможностей для трудоустройства в целях получения дохода и проблемы со здоровьем — все эти факторы вместе взятые делают бездомность катастрофической проблемой для пожилых людей.

63. Пожилые люди в ситуации бездомности составляют неоднородную группу, представители которой различаются по своим потребностям и положению. В то время как одни оказываются бездомными в результате внезапных событий, таких как смерть супруга, болезнь, инвалидность или потеря дохода, другие могут пребывать в состоянии бездомности длительное время из-за нищеты, безработицы или отсутствия стабильного заработка. Чем бы ни была вызвана бездомность, она еще сильнее ограничивает самостоятельность и независимость лиц старшего возраста. В развитых странах пожилые люди в ситуации бездомности могут иметь доступ к специализированным учреждениям, но не к необходимым услугам сопровождаемого проживания, способствующим их независимости. В странах со слабой системой социальной защиты лишенные жилья люди старшего возраста сталкиваются с суровой реальностью, в которой получить доступ к основным услугам, таким как снабжение продуктами питания, водоснабжение и санитария, может быть сложно или невозможно. Как бы то ни было, пожилые люди в ситуации бездомности более подвержены насилию, пренебрежительному обращению и надругательствам, что может пагубно сказываться на их физическом и психическом здоровье³¹.

С. Инвалиды

64. По оценкам, 16 процентов населения Земли, или 1,3 миллиарда человек имеют серьезную форму инвалидности. Инвалиды составляют несоразмерно высокую долю среди людей в ситуации бездомности, и многие, например дети — беженцы с инвалидностью находятся в уязвимом положении в силу усугубляющих друг друга факторов³². Бездомность в сочетании с инвалидностью может ухудшать последствия стигматизации и дискриминации, существенно ограничивая возможности для самостоятельной и достойной жизни, что противоречит статье 28 Конвенции о правах инвалидов, в которой говорится о праве на достаточное жилище и социальную защиту. Многие инвалиды остаются вне поля зрения и регулярно исключаются из жилищных проектов и связанных с ними программ.

²⁹ См. A/76/202.

³⁰ См. [https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/2_Population/WPP2022_POP_F03_1_POPULATION_SELECT_AGE_GROUPS_BOTH_SEXE_S.xlsx](https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/2_Population/WPP2022_POP_F03_1_POPULATION_SELECT_AGE_GROUPS_BOTH_SEXE_S.xlsx).

³¹ См. <https://generations.asaging.org/homelessness-older-adults-poverty-health>.

³² World Health Organization, *Global Report on Health Equity for Persons with Disabilities* (Geneva, 2022).

65. Как правило, доступ лиц с инвалидностью к образованию и официальному трудоустройству более ограничен, а их показатели здоровья хуже, чем у населения в целом. Кроме того, в условиях старения населения доля инвалидов растет. В результате лица с инвалидностью подвергаются большему риску оказаться в бедственных условиях и нищете. Как и представители других слоев населения, находящихся в неблагоприятном положении, инвалиды часто оказываются обойдены вниманием из-за дискриминации и притеснений по признаку инвалидности даже при наличии государственного жилья для людей, лишенных жилья. Во многих исследованиях отмечается, что если жилье для инвалидов и имеется, то оно, как правило, уступает по качеству жилью для других групп населения. Кроме того, наличие инвалидности может мешать получению людьми в ситуации бездомности предоставляемых услуг из-за отсутствия доступной информации, в результате чего многие из них не охвачены государственными жилищными программами³³.

66. Без необходимой поддержки лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями непреднамеренно исключаются из связанных с жильем мероприятий. В силу исторически сложившейся тенденции к содержанию инвалидов в специализированных учреждениях и отсутствия у них доступа к системам социальной защиты такие лица особенно подвержены риску бездомности и лишения свободы. Ряд стран, таких как Азербайджан, Беларусь, Дания, Катар, Коста-Рика, Молдова, Северная Македония, Эстония и Япония, уделяют первоочередное внимание расширению доступа лиц с инвалидностью к достаточному жилью в рамках инициатив, осуществляемых под руководством правительства³⁴.

D. Молодежь и дети

67. Проблема молодежной бездомности часто остается незамеченной и может ускользнуть от внимания политиков и населения в целом³⁵. Бездомность среди молодежи продолжает вызывать озабоченность во всем мире³⁶. Дети и подростки, живущие или работающие на улице, как с семьей, так и без семьи, встречаются в крупных городах по всему миру, в особенности в густонаселенных центрах городской жизни³⁷.

68. Согласно участникам соответствующих опросов, главной причиной молодежной бездомности является бедственное положение семьи. К тому же некоторые группы подвержены большему риску, в частности: молодые люди, отвергнутые свои семьями, живущие в нищете и терпящие лишения молодые люди из

³³ UN-Habitat, “*The right to adequate housing for persons with disabilities living in cities: towards inclusive cities*” (Nairobi, UN-Habitat, 2015).

³⁴ См. добровольные национальные обзоры за 2020, 2021 и 2022 годы, URL: <https://hlpf.un.org/countries>.

³⁵ См. Robbie Stakelum and Miriam Matthiessen, “Youth homelessness in Generation Covid19”, research paper, FEANTSA, n.d., см. <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/64941298/Youth%2520Homelessness%2520in%2520Generation%2520Covid19%252026-05%2520final.pdf/ac5351f2-8b03-4283-251c-4f8c4e11230c>; см. также www.actionforchildren.org.uk/blog/what-is-the-extent-of-youth-homelessness-in-the-uk/.

³⁶ Lonnie Embleton and others, “Causes of child and youth homelessness in developed and developing countries: a systematic review and meta-analysis” *JAMA Pediatrics*, vol. 170, No. 5 (May 2016), pp. 435–444.

³⁷ См. Bangladesh Bureau of Statistics and United Nations Children’s Fund (UNICEF), *Survey on Street Children 2022: Survey Findings Report* (Dhaka, Bangladesh, UNICEF, 2023); см. также www.mandelarhodes.org/news-impact/yam/under-the-bridge-the-invisible-lives-of-street-children.

числа этнических, расовых или гендерных меньшинств и молодые просители убежища и беженцы, которые могут оказаться в ситуации, когда им некуда идти³⁸.

69. Молодые люди, живущие на улице, ежедневно испытывают трудности с удовлетворением основных потребностей. Кроме того, они сталкиваются с препятствиями, касающимися их участия в общественно-политической жизни и их сексуального и репродуктивного здоровья. В большинстве случаев, оказавшись в таком положении, молодые люди вынуждены прервать свое обучение, что ограничивает их возможности в плане трудоустройства и получения достойного заработка. Так, в Дакке, Бангладеш, трое из четырех беспризорников не умеют ни читать, ни писать³⁹. Молодые люди, оказавшиеся без жилья, подвергаются большому риску недоедания, проблем со здоровьем, насилия и эксплуатации, а также склонны к участию в незаконной деятельности. В итоге они, как правило, начинают употреблять психоактивные вещества и становятся жертвами принудительного труда, торговли людьми или сексуальной эксплуатации, что делает их более подверженными заражению инфекциями, передаваемыми половым путем, подростковой беременности и преждевременной смерти⁴⁰.

70. К числу главных проблем, затрудняющих решение проблемы молодежной бездомности, относится отсутствие комплексных услуг, способствующих реинтеграции и реабилитации. Такие услуги, когда они доступны, позволяют молодым людям, покидающим учреждения ювенальной юстиции или специализированные учреждения иного рода, получать психологическую помощь, в том числе поддержку в области охраны психического здоровья и психосоциальную поддержку, которые имеют решающее значение для их роста и развития.

71. Политика и стратегии борьбы с бездомностью часто не учитывают потребности молодых взрослых. Решение проблемы молодежной бездомности можно было бы начать с реализации целевых жилищных инициатив, таких как реализуемые в ряде стран, включая Папуа — Новую Гвинею и Словению, программы, позволяющие приобрести жилье на льготных условиях, и программы по благоустройству трущоб, инициированные Индией, Кенией, Либерией, Малави и Пакистаном⁴¹.

Е. Мигранты, лица, перемещенные внутри страны, и беженцы

72. Пандемия COVID-19 существенно сказалась на мобильности населения, в результате чего к середине 2020 года число международных мигрантов, по оценкам, оказалось на 2 миллиона меньше ожидаемого, то есть темпы прироста составили на 27 процентов меньше прогнозов на период с июля 2019 по июнь 2020 года. Кроме того, в результате пандемии миллионы мигрантов и перемещенных лиц оказались в более уязвимом положении⁴².

73. К концу 2022 года 108,4 миллиона человек были вынуждены покинуть свои дома и оказались в положении беженцев, просителей убежища или лиц, перемещенных внутри страны, при этом подавляющее большинство из них были

³⁸ См. Lonnie Embleton and others, 2016.

³⁹ См. Bangladesh Bureau of Statistics and UNICEF, 2023.

⁴⁰ См. Lonnie Embleton and others, 2016.

⁴¹ См. добровольные национальные обзоры за 2019, 2020 и 2022 годы, URL: <https://hlpf.un.org/countries>.

⁴² См. *International Migration 2020 Highlights* (United Nations publication, 2020).

выходцами из стран, затронутых конфликтами⁴³. Другой причиной перемещения населения и потери жилья были климатические явления: от засух до циклонов. Прогнозируется, что в связи с изменением климата эта тенденция будет усиливаться. Хотя часть перемещенных лиц размещается в лагерях и временных сооружениях, по оценкам, 70 процентов из них оказываются за пределами таких лагерей, нередко перебираясь в города в поисках экономических и социальных возможностей. Зачастую они живут в перенаселенных, неблагополучных районах, где подвергаются опасности, не имея доступа к достаточному жилью, инфраструктуре, работе или основным услугам. Лагеря беженцев, изначально предназначенные для их временного размещения, часто превращаются в постоянные неформальные поселения без надлежащего жилья и условий для жизни.

74. В силу различных социально-экономических и системных факторов мигранты в большей степени подвержены риску бездомности. Некоторые из этих факторов связаны с языковым барьером, ограниченностью социальных связей, незнанием специфики местных жилищных систем и дискриминацией. Кроме того, мигранты могут испытывать сложности с получением стабильной работы и доступного жилья, что лишь усугубляет их уязвимость, особенно в случае мигрантов, находящихся в принимающей стране нелегально. В ряде стран были инициированы программы, ориентированные на лиц в процессе перемещения, в том числе программы по обеспечению надлежащих жилищных условий для трудящихся-мигрантов в Малайзии и по содействию строительству жилья для палестинских беженцев в Иордании⁴⁴.

VI. Показатели доступа к жилью для всех

75. Жилищная политика оказывает существенное влияние на уровень бездомности, что свидетельствует о том, что обеспечение доступа к достаточному жилью представляет собой структурную задачу. Углубление знаний о затрагиваемых группах населения и об эффективности предлагаемых решений имеет большое значение для принятия мер с учетом конкретных обстоятельств. Кроме того, эти сведения необходимы для эффективного управления городским хозяйством, поэтому крайне важно установить обязательства по их сбору.

76. Статистические данные о бездомности могут быть получены из различных источников, включая:

- a) регулярные ночные обходы для установления числа людей без крова;
- b) национальные переписи населения, в ходе которых переписчики уделяют особое внимание проблеме бездомности;
- c) общие демографические обследования, включающие вопросы для выявления лиц, которые в то или иное время находились в состоянии бездомности, и для отслеживания отношения населения к людям, находящимся или ранее находившимся в ситуации бездомности;
- d) данные об оказании услуг, позволяющие получить представление об их использовании затрагиваемыми лицами и о том, как эти лица оценивают оказанные им услуги;

⁴³ См. United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “Global trends: forced displacement in 2022” (2022), URL: www.unhcr.org/global-trends-report-2022.

⁴⁴ См. добровольные национальные обзоры за 2021 и 2022 годы, URL: <https://hlpf.un.org/countries>.

е) административную документацию для оценки охвата услугами по социальному уходу и медицинскими услугами, включая количество видов предлагаемых услуг и показатели их использования, а также бюджетные данные.

77. При подготовке показателей и данных по жилищному сектору крайне важно дезагрегировать данные (например по возрасту, расе, полу, сексуальной ориентации, составу домохозяйства, национальности, этнической принадлежности, принадлежности к коренным народам или меньшинствам, наличию инвалидности и состоянию здоровья, миграционному статусу или другим соответствующим характеристикам), особенно применительно к группам населения, находящимся в уязвимом положении. В идеале статистические системы⁴⁵ должны разрабатываться на местном уровне при поддержке национальных статистических служб или международных организаций, а также организаций гражданского общества и людей с соответствующим жизненным опытом. Для обеспечения достоверной информации на всех уровнях Статистическая комиссия может сыграть определенную роль в распространении информации о наиболее актуальных процедурах, включая руководство по дезагрегированию данных.

78. Рекомендуется использовать следующие показатели, касающиеся доступа к достаточному жилью:

- а) доля социального жилья в общем жилищном фонде;
- б) отношение медианных годовых жилищных расходов к медианному годовому доходу домохозяйства в разбивке по соответствующим группам и уровням дохода;
- в) доля населения, проживающего в домохозяйствах, в которых совокупные жилищные расходы (после вычета жилищных субсидий) составляют более 30 процентов от располагаемого дохода (после вычета жилищных субсидий);
- г) доля жилищных субсидий в общем объеме социальных выплат;
- д) уровень выселений в разбивке по соответствующим группам;
- е) доля совокупного взрослого населения, обладающего гарантированными земельными правами, которые подтверждены признанными законом документами, и считающего свои права на землю гарантированными, в разбивке по соответствующим группам и по формам землевладения;
- ж) доля государственных расходов на обеспечение санитарного обслуживания, водоснабжения, электроснабжения и транспортной и пешеходной доступности жилья, а также на поддержание работы соответствующих служб;
- з) количество и тип жалоб на дискриминацию в жилищной сфере (например по признаку инвалидности, пола, типа семьи, страны происхождения), зарегистрированных учреждениями и организациями по борьбе с дискриминацией, а также статус и результаты рассмотрения жалобы.

⁴⁵ См. Ian Thomas and Peter Mackie, "The principles of an ideal homelessness administrative data system: lessons from global practice", *European Journal of Homelessness*, vol. 14, No. 3 (November 2020). URL: www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2021/EJH_14-3/EJH_14-3_A3_web2.pdf.

VII. Показатели социальной защиты для предотвращения бездомности

79. Системы социальной защиты, в том числе обеспечивающие минимальный уровень такой защиты, помогают предотвращать бездомность, снижая риск нищеты и улучшая доступ к услугам образования и здравоохранения, а также к достойной работе. Кроме того, социальная защита способствует сокращению неравенства, в том числе гендерного. Хорошо продуманная и финансируемая система социальной защиты может смягчать последствия потрясений и стандартных жизненных ситуаций, обеспечивая гарантированный доход для детей, лиц активного возраста и пожилых людей⁴⁶. В этой связи для содействия мониторингу и выявлению стратегий по решению проблемы бездомности в интересах групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, предлагаются следующие показатели социальной защиты⁴⁷, для которых необходимы данные о количестве людей в ситуации бездомности:

а) доля лиц в ситуации бездомности, охваченных по меньшей мере одной из программ социальной защиты, предусматривающих выплату денежного пособия;

б) доля лиц в ситуации бездомности в разбивке по полу и широким возрастным группам, охваченных по меньшей мере одной из программ социальной защиты, предусматривающих выплату денежного пособия;

в) доля лиц в ситуации бездомности в разбивке по принадлежности к коренным народам или меньшинствам, охваченных по меньшей мере одной из программ социальной защиты, предусматривающих выплату денежного пособия;

г) доля мигрантов или беженцев в ситуации бездомности, охваченных по меньшей мере одной из программ социальной защиты, предусматривающих выплату денежного пособия;

е) доля людей с инвалидностью в ситуации бездомности, получающих денежные пособия по инвалидности;

ф) доля мер социальной защиты, предусматривающих предоставление жилищной субсидии.

80. Доступ к услугам социальной защиты особенно затруднен для лиц, находящихся в ситуации бездомности, ввиду отсутствия у них документов, удостоверяющих личность. Процедуры получения пособий по социальному обеспечению предполагают наличие у заявителей места жительства, что лишь усложняет эту проблему. Для ее решения необходимо разработать специальные программы, позволяющие людям в ситуации бездомности получать доступ к пособиям по социальному обеспечению и соответствующим услугам.

⁴⁶ See International Labour Office, “Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing”, Social Protection Spotlight Brief (Geneva, February 2022). Available at www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_757570.pdf.

⁴⁷ Адаптированы на основе Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) Международной организации труда.

VIII. Выводы и рекомендации

81. Бездомность представляет собой сложную межсекторальную проблему, которая иллюстрирует стоящие перед правительствами трудности в области защиты, соблюдения и реализации прав человека групп населения, находящихся в уязвимом положении. Бездомность — это явление глобального масштаба, которое выходит за рамки экономических систем и систем управления и требует применения более комплексных подходов. Этому способствуют такие факторы, как видоизменяющееся неравенство, несправедливое распределение ресурсов, изменение динамики семейных отношений и превращение жилья в объект коммерческих отношений. Лица, оставшиеся без жилья, часто сталкиваются со стигматизацией, дискриминацией и социальной изоляцией. Зачастую проблеме бездомности не уделяется должного внимания в политике и законодательстве, и отсутствие эффективных механизмов оценки и документирования препятствует принятию надлежащих мер. О маргинализированном положении людей в ситуации бездомности свидетельствует тот факт, что в рамках целей в области устойчивого развития не было сформулировано соответствующих задач. Решение проблемы бездомности требует безотлагательных коллективных усилий со стороны правительств, гражданского общества и международных организаций по содействию реализации инклюзивных стратегий, справедливому распределению ресурсов и созданию комплексных систем поддержки нуждающихся.

82. В связи с этим государствам-членам рекомендуется:

а) повысить эффективность сбора и использования данных за счет разработки всеобъемлющего определения бездомности в соответствии с принятыми в Организации Объединенных Наций категориями, упомянутыми в резолюции 76/133 Генеральной Ассамблеи и резолюции 2020/7 Экономического и Социального Совета, включая категории, которые охватывают лиц, живущих на улице, в местах временного размещения или в приютах, а также лиц, живущих в крайне неудовлетворительных жилищных условиях. К разработке методов переписи и критериев дезагрегирования следует привлекать соответствующие заинтересованные стороны, в том числе лиц с опытом бездомности. Необходимо на регулярной основе собирать дезагрегированные данные о бездомности, охватывающие крупные города, сельские районы и населенные пункты различного размера, и поддерживать усилия по накоплению знаний, осуществляемые под руководством общин, в том числе регулярно проводить опросы для отслеживания общественного мнения о бездомных и их подверженности преступлениям на почве ненависти, кражам, физическим нападениям, торговле людьми, сексуальной и трудовой эксплуатации, а также для оценки потенциального уровня изоляции и дискриминации в том, что касается доступа к жилью, медицинскому обслуживанию, пособиям по социальному обеспечению, образованию и трудоустройству. Государства-члены должны представлять публичную отчетность о бездомности, в том числе доклады о данных и тенденциях;

б) усилить политику и стратегии путем четкого признания решения проблемы бездомности приоритетной задачей в рамках разработки систем и минимальных уровней социальной защиты. Это предполагает инвестирование в обеспечение всеобщей социальной защиты, позволяющей всем лицам, в том числе группам населения, которые находятся в уязвимом или неблагоприятном положении, таким как представители коренных народов и других меньшинств, пожилые люди, инвалиды, дети, молодые люди, мигранты и лица, перемещенные внутри страны, справляться с рисками, которым они подвержены на протяжении всей жизни, а также не допускать их обнищания и бездомности;

с) активизировать сотрудничество на местном и международном уровне за счет укрепления связей и координации между партнерами (в различных секторах, с местными органами власти и с организациями гражданского общества) для разработки стратегий и реализации программ, а также для учета межсекторального характера проблемы бездомности и устранения недоработок. Необходимо обеспечить участие различных заинтересованных сторон, включая людей с соответствующим жизненным опытом, исследователей, организации гражданского общества и органы власти различного уровня, в разработке политики, бюджетных процессах, реализации программ и проведении их оценки с использованием существующих методов и на основе положений законодательства;

д) инвестировать в масштабные жилищные стратегии, направленные на обеспечение достаточным и недорогим жильем всего населения, независимо от уровня дохода. Разработчикам стратегий следует решить вопрос о справедливом распределении жилья и рассмотреть возможность расширения фонда субсидированного, социального или государственного жилья, которое было бы недорогим и доступным для лиц, рискующих столкнуться или уже столкнувшихся с проблемой бездомности. Кроме того, службы экстренного размещения, предоставляющие места для краткосрочного проживания, должны либо обеспечивать возможность их постепенного благоустройства, чтобы со временем жильцы обрели достойное постоянное жилье, либо предусматривать пути своевременного переселения лиц в постоянное жилье без продления временных решений;

е) осуществлять основанные на активном участии населения программы благоустройства трущоб и неформальных поселений с крайне неудовлетворительными жилищными условиями в целях улучшения условий проживания, защищенности имущественных прав и доступа к основным услугам. Крайне важно содействовать землепользованию, учитывающему интересы бедноты и способствующему осуществлению преобразований для достижения гендерного равенства, и обеспечить приоритетный доступ для находящихся в неблагоприятном положении групп населения, и ввести четкие ограничения на выселение при соблюдении надлежащих процессуальных норм в отношении затронутых лиц;

ф) разработать комплексную национальную стратегию по предотвращению и решению проблемы бездомности во всех ее аспектах. Эта стратегия должна постоянно оцениваться и совершенствоваться с помощью многосторонних механизмов независимой экспертной оценки с участием экспертов из государственных ведомств, служб социального обеспечения, служб здравоохранения, поставщиков жилья, представителей гражданского общества и людей с соответствующим жизненным опытом. Кроме того, необходимо проанализировать законодательство, нормативные акты и стратегии, которые могут приводить к дискриминационным результатам, и предпринять шаги по отмене или изменению законов, предусматривающих наказание или уголовную ответственность за бездомность и за выполнение в общественных местах таких необходимых действий, как сон, попрошайничество, прием пищи и поддержание личной гигиены;

г) уделять особое внимание роли юридических служб и судебной системы в решении проблемы бездомности как нарушения прав человека. Кроме того, государства-члены должны обеспечивать доступ к эффективным средствам правовой защиты и правосудию, включая доступные внесудебные механизмы рассмотрения жалоб, а также предоставлять бесплатную юридическую помощь и консультации для обеспечения недискриминационного доступа к официальной системе отправления правосудия.

83. Для усиления мер глобального реагирования на проблему бездомности системе Организации Объединенных Наций рекомендуется:

а) поставить глобальную задачу по ликвидации бездомности, согласующуюся с целями в области устойчивого развития, создать всеобъемлющую глобальную информационную панель в рамках открытой платформы, предусмотренной проектом резолюции Ассамблеи ООН-Хабитат о достаточном жилище для всех⁴⁸, одобренном государствами-членами в ходе второй сессии Ассамблеи в июне 2023 года, и представлять полугодовые доклады Генеральной Ассамблее. Основное внимание в этих докладах должно уделяться стратегиям, передовому опыту и политике по предотвращению и решению проблемы бездомности, а также тенденциям, методологическим аспектам сбора данных и мерам по обеспечению равного доступа к жилью, услугам здравоохранения, социальной защите, водоснабжению и санитарии, образованию и занятости для людей в ситуации бездомности;

б) задействовать межправительственную рабочую группу по жилью, предусмотренную в соответствии с резолюцией Ассамблеи Хабитат Организации Объединенных Наций о достаточном жилье для всех, для содействия выполнению рекомендаций, изложенных в настоящем докладе, в целях ликвидации бездомности.

⁴⁸ HSP/HA.2/L.10.