



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
19 September 2018  
Russian  
Original: English

---

## Семьдесят третья сессия

Пункт 74 b) предварительной повестки дня\*

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

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

#### **Записка 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/73/150](#).



## **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 вопрос о праве жителей неформальных поселений на жилище и обязательстве государств благоустроить такие поселения к 2030 году. Почти четверть мирового городского населения проживает в неформальных поселениях или лагерях, что можно наблюдать прежде всего в развивающихся странах, но все чаще и в наиболее благополучных странах. Эти люди живут в ужасающих и невыносимых условиях. Зачастую они лишены доступа к воде и санитарии, и над ними постоянно висит угроза выселения.

Применявшиеся в прошлом подходы основывались на идее искоренения «трущоб» и часто подразумевали принятие таких мер, как выселение и переселение жителей в удаленные районы на окраинах городов. В настоящем докладе предлагается совершенно иной, базирующийся на правах человека подход, в рамках которого за основу берутся общины неформальных поселений и заложенный в них потенциал. Их неформальный характер в докладе трактуется как следствие систематической изоляции, в связи с чем в нем предлагается ряд рекомендаций, направленных на оказание поддержки их жителям и создание условий, позволяющих им стать полноправными участниками процесса благоустройства. Эти рекомендации базируются на международных обязательствах в области прав человека, прежде всего обязательствах, вытекающих из права на жилище, и охватывают ряд областей, в том числе такие, как право на участие, доступ к правосудию, международное сотрудничество и помощь в целях развития, охрана окружающей среды и предпринимательская деятельность и права человека.

В докладе предлагается простой, но чрезвычайно актуальный вывод: широкие масштабы этого явления и невыносимость условий жизни в неформальных поселениях делают его одним из наиболее распространенных нарушений прав человека в мире. Человечество мирится с тем, с чем мириться недопустимо. Благоустройство неформальных поселений в целях приведения условий жизни в них в соответствие с элементарными требованиями уважения человеческого достоинства является важнейшей задачей в области прав человека. Признание этого факта и мобилизация всех субъектов на базе общей концепции прав человека могут сделать достижимой цель осуществления такого благоустройства в период до 2030 года.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Право на жилище и неформальные поселения . . . . .	4
A. Важнейшее условие достижения целей в области устойчивого развития: благоустройство неформальных поселений к 2030 году . . . . .	4
B. Неформальные поселения или «трущобы»? . . . . .	4
C. Восприятие самого факта существования неформальных поселений одновременно в качестве нарушения прав и призыва к предоставлению прав . . .	7
II. Рекомендации относительно благоустройства неформальных поселений с учетом прав человека . . . . .	8
A. Основные принципы благоустройства с учетом прав человека . . . . .	8
B. Право на участие и учет интересов . . . . .	20
C. Контроль и доступ к правосудию . . . . .	23
D. Неформальные поселения и охрана окружающей среды . . . . .	26
E. Международное сотрудничество и помощь в целях развития . . . . .	27
F. Насилие и преступность . . . . .	28
G. Предпринимательская деятельность и права человека . . . . .	30
III. Направления дальнейшей работы . . . . .	30

## I. Право на жилище и неформальные поселения

### A. Важнейшее условие достижения целей в области устойчивого развития: благоустройство неформальных поселений к 2030 году

1. В неформальных поселениях проживает приблизительно четверть мирового городского населения, 883 миллиона человек, причем 520 миллионов из них — в Азии. В странах Африки к югу от Сахары в неформальных поселениях проживает более половины городского населения; в странах Латинской Америки и Карибского бассейна — 21 процент<sup>1</sup>. Условия жизни в этих поселениях зачастую являются невыносимыми. Многие их обитатели живут в перенаселенных, небезопасных жилищах, без водоснабжения и канализации, под угрозой подвергнуться выселению или заразиться поддающимися профилактике опасными для жизни болезнями.

2. Государства взяли на себя обязательства по принятию конкретных мер. Цель 11 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года обязывает государства к 2030 году «благоустроить трущобы». Достижение этого показателя увязывается с выполнением более широкого обязательства обеспечить всеобщий доступ к «достаточному, безопасному и недорогому жилью» к 2030 году.

3. Это, без преувеличения, непростая задача. Цель настоящего доклада — представить конкретные рекомендации относительно возможных путей использования основанных на принципе соблюдения прав человека и доказавших свою эффективность подходов с опорой на потенциал жителей неформальных поселений в плане определения направлений деятельности по благоустройству их поселений и руководства этим процессом. Предлагаемый подход направлен на признание и поддержку жителей неформальных поселений в качестве предъядителей права и отказ от криминализации их действий. В докладе содержится ряд рекомендаций, разработанных с учетом мнений жителей неформальных поселений и экспертов и на основе ответов на вопросник, полученных от правительств, неправительственных организаций, национальных правозащитных учреждений и международных финансовых институтов, а также информации, собранной Специальным докладчиком в ходе посещения стран. Они составлены в соответствии с применимыми международными стандартами в области прав человека<sup>2</sup>.

### B. Неформальные поселения или «трущобы»?

4. Хотя в Повестке дня на период до 2030 года говорится о «трущобах», Специальный докладчик предпочитает термин «неформальные поселения», который в большей степени согласуется с основанным на правах человека подходом к жилищным вопросам. Термин «трущобы» зачастую трактуется как

<sup>1</sup> «Доклад о целях в области устойчивого развития, 2018 год». Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2018 год, стр.24; и доклад Генерального секретаря о ходе достижения целей в области устойчивого развития (E/2018/64, statistical annex, p. 83);

<sup>2</sup> Должностные лица и другие участники процесса развития, занимающиеся вопросами благоустройства неформальных поселений, должны также помнить об основных принципах и руководящих указаниях, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение I), и руководящих принципах, касающихся гарантированности владения имуществом для городской бедноты (A/HRC/25/54), и должны применять их в своей работе и строго следовать им при составлении программ и осуществлении проектов.

уничижительный и оскорбительный, и его применение, как правило, приводит к выработке неверного направления стратегических действий: «трущобы» часто рассматриваются в качестве проблемы, требующей «устранения», а не в качестве сообщества людей, нуждающихся в поддержке<sup>3</sup>. Зачастую семьи, жилищные условия которых, если судить по докладам правительств, были «улучшены», на самом деле были размещены в многоэтажных жилых домах складского типа, в уничижительных для человеческого достоинства условиях, противоречащих их культурным и общинным традициям, или переселены в заброшенные районы на окраинах городов, где у них нет возможности найти работу, поддерживать социальное общение, пользоваться услугами транспорта и других служб.

5. В настоящем докладе предлагается радикально иной подход с акцентом на право на жилище. В нем высказывается мнение, что возникновение и усугубление такого явления, как неформальные поселения обусловлено введением конкретной системы законов, частных рынков, схем планирования и распределения ресурсов, игнорирующей и нарушающей основные права тех, у кого нет иного выбора, кроме как полагаться на неформальные поселения. Колониалистские системы владения земельной и другими видами собственности вытеснили нормы, регулировавшие взаимоотношения коренных народов с землей и жильем. В развивающихся странах большие группы населения оказываются в роли нарушителей закона, когда пытаются обеспечить себя хоть каким из доступного для них жильем, и живут в условиях постоянной угрозы быть выдворенными из своих домов. В богатых странах закон не только препятствует возведению бездомными примитивного пристанища для себя, но и предусматривает для них меры уголовного наказания иногда даже за осуществление своего права на еду и сон.

6. Существование неформального сектора обусловлено ограничительным характером формальных систем. Лицам, переезжающим в города в поисках работы или вынужденным покинуть прежнее место проживания, приходится создавать, посредством возведения неформальных поселений, дополнительную жилищную систему для удовлетворения насущных потребностей, оказавшихся вне поля зрения формальной системы. На расположенных на окраинах городов землях зачастую сначала возводятся неформальные поселения, за чем следует создание неформальных предприятий для удовлетворения потребностей в водоснабжении, санитарии, электроснабжении, транспорте, продовольствии, одежде и других предметах первой необходимости. Эти поселения обеспечивают необходимое жилье для рабочих и поставщиков услуг, от которых зависит нормальная жизнедеятельность городов, но которые в то же время считаются нарушителями закона, лишены доступа к услугам, повсеместно подвергаются дискриминации и вынуждены либо приобретать предметы первой необходимости по завышенным ценам, либо обходиться без них.

7. Существуют различные виды неформальных поселений, от лагерей для перемещенных лиц, безвозвратно утративших жилье, в самых богатых странах<sup>4</sup>, до гигантских общин в странах глобального Юга, примером которых может служить община Оранги-таун в городе Карачи в Пакистане, насчитывающая, по

<sup>3</sup> Материалы дискуссии по вопросам терминологии см. в документе «Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию» (Хабитат III), тематический доклад № 22 «Неформальные поселения» (31 мая 2015 года).

<sup>4</sup> См. National Law Center on Homelessness and Poverty, “Tent city, USA: the growth of America’s homeless encampments and how communities are responding” (2017).

оценкам, 2,4 миллиона обитателей<sup>5</sup>. Жилищами для обитателей таких поселений могут быть самовольно захваченные заброшенные здания, временно приспособленные для жизни контейнеры, палатки или лодки или лачуги, построенные из любых найденных на свалке материалов. В других местах обитатели неформальных поселений могут располагаться в долговечных зданиях, построенных из кирпича или мертеля. Растущим компонентом в сфере неформального жилья является нерегулируемый и зачастую хищнический неформальный арендный рынок.

8. Жители неформальных поселений сохраняют приверженность принципам человеколюбия в самых бесчеловечных условиях. Специальный докладчик посетила многие неформальные поселения в странах глобального Севера и глобального Юга. По ее мнению, тяжелые условия жизни в них и неспособность государств их облегчить не могут не вызывать глубокую тревогу.

9. В крупном неформальном поселении в Мумбае, Индия, докладчик наблюдала нашествие грызунов, вызванное отсутствием системы удаления бытовых отходов. В поселении рома в Белграде она видела детей, использовавших горы мусора в качестве батута для прыжков. В Мехико она встречалась с обитателями переполненных лачуг, разбросанных вдоль полотна действующей железной дороги. Она оказалась в полной темноте — в дневное время — в домах лиц африканского происхождения, которые не имеют доступа к электроэнергии, хотя и живут буквально за городской чертой Лиссабона. При посещении поселений в Кабо-Верде она столкнулась с детьми-инвалидами, томящимися в одиночестве в глубине своих жилищ. В Сантьяго она посетила мигрантов, обитающих в заброшенных, отсыревших зданиях с обнаженной электропроводкой. Она беседовала с обитателями лагерей для бездомных, расположенных под эстакадами шоссе и на тротуарах в Калифорнии и в Дели, Индия, где они живут без доступа к туалетам и душевым и в постоянном страхе быть «сметенными» с улиц. В Буэнос-Айресе она посетила официально не признанное поселение, к обитателям которого полиция и служба скорой помощи отказываются выезжать на вызовы. В Сеуле она встречалась с людьми, живущими на развалинах, в полуснесенных зданиях в окруженном небоскребами районе, из которого жителей насильственно выселяют с применением жестких мер принуждения. В Индонезии и на Филиппинах она посетила неформальные общины, расположенные в подверженных наводнениям районах, обитатели которых живут в страхе быть выселенными и вынужденными покинуть свои дома и общины.

10. И тем не менее, несмотря на эти губительные последствия мер, приведших к появлению неформальных поселений, их жители демонстрируют мощное чувство общности и единения. Улицам в них присваиваются имена, домам — номера, учреждаются ассоциации жителей домов, возводятся общинные центры и школы, разрабатываются социальные программы, открываются магазины и создаются различные службы. По сути, при всей их неформальности эти поселения являются важнейшими компонентами экономики большинства крупных городов и основным поставщиком жилья в странах глобального Юга и странах с переходной экономикой.

<sup>5</sup> Tabrez Uz Zaman, H.D. Goswami and Yamin Hassan, “The impact of growth and development of slums on the health status and health awareness of slum dwellers”, *International Journal of Medical Research and Health Sciences*, vol. 7, No. 3 (2018), p. 56.

### **С. Восприятие самого факта существования неформальных поселений одновременно в качестве нарушения прав и призыва к предоставлению прав**

11. С точки зрения прав человека неформальным поселениям присущ двойственный характер. С одной стороны, их существование является источником повсеместных нарушений прав человека, а их появление — результатом принятия государством тех или иных мер, его бездействия в других случаях и проведения соответствующей политики, что в совокупности привело к лишению миллионов людей их основных прав человека.

12. Государство считается нарушившим международные нормы и стандарты в области прав человека, если значительная часть его населения лишена доступа к элементарному крову или жилью. Государства обязаны принимать «стратегии, создающие новые возможности», направленные на осуществление жителями неформальных поселений своего права на жилище в кратчайшие сроки, используя для этого все надлежащие средства в максимальных пределах имеющихся ресурсов<sup>6</sup>. Очевидно, что большинство государств явно не выполняют это обязательство. Более того, широкие масштабы этого явления и невыносимые условия жизни в неформальных поселениях делают его одним из наиболее распространенных в мире нарушений прав человека на уважение его достоинства, на обеспечение безопасности и здоровья и права на жизнь. Крайне важно, чтобы оно было признано в качестве такового.

13. С другой стороны, неформальные поселения зачастую представляют собой невероятное достижение, убедительнейший итог усилий отдельных лиц, семей и общин по отстаиванию своего жизненного пространства и своего права на жилище. Они являются «естественной средой обитания, созданной людьми», которые строят дома, формируют культуру и налаживают жизнь общин в самых неблагоприятных условиях<sup>7</sup>. Действия, направленные на отстаивание жизненного пространства в городах и строительство домов, бросают вызов системе пространственного вытеснения, праву богатых завладеть земельной и другими видами собственности только в целях заключения спекулятивных сделок и колонизации земель коренных народов и попыткам властей предать забвению целые общины, отказывая им в признании. В ответ на это неофициальные поселения заявляют: «мы здесь» и «мы здесь остаемся». Они представляют собой своего рода общественное правозащитное движение, во главе которого стоят бездомные, женщины, те, кто ощущает на себе последствия экономического неравенства, инвалиды, мигранты и лица, подвергающиеся дискриминации по признаку расовой и этнической принадлежности. Именно на основе признания этого двойственного характера неформальных поселений, заключающегося в одновременном нарушении прав и признании прав, должен формироваться базирующийся на принципах прав человека подход.

14. Правозащитный подход к благоустройству неформальных поселений, основанный на праве не покидать родные места, когда это возможно, и претендовать на получение поблизости от них достаточного жилища в тех случаях, когда такое переселение считается необходимым или предпочтительным, является важным компонентом более широкой приверженности обеспечению прав человека в городах и реализации новой программы развития городов на основе

<sup>6</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункт 10, и замечание общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище, пункт 14.

<sup>7</sup> Lorena Zárate, “They are not ‘informal settlements’ — they are habitats made by people”, *The Nature of Cities*, 26 April 2016.

обеспечения устойчивого инклюзивного развития. В рамках предлагаемого в настоящем докладе комплексного подхода на основе принципов прав человека основное внимание уделяется обеспечению достаточного жилища во всех его аспектах в целях изменения существующих структурных условий и динамики общества, не позволяющих жителям таких поселений реализовывать свое право на жилье, с тем чтобы дать общинам возможность самим решать, каким должен быть дом, обеспечивающий уважение достоинства и безопасность.

15. Нижеследующие рекомендации в отношении основанного на соблюдении прав благоустройства неформальных поселений подготовлены в целях оказания содействия в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Новой программы развития городов посредством задействования потенциала правозащитного подхода. Для их реализации потребуются внести существенные изменения в характер взаимоотношений между правительствами и неформальными поселениями, которые в настоящее время характеризуются стремлением правительств криминализировать процесс отставания права на жилье в рамках неформальных поселений, делать его наказуемым и препятствовать его осуществлению, и обеспечить, чтобы этот процесс осуществлялся под руководством общин и на основе новых подходов к рассмотрению аспектов, касающихся прав собственности, владения, инклюзивного планирования, инновационных инициатив в сферах законодательной деятельности и разработки программ, участия на основе принципа уважения прав и подотчетности. Данные рекомендации должны служить ориентиром для государственных органов управления всех уровней, учреждений, занимающихся вопросами развития, неправительственных организаций и частных субъектов при принятии мер по благоустройству неформальных поселений.

## **II. Рекомендации относительно благоустройства неформальных поселений с учетом прав человека**

### **A. Основные принципы благоустройства с учетом прав человека**

#### **1. Обеспечение соответствия программ благоустройства праву на достаточное жилище**

16. Главная цель деятельности по благоустройству неформальных поселений должна состоять в обеспечении осуществления в полном объеме права на достаточное жилище. Используемые в рамках осуществления этой деятельности методы, программы и стратегии должны включать в себя все принципы жилищных стратегий, основанных на правах человека, о которых говорится в докладе Специального докладчика Совету по правам человека, содержащемся в документе [A/HRC/37/53](#).

17. Необходимо обеспечить разработку и внедрение эффективных и доступных процедур, которые бы позволяли жителям поселений требовать от правительств и других субъектов соблюдения всех аспектов права на жилище, в том числе выполнения их прямых обязательств по принятию соответствующих мер «в максимальных пределах имеющихся ресурсов» и использованию «всех надлежащих способов» для улучшения условий жизни людей в неформальных поселениях<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, пункт 1 статьи 2; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4, пункт 14.



18. Процесс принятия решений на всех уровнях государственного управления, а также в рамках учреждений, занимающихся вопросами развития, и международных финансовых учреждений должен быть приведен в соответствие с этой нормой.

19. Информация о праве на жилище должна доводиться до сведения жителей неформальных поселений. Целесообразно было бы обеспечить разработку и принятие основанных на праве на жилище заявлений и принципов и их применение ко всем аспектам процесса благоустройства. В подписанном Гражданской ассоциацией за равенство и справедливость соглашении, касающемся урбанизации неформальных поселений, перечисляются 10 ключевых принципов урбанизации, основанных на праве на жилище, а само соглашение служит хорошим примером для подражания<sup>9</sup>.

20. Кенийская национальная комиссия по правам человека во исполнение судебного постановления осуществляет контроль за предоставлением обитателям трущоб в восточной части Кибера-Соуэто жилья в благоустроенных домах. Комиссия сообщает, что ею были сформулированы ценности и принципы основанного на конституционных положениях правозащитного подхода, в соответствии с которыми государственные органы и частные лица обязаны соблюдать принципы верховенства права, обеспечивать участие населения, уважение человеческого достоинства, соблюдение прав человека, утверждение норм равенства, социальной справедливости, недискриминации, добросовестности, транспарентности и подотчетности<sup>10</sup>.

## **2. Учет всех компонентов права на жилище на комплексной основе и признание взаимосвязи между правом на жилище и другими социальными правами**

21. Конечной целью усилий в области благоустройства должна быть реализация всех аспектов права на достаточное жилище в соответствии с международными нормами в области прав человека. Это предполагает, в частности, недопущение дискриминации, обеспечение безопасности, мира и достоинства, предоставление гарантированных прав владения жилищем, которое должно быть недорогим, пригодным для проживания, приемлемым с точки зрения культурных особенностей, доступным и располагаться в приличных районах с функционирующей системой предоставления услуг<sup>11</sup>. Эти требования должны быть доработаны с участием представителей общин и домохозяйств, с тем чтобы обеспечить отражение в них существующих различий в условиях проживания.

22. Программы, затрагивающие конкретные компоненты права на достаточное жилище, такие как закрепление в официальном порядке права собственности или предоставление доступа к услугам в сфере водоснабжения и канализации, не должны осуществляться в отрыве от или за счет других аспектов такой «достаточности». Например, взимание платы за пользование услугами санитарии или водоснабжения может поставить под угрозу способность жильца оставаться в своем жилище. Подписание договора, официально гарантирующего право собственности, может привести к заключению спекулятивных сделок с жильем и подрыву его ценовой доступности, в результате чего беднейшие обитатели

<sup>9</sup> “Acuerdo por la urbanización de las villas”, available at <http://acuerdoporlaurbanizacion.org/wp-content/uploads/2016/10/AcuerdoXlaUrbanizacion-1.pdf> (только на испанском языке).

<sup>10</sup> Материалы, представленные Кенийской национальной комиссией по правам человека для целей подготовки настоящего доклада.

<sup>11</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4.

поселений могут быть вынуждены покинуть свои жилища. Процесс благоустройства должен начинаться с проведения обследования с целью достоверного выявления жилищных, социальных, экономических, медицинских, образовательных и иных потребностей жильцов. Любые стратегии в области благоустройства должны основываться на комплексном подходе, учитывающем этот широкий круг потребностей.

### **3. Признание взаимосвязи между достаточным жилищем и доступом к средствам к существованию в рамках неформальной экономики и поддержка экономического развития общин**

23. Жителям неформальных поселений приходится ежедневно вести борьбу за средства к существованию. Нерегулируемость рынков и несоблюдение принципа верховенства права могут приводить к их эксплуатации и усугублению испытываемых ими экономических трудностей. Многие из них вынуждены платить значительные суммы частным операторам за проезд от своего дома в поселении до места работы или учебы. Жители часто оказываются лишенными доступа к системам водоснабжения и санитарии вследствие неподъемных цен на эти услуги, причем регулирование доступа к основным услугам может находиться в руках соответствующих картелей. Предоставление жильцам, независимо от их платежеспособности, доступа к воде и санитарным узлам и другим удобствам первой необходимости является безотлагательным приоритетом при проведении благоустройства.

24. Необходимо также признать, что для многих жителей поселений, чем бы конкретно они ни занимались, будь то оказание парикмахерских услуг, обслуживание клиентов в собственных магазинах или кафе, ремонт автомобилей или утилизация отходов, неформальная экономическая деятельность, осуществляемая из дому, является основным источником дохода. Жители неформальных поселений должны иметь возможность убедиться в том, что месторасположение и конструкция подвергнувшихся благоустройству домов обеспечивают сохранение источников их средств к существованию.

25. В Дели, Индия, обитателей коммуны, состоящий из уличных артистов (музыкантов, кукольников, магов и т.д.), использовавших помещения в неформальном поселении для своих представлений, переселили в многоквартирные дома. Они безуспешно пытались оспорить переселение в суде, обратившись с просьбой предоставить гарантии того, что в рамках осуществления этого проекта им будет выделено достаточное пространство для занятия своей уникальной профессией и демонстрации своих умений, что служит для них источником средств к существованию<sup>12</sup>.

### **4. Признание права оставаться в своем жилище**

26. Право оставаться в своем доме и общине является основополагающим в контексте права на жилище.

27. Благоустройство по месту проживания позволяет обитателям поселений продолжать поддерживать связи с другими жителями района, сохранить в неприкосновенности сплоченность общества и может помочь избежать подрыва источников средств к существованию<sup>13</sup>. Переезд, напротив, может быть чреват многочисленными негативными последствиями и часто приводит к снижению

<sup>12</sup> High Court of Delhi, *Bhule Bisre Kalakar Co-Operative Industrial Production Society Ltd. and Others v. Union of India and Others*, W.P.(C) 1290/2014 and CM APPL. 3834/2014, 30 March 2014, para 5. Available at [www.kathputlicolonydda.com/pdfs/Judgement-dated-20.03.2014.pdf](http://www.kathputlicolonydda.com/pdfs/Judgement-dated-20.03.2014.pdf).

<sup>13</sup> См. руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом.

качества жизни. В особой мере от него страдают инвалиды, пожилые люди, а также дети и молодежь. Как показала организованная в Индии «Молодежным движением за единство и добрую волю» совместно с движением «Лехер» кампания под названием «Лишенные детства», к числу последствий перемещения и переселения детей относятся перерыв в посещении школы и разрыв социальных связей, а зачастую и утрата безопасных мест для игр<sup>14</sup>.

28. Право на благоустройство по месту проживания должно быть закреплено в законодательстве, а в распоряжении жителей поселений должны иметься механизмы, с помощью которых можно было бы добиваться осуществления этого права. Примером успешной деятельности в этом направлении может служить коммуна поселения Баррио Родриго Буэно в Буэнос-Айресе, которую Специальный докладчик посетила в 2016 году. Этой коммуне, которая окружена со всех сторон коммерческими зданиями и роскошными жилыми апартаментами, удалось успешно оспорить заявления о выселении и получить право на проведение благоустройства по месту проживания<sup>15</sup>. Недавно было принято законодательство, которое предусматривает благоустройство этого поселения на основе поддержания постоянных контактов с его жителями и сотрудничества с их стороны<sup>16</sup>.

## 5. Опора на конструктивное взаимодействие и отказ от использования процедур выселения

29. Государствам следует немедленно отказаться и впредь воздерживаться от попыток оправдать выселение жителей неформальных поселений ссылками на внутренние правовые процедуры. Суды должны отказывать в просьбах санкционировать такое выселение в любых обстоятельствах, кроме самых исключительных, и удовлетворять такие просьбы только в тех случаях, когда жители были в полной мере вовлечены в процесс, когда им предоставляется альтернативное жилье аналогичного или лучшего качества и когда соблюдены все другие требования международного права в области прав человека. Обращение с заявлением о выселении почти всегда указывает на ущербность процесса и отсутствие конструктивного взаимодействия с общинами.

30. Подход, используемый судами в Южной Африке, представляет собой шаг в правильном направлении и должен быть освоен и другими судами. В рамках дела Мелани представители неформального поселения Слово Парк оспорили решение властей города Йоханнесбурга вместо проведения благоустройства по месту проживания переселить жителей поселения в другое место, расположенное в 11 км от Слово Парк<sup>17</sup>. Суд постановил, что политика правительства в области благоустройства предусматривает, в соответствии с требованиями закрепленного в Конституции права на жилище, использование «комплексного подхода к развитию, обеспечивающего минимальные перебои или нарушения в

<sup>14</sup> См. <http://leher.org/campaigns/uprootedchildhoods/>.

<sup>15</sup> См. материалы о работе Центра правовых и социальных исследований (Centro de Estudios Legales y Sociales) по адресу: [www.cels.org.ar/web/2015/04/amicus-por-el-barrio-rodrigo-bueno/](http://www.cels.org.ar/web/2015/04/amicus-por-el-barrio-rodrigo-bueno/).

<sup>16</sup> Argentina, *Rodrigo Bueno urbanization law*, No. 5798 (23 March 2017), доступно по адресу: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5798.html>. Предложения о назначении в качестве государственных земель общин с целью не допустить инфляционного давления, не были, однако, включены в законодательство (см. Гражданская ассоциация за равенство и справедливость (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia), дополнительный документ о политике управления земельными ресурсами в целях благоустройства неформальных поселений, доступен по адресу: [www.acuerdoporlaurbanizacion.org/#complementario](http://www.acuerdoporlaurbanizacion.org/#complementario) (только на испанском языке)).

<sup>17</sup> High Court of South Africa, *Mohau Melani and Others v. City of Johannesburg and Others*, Case No. 02752/2014, 22 March 2016.

функционировании существующих нестабильных общинных сетей и вспомогательных структур, и направлена на поощрение взаимодействия между местными органами власти и жителями неформальных поселений»<sup>18</sup>. Переселение должно быть «не правилом, а исключением», а само место переселения должно располагаться «как можно ближе к месту расположения существующего поселения»<sup>19</sup>. На этом основании суд обязал городские власти отменить решение о переселении жителей поселения и запросить финансовые средства на цели проведения благоустройства по месту проживания<sup>20</sup>.

**6. Обеспечение в случаях, когда переселение считается необходимым или предпочтительным, соблюдения права на жилище и всех других норм в области прав человека**

31. Иногда проведение благоустройства невозможно без перемещения и переселения ввиду сопутствующих ему вредных и опасных условий, образование которых нельзя предотвратить, или же сами жители поселения выбирают, в силу каких-то других причин, вариант переселения. В этих случаях всем затрагиваемым группам и домашним хозяйствам должна предоставляться возможность участвовать в принятии решений, касающихся переселения, в том числе выбора географического района, сроков переезда, а также принципов распределения нового жилья и его планировки.

32. В тех случаях, когда правительство настаивает на переселении, бремя доказывания возлагается на государство, которое должно показать несостоятельность варианта благоустройства по месту проживания. Власти должны опубликовать свои доводы в пользу предлагаемого ими варианта и довести их до сведения жителей соответствующего поселения, а также предоставить их на рассмотрение органа, обладающего полномочиями по отмене решения о переселении после проведения полномасштабного слушания с участием жителей.

33. В тех случаях, когда большинство населения отдает предпочтение варианту переселения, но некоторые из жителей отказываются переезжать, им, при наличии надлежащих условий, должна предоставляться такая возможность. В случаях, когда для проведения благоустройства по месту проживания требуется временное переселение, оно должно быть ограничено по времени и соответствовать требованиям, касающимся обеспечения надлежащим жильем, и всем нормам в области прав человека.

34. При любом переселении, будь то на временной или постоянной основе, с государственной земли или частной<sup>21</sup>, государства должны соблюдать основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение I). В частности, согласно этим принципам и руководящим указаниям отводимые для переселения места должны располагаться в непосредственной близости от первоначального места проживания, должны обеспечивать доступ ко всем необходимым удобствам (прежде всего системам водоснабжения, канализации и электроснабжения) и источникам средств к существованию. Власти должны обеспечивать полную, достаточную, реальную и персональную компенсацию за любые понесенные

<sup>18</sup> Ibid., para. 34.

<sup>19</sup> Ibid., para. 35.

<sup>20</sup> Ibid., Order, paras. 1 and 2

<sup>21</sup> См. например, *Constitutional Court of South Africa, City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another*, Case No. CCT 37/11, 1 December 2011, para. 95.

расходы<sup>22</sup>. В выбранных для переселения местах жителям должны предоставляться равноценные или большего размера земельные участки и жилища, не уступающие по качеству местам их предыдущего проживания или превосходящие их по этим показателям (там же).

35. В Дакаре жителей неформального поселения пришлось переселить для того, чтобы освободить место для строительства новой дороги. Обитатели поселения в качестве важнейших условий для переселения выдвинули наличие доступа к базовой инфраструктуре, принятие мер по предотвращению наводнений и предоставление гарантированных прав владения жилищем. Все эти условия были выполнены. Стоимость земли в месте переселения была скорректирована с учетом уровня дохода домохозяйств, причем наиболее уязвимым группам переселенцев жилье было предоставлено бесплатно. Владельцам предприятий была выплачена компенсация за неполученные доходы, домовладельцам были предложены на выбор либо денежная компенсация, либо бесплатное жилье, а арендаторы были на шесть месяцев освобождены от платы за жилье<sup>23</sup>.

## 7. Запрет на любое принудительное выселение и признание многообразия систем владения имуществом

36. Право на безопасное жилище является всеобщим правом, предусмотренным международными стандартами в области прав человека. Отсутствие гарантированных прав владения жилищем ни при каких обстоятельствах не может служить основанием для принудительного выселения лиц, проживающих в неформальных поселениях. Поэтому предусматриваемые национальным законодательством гарантии прав владения жилищем должны распространяться не только на лиц, имеющих официальный документ, подтверждающий их права владения, или лиц, права которых на землю или жилище закреплены в соответствующем договоре. Как было отмечено предыдущим Специальным докладчиком в руководящих принципах, касающихся гарантированности владения имуществом (A/HRC/25/54, пункт 5), под гарантированностью владения подразумевается «ряд взаимоотношений по поводу жилья и земли, которые устанавливаются нормами статутного или обычного права или в силу существования неофициальных или гибридных механизмов, которые позволяют человеку жить в своем доме в условиях безопасности, мира и уважения его достоинства». В целях обеспечения защищенности прав владения жилищем в любых обстоятельствах государства обязаны поощрять, защищать и развивать различные формы владения имуществом. Приоритетное внимание при этом должно уделяться механизмам обеспечения прав владения имуществом наиболее уязвимых и маргинализированных групп населения (там же).

37. Общинам необходимо оказывать поддержку в выявлении и документировании форм толкования прав владения имуществом в условиях неформальных поселений посредством проведения переписей и составления реестра обладателей прав владения имуществом в целях обеспечения гарантированности таких прав на долгосрочную перспективу. Предоставляемые административными органами услуги по оказанию содействия в легализации неформальных поселений должны быть приемлемыми по цене, доступными, не требующими больших временных затрат и не слишком сложными.

<sup>22</sup> См. материалы, представленные Независимой комиссией по правам человека Афганистана для целей подготовки настоящего доклада.

<sup>23</sup> Pierre Graftiaux, “Moving people to help people move”, *Transportation Research Procedia*, Vol. 27 (2017).

38. Намибия информировала Специального докладчика о том, что принятым в стране в 2012 году Законом о гибких формах землевладения предусматривается расширение масштабов деятельности в области планирования, оказания услуг и наделения правами землевладения в неформальных поселениях в целях выявления более простых, по сравнению с существующими, и более дешевых с точки зрения их внедрения альтернативных форм землевладения; в целях обеспечения гарантированности прав владения собственностью для жителей неформальных поселений или домов, предназначенных для лиц с низким уровнем дохода; и в целях расширения экономических возможностей соответствующих категорий лиц посредством наделения их такими правами<sup>24</sup>.

## **8. Пересмотр законодательства с целью признания неформальных поселений и внедрение методов инклюзивного планирования и зонирования**

39. Ссылки на планирование и зонирование ни в коем случае не должны использоваться для оправдания необоснованного сноса неформальных поселений, отказа в доступе к услугам или в переселении в район, расположенный по соседству с ликвидируемым поселением. В Лагосе, Нигерия, властям на основании Закона 2010 года о планировании и развитии городов и регионов были ретроактивно предоставлены полномочия по закрытию и сносу объектов, не предусмотренных планами застройки Лагоса, что привело к сносу неформального поселения Макоко, в котором проживало около 85 тысяч человек<sup>25</sup>.

40. Планирование и зонирование нередко осуществляются в интересах более обеспеченных общин, инвесторов и структур, задействованных в сфере развития, в ущерб тем, кто нуждается в жилье. При осуществлении планирования приоритетное внимание должно уделяться вопросам выделения достаточных земельных площадей, предоставления надлежащих услуг и отведения под жилищное строительство участков, расположенных вблизи объектов сферы услуг, трудовой деятельности и транспортных коммуникаций, а также развитию сфер услуг и транспорта в районах расположения неформальных поселений. В Медельине, Колумбия, в рамках инклюзивного территориального планирования была предусмотрена, в частности, установка движущихся лестниц и фуникулёров, позволивших связать кварталы неформальных поселений с центральными транспортными узлами города, что способствовало активизации жизни в этих кварталах и их успешному благоустройству<sup>26</sup>.

41. Нельзя допускать утверждения планов развития городов, не предусматривающих строительство жилья для тех, кто уже живет в районах планируемой застройки. Любые планируемые градостроительные мероприятия должны предусматривать предоставление тем, кто уже живет на подлежащей застройке территории, жилья, в полной мере отвечающего их потребностям с точки зрения ценовой доступности, планировки и жилой площади.

<sup>24</sup> Материалы, представленные Намибией для целей подготовки настоящего доклада.

<sup>25</sup> Akinola E Akintayo, "Planning law versus the right of the poor to adequate housing: a progressive assessment of the Lagos state of Nigeria's Urban and Regional Planning and Development Law of 2010", *African Human Rights Law Journal*, vol. 14, No. 2 (2014).

<sup>26</sup> Luisa Sotomayor, "Medellin: the new celebrity?" *Spatial Planning in Latin America*, 26 August 2013.

## 9. Обеспечение доступа к земельным участкам с подведенными коммуникациями и недорогостоящим строительным материалам

42. В тех случаях, когда не представляется возможным обеспечить новых обитателей городских районов готовым жильем, для размещения нуждающихся должны отводиться или приобретаться земельные участки, а на время возведения на выделенных участках домов им должны быть предоставлены доступ к объектам водоснабжения и санитарии и временное жилье. Необходимо предусмотреть предоставление налоговых льгот для частных землевладельцев, с тем чтобы им было выгодно выделять пустующие земли под жилищное строительство.

43. Те, кто решит самостоятельно заниматься строительством своего жилья, должны обеспечиваться недорогостоящими строительными материалами. Работающая в странах Восточной Африки неправительственная организация «Инновационное жилье» оказывает поддержку в осуществлении социальных проектов по развитию производства недорогостоящих строительных материалов, таких как «глинобитный кирпич»<sup>27</sup>.

## 10. Пресечение и запрет дискриминации и преследования в отношении жителей неформальных поселений и искоренение практики использования отказа в доступе к базовым услугам в качестве меры наказания

44. Люди, живущие в неформальных поселениях, сталкиваются с широко распространенной дискриминацией и преследованиями по причине их жилищных условий. Это может принимать различные формы, такие как преследование жильцов, запугивание детей в школах, отказ в доступе к кредитам, базовым услугам, социальным программам, услугам в сфере общественного транспорта, здравоохранения и образования, а также арест и заключение под стражу лидеров общин. Жителям также часто отказывают в социальной поддержке и трудоустройстве ввиду отсутствия официального адреса по месту проживания.

45. В Канаде местные власти использовали тактику, включавшую разбрасывание по территории палаточного городка удобрений на основе куриного помета и рыбных отходов, для проведения в жизнь постановления, запрещающего организацию ночных приютов в парках. Такие действия вызвали решительные протесты со стороны обитателей городка, и указанное постановление было впоследствии признано судом противоречащим закрепленным в Конституции правам обитателей городка на жизнь, свободу и личную неприкосновенность<sup>28</sup>.

46. Попытки не допустить пребывания обитателей неформальных поселений или палаточных городков на их территории с помощью таких мер, как лишение доступа к услугам систем водоснабжения, санитарии и здравоохранения и другим предметам первой необходимости, применение которых Специальный докладчик наблюдала в Сан-Франциско и Окленде в штате Калифорния в Соединенных Штатах Америки<sup>29</sup>, представляют собой форму жестокого и бесчеловечного обращения и являются нарушением целого ряда прав человека, включая право на жизнь, жилище, на доступ к объектам здравоохранения, водоснабжения и санитарии. Применение таких карательных мер должно быть объявлено вне

<sup>27</sup> См. веб-сайт организации «Инновационное жилье» (<http://innovationshousing.com/projects/africa.htm>).

<sup>28</sup> Supreme Court of British Columbia, *Abbotsford (City) v. Shantz*, 2015 BCSC 1909, 21 October 2015.

<sup>29</sup> Darwin Bond Graham, “United Nations expert describes Oakland and California’s homeless crisis as ‘cruel’”, *East Bay Express*, 21 January 2018.

закона и немедленно прекращено<sup>30</sup>. После выражения Комитетом по правам человека своей озабоченности в этой связи федеральное правительство Соединенных Штатов ввело финансовые льготы для муниципалитетов в целях стимулирования их к отмене постановлений, устанавливающих уголовную ответственность за ведение бездомного образа жизни<sup>31</sup>. Однако необходимы более действенные меры.

47. Государствам надлежит принять меры по обеспечению того, чтобы дискриминация, преследование или криминализации по признаку имущественного статуса или жилищных условий были повсеместно запрещены, а правозащитным учреждениям следует уделить внимание этой форме дискриминации<sup>32</sup>.

## 11. Признание различий в условиях жизни различных домовых хозяйств и удовлетворение потребностей маргинализированных групп населения

48. Программы благоустройства должны обеспечивать признание уникальных потребностей и различного опыта женщин, инвалидов, мигрантов, неграждан, пожилых людей, детей и других маргинализированных групп и предусматривать меры по их удовлетворению и применению.

49. Удовлетворение особых потребностей женщин и девочек, в том числе обусловленных их незащищенностью от насилия и насильственных действий сексуального характера, о которой будет идти речь ниже, всегда должно относиться к числу приоритетных задач. Необходимо также учитывать практические потребности, связанные с менструальным циклом, господствующими в обществе представлениями о неприкосновенности частной жизни и требованиях целомудрия. Женщина, проживающая в поселении Мукуру в Найроби, описала ситуацию следующим образом: «В период менструального цикла я не могу мочиться в ведро и должна дожидаться утра. Поскольку иногда отдельные капельки крови могут остаться на стенке ведра, которым пользуются все жильцы, в результате может возникнуть вызывающая чувство неловкости ситуация»<sup>33</sup>.

50. Лица с ограниченной мобильностью испытывают трудности с использованием туалетов, предоставляемых на общинной основе и в редких случаях оборудованных с учетом потребностей инвалидов, в результате чего последние вынуждены ходить по нужде у себя дома<sup>34</sup>.

51. Программы благоустройства должны разрабатываться с учетом культурных особенностей. А это означает уделение внимания таким аспектам, как пространственное планирование, цвет и размеры квартиры, наличие удобств и учет различных религиозных обычаев. При осуществлении благоустройства поселений коренных народов необходимо обеспечивать активное участие представителей этих народов в проектировании их будущих жилищ с опорой на

<sup>30</sup> См. заключительные замечания Комитета по правам человека по четвертому периодическому докладу Соединенных Штатов Америки (CCPR/C/USA/CO/4, пункт 19) и <https://wraphome.org/what/homeless-bill-of-rights/california-right-to-rest-act/>.

<sup>31</sup> National Law Center on Homelessness and Poverty, “The cost of criminalizing homelessness just went up by \$1.9 billion”, press release, 18 September 2015, available at [www.nlchp.org/press\\_releases/2015.09.18\\_HUD\\_NOFA\\_criminalization](http://www.nlchp.org/press_releases/2015.09.18_HUD_NOFA_criminalization).

<sup>32</sup> Руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом (A/HRC/25/54, пункт 5), пункты 10 и 50 – 59.

<sup>33</sup> Отрывок из материалов, подготовленных Эдит Калела из фонда Муунгано-ва-Ванавиджиджи/Акиба Машинани, хранящихся в архиве авторов; см. также Inga T. Winkler and Virginia Roaf, “Taking the bloody linen out of the closet: menstrual hygiene as a priority for achieving gender equality”, *Cardozo Journal of Law and Gender*, vol. 21, No. 1, (2015).

<sup>34</sup> См. материалы, представленные Кенией для целей подготовки настоящего доклада.



накопленные ими знания и практический опыт<sup>35</sup>. При посещении Мехико Специальный докладчик была поражена контрастом между зданием, которое было возведено по государственному проекту и в котором не ощущалось никакого культурного влияния, и зданием, построенным в рамках осуществления разработанного коренными жителями проекта по благоустройству городских районов, в котором присутствовали элементы искусства коренных народов, были предусмотрены парная, помещение для проведения собраний и общественных мероприятий<sup>36</sup>.

## 12. Обеспечение участия и контроля со стороны жителей в процессах выделения и распределения достаточных ресурсов

52. Обеспечение выделения надлежащих бюджетных средств на цели удовлетворения потребностей в жилье в неформальных поселениях является одной из основных обязанностей государства в области прав человека. В настоящее время международное сообщество, национальные суды и правозащитные инстанции не обеспечивают принятие государствами надлежащих мер по выполнению возложенной на них в соответствии с международными стандартами в области прав человека обязанности принимать, в максимальных пределах имеющихся ресурсов, меры, направленные на благоустройство неформальных поселений. Государства должны обеспечивать достаточность выделяемых ими финансовых ресурсов для выполнения предусмотренных Повесткой дня на период до 2030 года обязательств, а также введение налоговых мер, направленных на стимулирование инвесторов к отказу от намерений вывести из оборота объекты земельной собственности и недвижимости для использования их в спекулятивных целях и на устранение увеличивающегося разрыва в уровнях богатства и доходов.

53. Правительства нередко субсидируют сферы жилищного строительства, реализации инфраструктурных и коммерческих проектов в районах, имеющих официальный статус, в интересах прежде всего зажиточных и среднеобеспеченных слоев населения, отказываясь при этом предоставлять дотации на цели развития неформальных поселений. Государства должны пересмотреть применяемые ими бюджетные меры и обеспечить, чтобы выделяемые субсидии направлялись на нужды наименее обеспеченных групп населения.

54. Процессы составления бюджета и распределения ресурсов на цели благоустройства должны носить транспарентный характер, обеспечивать подотчетность и эффективный надзор со стороны населения, интересы которого они затрагивают.

55. В поселении Сонг Мук Да в Таиланде правительство информирует руководителей общины о поступлении средств на строительство и благоустройство объектов. После этого созывается собрание членов общины, на котором принимаются коллективные решения в отношении распределения поступивших средств с уделением особого внимания в качестве возможных бенефициаров в лицам, не имеющим достаточного дохода. Все принимаемые решения о распределении средств подлежат утверждению комитетом общины<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статьи 23 и 24.

<sup>36</sup> См. документ, подготовленный Международной коалицией Хабитат ([www.hic-gs.org/](http://www.hic-gs.org/)).

<sup>37</sup> Nausica Castanas and others, "Leave no one behind: community driven urban development in Thailand", working paper (London, International Institute for Environment and Development, December 2016).

### 13. Применение недискриминационного, основанного на правах человека подхода к кредитованию и микрофинансированию

56. Осуществление программ благоустройства слишком часто привязывается к наличию финансирования домовладения на основе субсидирования ипотеки, даже несмотря на то, что 60–80 процентов людей, нуждающихся в жилье, не могут претендовать на такие субсидии<sup>38</sup>. В странах Африки к югу от Сахары лишь около 3 процентов домохозяйств имеют доступ к ипотечным кредитам, предлагаемым учреждениями официальной финансовой системы<sup>39</sup>.

57. Микрофинансирование может в этом случае быть наиболее предпочтительным вариантом, поскольку его можно адаптировать к условиям поэтапного строительства жилья и благоустройства, для его получения не требуются передача права на удержание жилища должника или наличие свидетельства о праве собственности на землю.

58. В Таджикистане осуществление программы микрофинансирования, разработанной местным отделением организации «Среда обитания для человечества» в координации с занимающимися этими вопросами национальными учреждениями, позволило оказать более чем 112 000 людей помощь в улучшении условий их жизни посредством выделения им микрокредитов<sup>40</sup>.

59. Хотя микрофинансирование предназначено для малоимущих лиц и домашних хозяйств, решения о выделении кредитов принимаются, как правило, на основе оценки предполагаемого кредитного риска, а не существующих потребностей. Процентные ставки в области микрофинансирования, как правило, выше, чем предлагаемые традиционными финансовыми учреждениями. Для обеспечения подотчетности и доступности кредитов для наиболее нуждающихся групп населения за деятельностью в этой сфере должен быть установлен, при участии соответствующих общин, надлежащий контроль.

60. Следует также принять меры, которые не позволяли бы банкам и другим финансовым учреждениям без должных на то оснований отказывать в предоставлении кредитов жителям неформальных поселений. Применение альтернативных показателей для оценки кредитоспособности, предполагающих охват неофициальных домашних хозяйств, является правозащитным обязательством и примером добросовестной деловой практики.

61. Однако кредитование слишком часто преподносится в качестве единственного механизма обеспечения доступа к жилью. Подобного рода инициативы должны рассматриваться как дополняющие, а не замещающие прямые государственные инвестиции в сферу благоустройства<sup>41</sup>.

### 14. Задействование в рамках программ благоустройства навыков и трудового капитала населения

62. При реализации программ благоустройства требуется задействование большого числа как квалифицированных специалистов, так и лиц, не обладающих специальными навыками. К осуществлению проектов по благоустройству следует привлекать местных жителей, которые должны получать за свой труд справедливое вознаграждение. Опыт и знания членов общины следует

<sup>38</sup> Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III), тематический доклад №20 «Жилищное строительство» (31 мая 2015 года).

<sup>39</sup> Liam Clegg, “The World Bank and the globalisation of housing finance: mortgaging development” (London, Bretton Woods Project, July 2018).

<sup>40</sup> См. [www.habitat.org/where-we-build/tajikistan](http://www.habitat.org/where-we-build/tajikistan).

<sup>41</sup> Ananya Roy, *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development* (Routledge, 2010).

использовать на различных этапах осуществления проектов, таких как приобретение земельной собственности и материалов, проектирование, строительство и т.д.

63. В Объединенной Республике Танзания членам общины Ханна Насиф, изъявившим соответствующее желание, была предоставлена возможность обучиться строительной и другим специальностям. Приобретенные в рамках этой программы навыки расширили их возможности в плане трудоустройства и получения дохода<sup>42</sup>.

## 15. Учет инфляционного воздействия проектов в области благоустройства и борьба со спекуляцией

64. Благоустройство поселений без выселения их обитателей может стать стимулом к переезду в них членов домохозяйств со средним уровнем дохода и привести к росту цен на жилье, что, в свою очередь, может понуждать жителей таких благоустроенных поселений к поискам другого места жительства.

65. В Дар-эс-Саламе, Объединенная Республика Танзания, после завершения программы по благоустройству домовладельцы подняли арендную плату за комнату в среднем на 160 процентов<sup>43</sup>. В Кибере, Кения, проведенные исследования показали, что прежние жители не могут позволить себе приобрести свои бывшие жилища после их благоустройства или выплачивать ежемесячную арендную плату за них<sup>44</sup>.

66. Для обеспечения того, чтобы жилье в благоустроенных поселениях оставалось доступным для их жителей, и для пресечения спекулятивных операций с таким жильем должны приниматься соответствующие меры, такие как субсидирование арендной платы или покупки и введение ограничений на размеры арендной платы и продажной цены. Могут приниматься и другие меры, например признание территории, на которой располагается благоустраиваемый объект, собственностью государства, ограничение круга субъектов, имеющих право на приобретение или аренду благоустроенного жилья, и сроков, в рамках которых может быть осуществлена продажа.

## 16. Благоустройство лагерей беженцев и лагерей по оказанию гуманитарной помощи в целях обеспечения права на жилище

67. Предоставляемое по линии гуманитарной помощи жилье часто рассматривается в качестве временного, хотя в действительности такие лагеря превратились, подобно неформальным поселениям, в объекты длительного проживания. Их обитатели живут во временных помещениях, не приспособленных для долговременного пребывания, и зачастую лишены доступа к основным услугам, таким как электроснабжение и канализация<sup>45</sup>. Лагерь беженцев Заатари, в котором проживает почти 80 000 человек, называют четвертым по размерам городом

<sup>42</sup> Anna Anael, Stephen Mukiibi and Nicholas Makoba, "The impacts of informal settlement upgrading on housing affordability: the experience of Hanna Nassif in Dar es Salaam, Tanzania" *Africa Habitat Review*, vol. 10, No. 10 (November 2016).

<sup>43</sup> Rasmus Precht, "Informal settlement upgrading and low-income rental housing: impact and untapped potentials of a community-based upgrading project in Dar es Salaam, Tanzania" (2005). Available at <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269364699096/6892630-1269364758309/precht.pdf>.

<sup>44</sup> Bernardine Mutanu and Faith Nyamai, "Upgraded slum houses 'too expensive'", *Daily Nation*, Nairobi, 28 August 2013.

<sup>45</sup> См. например, "15 minutes to leave: denial of the right to adequate housing in post-quake Haiti" (London, Amnesty International, 2015)

Иордании, однако его обитатели, которые вряд ли когда-либо смогут вернуться в свои родные дома, по-прежнему живут в палатках и фургонах, без доступа к основным услугам<sup>46</sup>.

68. Предоставление гуманитарной помощи на долгосрочной основе должно осуществляться в полном соответствии с правом на достаточное жилище, и в тех случаях, когда временные лагеря для оказания чрезвычайной помощи фактически превращаются в неформальные поселения, они должны благоустраиваться с целью приведения их в соответствие в нормами, применяемыми в отношении рассчитанного на долгосрочное пребывание жилья.

## **17. Пресечение и профилактика коррупции**

69. При осуществлении проектов по благоустройству общей проблемой является порождаемая отсутствием структур управления и надзорных механизмов, а также несоблюдением принципов верховенства права коррупция среди разработчиков, строительных кампаний и государственных чиновников. Неопределенность правового статуса многих жителей в сочетании с их общей уязвимостью ведет к тому, что коррупционеры зачастую уходят от ответственности. Коррупция ведет к росту издержек, затрудняет оказание международной помощи и подрывает целостность процессов участия.

70. Во время осуществления программы благоустройства трущоб (KENSUP) в районе Найроби Суэто-Ист в Кении 31 процент жителей полагали, что коррупция не позволит им насладиться ожидаемыми благами от реализации этого проекта<sup>47</sup>.

71. Необходимо принимать меры по предупреждению коррупции на всех этапах процесса благоустройства, от приобретения земельного участка до проведения подрядных торгов и распределения благоустроенного жилья. Должны учреждаться независимые механизмы по обеспечению строгого надзора за всеми аспектами процесса модернизации, включая деятельность всех государственно-частных партнерств, и, при необходимости, общинам должны предоставляться полномочия в области надзора и принятия решений, касающихся распределения ресурсов и борьбы с коррупцией.

## **V. Право на участие и учет интересов**

### **18. Признание и осуществление права жителей на участие на всех этапах процесса благоустройства**

72. Право на участие должно быть важнейшим компонентом любой стратегии переселения. Это одновременно и юридическое требование, и оперативная необходимость. Неспособность обеспечить участие жителей в процессах планирования и осуществления соответствующих мероприятий ведет к тому, что их представления о сути проблем и их огромный потенциал в плане изыскания путей их преодоления не будут задействованы. Всестороннее участие жителей в осуществлении программ благоустройства способствует укреплению местного потенциала в области управления, поощрению изобретательности,

<sup>46</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Zaatari Refugee Camp February Factsheet. Available at <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018.02.04FACTSHEET-ZaatariRefugeeCampFEB2018.pdf>.

<sup>47</sup> Rosa Flores Fernandez and Bernard Calas, "The Kibera Soweto East Project in Nairobi, Kenya", Institut français de recherche en Afrique, Nairobi, (2011).

эффективности, учета местных условий и выдвижения инициатив с мест и является залогом достижения устойчивых результатов<sup>48</sup>.

73. Право на участие должно охраняться законом посредством включения соответствующих положений в конституцию или законодательство страны, примером чего может служить Конституция Кения<sup>49</sup>. Право на участие должно обеспечиваться начиная с самых ранних этапов разработки и планирования и заканчивая этапами осуществления, контроля и оценки<sup>50</sup>.

74. Право на участие должно осуществляться на основе ясных и четких процедур, обеспечивающих взаимодействие непосредственно с жильцами, а не только с хозяевами жилищ или неформальными домовладельцами. Там, где это целесообразно, с жителями должны заключаться имеющие обязательную силу соглашения об участии общин, устанавливающие временные рамки и формы участия общин на каждом этапе процесса.

75. Члены коммуны Махаза в Южной Африке смогли на основе заключенного с властями города Кейптауна официального соглашения добиться отмены принятого властями решения не устанавливать закрытые кабинки в недавно введенных в эксплуатацию общинных туалетах<sup>51</sup>.

## 19. Внедрение общинных процессов демократического принятия решений

76. Непременным условием участия в деятельности по благоустройству является наличие демократических процессов, позволяющих общинам принимать коллективные решения. Эти процессы должны обеспечивать проведение общих собраний членов общины, назначение представителей и эффективный обмен информацией.

77. Внедренный в Кабуле механизм «народного процесса» наделяет общину руководящими и контрольными функциями по отношению к процессу благоустройства благодаря наличию организационной структуры, обеспечивающей взаимодействие с органами государственного управления различного уровня. На уровне общины местные жители избирают советы по развитию, отвечающие за выбор, разработку, осуществление и обслуживание проектов. На муниципальном уровне городские власти обучают своих сотрудников навыкам взаимодействия с населением в осуществлении и завершении проектов благоустройства<sup>52</sup>.

78. Участие в деятельности по благоустройству должно предусматривать взаимодействие с существующими общинными структурами и организациями, наделенными для этого, по мнению самих общин, соответствующими законными правами и полномочиями<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> South Africa, Development Action Group, Department of Human Settlements and Housing Development Agency, "Participatory action planning for informal settlement upgrading" (2015); и National Upgrading Support Programme, "NUSP resource kit, part 3: building partnerships".

<sup>49</sup> Пункт 2а статьи 10 Конституции Кении.

<sup>50</sup> Организация Объединенных Наций, Руководящие принципы по проблеме крайней нищеты и прав человека, основополагающие принципы, пункт 38.

<sup>51</sup> South Africa, Western Cape High Court, *Beja and Others v. Premier of the Western Cape and Others*, Case No. 21332/10, 29 April 2011.

<sup>52</sup> Haroon Nazire and others, "Effects of informal settlement upgrading in Kabul City, Afghanistan: a case study of Afshar area", *Current Urban Studies*, vol. 4, No. 4 (28 December 2016).

<sup>53</sup> Promoting Legal Empowerment in Informal Settlements: Recommendations and Lessons Learned, International Development Research Centre, Africa-Latin America Partners Workshop, Quito, Ecuador, 26 and 27 March 2018.

## 20. Обеспечение доступа к информации и выделение средств на нужды общественных пропагандистов

79. Для того чтобы жители могли осуществить свое право на участие, они должны иметь доступ к материалам, касающимся процесса благоустройства, в том числе применимых в данном контексте законов, а также к информации об имеющихся у них правах. Лица, уполномоченные общиной представлять ее интересы, должны обеспечиваться необходимыми ресурсами, с тем чтобы они могли консультировать членов общины на предмет возможных последствий и оказывать помощь в осуществлении эффективного надзора с ее стороны<sup>54</sup>. Для специалистов должны организовываться курсы по обучению методам налаживания взаимодействия с общинами и обеспечения подотчетности. В рамках поддержки участия жителей должно обеспечиваться выделение соответствующих средств на покрытие связанных с таким участием расходов<sup>55</sup>. Также должно предусматриваться предоставление денежного вознаграждения жителям, уполномоченным общиной выполнять особо ответственные руководящие функции.

## 21. Документирование уникального профиля каждой общины с рассмотрением вопроса благоустройства в контексте исторической борьбы за права

80. Жителям неформальных поселений должна оказываться поддержка в документировании истории их поселений. Проектировщики и партнеры по развитию должны рассматривать неформальное поселение в качестве общественной структуры, сложившейся под воздействием не только географических, но и исторических факторов, должны принимать во внимание то, как и почему данное место было выбрано для поселения, какие требования выдвигались жителями и другими сторонами и как право на жилище понимается теми, кто в нем живет<sup>56</sup>.

81. Важную роль в формировании полной картины того или иного поселения и потребностей его жителей играет сбор соответствующей демографической информации, включая подробные карты поселения, данные о числе семей и отдельных лиц, формах пользования жильем (включая неофициальную аренду), источниках средств к существованию, расходах на жилье, наличии различных служб и местных структур управления<sup>57</sup>.

82. Члены Федерации жителей лачуг Намибии провели в различных поселениях поквартирный обход с целью составления общего описания их местоположения и истории, возможностей доступа к различным услугам, демографических характеристик и организационных структур<sup>58</sup>. Организацией «Объединенные города и местные органы самоуправления», Международной организацией жителей трущоб и Альянсом городов была развернута глобальная кампания под названием «Познай свой город», в рамках которой сами жители собирают по всему городу информацию о неформальных поселениях. К настоящему времени таким образом были составлены описания 7714 поселений, расположенных в 224 городах<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> Ruth McLeod, "Building effective relationships with the urban poor and government", Comic Relief Literature Review, People Living in Urban Slums International Grants Programme (June 2011).

<sup>55</sup> "Acuerdo por la urbanización de las villas" (см. сноску 9).

<sup>56</sup> Поощрение расширения юридических прав в неформальных поселениях.

<sup>57</sup> National Upgrading Support Programme, "NUSP resource kit, part 1: understanding your informal settlement".

<sup>58</sup> См. <https://sdfn.weebly.com/background.html>.

<sup>59</sup> См. <http://knowyourcity.info/explore-our-data/>.

## 22. Обеспечение полноценного участия женщин во всех аспектах программ благоустройства

83. В то время как в рамках неформальных общин женщинам часто отводится ведущая роль в решении вопросов, связанных с обеспечением жильем и удовлетворением социальных потребностей, когда речь заходит об официальных контактах с представителями органов власти и застройщиками, они нередко оказываются не у дел. А ведь именно их способность делиться своим конкретным опытом и извлеченными уроками делает их участие важнейшим условием обеспечения успеха усилий по благоустройству поселений. Необходимо всячески содействовать наделению женщин и девочек ключевыми руководящими функциями и предоставлению им равных прав участия.

84. В рамках проекта благоустройства трущоб в Каракасе женщинам была предоставлена возможность пройти курс обучения по таким вопросам, как права, руководство и бытовое насилие, а также принять активное участие в консультациях, строительных работах и деятельности по надзору за ходом осуществления проектов, в том числе в качестве штатных сотрудников<sup>60</sup>.

## С. Контроль и доступ к правосудию

### 23. Создание на основе широкого участия независимого органа по контролю за ходом работ и рассмотрению жалоб

85. Обеспечение надлежащего контроля за ходом работ и подотчетности в отношении достижения целей и соблюдения установленных сроков является важнейшим условием осуществления соответствующих прав в ходе работ по благоустройству. Для обеспечения независимой, справедливой и беспристрастной оценки прогресса должны учреждаться органы или назначаться лица, наделенные соответствующими полномочиями, например омбудсмен по вопросам благоустройства или общественная группа по надзору.

86. Должны учреждаться механизмы рассмотрения жалоб, к которым жители могли бы напрямую обращаться со своими проблемами, и которые обеспечивали бы соблюдение их прав и основанных на принципах уважения прав человека процедур разрешения споров.

87. Контрольные органы должны иметь доступ к соответствующей информации и данным, дезагрегированным по признаку принадлежности к той или иной демографической группе. Они должны располагать необходимыми ресурсами и возможностями для проведения обследования общин, осуществления контроля за ходом работ, организации встреч с жителями, сотрудниками и руководителями и публичных слушаний. Соответствующие доклады, рекомендации и решения должны публиковаться за счет государственного бюджета и предлагаться в доступном формате. Органам власти всех уровней должно быть вменено в обязанность оперативно реагировать на рекомендации наблюдательных органов или выраженную ими озабоченность.

<sup>60</sup> United Nations Human Settlements Programme, *State of Women in Cities 2012-2013: Gender and the Prosperity of Cities*.

## **24. Предоставление лицам, обращающимся с жалобами на нарушения прав человека, гарантированного доступа к правосудию на основе использования общинных механизмов разрешения споров**

88. Для недопущения нарушения их прав при осуществлении программ благоустройства жители должны быть осведомлены о своих правах и механизмах, посредством которых они могут требовать и обеспечивать их соблюдение. Во многих поселениях альтернативные механизмы правосудия, в том числе основанные на традициях и обычаях коренных народов и общинные механизмы, более доступны, чем официальные суды, в силу того, что они зачастую функционируют непосредственно в общинах, которые они обслуживают, а их штат состоит из местных жителей, пользующихся доверием у населения. Некоторые вопросы, такие как распределение жилья и адаптация помещений для нужд инвалидов, могут более эффективно решаться на основе использования местных механизмов.

89. Наличие неофициальных процедур отправления правосудия имеет исключительно большое значение с точки зрения обзора хода разработки и осуществления проектов и анализа их воздействия, а также с точки зрения обеспечения соблюдения всеми субъектами, государственными и частными, правовых норм при принятии решений.

90. Общинные механизмы отправления правосудия в сфере урегулирования земельных и жилищных вопросов широко используются в неформальных поселениях в Гане и других странах<sup>61</sup>. В Таиланде к участию в урегулировании споров привлекаются пользующиеся уважением в стране монахи. В Нигерии в рамках реализации инициатив в области правосудия и расширения прав и возможностей организуются учебные курсы и выделяются средства для подготовки местных специалистов категории среднего юридического персонала, направляемых на работу непосредственно в их собственные неформальные поселения, где они занимаются просвещением других их жителей относительно имеющихся у них юридических прав, оказанием содействия в подготовке исковых заявлений, а также оказанием посреднических услуг и налаживанием переговоров в целях урегулирования споров<sup>62</sup>.

## **25. Принятие необходимых мер для обеспечения защиты судебной системой прав неформальных поселений**

91. Во всех странах существует настоятельная потребность в разработке и осуществлении масштабных инициатив, направленных на укрепление потенциала и усиление приверженности судов, трибуналов, правозащитных учреждений, омбудсменов и других органов обеспечению защиты и соблюдения права на жилище жителей неформальных поселений. Судьи, члены арбитражных учреждений и ответственные сотрудники административных органов должны проходить подготовку по вопросам права на жилище согласно нормам международного и сравнительного права в области прав человека применительно к благоустройству неформальных поселений.

<sup>61</sup> Anthony Arko-Adjei, *Adapting land administration to the institutional framework of customary tenure: the case of peri-urban Ghana* (Amsterdam, Delft University Press, 2011).

<sup>62</sup> Moyosore Arewa, Janelle Deniset and Nicole Gladstone, "Final Capstone report: global experience promoting access to justice, voice and livelihoods in informal urban settlements" (International Development Research Centre, 2017).



92. Суды и арбитражные учреждения должны строго следить за соблюдением запрета на принудительное выселение и требования о налаживании конструктивного взаимодействия с жителями. Они должны добиваться от правительства выполнения всех компонентов обязательства, предусматривающего неуклонное наращивание усилий по осуществлению права на жилище в неформальных поселениях. Они должны поощрять подачу и обеспечивать рассмотрение системных исков, касающихся, в частности: недостаточного объема бюджетных ассигнований, несоблюдения сроков или неспособности достичь согласованных показателей, недостаточных масштабов взаимодействия и сотрудничества с общинами и игнорирования потребностей маргинализированных групп населения, проживающих в поселениях. Судам и арбитражным учреждениям должно быть предоставлено право продолжать заниматься находящимися на их рассмотрении вопросами и запрашивать на регулярной основе доклады о проделанной работе и достигнутых результатах до тех пор, пока поставленные задачи не будут решены. Кроме того, суды могут рассмотреть вопрос о делегировании полномочий по надзору, касающихся постановлений о предоставлении средств правовой защиты, независимому органу, такому как управление омбудсмена или учреждение по правам человека.

93. Государствам необходимо предпринять согласованные шаги по устранению препятствий для доступа к правосудию, с которыми сталкиваются жители неформальных поселений. Эти меры должны включать: a) предоставление судам возможностей для проведения открытых слушаний неподалеку от таких поселений, чтобы обеспечить охват жителей отдаленных районов<sup>63</sup>; b) обучение судей, юристов и адвокатов более эффективным методам работы с жителями неформальных поселений; c) учреждение целевых фондов для организации на факультетах права специальных курсов по правозащитной деятельности в условиях неофициальных поселений; d) оказание правозащитным организациям помощи в их работе с жителями; e) обеспечение доступности правовой помощи; f) введение в действие процедур, предусматривающих проведение судебных разбирательств *amicus curiae* и разбирательств о защите общественных интересов, в целях решения системных вопросов; g) наделение национальных правозащитных учреждений надлежащими полномочиями и ресурсами для оказания жителям неформальных поселений помощи в отстаивании и обеспечении соблюдения их права на жилище; и h) обеспечение оперативного вмешательства, принятия промежуточных постановлений и судебных предписаний в связи с чрезвычайными обстоятельствами, в частности в случаях принудительного выселения.

94. На Филиппинах Альтернативная юридическая группа выступает от имени широкой сети организаций, ведущих на уровне общин работу по выявлению препятствий, с которыми сталкиваются жители неформальных поселений при обращении к системе правосудия. Группа выступает за проведение системных преобразований в судебной сфере и в этих целях поддерживает сотрудничество с юридическими факультетами университетов, Верховным судом, министерством юстиции, Комиссией по правам человека, представителями полиции и правового и судебного сообщества<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Jane Weru, Waikwa Wanyoike and Adrian di Giovanni, "Confronting complexity: using action-research to build voice, accountability, and justice in Nairobi's Makuru informal settlements" in J. Wouters and others (eds.), *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability* (World Bank Legal Review, Vol. 6, 2015).

<sup>64</sup> См. <http://www.alternativelawgroups.ph/index.php/about-us/partnerships-and-linkages>.

## D. Неформальные поселения и охрана окружающей среды

### 26. Оценка экологических рисков, связанных с неформальными поселениями, и принятие мер по их устранению

95. Экологические факторы, такие как стихийные бедствия, изменение климата и ухудшение состояния окружающей среды, часто выступают в роли причины, вынуждающей людей переселиться в неформальное поселение, но и жизнь в поселениях, куда они переезжают, также бывает связана с повышенной опасностью неблагоприятного воздействия окружающей среды. Не занятыми и не представляющими интерес для фирм-застройщиков будут, скорее всего, земли, подверженные наводнениям, штормовым приливам, оползням, землетрясениям и другим стихийным бедствиям, или загрязненные промышленными отходами<sup>65</sup>. В условиях отсутствия достаточных экономических, материальных и технических ресурсов жителям неформальных поселений не по силам возводить дома, способные выдержать воздействие неблагоприятных погодных условий и стихийных бедствий<sup>66</sup>. Во время стихийных бедствий число жертв среди населения неформальных поселений многократно превышает число погибших среди жителей формальных населенных пунктов, а ухудшение состояния и загрязнение окружающей среды в неформальных поселениях наносит серьезный ущерб здоровью их обитателей<sup>67</sup>.

96. Важно проводить всеобъемлющую оценку всех рисков, с которыми сталкиваются неформальные поселения, опираясь на опыт их жителей или знания нанятых от их имени экспертов, поскольку они лучше знакомы с условиями, в которых им приходится жить, и часто уже наработали соответствующие методы управления рисками<sup>68</sup>.

97. В тех случаях, когда поселения располагаются в районах, подверженных риску стихийных бедствий, государства должны предусматривать принятие в отношении этих районов незамедлительных, эффективных мер по управлению связанными с бедствиями рисками, принимая при этом во внимание конкретные потребности их жителей<sup>69</sup>. Вместе с тем государства не должны использовать необходимость осуществления мер управления рисками в качестве предлога для неоправданного перемещения населения. В ситуациях, когда перемещение и переселение в близлежащие районы обусловлены соображениями обеспечения защиты и безопасности жителей, этот процесс должен основываться, как отмечалось выше, на сотрудничестве и согласии.

98. Поселение Банг Буа в Таиланде расположено в районе, подверженном затоплению в периоды подъема воды в канале. Властями на основе координации усилий с жителями были приняты меры, направленные на недопущение застройки в наибольшей степени подверженных затоплению районов, повышение уровня структурной безопасности зданий и расширение доступа к населению в периоды полной воды. В 2011 году возведенные защитные сооружения смогли выстоять в условиях широкомасштабного наводнения, вызванного тайфуном

<sup>65</sup> Matthew Abunywah, Thayaparan Gajendran and Kim Maund, "Profiling informal settlements for disaster risks" 7th International Conference on Building Resilience, 2017.

<sup>66</sup> Материалы, представленные Южноафриканским институтом социально-экономических прав для целей подготовки настоящего доклада.

<sup>67</sup> См. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, chap. 4 (United Nations, Geneva, 2009).

<sup>68</sup> David Satterthwaite and others, "Responding to climate change in cities and in their informal settlements and economies", International Institute for Environment and Development, March 2018.

<sup>69</sup> Abunywaha and others, "Profiling informal settlements for disaster risks".

«Нок-тен», а Банг Буа оказался наименее пострадавшим от него поселением в Бангкоке<sup>70</sup>.

## **Е. Международное сотрудничество и помощь в целях развития**

### **27. Обеспечение соответствия всех проектов благоустройства, поддерживаемых международными финансовыми учреждениями и учреждениями по сотрудничеству в целях развития, нормам в области прав человека**

99. Международные финансовые учреждения и банки развития, такие как Всемирный банк и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, играют важную, с точки зрения финансирования и политики, роль в осуществлении проектов благоустройства в интересах жителей неформальных поселений. Эти субъекты постепенно отказались от практики ликвидации трущоб и теперь используют подход, в целом ориентированный на поддержку благоустройства жилого фонда без выселения жильцов и на привлечение соответствующих общин к разработке и реализации проектов в области обновления городского жилищного фонда. Вместе с тем они не уделяют достаточно внимания вопросам, касающимся права на достаточное жилище и его применения в контексте проектов благоустройства.

100. Кроме того, международные финансовые учреждения в последние годы предпочитают вместо оказания непосредственной помощи беднейшим домохозяйствам предоставлять ипотечные кредиты желающим приобрести жилье в собственность. Теперь уже очевидно, что такой подход лишает жителей неформальных поселений, которые больше всего нуждаются в помощи, доступа к соответствующим льготам<sup>71</sup>.

101. Специальному докладчику то и дело приходится слышать о том, что жители лишены возможности принимать активное участие в осуществлении проектов благоустройства и что предусмотренные международными финансовыми учреждениями и банками развития гарантии игнорируются в пользу малоэффективных национальных процедур. Механизмы рассмотрения жалоб редко предусматривают или обеспечивают соблюдение права на жилище, по-разному подходят к обеспечению доступности и независимости и в целом демонстрируют неутешительные результаты в том, что касается обеспечения эффективных средств правовой защиты для истцов<sup>72</sup>.

102. Многие учреждения по сотрудничеству в целях развития до сих пор отказываются применять гарантии и подходы, основанные на принципах соблюдения прав человека, и лишь немногие из них открыто говорят о праве на жилище. В результате предусматриваемых программами переселения и выплаты компенсаций мер зачастую оказывается недостаточно или же они не выполняются партнерами-исполнителями<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Asian Disaster Preparedness Center, *Integrating Disaster Risk Management into Urban Management* (Bangkok, Disaster Risk Management Practitioners Handbook Series, 2013).

<sup>71</sup> Clegg, "The World Bank and the globalisation of housing finance".

<sup>72</sup> C. Daniel and others (eds.) *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations, January 2016).  
Доступно по адресу: [www.glass-half-full.org](http://www.glass-half-full.org).

<sup>73</sup> См. World Bank/Organization for Economic Cooperation and Development, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges*, 2nd ed., (Washington, D.C., 2013).

103. Учреждения, занимающиеся вопросами развития, должны брать на себя финансирование и реализацию проектов по благоустройству неформальных поселений только при условии их строгого соответствия международным нормам и принципам в области прав человека, на что обращается внимание в настоящих рекомендациях. Предоставление правительствам финансовых средств должно обуславливаться соблюдением этих стандартов в области прав человека и наличием процедур, обеспечивающих незамедлительное принятие ими мер реагирования в случае возникновения угрозы нарушения прав человека.

104. Международным финансовым учреждениям и учреждениям, занимающимся вопросами развития, следует провести обзор своих программ с целью обеспечить, чтобы уделение ими приоритетного внимания механизмам ипотечного финансирования не лишало доступа к соответствующим льготам категории населения, которые больше всего нуждаются в помощи. В рамках любого проекта по благоустройству все жители должны иметь возможность прибегнуть к услугам механизма, способного обеспечить эффективное и оперативное рассмотрение жалобы, с целью добиться пересмотра любого принятого решения, которое может противоречить их правам человека.

## **F. Насилие и преступность**

### **28. Признание в качестве правозащитников жителей неформальных поселений, обращающихся с требованием о признании своего права на жилище**

105. К сожалению, что для сотрудников полиции, сил безопасности и других работающих по найму сотрудников является привычным делом применение силы и насилия, в том числе оружия, в отношении жителей неформальных поселений, протестующих против принудительного выселения или каким-либо иным образом отстаивающих свое право на жилище<sup>74</sup>.

106. Лица, противящиеся принудительному выселению и отстаивающие свое право на жилище, должны рассматриваться государственными властями и силами безопасности в качестве правозащитников, и международное сообщество должно соответствующим образом реагировать на нарушение их прав. В случаях, когда сотрудникам полиции или служб безопасности приходится применять силу по другим причинам, они должны соблюдать принципы необходимости и пропорциональности и обеспечивать соответствие их действий стандартам в области прав человека, а также уважение и защиту прав жителей неформальных поселений и их имущества<sup>75</sup>. Случаи применения чрезмерной силы в отношении жителей неформальных поселений должны передаваться на рассмотрение независимого и беспристрастного органа для проведения расследования и определения средств правовой защиты<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Nation Nyoka and Dennis Webster, “Metro police fire rubber bullets at residents in Ekurhuleni’s Good Hope settlement”, *Daily Maverick*, 18 May 2018; Amnesty International, “‘Just move them’: forced evictions in Port Harcourt, Nigeria”, 28 October 2010; Dom Phillips and Júlio Carvalho, “Police operation in Rio favela leaves at least eight people dead”, *The Guardian*, 25 March 2018.

<sup>75</sup> Руководящие указания, касающиеся выселений по соображениям развития, пункты 47–51.

<sup>76</sup> См. Stuart Casey-Maslen, *Use of Force in Law Enforcement and the Right to Life: the Role of the Human Rights Committee*, Academy In-brief No. 6 (Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, November 2016).

## 29. Расследование и предупреждение насилия в отношении женщин и девочек

107. Женщины и девочки, живущие в неформальных поселениях, подвержены более высокому риску гендерного насилия, чем население женского пола в целом<sup>77</sup>. В силу того, что туалеты, водопровод и другие удобства в таких поселениях зачастую расположены на некотором расстоянии от жилища, сами дома не охраняются, а пешеходные дорожки вокруг них, ввиду отсутствия электричества, не освещаются, женщины и девочки подвергаются повышенному риску стать жертвами насилия и сексуальных посягательств<sup>78</sup>. Крайняя нищета, нужда, перенаселенность и длительная безработица являются факторами, приводящими к насилию в отношении женщин. В неформальных поселениях у женщин редко имеется возможность обратиться во временный приют в поисках защиты от насилия в семье.

108. Женщины должны принимать участие в процессах выработки и оперативного претворения в жизнь приоритетных мер, направленных на борьбу с насилием и обеспечение учета на всех стадиях благоустройства факторов, создающих угрозу их безопасности и здоровью.

109. Должны быть также разработаны механизмы оказания поддержки женщинам, сообщаящим о случаях насилия и сексуального насилия, с тем чтобы обеспечить их безопасность, в том числе посредством помещения их во временные приюты.

## 30. Обеспечение надлежащей защиты жителей неформальных поселений от преступлений на почве ненависти

110. Люди, живущие в неформальных поселениях, часто становятся жертвами ужасающих актов насилия по признаку их предполагаемой принадлежности к той или иной расовой, социальной, культурной или религиозной группе. В результате совершаемых на почве ненависти нападений разрушаются дома и уничтожается собственность, люди получают телесные повреждения и гибнут<sup>79</sup>. Сотрудники полиции и сил безопасности зачастую не в состоянии обеспечить надлежащую защиту жителей, а порой и сами способствуют увековечению ненависти, следуя привычным дискриминационным стереотипам<sup>80</sup>.

111. Сотрудники полиции и сил безопасности должны проходить подготовку и обучение в области прав человека в целях избавления от дискриминационных стереотипов, а власти должны совместно с населением изыскивать эффективные меры борьбы с преступностью на почве ненависти.

<sup>77</sup> Elizabeth Swart, "Gender-based violence in a Kenyan slum: creating local, woman-centered interventions", vol. 38, No. 4, *Journal of Social Service Research* (April 2012).

<sup>78</sup> Материалы, представление Южноафриканским институтом социально-экономических прав для целей подготовки настоящего доклада.

<sup>79</sup> Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, «Украина: эксперты ООН говорят о необходимости принятия конкретных мер в целях пресечения вызывающих тревогу нападений и осуществляемого на систематической основе преследования представителей меньшинства рома», 28 июля 2018 года; «Волна преступлений на почве ненависти, направленных против украинских рома», «*Экспресс трибьюн*» от 1 июля 2018 года; материалы, представление организацией «Ассоциация 21 июля Онлус» для целей подготовки настоящего доклада.

<sup>80</sup> Доклад на тему диалога по вопросам прав человека и поддержания правопорядка, организованного Африканским гражданским форумом по надзору за деятельностью полиции в сотрудничестве с Южноафриканской комиссией по правам человека 28–29 апреля 2016 года.

## G. Предпринимательская деятельность и права человека

### 31. Перераспределение частных инвестиций, направляемых в сферы жилищного строительства и недвижимости, с целью ориентации их на деятельность по поддержке проектов в области благоустройства и строительства доступного жилья

112. Очевидно, что цели в области устойчивого развития не могут быть достигнуты только за счет усилий правительств и что важная роль в этом процессе принадлежит частным инвестициям. По оценкам, для возведения всего необходимого жилья в течение следующего десятилетия на приобретение земельных участков и строительство потребуется потратить около 16 трлн. долл. США, из которых лишь 3 трлн. долл. США, как ожидается, поступят из государственных бюджетов<sup>81</sup>.

113. В своем предыдущем докладе, посвященном вопросам финансиализации жилья, Специальный докладчик отмечала, что действующие в жилищной сфере финансовые режимы и инвестиционные модели способствуют формированию неподотчетных рынков, которые не учитывают существующие потребности в жилье, и в городах малообеспеченные семьи все чаще оказываются выброшенными на улицу или вынуждены переезжать в неформальные поселения (A/HRC/34/51, пункты 3 и 29). Она призвала к проведению радикальных преобразований в целях реорганизации рынков жилья и внедрению инвестиционных моделей, основанных на признании жилья в качестве одного из прав человека и общественного блага, а не в качестве товара<sup>82</sup>.

114. Поэтому важно обеспечить совершенствование механизмов направления частных инвестиций на цели удовлетворения потребностей четверти населения городов, сосредоточенной в неформальных поселениях. Это означает принятие новых обязательств в отношении соблюдения прав человека в сфере жилищного строительства. Необходимо обеспечить реализацию Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека «Осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении защиты, соблюдения и средств правовой защиты», в соответствии с которыми инвесторам надлежит избегать любых видов деятельности, способных привести к перемещению групп населения или разрушению среды обитания, в целях направления в разумных пределах доли средств, выделяемых на любой проект в сфере развития частного сектора или финансирования операций по приобретению земельных участков и жилищному строительству, на удовлетворение потребностей обитателей неформальных поселений в жилье. Государства и международные финансовые учреждения должны выступить с глобальной инициативой по формированию надежных механизмов инвестирования средств в сферу благоустройства, направления деятельности которых определялись бы самими общинами.

## III. Направления дальнейшей работы

115. Число людей, живущих в неформальных поселениях, объем ресурсов, необходимых для проведения благоустройства, и масштабы нарушений прав, с которыми сталкиваются их жители, делают задачу завершения благоустройства всех поселений к 2030 году чрезвычайно сложной. Таблицы показателей и статистических данных, касающихся хода достижения

<sup>81</sup> Jonathan Woetzel and others, “A blueprint for addressing the global affordable housing challenge” (McKinsey Global Institute, October 2014).

<sup>82</sup> См. <http://www.unhousingrapp.org/the-shift/>.

намеченных на период до 2030 года целей, в определенной степени впечатляют. Однако одной лишь приверженности улучшению показателей и совершенствованию статистических тенденций недостаточно.

116. Приведенные выше рекомендации базируются на двух ключевых соображениях, составляющих основу правозащитного подхода к благоустройству. Во-первых, деятельность по благоустройству должна содействовать укреплению, а не подрыву потенциала общины в плане отстаивания и осуществления своих прав с опорой на соответствующую поддержку, в том числе материальную, со стороны государств и международных организаций и финансовую помощь со стороны частного сектора, обусловленную перенаправлением инвестиций. А во-вторых, устранение системных нарушений права на жилище в неформальных поселениях должно быть признано во всем мире в качестве непреложной обязанности государства в области прав человека, невыполнение которой должно быть наказуемо.

117. В основе этих двух ключевых соображений лежит одна простая истина, в справедливости которой Специальный докладчик убеждается всякий раз, встречая людей, живущих в ужасающих условиях в неформальных поселениях, расположенных в центре или на окраинах цветущих городов с множеством коммерческих зданий и элитных жилых комплексов. Эта истина заключается в том, что по любым меркам — моральным, политическим и юридическим — недопустимо, чтобы люди были вынуждены жить в таких условиях. Первое, что мы должны сделать, — это перестать мириться с тем, с чем мириться нельзя. Все заинтересованные стороны должны объединиться на основе общей концепции прав человека, базирующейся на признании необходимости благоустройства всех неофициальных поселений к 2030 году.

---