



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 August 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 73(b) первоначального перечня вопросов*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Достаточное жилище как компонент права на достаточный жизненный уровень и право на недискриминацию в этом контексте

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте, Лейлани Фархи, представленный в соответствии с резолюциями [15/8](#) и [34/9](#) Совета по правам человека.

* [A/72/50](#).



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

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает право инвалидов на жилище. Она делает обзор разнообразных жилищных проблем, с которыми сталкиваются инвалиды, — от содержания в специализированных учреждениях закрытого типа, бездомности и крайне неудовлетворительных жилищных условий до предрассудков и социальной изоляции, — связанных с широким кругом расстройств, включая психосоциальные, физические, сенсорные и умственные, а также мнимые. Она задается вопросом, почему эти широкомасштабные нарушения прав человека не получают приоритетного внимания со стороны государств и международного сообщества.

Специальный докладчик исследует потенциал утвержденной в Конвенции по правам инвалидов «парадигмы прав инвалидов» вдохнуть новую жизнь в право на достаточное жилище. Она освещает фундаментальные принципы подхода к инвалидности с учетом прав человека: достоинство, фактическое равенство, доступность и участие, а также первоочередное обязательство осуществления права на жилище в максимальных пределах имеющихся ресурсов, и соотносит их с ключевыми элементами права на достаточное жилище. Она размышляет о том, каким образом инвалиды могут более эффективно отстаивать свое право на жилище, в том числе в судах и трибуналах, и рассматривает несколько действенных стратегий и законодательных инициатив, необходимых для осуществления этого права.

В заключение доклада она выносит ключевые рекомендации, призванные подчеркнуть преобразовательный потенциал парадигмы прав инвалидов и необходимость ее более широкого применения в целях осуществления права инвалидов на жилище в соответствии с обязательствами Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Подход к вопросам инвалидности с учетом прав человека и право на достаточное жилище	4
II. Реалии жилищной сферы, с которыми сталкиваются инвалиды	6
A. Проблемы статистики.	6
B. С чем сталкиваются инвалиды при решении жилищных вопросов	7
III. Основные принципы подхода к вопросам инвалидности с учетом прав человека.	12
IV. Ключевые компоненты достаточного жилища	17
V. Как инвалиду реализовать свое право на жилище	19
VI. Законодательство, политика и стратегии, регулирующие решение жилищных вопросов для инвалидов	21
VII. Выводы и рекомендации.	24

I. Подход к вопросам инвалидности с учетом прав человека и право на достаточное жилище¹

1. Основным фактором в обеспечении достоинства, самостоятельности, участия, социальной интеграции, равенства и уважения к многообразию для инвалидов является возможность самостоятельно решать, где и с кем жить, участвовать в общественной жизни и иметь доступ к достаточному и удобному для себя жилищу. Неотделимость и взаимозависимость права на достаточное жилище от остальных прав человека — краеугольный камень жизненного опыта инвалидов. Доступ к безопасному и защищенному жилищу, оснащенному удобным санузлом и водопроводом, и участие в жизни социума с доступом к различным службам и другим формам поддержки зачастую является для инвалида вопросом жизни и смерти, защищенности и насилия, чувства принадлежности и полной изоляции. Тем не менее право на достаточное жилище зачастую не оговаривается в инициативах по защите прав инвалидов. Крайне важно, чтобы право на достаточное жилище заняло такое же центральное место в контексте осуществления прав инвалидов, какое занимает в их жизни жилищный вопрос.

2. По мнению Специального докладчика, право инвалидов на достаточное жилище надлежит рассматривать в контексте многолетнего диалога по вопросам норм законов и комментариев к ним, гарантированного Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и нормами прав инвалидов, утвержденными в Конвенции о правах инвалидов. Под правом на жилище, закрепленным в статье 11 Международного пакта, понимается нечто гораздо большее, чем право на физический кров. Под ним понимается право на защищенную, мирную и достойную жизнь. Право на жилище неразрывно связано с правами на жизнь и недискриминацию, со свободой выбора места жительства, а также с правами на свободу убеждений и ассоциаций и на участие в принятии государственных решений. Оно предусматривает гарантии пользования жильем, наличие коммунальных услуг, материалов, санитарно-технических объектов и инфраструктуры, ценовую приемлемость, пригодность для проживания, физическую доступность, подходящее расположение и культурную приемлемость². Эти ключевые компоненты права на жилище имеют особый смысл для инвалидов и являются основанием ряда обязательств государств и других действующих лиц.

3. В то же время право на достаточное жилище должно включать в себя преобразовательное понимание вопроса прав инвалидов, заключенное в Конвенции о правах инвалидов. «Парадигма прав инвалида» представляет собой «кардинальные изменения в понимании прав человека»³. Она наполняет новым смыслом концепции взаимозависимости и неделимости прав, в частности в контексте права на достойную жизнь в собственном доме и в обществе. Она отвергает благотворительный и медицинский подходы к инвалидности, при-

¹ Специальный докладчик выражает благодарность за все предоставленные для работы над настоящим докладом материалы, в частности полученные от Специального докладчика по правам инвалидов, советника по правам инвалидов Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и участников консультации экспертов, проходившей в Женеве 23 июня 2017 года. Она также благодарит правительства государств, гражданское общество, организации инвалидов и частных лиц за представленные ими материалы, с которыми можно ознакомиться по адресу: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Therighttohousingofpersonswithdisabilities.aspx.

² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991 год) по вопросу о праве на достаточное жилище, пункт 8.

³ Michael Ashley Stein, “Disability human rights”, *California Law Review*, vol. 95, No. 1 (February 2007), p. 74.

зная, что дискриминация, неравенство и уязвимость представляют собой социально сформированный ответ на различия и многообразие. Она предлагает альтернативу с учетом прав человека и помещает инвалида в центр собственной жизни, делая его субъектом права. Она признает, что дискриминация часто надевает личину программ и стратегий, призванных удовлетворить потребности доминантных групп, но игнорирующих потребности инвалидов. Она в очередной раз констатирует, что достоинство, самостоятельность, независимость и участие требуют не только лишь свободы от содержания в специализированных учреждениях закрытого типа и от государственного контроля, но и принимаемых правительствами позитивных мер в поддержку права жить в социуме в соответствии с собственным выбором.

4. Работа по включению подхода к вопросам инвалидности с учетом прав человека в концепцию права на достаточное жилище еще не завершена. На этапе формирования международных прав человека инвалиды нередко оставались в тени, а их право на достаточное жилище не рассматривалось. Ни во Всеобщей декларации прав человека, ни в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, ни в Международном пакте о гражданских и политических правах инвалидность не была упомянута в качестве дискриминационного признака. Более пристальное внимание проблемы инвалидности начали получать в 1981 году, который был объявлен Международным годом инвалидов, а также в рамках провозглашенного Организацией Объединенных Наций Международного десятилетия инвалидов (1983–1992 годы). Тем не менее соответствующая нормативная база была сформирована лишь в 1993 году, когда на Генеральной Ассамблее были приняты Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов.

5. В 1994 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам сделал важный шаг, приняв замечание общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности. Комитет отметил, что около 70 процентов инвалидов во всем мире имеют ограниченный доступ к необходимым для них службам или не имеют такого доступа вообще и что в мире «нет ни одной страны, в которой бы не назрела потребность в принятии соответствующей политики или программы»⁴. Он подчеркнул, что государства обязаны «принимать позитивные меры по уменьшению структурных недостатков... для достижения целей полного участия и равноправия в рамках общества для всех лиц с теми или иными формами инвалидности» и что сюда входит право на услуги поддержки, необходимые для жизни в социуме, и на физически доступное жилище, с выделением дополнительных ресурсов⁵.

6. Обсуждение Конвенции о правах инвалидов породило преобразовательный подход к инвалидности, объединив экономические, социальные, культурные, гражданские и политические права инвалидов в единой рамочной концепции. Конвенция признает право на достаточное жилище на равной основе без дискриминации, в том числе посредством его разумного приспособления. Далее, материальное право инвалидов на достаточное жилище утверждено вне концепции «равного осуществления» и без сравнения с основной массой населения. Таким образом, Конвенция наделяет право инвалидов на достаточное жилище особым смыслом и налагает на государства отдельные обязательства.

7. Ввиду того, что инвалиды самых разных стран мира периодически оказываются в тяжелейшем положении из-за неудовлетворительных жилищных условий, содержания в специализированных учреждениях закрытого типа и

⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности, пункт 8.

⁵ Там же, пункт 9.

бездомности, а также в свете обязательства обеспечить доступ к достаточному и приемлемому по цене жилью к 2030 году, взятых на себя государствами в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Специальный докладчик считает включение парадигмы прав инвалидов в право на достаточное жилище вопросом первостепенной важности для государств и международного сообщества.

II. Реалии жилищной сферы, с которыми сталкиваются инвалиды

A. Проблемы статистики

8. По данным *Всемирного доклада об инвалидности за 2011 год*, инвалиды составляют от 15,6 до 19,4 процента населения Земли. В странах с низким уровнем дохода доля инвалидов выше и доходит до 18 процентов от общей численности населения, в странах с более высоким уровнем дохода — до 11,8 процента⁶. Соответственно, на Земле проживает более 1 миллиарда инвалидов, однако сведений о жилищных условиях всех этих людей публикуется крайне мало.

9. Ввиду того, что общепринятые методы опроса инвалидов не используются систематически, полученные данные очень сильно разнятся между собой, что делает сопоставление стран или регионов довольно затруднительным⁷. Широкие социологические опросы или мероприятия переписи населения, проводимые на адресной основе, зачастую не охватывают бездомных, а также лиц, проживающих в неформальных поселениях, специальных учреждениях или реабилитационных центрах. К собранной информации об инвалидах обычно применяют узкие критерии, и жилищные вопросы не учитываются.

10. Вашингтонская группа по статистике инвалидности разработала два стандартных набора вопросов для социологических исследований. Сокращенный набор охватывает шесть ключевых областей деятельности и принят в 70 странах. Он дает государствам наилучшую возможность получить разукрупненные данные, позволяющие сравнивать страны друг с другом и отслеживать динамику по отдельным критериям⁸. Расширенный набор вопросов охватывает более широкий диапазон функциональных аспектов, в том числе связанных с психосоциальными расстройствами⁹. Жилищный вопрос не затрагивается ни в одном из этих наборов. Наилучшим способом получить надежные данные по жилищным проблемам инвалидов представляется проведение опросов, основанных на расширенном наборе вопросов Вашингтонской группы с добавлением вопросов о жилье и бездомности.

11. Результаты проведенных опросов о жилищных условиях, в которых проживают инвалиды, свидетельствуют о том, что право на жилище осуществляется крайне неравномерно. В ходе такого опроса, проведенного в Республике Корея в 2015 году, выяснилось, что вероятность возникновения затруднений

⁶ Всемирная организация здравоохранения и Всемирный банк, *Всемирный доклад об инвалидности за 2011 год*, Женева, издательство ВОЗ, 2011 год, стр. 25–29.

⁷ Там же, стр. 21–29.

⁸ Сокращенный набор вопросов размещен по адресу www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/. Он состоит из шести вопросов, имеющих отношение к зрению, слуху, хождению, когнитивным функциям, уходу за собой и общению.

⁹ Расширенный набор вопросов размещен по адресу www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/extended-set-of-disability-questions/.

при внесении арендной платы и покрытия других жилищных расходов у инвалидов выше, чем у населения в целом, вероятность найти «подходящее» жилье ниже, а вероятность того, что жилье не будет соответствовать минимальным стандартам пригодности для проживания, также выше¹⁰.

В. С чем сталкиваются инвалиды при решении жилищных вопросов

1. Предрассудки, дискриминация и криминализация

12. При решении жилищных вопросов инвалиды довольно остро ощущают предубеждение общества к инвалидности, которую считают аномалией, неполноценностью или медицинским состоянием, связанным с болезнью. Очень часто инвалиды вынуждены оставаться взаперти из-за предрассудков и боязни стать жертвой насилия. Попытки предоставить жилье инвалидам с психосоциальными или умственными расстройствами нередко сталкиваются с сопротивлением соседей, которые сторонятся или травят новых жильцов. Детей-инвалидов часто прячут, лишая их общения с дальними родственниками, соседями и другими детьми¹¹.

13. При поиске как частного, так и государственного жилья инвалиды сталкиваются с явной и косвенной дискриминацией. Иногда им отказывают в жилье из иррационального страха заражения объектов. Во многих странах для отсева потенциальных жильцов применяют критерии дохода и трудоустройства, считая хорошо оплачиваемых работников на полную ставку без инвалидности «достойными» съемного жилья в приемлемой ценовой категории и отказывая в доступе к такому жилью инвалидам с более низким доходом. Инвалиды с психосоциальными расстройствами зачастую считаются неподходящими квартиросъемщиками из-за «ненормального» поведения, которое называют «асоциальным». Инвалидов с умственными расстройствами также подвергают дискриминации на основании того, что они якобы не в состоянии содержать жилье в порядке, а также лишают дееспособности, необходимой для заключения договора аренды.

14. Дискриминация по инвалидности может сопровождаться дискриминацией по другим признакам, а именно по признаку пола, гендерной идентификации, социально-экономического статуса, расы и принадлежности к этническому, религиозному или языковому меньшинству. Так, представители коренных народов Канады, процент инвалидов среди которых вдвое выше, чем у некоренного населения, подвергаются дискриминации сразу по нескольким признакам: принадлежности к коренным народам, бедности и инвалидности¹². Криминализация инвалидов, особенно бездомных и с психосоциальными расстройствами, — довольно распространенное явление. У инвалидов с психосоциальными расстройствами криминализация обычно происходит по следующей схеме: сначала они теряют жилье, либо из-за того, что оно не отвечает их потребностям, либо из-за отсутствия достаточной финансовой помощи, затем они криминализуются в контексте бездомности, после чего попадают за решетку. Карательное воздействие, которому инвалиды с психосоциальными расстрой-

¹⁰ См. материалы, представленные Республикой Корея для целей подготовки настоящего доклада.

¹¹ United Nations Children's Fund (UNICEF), "Children and young people with disabilities", fact sheet (May 2013), p. 23. Размещено по адресу: www.unicef.org/disabilities/files/Factsheet_A5_Web_NEW.pdf.

¹² См. материалы, представленные коалицией канадских неправительственных организаций для целей подготовки настоящего доклада.

ствами подвергаются в тюрьмах, приводит к длительной изоляции, сегрегации и дальнейшему ухудшению умственного здоровья, после чего цикл бездомности и тюремного заключения повторяется снова и снова.

2. Содержание в специализированных учреждениях закрытого типа и лишение свободы выбора

15. Помещение в специализированное учреждение закрытого типа — яркий пример нарушения права на жилище в условиях превратного понимания инвалидности как медицинского состояния. Инвалидов изымают из социума и подвергают изоляции и жесточайшему социальному контролю под предлогом «лечения» или ухода. При содержании в специализированном учреждении проживание в ужасающих жилищных условиях нередко сопровождается строжайшим ограничением свободы и жестоким и бесчеловечным обращением, включая физическое и сексуальное насилие. Анализ специализированных учреждений в таких странах, как Гватемала, Индонезия и Мексика, показывает, что они неизменно переполнены и предусматривают крайне ограниченный доступ к санитарно-гигиеническим объектам либо не предоставляют его вовсе¹³. Инвалиды, проживающие в специализированных учреждениях и аналогичных условиях, часто лишены возможности поддерживать социальные либо семейные связи с внешним миром, а также права выбора занятий, социальных контактов, половых партнеров и собственного «я». Инвалиды с психосоциальными или умственными расстройствами больше прочих подвержены риску принудительного помещения в специализированные учреждения¹⁴, а вне формальных специализированных учреждений они часто подвергаются не менее жесткому контролю в частных «реабилитационных центрах».

16. В приютах для оставленных детей аналогичным образом содержатся и подвергаются изоляции дети-инвалиды. Одно из исследований показало, что 45 процентов детей, проживающих в российских государственных учреждениях, страдают теми или иными расстройствами¹⁵.

17. Принудительное содержание в специализированных учреждениях часто является косвенным результатом других нарушений права на достаточное жилище. Когда государство не предоставляет других видов поддержки, необходимых для жизни в социуме, или когда у инвалида и его семьи попросту нет средств на решение жилищных вопросов, он вынужден идти в специализированное учреждение¹⁶. Правовая защита правоспособности инвалидов и самостоятельного принятия решений с привлечением сторонней помощи в жилищном контексте может оказаться неэффективной, если меры поддержки проживания в социуме не предусмотрены, а доступное по цене жилье отсутствует.

18. В других ситуациях решение о проживании в специализированном учреждении или в семье за инвалида могут принимать родители, опекуны или другие родственники. Специализированные учреждения, пребывание в которых

¹³ A/71/310, пункты 25–26; дело № РМ 370/12, пациенты больницы им. Федерико Мора, Гватемала; Human Rights Watch, “Living in hell: how people with mental health conditions in Indonesia are treated” (21 марта 2016 года), размещено по адресу www.hrw.org/report/2016/03/21/living-hell/abuses-against-people-psychosocial-disabilities-indonesia; Disability Rights International, “No justice: torture, trafficking and segregation in Mexico” (Мехико, 2015 год), размещено по адресу www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/Sin-Justicia-MexRep_21_Abr_english-1.pdf.

¹⁴ A/HRC/28/37, пункт 19.

¹⁵ Human Rights Watch, “Children with disabilities living in special homes in Russia: what life is like and what needs to change”, 15 сентября 2014 года. Размещено по адресу www.hrw.org/report/2014/09/15/abandoned-state/violence-neglect-and-isolation-children-disabilities-russian.

¹⁶ A/HRC/28/37, пункт 25.

изначально позиционируется как добровольное, впоследствии могут лишить пациентов права покинуть их стены. Годы проживания в условиях сегрегации могут окончательно подорвать самостоятельность инвалида и его способность принимать независимые решения, и он просто не сможет поверить в существование лучшей альтернативы, предусматривающей проживание в социуме, или даже представить ее.

19. Перевод из условий содержания в специализированных учреждениях в другие условия при отсутствии достаточного жилища и поддержки со стороны общества также может иметь ужасающие последствия. В провинции Гаутенг, Южная Африка, вследствие сокращения государственных расходов более 1300 инвалидов с психосоциальными и умственными расстройствами были переведены из частной больницы в ведение нескольких неправительственных организаций, которые в большинстве своем не обладали достаточным количеством физических, организационных и финансовых ресурсов для удовлетворения потребностей переведенных. Это привело к огромному количеству случаев дурного обращения и гибели свыше 70 человек¹⁷.

3. Бездомность

20. Бездомность затрагивает инвалидов непропорционально. Часто образуется порочный круг: инвалидность ведет к бездомности, а бездомность, в свою очередь, приводит к образованию новой или обострению старой инвалидности и создает дополнительные барьеры, связанные с предрассудками и изоляцией. Сорок три процента бездомных, которые обращаются в ночлежки в Соединенных Штатах Америки, являются инвалидами¹⁸. Особенно подвержены бездомности и уязвимы к ее воздействию инвалиды с психосоциальными и умственными расстройствами.

21. Специальный докладчик предлагает новую систему правовых норм, в рамках которой под бездомностью будет пониматься как отсутствие жилья (как в физическом, так и в социальном плане), так и социально сформированная групповая характеристика, связанная с предрассудками и дискриминацией, корни которых, по большей части, кроются в представлениях об инвалидах. В результате в большинстве стран мира эти категории населения страдают от крайней изоляции и пренебрежения. Причиной бездомности и сопутствующих нарушений права на жизнь часто становится перевод из условий содержания в специализированных учреждениях в другие условия при отсутствии достаточной общественной поддержки или приемлемого по цене жилья в социуме¹⁹.

22. Бездомность инвалидов также сопровождается распадом семейных связей. Исследование проблем бездомных с умственными расстройствами, проведенное в Монреале (Канада), показало, что практически все обитатели улиц и ночлежек не имели контакта с родственниками с тех пор, как стали бездомными²⁰. Во время своей миссии в Чили Специальный докладчик посетила приют для бездомных, организованный Армией спасения в Вальпараисо. Среди по-

¹⁷ См. материал из Южной Африки, размещенный по адресу: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Communications.aspx; Malegapuru W. Makgoba, "The report into the circumstances surrounding the deaths of mentally ill patients: Gauteng Province" (Pretoria, South Africa, Office of the Health Ombud, 2017).

¹⁸ National Council on Disability, "The state of housing in America in the 21st century: a disability perspective" (Washington, D.C., 19 January 2010), p. 10. Размещено по адресу www.ncd.gov/publications/2010/Jan192010.

¹⁹ A/HRC/34/58, пункт 18.

²⁰ C. Mercier and S. Picard, "Intellectual disability and homelessness", *Journal of Intellectual Disability Research*, vol. 55, No. 4 (Montreal, 2011), pp. 441–449.

стояльцев этого приюта было много инвалидов с умственными либо психосоциальными расстройствами, от которых отказались родные.

4. Неформальные поселения и лагеря для бездомных

23. Нищие городские инвалиды обычно проживают в неформальных поселениях или лагерях для бездомных. Специальный докладчик была шокирована ужасающими условиями, в которых оказываются инвалиды в этих образованиях. Многие из них, в том числе малолетние дети и старики, изнывают в изоляции, в некоторых случаях постоянно находясь в темных комнатах без электричества, скрытые от чужих глаз в самой дальней части дома, без доступа к общественным центрам, социальным объектам или поликлиникам.

24. У них часто нет доступа к водоснабжению и санитарно-гигиеническим объектам либо такие объекты расположены на некотором удалении от жилья. Маломобильные инвалиды зависят от посторонней помощи либо вынуждены добираться до общественных туалетов ползком. Во многих ситуациях инвалиды вообще не в состоянии попасть в туалет и вынуждены отправлять потребности организма дома, часто не имея возможности вынести нечистоты. Песчаные, гравийные или грунтовые дороги и тропы неформальных поселений, в некоторых случаях устроенные в крутых склонах или скалах, непроходимы для инвалидных колясок или людей с ограниченной подвижностью.

25. Социальные условия, в которых оказываются в неформальных поселениях или лагерях для бездомных инвалиды с умственными или психосоциальными расстройствами, могут быть различными. В некоторых случаях там развиваются внушительные неформальные сети, призванные обеспечить необходимый уровень поддержки и гарантировать участие в жизни общества, которые позволяют жить в социуме и избежать помещения в специализированные учреждения и сегрегации. В других случаях, которые Специальный докладчик лично наблюдала в ходе своей миссии, в неформальных поселениях воспроизводятся социальные шаблоны дискриминации и изоляции, которые усугубляются невозможностью удовлетворить большинство потребностей первой необходимости.

5. Проживание с родственниками

26. Для большинства инвалидов единственным вариантом жизнеобеспечения является проживание с родственниками, способными обеспечить неформальную поддержку. Обычно родственники инвалидов проявляют завидное усердие в обеспечении этой поддержки. Как правило, в этой роли выступают женщины, часто оставленные мужьями и вынужденные отказаться от возможностей трудоустройства, что приводит к глубокой бедности²¹.

27. Однако в других обстоятельствах проживание с родственниками может оказаться неприемлемым или небезопасным вариантом. Инвалиды с большей вероятностью подвергаются бытовому насилию со стороны родственников или других домашних. Согласно результатам исследования, проведенного в Уганде, половина респондентов с психосоциальными расстройствами сообщили о том, что подвергались насилию со стороны родственников²². В ходе другого исследования было выявлено большое число случаев насилия в отношении детей-

²¹ A/HRC/34/58, пункт 20.

²² Mental Disability Advocacy Centre and Mental Health Uganda, "They Don't Consider Me as a Person": *Mental Health and Human Rights in Ugandan Communities* (2014 год), стр. 16.

инвалидов со стороны тех, от кого зависело их выживание и благополучие²³. Иногда родственники сажают инвалидов на веревку или на цепь²⁴ или держат под замком в полной изоляции²⁵. Эта изоляция и зависимость от насильника не позволяет инвалиду заявить о происходящем, а во многих ситуациях им в принципе не к кому обратиться за помощью.

6. Проектирование жилья, микрорайонов и программ

28. По большей части, жилье и застройка в целом проектируется таким образом, будто инвалидов не существует, они не будут там жить и не заслуживают внимания. Жилищные программы и планирование городской среды редко проверяют на безбарьерность, а программы международной помощи в жилищном строительстве редко предусматривают требования или средства на обустройство доступа для инвалидов. При финансировании жилищных программ и выделении субсидий на строительство частных домов правительства многих стран руководствуются так называемыми «нормальными» расходами на продукты питания, жилье и другие товары и услуги первой необходимости и не берут в расчет, что у инвалидов эти расходы оказываются гораздо выше. Одобрение кредита или договора на аренду жилья обычно зависит от «нормального» соотношения суммы кредита или размера арендной платы и дохода, которое для инвалидов недостижимо и определенно не является «нормальным».

29. Жилье, в котором не реализована безбарьерная среда, и программы, разработанные без учета потребностей инвалидов, обедняют общество, не способное обеспечить полноценное участие инвалидов во всех аспектах жизни, и дорого обходятся государству. Более того разумное приспособление жилья к индивидуальным потребностям инвалидов оказывается гораздо дороже и сложнее в реализации, чем учет этих потребностей на стадии проектирования с возможной реализацией легко модифицируемых решений²⁶.

7. Стихийные бедствия, конфликты и другие чрезвычайные гуманитарные ситуации

30. Массовые перемещения, вызванные условиями повышенного риска, в том числе вооруженными конфликтами, чрезвычайными гуманитарными ситуациями и стихийными бедствиями, имеют катастрофические последствия для инвалидов. Проведенный Организацией Объединенных Наций опрос показал, что в чрезвычайной ситуации лишь 20 процентов инвалидов способны незамедлительно покинуть свое жилище без каких-либо затруднений и что количество травм или смертельных исходов среди инвалидов в чрезвычайной ситуации будет гораздо выше, поскольку организованные спасательные мероприятия не смогут обеспечить их потребности²⁷. Инвалиды, которые становятся беженцами или жертвами чрезвычайных ситуаций либо оказываются на конфликтных или постконфликтных территориях, особенно уязвимы к массовым, нередко неоднократным перемещениям, дефициту ресурсов, ограничению или прекра-

²³ Handicap International and Save the Children, “Out from the shadows: sexual violence against children with disabilities” (London, Save the Children UK, 2011), p. 15. Размещено по адресу: www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/out_of_the_shadows_5.pdf.

²⁴ Mental Disability Advocacy Centre and Mental Health Users Network of Zambia, *Human Rights and Mental Health in Zambia* (2014), p. 24.

²⁵ Mental Disability Advocacy Centre and Mental Health Uganda, “*They Don’t Consider Me as a Person*”, p. 17.

²⁶ Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 2 (2014 год) по вопросу доступной среды, пункт 15.

²⁷ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Living with disability and disasters: UNISDR 2013 survey on living with disabilities and disasters — key findings” (2014), p. 2.

щению работы коммунальных служб и доступа к услугам реабилитации или реконструкции, а также по многочисленным соображениям безопасности.

31. Кроме того, конфликты и перемещения способствуют увеличению числа инвалидов. Так, в Ливане, Сирийской Арабской Республике и секторе Газа многие люди стали инвалидами именно в результате вооруженных конфликтов²⁸. В то же время, во всех этих странах крайне затруднительно найти достаточное и физически доступное жилье, поскольку жилищный фонд разрушен, а доступ к материалам и другим необходимым для его восстановления ресурсам затруднен, в том числе по политическим причинам. В лагерях беженцев плохо освещенные и удаленно расположенные отхожие места неудобны для инвалидов и представляют опасность для инвалидов-женщин, которые могут подвергнуться сексуальному насилию, а тесные и узкие подходы к ним опасны для инвалидов по зрению, которые могут свалиться в выгребную яму²⁹.

32. Право на жилище становится центральной темой гуманитарных акций, от организации временных убежищ до размещения на более длительный срок и переселения на новое место. Тем не менее до недавнего времени проблема существования потенциальных барьеров для инвалидов в предоставляемом убежище не рассматривалась вовсе.

III. Основные принципы подхода к вопросам инвалидности с учетом прав человека

33. Уникальное сочетание гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, представленное в Конвенции о правах инвалидов, обладает огромным потенциалом для того, чтобы вдохнуть новую жизнь в право инвалидов на достаточное жилище. Особую важность с точки зрения понимания права на достаточное жилище в этом контексте представляют пять основных постулатов парадигмы прав инвалидов³⁰.

1. Достоинство, самостоятельность и свобода выбора

34. «Уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости» — это руководящий принцип, изложенный в статье 3(а) Конвенции, имеющий особенно важное значение в контексте права на достаточное жилище. Отсутствие выбора в отношении того, где и с кем проживать, зачастую представляет собой наиболее серьезное посягательство на достоинство и самостоятельность инвалида.

35. Для инвалидов свобода выбора — это не только гражданское и политическое право на свободу от принудительного содержания в специализированном учреждении. В статье 19 Конвенции право иметь возможность выбирать, где и с кем проживать, определяется как позитивное право на участие в жизни соци-

²⁸ Palestinian Central Bureau of Statistics, “On the eve of the International Population Day”, 11 July 2013. Размещено по адресу: www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?tabID=512&lang=en&ItemID=844&mid=3171&wversion=Staging; Jad Chaaban and others, “Survey on the socioeconomic status of Palestine refugees in Lebanon” (American University of Beirut and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 2016), p. 10; HelpAge International and Handicap International, *Hidden Victims of the Syrian Crisis: Disabled, Injured and Older Refugees* (London and Lyon, Park Lane Press, 2014), p. 6.

²⁹ Michael Ashley Stein and Janet E. Lord, “Enabling refugee and IDP law and policy: implications of the U.N. Disability Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, *Faculty Publications* (2011), pp. 408 and 431.

³⁰ Конвенция о правах инвалидов, статьи 3, 9, 19 и 28.

ума и доступ к разного рода оказываемым по месту жительства и иным вспомогательным услугам. Кроме того, статью 19 следует толковать в контексте статьи 28, требуя не только доступа к услугам, но и обеспечения достаточного и физически доступного жилища.

2. Равенство по существу и недискриминация

36. В Конвенции утверждена широкая и существенная концепция права на равенство и недискриминацию. Запрет на дискриминацию распространяется на любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание реализации всех прав человека, в том числе права на достаточное жилище. Таким образом, под действие данного положения попадает любое бездействие в решении вопросов системного неравенства в доступе к достаточному жилищу, в том числе связанное с предоставлением услуг неприемлемого качества, недостаточной социальной защитой и отсутствием жилья приемлемой ценовой категории.

37. Право на недискриминацию также требует от правительств и частных организаций принятия позитивных мер, которые позволили бы разумным образом приспособиться к потребностям инвалидов при условии, что такое приспособление будет «необходимым и подходящим» и не станет «несоразмерным или неоправданным бременем». Концепция «разумного приспособления» не ограничивается физическими модификациями уже имеющегося жилья. Она также подразумевает обязательство адаптировать применение законов и политики³¹. Являясь частью права на недискриминацию, концепция разумного приспособления считается первоочередным обязательством государств.

38. Равенство и недискриминация имеют критическое значение для осуществления права инвалидов на жилище в контексте статьи 28. Системная бездомность и лишение права на жилище затрагивают инвалидов гораздо сильнее, чем другие категории населения, поэтому государствам следует принимать позитивные меры, направленные на борьбу с этими явлениями, в максимальных пределах имеющихся ресурсов, а также стремиться обеспечить полное осуществление права на достаточное жилище для всех инвалидов. В Конвенции очень четко сказано, что право на недискриминацию инвалидов — это не только негативное право, обязывающее правительства и частных лиц воздерживаться от действий, направленных на исключение инвалидов из социума, но и позитивное право, которое обязывает их принимать меры, гарантирующие инвалидам осуществление права на жилище. Как отмечает Андреа Бродерик, «пересечение равенства с социально-экономическими правами в [Конвенции о правах инвалидов] может стать ключевым фактором, способным решить проблему структурного неравенства, с которым инвалидам, как и представителям других маргинализованных групп, приходилось мириться на протяжении столь долгого времени»³².

3. Доступность

39. Статья 9 Конвенции, в которой регламентированы обязательства государств выявлять и устранять барьеры и обеспечивать доступную среду, представляет собой еще одно уникальное положение данного инструмента, которое приобретает особое значение в контексте жилищных вопросов. Как подтвердил

³¹ Например, см. Информационное сообщение № 3/2011, *Х.М. против Швеции*, выводы, принятые 19 апреля 2012 года.

³² Andrea Broderick, “Harmonisation and cross-fertilisation of socio-economic rights in the human rights treaty bodies: disability and the reasonableness review case study”, *Laws (Special Issue Disability Human Rights Law)*, vol. 5, No. 4 (2016), p. 14.

в своем замечании общего порядка № 2 (2014 год) о доступности Комитет по правам инвалидов, доступность — это благоприятное условие, гарантирующее инвалидам возможность вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни³³.

40. Согласно статье 9, государства обязуются гарантировать, что во всем предоставляемом населению жилье, в том числе съемном и социальном, были учтены все аспекты доступности для инвалидов. Статья регламентирует вопросы доступности в широком диапазоне, «охватывающем физическое окружение, транспорт, информацию и связь, сферу услуг»³⁴, и устанавливает обязательства: обеспечить физическую доступность, например посредством установки пандусов и адаптированных дверей, а также доступность окон, санузлов и кухонь; ликвидировать коммуникационные барьеры, с которыми сталкиваются инвалиды при подаче заявлений на предоставление жилья и во время проживания в нем; и обеспечить доступ к рабочим местам, службам и общественным объектам — т.е. гарантировать доступность всех аспектов жилищной среды. Общаясь с государственными служащими, Специальный докладчик постоянно подчеркивала, что данная статья также обязывает государства устранять экономические и социальные барьеры доступности путем обеспечения возможности предоставления льгот или жилищных субсидий в объеме, достаточном для покрытия расходов на достаточное жилище и другие услуги.

41. Статью 9 также следует толковать в контексте обязательства содействовать последовательному осуществлению права на достаточное жилище в рамках статьи 28. Как отмечает Жерар Куинн, «многие из этих обязательств требуют привлечения ресурсов и осуществления масштабных системных перемен — и все это в рамках общего обязательства содействовать последовательному достижению целей статьи 4.2 в отношении социально-экономических прав»³⁵. Обязательства государств, предусмотренные статьей 9, можно рассматривать в качестве отдельных составляющих требования о немедленной реализации ориентированных на права человека инклюзивных стратегий осуществления права на жилище. И в жилищных стратегиях, и в планах реализации доступной среды необходимо установить четкие временные рамки, выделить достаточное количество ресурсов, прописать обязанности органов власти (в том числе региональной и местной) и частных предприятий и обеспечить участие и учет мнения лиц, интересы которых будут затронуты³⁶. Государства обязаны принять немедленные меры к тому, чтобы требования по реализации безбарьерной среды распространялись на всю новую жилищную застройку. Государствам также необходимо как можно скорее принять законодательные нормы и планы, направленные на постепенную ликвидацию барьеров в уже построенном жилье³⁷.

4. Участие и доступ к правосудию

42. Участие является неотъемлемой частью процесса осуществления права инвалидов на жилище. В статье 4 (3) Конвенции сказано, что при применении

³³ Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 2, пункты 13–14.

³⁴ Там же, пункт 13.

³⁵ Gerard Quinn, “The interaction of non-discrimination with article 9: added reasonment”, неопубликованная работа, сентябрь 2010 года, приведенная Джанет Лорд в презентации, представленной в 2010 году на плановом заседании Комитета по правам инвалидов, посвященном вопросам доступности.

³⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4, пункт 12; Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 2, пункт 24.

³⁷ Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 2, пункт 14.

законодательства и стратегий, а также в процессе принятия других решений государства обязаны тесно взаимодействовать с инвалидами и активно привлекать их к обсуждению через представляющие их организации. По словам Специального докладчика по правам инвалидов, участие содействует укреплению способности к самостоятельным действиям, правомочности, ответственности за собственный выбор, гордости, а также помогает принимать более выгодные решения, поскольку инвалиды лучше других могут рассказать о своих разнообразных потребностях³⁸. В то же время, действенное участие должно основываться на принципах прав человека и осознанной ответственности. Статья 33 Конвенции обязывает все государства развивать независимые институты, которые будут следить за ее исполнением, в том числе за осуществлением права на жилище, гарантируя, что инвалиды и представляющие их организации в полном объеме вовлекаются в процесс наблюдения и участвуют в нем.

43. Согласно положениям статьи 13 Конвенции, инвалидам должен быть предоставлен эффективный доступ к правосудию на всех стадиях юридического процесса наравне с другими. Государства должны обеспечить доступ к правосудию в отношении исков, связанных с правом инвалидов на достаточное жилище, создать механизмы подачи жалоб и обеспечения подотчетности, а также дать судам достаточные полномочия и ресурсы для проведения судебных разбирательств и вынесения вердикта по делам, связанным с правом инвалидов на достаточное жилище. Важную роль в обеспечении участия и эффективного мониторинга могут играть национальные правозащитные организации, способные предоставить независимые механизмы отчетности и содействовать расширению доступа к правосудию посредством процедур подачи жалоб или за счет поддержки либо подачи системных исков в судах и трибуналах.

5. Обязательство принять разумные меры для осуществления права на достаточное жилище в максимальных пределах имеющихся ресурсов

44. В статье 2 (1) Конвенции отражено положение Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, согласно которому каждое государство-участник обязуется в максимальных пределах имеющихся ресурсов принять меры к постепенному обеспечению полного осуществления прав, закрепленных данными механизмами. Стандарт разумности включен в Факультативный протокол к Пакту. Суды, договорные органы и комментаторы регламентировали стандарт «разумности», позволяющий оценить соответствие принятых государствами позитивных мер требованиям международного права в отношении прав человека³⁹.

45. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определил ряд критериев, по которым можно судить, удовлетворяют ли принятые государством меры стандарту разумности, в том числе:

- a) в какой степени принятые меры являлись преднамеренными, конкретными и направленными на осуществление права;
- b) соответствует ли порядок выделения ресурсов международным стандартам в области прав человека;
- c) в разумные ли сроки были приняты меры;
- d) было ли учтено вызывающее опасения положение маргинализированных и находящихся в неблагоприятном положении лиц и групп;

³⁸ A/HRC/31/62, пункты 28–31.

³⁹ См. Malcom Langford and others, eds., *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria, South Africa, Pretoria University Law Press, 2016).

е) уделялось ли приоритетное внимание угрожающим ситуациям или ситуациям, связанным с риском;

ф) был ли процесс принятия решений прозрачным и основанным на участии⁴⁰.

46. Стандарт разумности, позволяющий оценить, в какой степени государство исполняет свои обязательства принимать меры по осуществлению права инвалидов на достаточное жилище, параллелен аналогичному стандарту разумности, применяемому в контексте удовлетворения индивидуальных потребностей инвалидов. Первый исходит из того, что оценка программных мер по удовлетворению системных потребностей инвалидов будет осуществляться на основании принципа максимальных пределов имеющихся ресурсов, а второй полагается на критерий несоразмерного или неоправданного бремени в отношении конкретных мер, необходимых в индивидуальных случаях. Тем не менее в принимаемых правительствами государств позитивных мерах по обеспечению доступа к удобному для проживания инвалидов жилью четкое разделение между индивидуальными и общими потребностями отсутствует. Как отмечают Джанет И. Лорд и Ребекка Браун, «на обязательство «разумного приспособления» к уникальным потребностям инвалидов накладывается обязательство, предусмотренное [Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах] и положениями [Конвенции о правах инвалидов] об экономических, социальных и культурных правах, при осуществлении означенных существенных прав исходить из принципа максимальных пределов имеющихся ресурсов»⁴¹.

47. С точки зрения Специального докладчика, совершенно необходимо, чтобы оба аспекта обязательств государств реализовывались на основании жизнеспособного стандарта разумности. Это означает необходимость принять разумные меры, направленные на удовлетворение системной потребности инвалидов в достаточном и физически доступном жилище посредством реализации необходимых программ и бюджетных ассигнований, а также выполнить более насущное обязательство приспособлять жилье к индивидуальным потребностям. Требование принятия разумных мер в обоих контекстах следует рассматривать в качестве жестких критериев соответствия, никогда не используя его для оправдания собственного бездействия⁴².

48. Специальный докладчик также подчеркивает, что разумное приспособление жилища часто связано с системными шаблонами дискриминации и неравного соотношения сил, «результатом чего является общество, хорошо приспособленное для одних и плохо приспособленное для других»⁴³. Верховный Суд Канады предостерегает против использования исков в отношении разумного приспособления для сокрытия случаев системной дискриминации или для сохранения неравного соотношения сил, в результате которого потребности и перспективы маргинализированных групп не учитываются при разработке поли-

⁴⁰ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заявление об оценке обязательства по принятию мер «в максимальных пределах имеющихся ресурсов», предусмотренного факультативным протоколом к Пакту, E/C.12/2007/1.

⁴¹ Janet E. Lord and Rebecca Brown, “The role of reasonable accommodation in securing substantive equality for persons with disabilities: the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, in *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*, Marcia H. Rioux, Lee Ann Basser and Melinda Jones, eds., (Brill Publishers, 2011), p. 279.

⁴² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990 год) о природе обязательств государств-участников, пункты 9–11.

⁴³ Shelagh Day and Gwen Brodsky, “The duty to accommodate: who will benefit?”, *Canadian Bar Review*, vol. 75 (1996).

тики⁴⁴. В каждом конкретном случае важно задаться вопросом не только лишь о том, что требуется конкретному инвалиду для обеспечения равенства, но и о том, почему в жилищном хозяйстве вообще возникает потребность в индивидуальной адаптации. Запросы на модификацию строений или адаптацию правил проживания обычно поступают из-за того, что эти требования не были должным образом учтены при проектировании зданий и разработке правил. У инвалидов должно быть право бросить вызов жилищному хозяйству, генплану, системе социальной защиты и правовой системе, если те не в состоянии удовлетворить их потребности и тем самым лишают их доступа к достаточному жилищу.

IV. Ключевые компоненты достаточного жилища

49. В своем замечании общего порядка № 4 (1991 год) по вопросу о праве на достаточное жилище Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал ключевые критерии, по которым можно судить о том, является ли жилище достаточным. Рассмотрим эти критерии применительно к инвалидам.

1. Гарантия пользования жильем

50. Гарантия пользования жильем — это краеугольный камень права на жилище. Гарантии пользования жильем в меньшей степени распространяются на инвалидов, которые часто ощущают на себе катастрофические последствия перемещения и принудительного выселения. Зачастую они теряют не только само жильё, но и сеть поддержки и контактов, без которой они могут не выжить.

51. Обязанности государственных и частных поставщиков жилья в отношении гарантии пользования жильем необходимо толковать и применять в свете первоочередного обязательства гарантировать инвалидам право на проживание в достаточном и безопасном жилище, в социуме и с доступом к различным службам и другим формам поддержки. Государства обязаны обеспечить инвалидам правовую защиту от принудительного выселения вне зависимости от формы пользования жильем — от владения и аренды с официальным договором до проживания в неформальном поселении⁴⁵. Необходимо запретить любое выселение, способное привести к потере жилья или необходимых инвалиду средств поддержки⁴⁶. В ситуациях, когда перемещение неизбежно либо осуществляется с согласия перемещаемых лиц, им должно быть предоставлено альтернативное жилище, отвечающее всем требованиям адаптации для инвалидов и способное обеспечить доступ к поддержке социума⁴⁷. Инвалидов не следует принуждать к переезду из центра города, где у них есть доступ к службам, возможностям трудоустройства и социальным связям, на окраины, где

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты, см. [A/HRC/25/54](#).

⁴⁶ Сообщение № 5/2015, *Бен Джазия и Беллили против Испании*, соображения, принятые 20 июня 2017 года, пункт 16.5; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 (1997 год) о принудительном выселении и перемещении, [A/HRC/4/18](#), приложение I, пункты 54–56.

⁴⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7, пункт 16; Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития, [A/HRC/4/18](#), приложение I, пункты 32–33.

возможностей для значимого участия в общественной жизни меньше, поскольку это ведет к изоляции⁴⁸.

2. Ценовая приемлемость

52. Неспособность позволить себе достаточное жилище часто становится для инвалидов самым большим препятствием в осуществлении своего права на это жилище. Инвалиды чаще других оказываются за чертой бедности, а их расходы на жилье, оборудование и медицинское обслуживание выше, чем у других слоев общества. Если уход за инвалидом берет на себя член семьи, это приводит к падению семейного дохода. Недостаточный уровень финансовой поддержки и/или жилищных субсидий часто делает достаточное жилье недоступным для инвалидов и значительно увеличивает риск бездомности.

53. Правительства взяли на себя обязательства по устранению не только физических, но и финансовых и юридических барьеров в доступе инвалидов к достаточному жилью. Они обязаны обеспечить ценовую приемлемость арендной платы, коммунальных и прочих жизненно необходимых услуг, предоставляя необходимую финансовую помощь, например посредством субсидирования арендной платы, и устранять барьеры, связанные с договорами аренды и доступом к кредитам⁴⁹.

3. Наличие услуг

54. Наличие услуг является необходимым фактором самостоятельной жизни и возможности выбирать, где и как жить в социуме. Доступ к воде и санитарным услугам — один из первоочередных вопросов для многих инвалидов⁵⁰. Помимо базовых услуг, перечисленных в замечании общего порядка № 4, государства обязаны обеспечить инвалидам доступ к разного рода вспомогательным услугам, связанным с автономным проживанием, как указано в статье 19 Конвенции, в том числе оказываемым на дому, по месту жительства и на базе местного сообщества⁵¹. Инвалиды должны иметь возможность пользоваться этими услугами по собственному желанию, а не в контексте гарантий пользования жилищем или проживания в нем.

4. Пригодность для проживания

55. Стандарты пригодности для проживания могут существенно различаться в зависимости от характера инвалидности и должны охватывать как физические, так и социальные аспекты жилища. Инвалидам довольно затруднительно строить пригодные для проживания дома в неформальных поселениях, а также ремонтировать их. Еще одним ключевым фактором, определяющим пригодность жилища для проживания инвалида, является то, обеспечивает ли это жилище защиту от насилия. Также могут потребоваться физические модификации, например обустройство дополнительной звукоизоляции квартир для лиц с аутизмом.

5. Расположение

56. У инвалидов часто возникают критически важные потребности в отношении расположения жилища, поскольку этот фактор позволяет гарантировать

⁴⁸ Руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты, см. [A/HRC/25/54](#), пункт 29.

⁴⁹ [A/71/314](#), пункт 13.

⁵⁰ UNICEF, “Good practices in the provision of accessible and inclusive WASH services — UNICEF country offices” (2015).

⁵¹ [A/HRC/28/37](#), пункт 32.

доступ к рабочему месту, транспорту, вспомогательным службам и учреждениям здравоохранения. Существующие схемы выселения малообеспеченных сообществ на окраины городов чрезвычайно болезненны для инвалидов. Подобное перемещение и изоляция ущемляют право инвалидов на жилище, а также другие права.

6. Культурная приемлемость

57. Для многих инвалидов культурная самобытность и самовыражение — это залог самореализации и интеграции в общество. Все перечисленные ранее составляющие достаточного жилища следует понимать в контексте права на культурно приемлемое жилище. Так, строительство физически доступного жилья на базе «универсального» безбарьерного проекта должно учитывать культурное разнообразие.

58. Государства обязаны предоставлять жилье таким образом, чтобы инвалиды могли выразить свою культурную самобытность и принимать значимое участие в развитии культуры своих сообществ.

V. Как инвалиду реализовать свое право на жилище

59. Существенный потенциал парадигмы прав инвалидов в области осуществления права на жилище еще не полностью апробирован в судебных органах. Суды и правозащитные инстанции не спешат заниматься вопросами взятых на себя государствами позитивных обязательств искоренить системные нарушения права на достаточное жилище, с которыми регулярно сталкиваются инвалиды.

60. Потенциальное нарушение статьи 28 было заявлено лишь в одном сообщении, рассмотренном в рамках Факультативного протокола к Конвенции о правах инвалидов. В деле *Х.М. против Швеции* муниципалитет отказался сделать исключение в плане застройки и разрешить истице обустроить гидротерапевтический бассейн, необходимый для лечения ее заболевания. Установив, что отказ в разумном приспособлении нарушил право истицы на недискриминацию, а также ее права, предусмотренные положениями статьи 19, Комитет не стал обсуждать, является ли данный отказ нарушением статьи 28⁵². Тем не менее стоит заметить, что Комитет не стал ограничивать сферу действия средства правовой защиты рамками конкретного дела и рекомендовал государству-участнику обеспечить «соответствие его законов и порядка их применения в национальных судах обязательствам государства — участника Конвенции»⁵³. Этот пример показывает, каким образом иски о разумном приспособлении могут стимулировать появление средств правовой защиты на индивидуальном, а также системном и/или законодательном уровне.

61. В рамках своей процедуры запроса Комитет отреагировал на вопросы о нарушениях права на достаточное жилище, поставленные инвалидами Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и предыдущим Специальным докладчиком по итогам ее миссии. Комитет зафиксировал чрезвычайно вредный и репрессивный характер мер жесткой экономии, подразумевавших, помимо прочего, прекращение субсидий на дополнительную комнату и сокращение льгот на оплату социального жилья для лиц трудоспособного возраста⁵⁴. В Шотландии эта реформа затронула 82 000 домохозяйств, в

⁵² Например, см. информационное сообщение № 3/2011, *Х.М. против Швеции*.

⁵³ Там же, пункт 9.

⁵⁴ [A/HRC/25/54/Add.2](#), пункты 46–51.

80 процентах которых проживали взрослые инвалиды. Комитет пришел к выводу, что реализация этих мер привела к «грубым или систематическим нарушениям» прав проживающих в социальном жилье инвалидов, в том числе прав на разумное приспособление и недискриминацию, на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество, на достаточный уровень жизни, включая достаточное жилье, на социальную защиту и на трудоустройство⁵⁵.

62. Наиболее существенные средства правовой защиты в отношении права инвалидов на достаточное жилище, как правило, проистекают из исков, связанных с переводом из условий содержания в специализированных учреждениях в другие условия и принудительным выселением. В решении Верховного Суда Соединенных Штатов Америки по делу *Олмстед* против *Л.К.*⁵⁶ Суд признал, что закон «Об американцах-инвалидах» обязывает штаты принимать разумные меры по обеспечению инвалидам с психосоциальными расстройствами возможности проживания в условиях с минимальными ограничениями вне специализированных учреждений, предоставляя им услуги в порядке очереди, продвигающейся в «разумном» темпе. Федеральное правительство в лице Министерства жилищного строительства и городского развития опубликовало руководящие принципы и предложило штатам поддержку для скорейшего исполнения этого решения. В другом деле по тому же закону апелляционный суд приказал частному арендодателю проявить гибкость в отношении предъявляемых к жильцам требований по трудоустройству и доходу, признав эти требования исключаящими для инвалидов⁵⁷.

63. В деле *Пурохит и Мур* против *Гамбии* Африканская комиссия по правам человека и народов рассмотрела дело о принудительном помещении в специализированное учреждение без соблюдения надлежащих процедур в Гамбии. Комиссия не только обнаружила, что сам закон противоречил положениям Африканской хартии прав человека и народов, но и отметила обязательство последовательного осуществления права на здоровье посредством устранения нарушений социально-экономических прав. Комиссия постановила, что в Африке нищета лишает людей «способности обеспечить жизненно необходимые удобства, инфраструктуру и ресурсы, необходимые для осуществления [права на здоровье] в полном объеме», и увязала право на здоровье с обязательством государств — участников Африканской хартии «предпринимать конкретные и целенаправленные шаги по обеспечению осуществления права на здоровье в полном объеме всех его аспектов без какой-либо дискриминации, пользуясь всеми имеющимися у них ресурсами»⁵⁸.

64. В нескольких делах ведущую роль сыграли суды Южной Африки, постановив, что выселение может пройти проверку на «справедливость и равноправие» только при условии, что оно не сделает людей бездомными, а инвалидам будет уделено особое внимание⁵⁹.

65. В Индии Высокий Суд Бомбея применил закон «Об инвалидах (равные возможности, защита прав и полное участие)», чтобы поддержать требование

⁵⁵ CRPD/C/15/R.2/Rev.1, пункт 113.

⁵⁶ *Olmstead v. L.C.*, 527 U.S. 581 (1999).

⁵⁷ См. *Giebler v. M&B Associates*, 343 F.3d 1143 (9th Cir. 2003).

⁵⁸ *Пурохит и Мур* против *Гамбии*, Африканская комиссия по правам человека и народов, сообщение № 241/2001 (2003 год), пункт 84.

⁵⁹ См. *Путье* против *Шибамбо и др.* (дело № CCT144/15) [2016 год] ZACC 5; 2016 (4) BCLR 460 (CC), размещено по адресу www.saflii.org/za/cases/ZACC/2016/5.html; *Арендсе* против *Арендсе и др.* (дело № 12659/2009) [2012 год] ZAWCHC 156; [2012 год] 4 All SA 305 (WCC), размещено по адресу: www.saflii.org/za/cases/ZAWCHC/2012/156.html.

об увеличении выделяемых инвалидам участков земли⁶⁰. Подобным образом Верховный Суд Аргентины, разбирая дело бездомной матери сына-инвалида, заявил о необходимости учреждения минимальных жилищных гарантий для лиц, оказавшихся в уязвимом положении вследствие инвалидности, и постановил немедленно предоставить приют этой семье⁶¹.

66. В решении, принятом в 2008 году, Верховный Суд Непала постановил отпустить всех заключенных, оказавшихся в местах лишения свободы вследствие психосоциальных расстройств, чтобы обеспечить соблюдение права на равенство, здоровье и достойную жизнь. Суд приказал правительству издать закон о защите прав инвалидов с психосоциальными расстройствами и организовать услуги здравоохранения и другие необходимые меры⁶². Местные и международные организации продолжили оказывать давление на правительство, стараясь добиться исполнения решений суда, вынесенных во исполнение Конвенции о правах инвалидов. В решении, принятом в 2012 году, Суд приказал правительству учредить ежемесячную стипендию, построить приюты и назначить в каждом районе работника службы социального обеспечения⁶³.

67. Действенные средства правовой защиты в случаях нарушения прав на достаточное жилище по возможности должны основываться на толковании и применении норм национального права, соответствующих праву инвалидов на жилище в рамках международных норм в области прав человека⁶⁴. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что «гарантии справедливости и недискриминации должны в максимально возможной степени толковаться таким образом, чтобы способствовать обеспечению полной защиты экономических, социальных и культурных прав»⁶⁵. К сожалению, даже в самых богатых странах, обладающих достаточными ресурсами для обеспечения права инвалидов на жилище, суды не истолковывают национальные гарантии прав человека на равенство в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов и отказываются применять эти гарантии для того, чтобы призвать правительство к ответу за нежелание решить широкомасштабную проблему бездомности и неприемлемого жилья среди инвалидов⁶⁶.

VI. Законодательство, политика и стратегии, регулирующие решение жилищных вопросов для инвалидов

68. Разные государства подходят к вопросу защиты прав инвалидов в жилищной сфере совершенно по-разному. Все большее число стран явным образом

⁶⁰ См. *India Centre for Human Rights and Law and Ors v. State of Maharashtra and Ors. and Vapu Trust for Research on Mind and Discourse*, 905-pil-44-09 (2009).

⁶¹ См. Верховный Суд Аргентины, *Q.C., S.Y.c/GCBA s/amparo (K.C., C.I. против правительства города Буэнос-Айрес, прошение за amparo)*, 24 апреля 2012 года. См. Public Defence Service of Buenos Aires, “Economic, social and cultural rights in the city of Buenos Aires”, October 2015, pp. 64–67.

⁶² См. *Судхаршан Субеди от имени непальского Центра защиты прав инвалидов (DHRC) и др. против Совета министров*, 2063 B.S., постановление № 129 от 16 октября 2008 года.

⁶³ См. Верховный Суд Непала, постановление № 068-WO-0188, 14 августа 2012 года. Размещено по адресу <http://dhrcnepal.org.np/wp-content/uploads/2016/09/Supreme-Court-Verdict-English.pdf>.

⁶⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 9 (1998 год) по вопросам применения Пакта во внутреннем праве, пункт 3.

⁶⁵ Там же, пункт 15.

⁶⁶ Например, *Танюджада против Канады (Генеральный прокурор)*, 2014 ONCA 852, пункт 33; *Хотак против Лондонского округа Сазерк*, [2015 год] UKSC 30, пункт 91.

включают право на жилище в свои конституции или законы, регулирующие права человека; многие также включают инвалидность в число запрещенных поводов для дискриминации. Одни страны полагаются на универсальные гарантии равенства и недискриминации, которые распространяются в том числе и на инвалидов. В других странах законы, запрещающие дискриминацию по признаку инвалидности, действуют в контексте конкретных секторов, например трудоустройства, однако в них не прописаны нормы недискриминации и обязанность обеспечить разумное приспособление в жилищном контексте⁶⁷.

69. Национальные стратегии решения жилищных вопросов инвалидов с учетом прав человека разработаны в немногих странах, а комплексного системного подхода придерживаются считанные единицы. Многие государства до сих пор полагаются преимущественно на благотворительные организации и решают проблемы инвалидов в рамках устаревшей модели благотворительности. Разработанные с учетом прав человека жилищные стратегии и программы часто не стыкуются с обязательствами фондов или с механизмами их реализации⁶⁸. В других случаях политика может предусматривать приспособление жилья к потребностям инвалидов с физическими расстройствами, не учитывая расстройства психосоциальные и умственные.

70. Информация, полученная Специальным докладчиком от государств при подготовке настоящего доклада, указывает на некоторый прогресс в этом вопросе. Мексика сообщает, что право на достойное жилище явным образом прописано в федеральном законе «О социальной интеграции инвалидов» 2011 года и связанных с ним положениях, принятых в 2012 году (статья 18). Закон также устанавливает право на всеобщий доступ и жилище (статья 16) и подкреплен инициативами и программами предоставления субсидий и кредитов на физическую адаптацию домов с целью улучшения жилищных условий инвалидов⁶⁹.

71. Конституция Кении 2010 года запрещает дискриминацию по инвалидности, закрепляет право на разумный доступ к любым объектам, в том числе к объектам жилищной и иной застройки, и предусматривает право на доступное и достаточное жилище. Национальная политика Кении в отношении инвалидов признает, что владение землей, жильем и иным имуществом — это фундаментальное право инвалидов, которое является основным условием безопасности, самодостаточности и жизнеобеспечения. Посредством этой политики предполагается устранить такие барьеры к установлению права собственности на землю, жилище и другое имущество, как высокая стоимость и общественные предрассудки в отношении того, что инвалиды могут владеть землей и наследовать ее. Все застройщики обязаны резервировать для инвалидов не менее 5 процентов физически доступных домов и вести застройку с соблюдением принципов безбарьерной среды. Кроме того, политика предусматривает стимулирование инклюзивных финансово-кредитных услуг, ориентированных на инвалидов.

72. В рамках действия закона Намибии «О Национальном совете по вопросам инвалидности» 2004 года учрежден совет, который наблюдает за осуществлением национальной политики в отношении инвалидности, в том числе за

⁶⁷ См. Дания, закон «О запрете дискриминации на рынке труда» № 1349 2008 года; Совет Европейского союза, Директива Совета 2000/78/ЕС «О создании общих стандартов в поддержку равноправия в сфере занятости и труда» от 27 ноября 2000 года; Чили, закон «Об антидискриминационных мерах» № 20.609, 2012 год.

⁶⁸ См. материалы, представленные для целей подготовки настоящего доклада организациями Inclusion Ireland и Profound Ireland.

⁶⁹ См. материалы, представленные Мексикой для целей подготовки настоящего доклада.

назначением достаточных пособий и пенсий по инвалидности и разработкой и предоставлением доступного жилья в рамках государственных программ⁷⁰.

73. В рамках действия закона Замбии «Об инвалидах» (2012 год) учреждено ведомство, координирующее консультации по включению вопросов инвалидности в национальные стратегии с участием организаций инвалидов, государственных учреждений и других представителей гражданского общества и уполномоченное представлять интересы инвалидов в судебных процессах по защите их прав, а также предоставлять им юридические консультации по данному вопросу (статья 20(2)(e)).

74. Финляндия сообщила, что ее рамочная стратегия по осуществлению права инвалидов на жилище предусматривает следующее: конституционную защиту права на жилище; предоставление вспомогательного жилья и поддержки местного сообщества с обеспечением возможности самостоятельного выбора вариантов поддержки и услуг по желанию инвалида; финансирование строительства и модернизации жилья с целью обеспечения его доступности и пригодности для проживания; национальные планы действия по решению проблемы бездомности; ряд надзорных механизмов, в том числе консультативный совет по правам инвалидов, призванных осуществлять контроль за координированными действиями⁷¹. Финляндия заявила, что считает людей, которые в настоящее время проживают в специализированных учреждениях, бездомными, и намерена закрыть все эти учреждения к 2020 году, подчеркнув право инвалидов жить в социуме с доступом ко всем необходимым службам и видам поддержки.

75. В недавнем программном документе по правам инвалидов Министерство социальных услуг Южной Африки призвало правительство сформировать комплексную стратегию осуществления права инвалидов на достаточное жилище, которая соответствовала бы преобразовательной природе закрепленного в конституции права на жилище и включала бы в себя планы обслуживания на дому, жилищные субсидии, добавление универсального проектирования к требованиям для получения грантов на инфраструктурные проекты и устойчивую систему поддержки самостоятельного образа жизни на базе местных сообществ⁷². В этом программном документе был сделан акцент на критическую важность повсеместного применения действующего законодательства, совершенствования доступа к судам, механизмам подачи жалоб и государственным учреждениям, а также укрепление потенциала таких учреждений, как Южноафриканская комиссия по правам человека и организаций инвалидов, чтобы они смогли помочь инвалидам получить доступ к правосудию⁷³.

76. Правительства нескольких стран работают над обеспечением соответствия жилищной застройки, осуществляемой государственными и частными компаниями, требованиям безбарьерной среды. В Сингапуре Совет по жилищному строительству и развитию взял на себя обязательство обеспечить соответствие требованиям безбарьерной среды в секторе социального жилья, в котором проживает порядка 80 процентов населения, в том числе за счет увеличения количества лифтов, использования указателей, набранных шрифтом

⁷⁰ См. материалы, представленные Намибией для целей подготовки настоящего доклада, а также <https://dredf.org/legal-advocacy/international-disability-rights/international-laws/namibia-national-disability-council-act/>.

⁷¹ См. материалы, представленные Финляндией для целей подготовки настоящего доклада.

⁷² Южная Африка, Министерство социального развития, «Программный документ по правам инвалидов», № 230, 9 марта 2016 года, стр. 89–91.

⁷³ Там же, стр. 78–80.

Брайля, а также голосовых синтезаторов⁷⁴. В Бразилии закон «О социальной интеграции инвалидов» (2015 год) предписывает предоставлять инвалидам 3 процента жилья, строительство которого финансируется за счет государства.

77. В нескольких странах принята модель решения проблемы бездомности «жилье в первую очередь»⁷⁵. Данная модель предусматривает предоставление жилья и необходимой поддержки «хроническим» бездомным, в частности людям с психосоциальными расстройствами и/или наркотической или алкогольной зависимостью на длительный срок.

78. Несколько стран, в том числе Финляндия, Намибия и Республика Корея, указали, что передали функции контроля за осуществлением права инвалидов на жилище национальным правозащитным организациям⁷⁶.

79. Региональные и местные органы власти также приступили к проведению важных мероприятий, направленных на осуществление права инвалидов на достаточное жилище. Статья XIV (1) Всемирной хартии права на жизнь в городе предусматривает осуществление права на жилище для всех и подчеркивает, что жилище должно быть доступным и удобно расположенным. В статье X документа «Глобальная хартия — Программа действий в области обеспечения прав человека в городах» городам рекомендуется принимать законы, обеспечивающие доступность жилища для инвалидов. Одни города пытаются реализовать инклюзивные стратегии зонирования, направленные на снятие ограничений на строительство вспомогательного жилья. Другие приняли меры, направленные на решение проблемы ценовой приемлемости, например за счет жилищных субсидий и/или пособий, грантов или кредитов на необходимую адаптацию, льготных процентных ставок по жилищным кредитам и снижения налогов на недвижимость для семей с инвалидами.

VII. Выводы и рекомендации

80. Немногие маргинализованные группы страдают от столь вопиющих нарушений прав человека, от которых страдают инвалиды. В любой стране мира они чаще всего оказываются бездомными, водворяются в закрытые учреждения и подвергаются жестокому и бесчеловечному обращению только потому, что являются инвалидами. Они становятся жертвами изоляции, предрассудков и дискриминации во всех аспектах жилищных вопросов, как в части доступности и проекта жилья, так и в вопросах разработки и реализации жилищной политики. Сама их жизнь оказывается в опасности из-за того, как решается жилищный вопрос в обществе, где вместо разнообразия и социальной интеграции царят единообразие и отсев всего непохожего. Но именно этот печальный опыт и судебные иски в защиту равенства в достоинстве и правах со стороны пострадавших положили начало парадигме прав инвалида. Эта парадигма способна вдохнуть новую жизнь в право на достаточное жилище, поскольку она подчеркивает и расширяет сущность этого права, состоящую в том, чтобы у каждого человека было место, где он мог бы жить, сохраняя достоинство; она дает

⁷⁴ См. Сингапур, Совет по жилищному строительству и развитию, “Towards a barrier-free environment in public housing”. Размещено по адресу: www.bca.gov.sg/BarrierFree/others/HDB.pdf.

⁷⁵ См. материалы, предоставленные для целей подготовки настоящего доклада Финляндией, Европейской федерацией национальных организаций по работе с бездомными и Европейским форумом по проблемам инвалидов.

⁷⁶ См. материалы, представленные этими странами для целей подготовки настоящего доклада.

инвалидам возможность участвовать в жизни социума и видит в разнообразии силу, которая дает процветание семье и обществу.

81. Чтобы реализовать огромный потенциал интеграции парадигмы прав инвалидов в право на жилище, государствам и другим действующим лицам придется коренным образом пересмотреть свое отношение к правам инвалидов, а также свое взаимодействие с ними.

82. В этой связи Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации:

а) в консультации с инвалидами и их организациями государствам следует:

- i) обеспечить приоритет и признание во внутреннем праве обязательства осуществлять право инвалидов на жилище в максимальных пределах имеющихся ресурсов, связав это юридическое обязательство со стремлением гарантировать достаточное жилище всем людям к 2030 году, в соответствии с задачей 11.1 Целей устойчивого развития;
- ii) гарантировать, что положения о недискриминации основаны на принципе равенства по существу, признавая позитивные обязательства бороться с системным неравенством в жилищном вопросе, с которым сталкиваются инвалиды;
- iii) гарантировать всем инвалидам свободу от содержания в специализированных учреждениях и доступ к достаточному жилищу, необходимым услугам и надлежащим образом подготовленному вспомогательному персоналу;
- iv) гарантировать доступ к правосудию и действенным механизмам обеспечения подотчетности, чтобы инвалиды могли подавать иски о нарушении прав на достаточное жилище, в том числе в ситуации, когда государства не приняли разумные программные меры для осуществления этого права;
- v) принять четкую рамочную концепцию учета интересов всех инвалидов во всех областях жилищной политики и проектирования жилья, гарантируя полный охват нищих, бездомных, женщин, этнических, религиозных или языковых меньшинств, коренных народов, мигрантов, а также как молодых, так и пожилых людей;
- vi) разработать и реализовать сбор качественных и количественных данных о жилищных условиях инвалидов, с разбивкой по стандартным вопросам анкеты Вашингтонской группы по инвалидности;
- vii) срочно заняться решением проблемы бездомности среди инвалидов и обеспечить приоритет мер, направленных на решение проблем жителей неформальных поселений и лагерей для бездомных;
- viii) гарантировать разработку и применение гарантий пользования жильем и других средств правовой защиты в жилищном секторе, обеспечив признание особых потребностей инвалидов;
- ix) гарантировать, что обязательство разумного приспособления жилья для инвалидов распространяется на государственных и частных поставщиков жилья, финансовых субъектов и все аспекты жилищной среды;
- x) гарантировать всем инвалидам дееспособность во всех вопросах, связанных с правом на достаточное жилище, в том числе получать

доступ к кредитным договорам и договорам аренды и подписывать эти документы;

xi) гарантировать организациям инвалидов необходимую поддержку, призванную обеспечить их действенное участие во всех областях жилищной политики и процессах принятия решений;

xii) создать независимый механизм ревизии бюджета, призванный гарантировать, что бюджетные средства на жилище/сопутствующие меры поддержки выделяются/принимаются в соответствии с принципом «максимальных пределов имеющихся ресурсов»;

xiii) обеспечить достаточную финансовую и иную поддержку инвалидов способом, гарантирующим право выбора места жительства и характера поддержки и покрывающим все затраты на жилье и сопутствующие расходы;

xiv) принять требования к обеспечению доступности, распространив их на новое жилье, и установить четкие временные рамки обеспечения доступности имеющегося жилищного фонда;

xv) гарантировать инвалидам-беженцам, внутренним переселенцам и мигрантам право на достаточное жилище, в частности включив соответствующие положения международного права в области прав человека в разрабатываемый глобальный договор о беженцах и глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции;

xvi) гарантировать, что местные власти будут осуществлять и соблюдать право на жилище в рамках всех муниципальных мероприятий, в том числе в мероприятиях городского планирования, зонирования, планирования транспорта и строительстве и ремонте жилищного фонда;

b) судам, трибуналам и национальным правозащитным организациям следует:

i) толковать и применять внутреннее право в соответствии с правом инвалидов на достаточное жилище, в частности признавая, что права на жизнь, свободу, равенство по существу и недискриминацию требуют от правительств решения проблемы бездомности, обеспечения поддержки проживания в социуме и реагирования на разнообразные жилищные потребности инвалидов;

ii) гарантировать доступ к правосудию и эффективную подотчетность во всех аспектах обязательств государства в отношении права инвалидов на жилище, включая бюджетные ассигнования и эффективность стратегий и программ;

c) гражданскому обществу и организациям инвалидов следует инициировать или поддерживать иски в отношении структурных нарушений права инвалидов на жилище и требовать осуществления системных мер правовой защиты.