

**Совет по правам человека****Сороковая сессия**

25 февраля – 22 марта 2019 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие****Доступ к правосудию в связи с правом на жилище****Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте\****Резюме*

В своем докладе, подготовленном в соответствии с резолюцией 34/9 Совета по правам человека, Специальный докладчик рассматривает важнейшую проблему доступа к правосудию в связи с правом на жилище. Она считает, что глобальный жилищный кризис коренится в кризисе доступа к правосудию, поскольку без доступа к правосудию жилище не получает должного признания, понимания и рассмотрения как права человека. Миллионы людей, живущих в условиях бездомности или в недопустимых условиях жизни, не имеют места, где они могут претендовать на свое право на жилище, когда государства не смогли постепенно реализовать это право, навязали принудительные выселения или установили уголовную ответственность тех, кто живет в условиях бездомности или в неформальном жилье. Она утверждает, что устаревшее разделение права на жилище на составляющие – подпадающие и не подпадающие под судебную защиту, негативные и позитивные права – должно быть решительно отвергнуто. Определены десять ключевых нормативных принципов, которые государства должны соблюдать, чтобы обеспечить действенную защиту всех составляющих права на жилище. Специальный докладчик намечает схему признания соблюдения обязательства постепенной реализации права на жилище; строгого предотвращения принудительного выселения и привлечения к уголовной ответственности с помощью доступа к правосудию и участия в процессе принятия решений; роли национальных правозащитных учреждений и неформальных систем правосудия, которая должна дополнять роль судов; а также того, как частные акторы должны обеспечивать доступ к правосудию для реализации права на жилище.

\* Была достигнута договоренность о публикации настоящего доклада после стандартной даты публикации в силу обстоятельств, не зависящих от составителя.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение: жилищный кризис как кризис доступа к правосудию .....	3
II. Доступ к правосудию в связи с правом на жилище: нормативная база .....	4
A. Право на жилище как единое целое .....	4
B. Основные принципы доступа к правосудию в связи с правом на жилище .....	5
III. Доступ к правосудию для постепенного осуществления права на жилище .....	8
A. Стандарт разумности.....	8
B. Применение в законодательстве.....	10
IV. Доступ к правосудию в контексте выселения и перемещения .....	12
A. Утверждение верховенства закона и прекращение принудительных выселений.....	12
B. Восстановление справедливости в контексте выселения, перемещения и переселения .....	13
V. Доступ к правосудию для прекращения криминализации и дискриминации на основании жилищного положения .....	13
VI. Обеспечение равенства в доступе к правосудию .....	14
VII. Доступ к правосудию помимо судов .....	18
A. Национальные правозащитные учреждения .....	18
B. Предпринимательская деятельность и права человека и право на правовую защиту .....	19
C. Неформальное и обычное правосудие .....	20
VIII. Выводы и дальнейшие шаги.....	21

## I. Введение: жилищный кризис как кризис доступа к правосудию

1. По оценкам, 1,8 млрд человек не имеют достаточного жилья. 25% городского населения мира живет в неформальных поселениях. Бездомность и принудительные выселения ширятся практически во всех странах. В Соединенных Штатах Америки каждый год из своих домов выселяется более 2 млн семей – по 4 в минуту<sup>1</sup>. Эти цифры отражают глобальный кризис доступа к достаточному жилищу, но они также показывают глобальный кризис доступа к правосудию в связи с правом на жилище. Когда имеются возможности ликвидации массовой бездомности и неудовлетворительного положения в плане жилищных условий, единственное объяснение их сохранения в нынешних масштабах заключается в том, что государства и другие акторы не признают жилище в качестве права человека. Отказ в доступе к правосудию является воплощением этого непризнания. Право на доступ к правосудию является «основным для самого понятия прав человека»<sup>2</sup>. Для того, чтобы иметь права, а также для того, чтобы жилище рассматривалось как одно из основных прав человека, необходимо иметь возможность заявлять о своих правах, высказывать свое мнение и излагать условия пережитого лишения достоинства и прав.

2. Нарушения права на жилище – это не только сбои в отправлении правосудия, но и сбои жилищных программ. Если люди, имеющие неудовлетворительные жилищные условия, и бездомные не имеют доступа к правосудию, они лишаются возможности заявлять о нарушениях, устранять коренные причины и обеспечивать надлежащие меры реагирования. Они не могут оспаривать выбор направлений политики и решения, которые создали условия, в которых они живут.

3. Жилье – это аспект жизни людей, который чаще всего связан с необходимостью доступа к правосудию. Тем не менее доступ к правосудию в связи с правом на жилище обычно игнорируется. В обследовании, проведенном Всемирным проектом правосудия в 45 странах, наиболее распространенные проблемы, названные респондентами, с связи с которыми необходим доступ к правосудию, в основном касались жилья<sup>3</sup>. Однако когда тот же проект дает оценку эффективности государств в обеспечении доступа к правосудию в отношении основных прав человека, право на жилище не входит в число рассматриваемых прав человека<sup>4</sup>. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года цели и показатели доступа к правосудию в соответствии с Целью 16 не учитывают никаких аспектов доступа к правосудию в связи с правом на жилище. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека применяются к обязанностям предприятий по обеспечению доступа к эффективным средствам правовой защиты, но жилищный сектор – крупнейший в мире сектор предпринимательства – практически полностью игнорируется.

4. Поэтому обеспечение доступа к правосудию в связи с правом на жилище должно бросить вызов доминирующим представлениям о том, что влечет за собой доступ к правосудию. Рассмотрение должно начаться с вопроса о том, какого рода справедливость необходима для отстаивания права на жилище. Должны быть устранены процессуальные и практические барьеры, с которыми сталкиваются потенциальные заявители прав, желающие получить доступ к судебным органам, равно как и материальные препятствия, возникающие из-за неадекватной защиты права на жилище согласно действующему законодательству и преобладающему

<sup>1</sup> См. <https://evictionlab.org/national-estimates/>. Эти оценки представляют собой только данные о выселении из съемного жилья по постановлениям судов и отчуждения ипотечного залога.

<sup>2</sup> A/HRC/25/31, пункт 2; см. также A/63/275, пункты 48–67.

<sup>3</sup> World Justice Project, *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries* (Washington, D.C., 2018). Преобладание жилищных проблем очевидно, если также учитывать ответы на вопросы о праве собственности на жилье и обеспеченности услугами водоснабжения и канализации.

<sup>4</sup> См. <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/fundamental-rights-factor>.

толкованию и применению этого законодательства судами. Судебные органы чаще всего воспринимаются теми, кто живет в неформальных поселениях или в условиях бездомности, как места, где выносятся постановления о выселении или назначаются уголовные санкции, а не как органы, в которых можно отстаивать право на жилище.

5. Однако в последние годы были достигнуты исторические успехи в доступе к правосудию в связи с правом на жилище, которые заложили основу нового преобразующего подхода. На международном уровне право на жилище было предметом прецедентного решения Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. На уровне стран право на жилище оказалось в центре новой юриспруденции в области социально-экономических прав. А на местном уровне отстаивание значимой ответственности за право на жилище стало центральным направлением общественных движений и деклараций городов о правах человека<sup>5</sup>.

6. Специальный докладчик обнаружила, что во всех странах право на жилище понимается правообладателями в основном так, как оно определено в международном праве в области прав человека: «право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством»<sup>6</sup>. Вопрос, который следует и неизменно ставится перед Специальным докладчиком, заключается в следующем: «Куда нам обратиться, чтобы заявить о праве на жилище?». Первый и самый важный шаг в направлении реализации права на жилище состоит в том, чтобы государства ответили на этот вопрос, обеспечив, чтобы право на жилище получало справедливое рассмотрение действенную правовую защиту «всеми надлежащими способами», с помощью судов, других судебных органов, стратегий, основанных на правах человека, правозащитных учреждений, а также общинных и неформальных систем правосудия<sup>7</sup>.

## **II. Доступ к правосудию в связи с правом на жилище: нормативная база**

### **A. Право на жилище как единое целое**

7. В статье 8 Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения предоставленных ему основных прав в соответствии с конституцией или законом. Это относится ко всем правам во Всеобщей декларации без какого-либо различия, включая право на жилище в соответствии со статьей 25.

8. Разделение прав во Всеобщей декларации прав человека на два отдельных пакта и введение факультативной процедуры подачи жалоб только в отношении гражданских и политических прав, когда эти два пакта были впервые приняты, привели к дискуссиям и путанице в отношении обязательства по обеспечению доступа к правосудию и эффективных средств защиты экономических, социальных и культурных прав. Такой дифференцированный подход к двум категориям прав привел к ограничению доступа к правосудию в связи с правом на жилище. Обычно доступ к правосудию предусматривался только в отношении тех составляющих права на жилище, которые соответствуют модели защиты гражданских и политических прав от вмешательства государства, таких как свобода от жестокого и бесчеловечного обращения или от вмешательства в личную и семейную жизнь.

<sup>5</sup> См. информацию о новом глобальном движении The Shift на сайте [www.unhousingrapp.org/the-shift](http://www.unhousingrapp.org/the-shift).

<sup>6</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище, пункт 7.

<sup>7</sup> Специальный докладчик благодарит государства, национальные учреждения по правам человека и организации гражданского общества за их материалы для настоящего доклада. Они имеются по адресу: [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AccessToJustice.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AccessToJustice.aspx). Специальный докладчик также благодарит Брюса Портера за помощь в подготовке доклада.

9. Как отметил Генеральный секретарь в докладе 2013 года, первоначальная путаница в отношении доступа к правосудию в связи с экономическими, социальными и культурными правами «с тех пор в значительной степени преодолена». В последние два десятилетия «правозащитная система Организации Объединенных Наций последовательно признавала право на эффективную правовую защиту в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав»<sup>8</sup>. Эти достижения при значительной поддержке со стороны гражданского общества завершились принятием Генеральной Ассамблеей в резолюции 63/117 Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, благодаря чему «права человека стали единым целым», как провозгласил Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, и был положен конец дифференцированному подходу к двум категориям прав<sup>9</sup>.

10. Эти исторические достижения на международном уровне стали результатом борьбы за право на жилище на национальном и региональном уровне, которую возглавляли правозащитники. За получившими известность названиями дел стоят такие женщины, как Ольга Теллис в Индии, Ирен Грутбум в Южной Африке и Фелиса Алисия Сааведра в Аргентине и беспризорные дети, такие как Вильягран Милагра в Гватемале, чей опыт выявил неразрывную связь между правом на жилище и центральными ценностями прав человека, связанными с правом на достойную жизнь<sup>10</sup>.

11. Все большее число государств включают в своей конституции право на жилище в число прав, защищаемых в судебном порядке, а в тех странах, где право на жилище не признается прямо, суды стали предоставлять действенную защиту права на жилище, признав его неотделимость от права на жизнь<sup>11</sup>. Обеспечение доступа к правосудию в связи с правом на жилище – это не столько вопрос конкретной имеющейся конституционной защиты, сколько вопрос о том, хотят ли суды и правительства признать, что право на жилище занимает центральное место в ряду основных ценностей прав человека, которые должны защищаться судами и за соблюдение которых должны нести ответственность правительства.

## **В. Основные принципы доступа к правосудию в связи с правом на жилище**

12. Главный вопрос: «Куда мне обратиться, чтобы заявить о праве на жилище?», – должен получить ответ в контексте конкретного правопорядка государства. Государствам разрешается определять наилучшие способы – но не самую возможность – доступа к правосудию применительно к различным составляющим права на жилище. Международное право в области прав человека налагает на правительства и суды ряд всеобъемлющих обязательств в отношении доступа к правосудию в связи с правом на жилище на основе следующих десяти ключевых принципов.

### **Принцип 1 – Доступ к правосудию должен обеспечиваться всеми соответствующими средствами и удовлетворять потребности разнообразных групп.**

13. Государства должны обеспечить доступ к правосудию в связи с правом на жилище всеми соответствующими средствами, включая законодательство,

<sup>8</sup> A/HRC/25/31, пункт 2.

<sup>9</sup> Louise Arbour, «Human rights made whole», Project Syndicate, 26 June 2008.

<sup>10</sup> Supreme Court of India, *Olga Tellis and Others v. Bombay Municipal Council*, Judgment of 10 July 1985; Constitutional Court of South Africa, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, Judgment of 4 October 2000; и Верховный суд города Буэнос-Айреса, *Comisión Municipal de la Vivienda v. Saavedra, Felisa Alicia y otros*, постановление от 7 октября 2002 года.

<sup>11</sup> См. A/71/310.

в максимальных пределах имеющихся ресурсов и без какой-либо дискриминации<sup>12</sup>. Доступ к правосудию в связи с правом на жилище должен предоставляться на открытой для всех основе с учетом различных обстоятельств различных групп. Он опирается на широкий спектр подходов, органов и институтов, включая жилищные стратегии, основанные на правах человека, суды, другие судебные органы, арендодателей, правозащитные учреждения и неформальные и обычные системы правосудия.

**Принцип 2 – Государства должны осуществлять право на жилище в рамках внутренней правовой системы, чтобы обеспечить по крайней мере тот же уровень защиты, который предоставляется в соответствии с международным правом в области прав человека.**

14. Доступ к правосудию должен быть обеспечен применительно ко всем составляющим и аспектам права на жилище, которые гарантированы международным правом в области прав человека, обеспечивая ответственность государства за соблюдение обязательств по уважению, защите и осуществлению права на жилище. Доступ к правосудию должен быть обеспечен применительно к праву не только на физическое жилище, но и на безопасный и надежный дом, в котором можно жить в условиях безопасности, мира и достоинства. Должны иметься эффективные средства правовой защиты для обеспечения юридической защищенности владения, доступности по стоимости, пригодности для жилья, наличия удобств, доступности, удобства местоположения и адекватности с точки зрения культурных норм<sup>13</sup>.

**Принцип 3 – Отдельные лица и группы, домохозяйства и общины должны иметь право заявлять требования и участвовать в судебных процессах и восстановлении нарушенных прав на всех их стадиях.**

15. Нарушения права на жилище могут касаться как отдельных лиц, так и групп. Планами застройки или выселениями часто затрагиваются целые общины. Поэтому доступ к правосудию должен предоставляться как отдельным лицам, так и группам. Им должна быть предоставлена поддержка для участия на всех стадиях рассмотрения заявленных ими прав и восстановления нарушенных прав. Группам, заинтересованным и имеющим опыт в решении затрагиваемых системных проблем, необходимо предоставлять в ходе разбирательства статус «друга суда» или «представителя общественных интересов» и разрешать участвовать в восстановлении нарушенных прав.

**Принцип 4 – Отказ в доступе к правосудию не может быть оправдан на том основании, что право на жилище не считается подлежащим судебной защите в рамках внутреннего правопорядка государства.**

16. Отказ в доступе к правосудию в связи с правом на жилище означает невыполнение государством своих обязательств по обеспечению эффективных средств правовой защиты всех основных прав человека. Это не может быть оправдано на том основании, что право на жилище или какая-либо из его составляющих не считается защищаемым по суду в рамках внутреннего правопорядка, поскольку это противоречило бы статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров<sup>14</sup>. Таким образом, национальные суды должны отводить любые ссылки на то, что иск из права на жилище не должен приниматься к рассмотрению судом, если не имеется альтернативного независимого органа для рассмотрения иска. Правительствам следует воздерживаться от представления таких аргументов судам или международным органам по правам человека.

<sup>12</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Бен Джазия и Беллили против Испании* (E/C.12/61/D/5/2015) пункт 13.4.

<sup>13</sup> См. замечание общего порядка № 4, пункт 8.

<sup>14</sup> «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

**Принцип 5 – Доступ к правосудию должен предоставляться в отношении как негативных, так и позитивных обязательств государства, включая обязательства по постепенной реализации права на жилище.**

17. Доступ к правосудию должен быть предусмотрен как в отношении требований, касающихся положительных прав, связанных с распределением ресурсов, таких как жилищные субсидии или программы по обустройству бездомных, так и в отношении требований, касающихся негативных прав, которые оспаривают действия государства, приводящие к лишению права на жилище, такие как принудительное выселение или снос жилья. Любое различие между обеими категориями прав в отношении доступа к правосудию «несовместимо с тем принципом, что эти две группы прав человека являются неделимыми и взаимозависимыми». Кроме того, это также «резко сократило бы возможности судов по защите прав самых уязвимых и обездоленных групп общества»<sup>15</sup>.

**Принцип 6 – Государства могут делегировать составляющие доступа к правосудию в связи с правом на жилище административным органам, но при необходимости должны иметься средства судебной защиты.**

18. Право на эффективное средство правовой защиты не всегда означает необходимость судебной защиты. Административные и другие формы правовой защиты, обеспечивающие соблюдение права на жилище, могут быть надлежащими для этой цели, если они «доступны, приемлемы, своевременны и эффективны»<sup>16</sup>. Многие государства опираются на органы административной юстиции в качестве средств защиты прав съемщиков, их здоровья и защищенности права собственности на землю. Однако альтернативные формы правовой защиты, как правило, должны быть усилены и дополнены судебной защитой. Всякий раз, когда право на жилище «невозможно обеспечить без определенного судебного вмешательства, необходимо предусмотреть средства судебной защиты»<sup>17</sup>.

**Принцип 7 – Суды должны толковать и применять законодательство в соответствии с обязательствами государства уважать, защищать и осуществлять право на жилище.**

19. Роль, которую играют суды и административные органы, является одним из наиболее важных факторов, определяющих соблюдение государством права на жилище. Суды – это не просто нейтральные арбитры, рассматривающие правопритязания: они также призваны стоять на страже этих прав<sup>18</sup>. Совместно с другими ветвями власти они связаны обязательствами государства уважать, защищать и осуществлять право на жилище<sup>19</sup>. Поэтому судебная власть должна выполнять свои полномочия по толкованию и применению законодательства таким образом, чтобы это способствовало реализации права на жилище и обеспечивало эффективную правовую защиту этого права<sup>20</sup>. «Пренебрежение этой ответственностью со стороны судов не совместимо с принципом господства права, который неизменно подразумевает уважение международных обязательств в области прав человека»<sup>21</sup>. Когда суды дают разрешение на выселение, не убедившись в предоставлении другого жилья, или не выносят постановления о восстановлении права на жизнь, нарушенного бездомностью, они нарушают международные права человека и верховенство права и, тем самым, приводят к несоблюдению государством своих международных обязательств в области прав человека.

<sup>15</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 9 (1998) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 10.

<sup>16</sup> Там же, пункт 9.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> См. резолюции 29/6 и 31/2 Совета по правам человека.

<sup>19</sup> См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 4.

<sup>20</sup> См. замечание общего порядка № 9, пункт 15.

<sup>21</sup> Там же, пункт 14.

**Принцип 8 – Государства должны содействовать принятию решений, согласующихся с правом на жилище.**

20. Правительства и суды должны обеспечить, чтобы все осуществляемые законные полномочия, административные решения и меры политики соответствовали обязательствам государства по обеспечению права на жилище. В ходе судебных разбирательств правительствам следует поощрять и принимать толкования законодательства, которые соответствуют обязательству обеспечивать эффективные средства правовой защиты, в том числе при защите от предполагаемых нарушений<sup>22</sup>. Лица, принимающие решения, обладающие дискреционными полномочиями, должны осуществлять эти полномочия в соответствии с правом на жилище, например, отклоняя заявление о выселении, которое может привести к бездомности, или заявление о предоставлении разрешения на строительство, которое не способствует реализации права на жилище.

**Принцип 9 – Средства правовой защиты должны устранять как конкретные, так и системные нарушения.**

21. Индивидуальные средства правовой защиты должны включать, где это уместно, компенсацию и возмещение за любое нарушение права на жилище, включая право на возвращение в дом после незаконного выселения. Средства правовой защиты должны также устранять структурные причины и меры политики, которые привели к нарушению, и обеспечивать неповторение. В соответствующих случаях правительства должны принимать или вносить поправки в законодательство, выделять необходимые ресурсы или регулировать деятельность частных акторов на рынке жилья для устранения структурных причин нарушений права на жилище.

**Принцип 10 – Средства правовой защиты должны устанавливаться правительствами и применяться судами с участием правообладателей.**

22. Средства правовой защиты, предписанные судами в отношении права на жилище, будь то для предотвращения угрозы выселения или для осуществления действенных жилищных стратегий для устранения системных нарушений, слишком часто игнорируются правительствами. С точки зрения верховенства права крайне важно, чтобы правительства уважали решения судов и органов по правам человека, устанавливая необходимые средства правовой защиты. В тех случаях, когда правительствам или другим требуется время для установления структурных средств правовой защиты, таких как разработка программ удовлетворения потребностей определенных групп в жилье, средства правовой защиты должны предусматривать независимый контроль со стороны суда или другого органа, соблюдение сроков, контроль и отчетность, а также обеспечение участия и консультаций с теми, кого они затрагивают.

### **III. Доступ к правосудию для постепенного осуществления права на жилище**

#### **A. Стандарт разумности**

23. Большинство нарушений права на жилище проистекает из неспособности государств постепенно реализовать право на жилище путем принятия соответствующих мер для устранения недопустимых условий, в которых живут люди. Независимо от того, вызвано ли это неспособностью осуществить планы реконструкции с участием населения в неформальных поселениях или осуществить планы по сокращению и ликвидации бездомности в течение разумного периода времени, неспособность государств принять позитивные меры для обеспечения реализации права на жилище должна рассматриваться как нарушения прав человека, затрагивающие отдельных людей и общины. Затрагиваемые этим должны иметь

<sup>22</sup> E/C.12/CAN/CO/4-E/C.12/CAN/CO/5, пункты 11 b) и 36.



доступ к правосудию, чтобы государства несли ответственность по обязательствам, изложенным в пункте 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах: «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление [права на жилище] всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер».

24. Принятие Факультативного протокола позволило решить две важнейшие проблемы, которые обсуждались в процессе его составления. В принятом тексте устанавливалось, что жалобы, поданные лицами, затронутыми неспособностью государств постепенно реализовать права, закрепленные в Пакте, подлежат судебной защите<sup>23</sup>. В нем также установлено, что, хотя может существовать целый ряд мер политики или подходов, с помощью которых государства могут соблюдать положения пункта 1 статьи 2, выбранные средства должны соответствовать стандарту «целесообразности»<sup>24</sup>.

25. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определил ряд факторов, которые следует учитывать при оценке целесообразности. Меры должны быть осознанными, конкретными и нацеленными на реализацию права; быть приняты в течение разумного промежутка времени; распределять ресурсы в соответствии с международными стандартами в области прав человека; решать проблемы нестабильного и маргинализованного положения отдельных лиц или групп; обеспечить, чтобы принятие решений было прозрачным и основанным на участии<sup>25</sup>.

26. Оценка целесообразности основывается на мнении правообладателей. Это контекстный анализ, где в качестве отправной точки взяты интересы достоинства, выявленные благодаря доступу к правосудию. Текст пункта 4 статьи 8 Факультативного протокола непосредственно основывается на решении Конституционного суда Южной Африки по делу *Гротбом*, в котором целесообразность жилищной политики оценивалась в контексте обстоятельств Ирен Гротбом и других людей, живших со своими детьми под полиэтиленовой пленкой на спортивной площадке, без водопровода и канализации. Суд подчеркнул, что постепенная реализация – это не просто улучшение статистических показателей. Достаточное жилище признается одним из основных прав человека, «потому что мы ценим людей... к каждому из которых нужно относиться со вниманием и заботой. Если меры, даже успешные с точки зрения статистики, не отвечают потребностям людей, оказавшихся в самом бедственном положении, они не отвечают этому критерию»<sup>26</sup>.

27. Таким образом, стандарт доступа к правосудию в связи с правом на жилище в соответствии с международным правом требует оценки мер, принятых для реализации права на жилище, в контексте как возможностей государства, так и жизненных реальностей, выявленных путем утверждения прав. Это стандарт, который обеспечивает гибкость в отношении конкретных выбранных мер политики, но твердо основывается на обязательстве полностью реализовать право на жилище в кратчайшие сроки. Сандра Либенберг поясняет, что применение стандарта целесообразности не означает просто передачу принятия политических решений правительству, а скорее предоставляет заявителям прав критическое пространство участия в разработке и реализации стратегий и программ<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Catarina de Albuquerque and Malcolm Langford, “The origins of the Optional Protocol” in *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary*, Malcolm Langford and others, eds. (Cape Town, Pretoria University Law Press, 2016).

<sup>24</sup> Пункт 4 статьи 8 Факультативного протокола.

<sup>25</sup> См. замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункт 2.

<sup>26</sup> *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, para. 44.

<sup>27</sup> Sandra Liebenberg, “Participatory justice in social rights adjudication”, *Human Rights Law Review*, vol. 18, Issue 4 (December 2018), pp. 623–649.

28. Доступ к правосудию также должен быть обеспечен, когда государства ограничивают осуществление права на жилище, прибегая к регрессивным мерам<sup>28</sup>. Суды и другие судебные органы должны требовать от государства доказать, что любые такие меры полностью оправданы на основе крайне строгих критериев и с учетом максимальных пределов имеющихся ресурсов и любых имеющихся альтернатив. Меры должны быть необходимыми и соразмерными, оставаться в силе только в случае необходимости, не приводить к дискриминации и обеспечивать, чтобы права обездоленных и маргинализованных лиц и групп не подвергались несоразмерному воздействию и чтобы затрагиваемым группам были предоставлены реальные возможности участия. Все юридические меры защиты права на жилище, как и доступ к правосудию для обеспечения его соблюдения, должны оставаться в силе<sup>29</sup>.

29. Важнейшая связь между правами, заявляемыми в индивидуальном порядке, и постепенной реализацией права на жилище была выявлена в юриспруденции Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в связи с Факультативным протоколом. В деле *Бен Джазия и Беллили против Испании* Комитет дал оценку мерам, принятым государством-участником, в свете обстоятельств семьи, которая оказалась бездомной после выселения. Стандарт целесообразности был сформулирован как требующий от государства предпринять «все возможные усилия и использовать все имевшиеся у него ресурсы для того, чтобы в приоритетном порядке обеспечить соблюдение права на жилище лиц, которые, как авторы, оказались в крайне уязвимом положении»<sup>30</sup>. Это требует внимания как к отдельным обстоятельствам, так и к структурным факторам<sup>31</sup>. В качестве средства правовой защиты государству-участнику необходимо провести подлинные консультации с семьей для обеспечения того, чтобы ей было предоставлено надлежащее жилье, и разработать всеобъемлющий план с необходимыми ресурсами, показателями, сроками и критериями оценки для постепенной реализации права на жилище для малоимущих<sup>32</sup>.

## В. Применение в законодательстве

30. Для того чтобы установить обязательство постепенной реализации права на жилище, оно должно быть предусмотрено в законодательстве. Конституция Кении 2010 года представляет собой полезную модель, требующую от государства принятия «законодательных, политических и иных мер» для постепенной реализации права на жилище и устанавливающую принципы оценки соответствия распределения ресурсов и мер политики положениям пункта 4 статьи 8 Факультативного протокола<sup>33</sup>.

31. Во многих латиноамериканских странах процедура ампаро может служить средством правовой защиты на право на жилище, в том числе в случае нарушений, связанных с его постепенной реализацией<sup>34</sup>. Например, в деле, возбужденном женщиной и ее сыном, жившими в условиях бездомности, суд в Аргентине потребовал от правительства осуществить план по ликвидации бездомности с указанием графика

<sup>28</sup> See Aoife Nolan, Nicholas J. Lusiani and Christian Courtis, «Two steps forward, no steps back? Evolving criteria on the prohibition of retrogression in economic and social rights», в *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis*, Aoife Nolan, ed. (Cambridge University Press, 2014), pp. 128–129.

<sup>29</sup> E/C.12/2016/1, пункт 4.

<sup>30</sup> E/C.12/61/D/5/2015, пункт 17.5.

<sup>31</sup> Там же, пункт 17.2.

<sup>32</sup> Там же, пункт 21 d).

<sup>33</sup> Конституция Кении, ст. 21, часть 2; см., однако, Court of Appeal, *Kenya Airports Authority v. Mitu-Bell Welfare Society and others*, civil appeal No. 218, Judgment of 11 April 2013, где Суд ссылается на доктрину «политических вопросов», в обоснование ограничения защиты права на альтернативное жилье для выселенной общины.

<sup>34</sup> Верховный суд Аргентины, *Q.C., S.Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, ходатайство об ампаро, постановление от 24 апреля 2012 года; Конституционный суд Эквадора, дело № 1207-10-EP, постановление от 17 апреля 2012 года; Конституционный суд Колумбии, постановление № T-025/04, 17 июня 2004 года.

осуществления, участия бездомных и распределения имеющихся ресурсов в их максимальных пределах<sup>35</sup>.

32. Индийские суды признают, что конституционное обязательство постепенной реализации права на жилище может быть выведено из гарантии права на жизнь<sup>36</sup>. Такой толковательный подход согласуется с недавно принятым Комитетом по правам человека общим замечанием о праве на жизнь, в котором признается, что право на жизнь требует «надлежащих мер», призванных учитывать «общие условия в обществе [такие как] бездомность», чтобы обеспечить условия, необходимые для достойной жизни<sup>37</sup>.

33. Пересмотренная Европейская социальная хартия предоставила важный контекст для выдвижения требований, связанных с постепенной реализацией права на жилище. Статья 31 пересмотренной Хартии требует от государств принятия позитивных мер по расширению доступа к достаточному жилищу в целях предотвращения и сокращения бездомности и обеспечения доступного жилья для малоимущих семей. В деле ЕФНОБР против Франции Европейский комитет по социальным правам уточнил обязательство государств «принимать меры в разумные сроки, с ощутимым прогрессом и при максимальном использовании имеющихся ресурсов»<sup>38</sup>. Более недавние случаи касались права на жилище общин странников и рома, семей и несопровождаемых детей<sup>39</sup>.

34. Несмотря на формирующуюся региональную и внутригосударственную судебную практику, степень, в которой заявители прав получают доступ к правосудию для постепенного осуществления права на жилище, остается крайне ограниченной. Обеспечение доступа к правосудию в этом контексте является безотлагательной и неотложной обязанностью. Все государства должны принять жилищные стратегии, которые включают создание механизмов претворения в жизнь обязательств по ликвидации бездомности и реализации права на достаточное жилище для всех в кратчайшие сроки<sup>40</sup>. Как отмечалось в предыдущем докладе Специального докладчика, эти правовые обязательства должны быть согласованы с обязательствами, принятыми в Повестке дня устойчивого развития до 2030 года, по обеспечению достаточного жилища для всех к 2030 году<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Ramallo, Beatriz y otros c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, постановление от 12 марта 2002 года.

<sup>36</sup> Supreme Court of India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and Others*, No. 196 of 2001, Judgment of 30 November 2001; Bombay High Court, *Shivaji Krishna Zunjare v. State of Maharashtra and Others*, Judgment of 23 July 2004, para. 6.

<sup>37</sup> См. замечание общего порядка № 36 (2018) о праве на жизнь, пункт 26.

<sup>38</sup> European Committee on Social Rights, *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France* (complaint No. 39/2006), Merits, decision of 5 December 2007, para. 58.

<sup>39</sup> European Committee on Social Rights, *European Roma and Travelers v. Czech Republic* (complaint No. 104/2014), Merits, decision of 17 May 2016; *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland* (complaint No. 110/2014), Merits, decision of 12 May 2017; and *European Committee for Home Based Priority Action for the Child and the Family v. France* (complaint No. 114/2015), Merits, decision of 24 January 2018.

<sup>40</sup> См. замечание общего порядка № 4. См. также OL CAN 2/2018, имеется в базе данных специальных процедур ([www.ohchr.org/en/hrbodies/sp/pages/communicationsreportssp.aspx](http://www.ohchr.org/en/hrbodies/sp/pages/communicationsreportssp.aspx)).

<sup>41</sup> См. A/HRC/37/53.

## IV. Доступ к правосудию в контексте выселения и перемещения

### A. Утверждение верховенства закона и прекращение принудительных выселений

35. Определение принудительных выселений согласно международному праву в области прав человека имеет своим центральным элементом отказ в доступе к правосудию, а доступ к правосудию имеет решающее значение для их предотвращения. Принудительное выселение определяется как «постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите»<sup>42</sup>. Это определение также применяется к любому выселению бездомных людей из места их проживания. Принудительные выселения представляют собой грубое нарушение международных прав человека и должны быть строго запрещено в законодательстве, а судам надлежит должным образом соблюдать такой запрет. Постановления суда должны полностью соблюдаться и выполняться государственными органами<sup>43</sup>.

36. Доступ к правосудию должен обеспечить, чтобы выселение производилось только в качестве крайней меры, в соответствии со всеми правовыми требованиями и с предварительными подлинными консультациями с затрагиваемыми выселением, чтобы были изучены все реальные альтернативы выселению и чтобы никто не оказался бездомным в результате выселения. Суды должны требовать принятия всех соответствующих мер для обеспечения, где это возможно, выделения других необходимых участков земли и жилищ<sup>44</sup>. Жертвы принудительного выселения должны получать справедливую и адекватную компенсацию за любой ущерб, как личный, так и реальный, включая потерю другого имущества или вещей<sup>45</sup>. Там, где это возможно, им должно быть предоставлено право на восстановление любого разрушенного жилья или его замену надлежащим жильем<sup>46</sup>.

37. Принудительные выселения и нарушения этих четких правовых норм широко распространены во всем мире. Обычно нет доступа к судам. В других случаях суды выносят постановления о выселении в нарушение международного права в области прав человека, а в некоторых ситуациях власти действуют вопиющим образом вопреки судебным запретам. Сеть по жилищным и земельным правам зарегистрировала в 2017 году в Индии снос более 53 000 домов в результате принудительного выселения. Постановления суда были основанием сноса в 17% этих случаев<sup>47</sup>. В недавних сообщениях Специальному докладчику сообщили, что в 2017 году десятки тысяч мигрантов на окраине Пекина<sup>48</sup> и 26 000 домохозяйств в Италии<sup>49</sup> были выселены без предоставления другого жилья. Последние изменения в законодательстве Венгрии требуют принудительного выселения бездомных из мест их проживания с обязательным заключением после двух предупреждений<sup>50</sup>. Около 30 000 жителей общины Отодо-Гбама были насильственно выселены из своего исконного рыбацкого поселения в Нигерии, а их дома были снесены в нарушение судебного запрета<sup>51</sup>.

<sup>42</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 (1997) о принудительных выселениях, пункт 4.

<sup>43</sup> Резолюции 1993/77 и 2004/28 Комиссии по правам человека.

<sup>44</sup> См. замечание общего порядка № 7; а также E/C.12/61/D/5/2015, пункты 13.4 и 15.1–15.2.

<sup>45</sup> См. замечание общего порядка № 7, пункт 13.

<sup>46</sup> A/73/310/Rev.1, пункт 34. См. также A/HRC/4/18, приложение I; а также High Court of Kenya at Embu, *Ibrahim Sangor Osman v. Minister of State for Provincial Administration and Internal Security*, Judgment of 16 November 2011.

<sup>47</sup> Housing and Land Rights Network, *Forced Evictions in India in 2017: An Alarming National Crisis*, fact sheet, February 2018.

<sup>48</sup> JAL CHN 8/2018.

<sup>49</sup> JAL ITA 3/2018.

<sup>50</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/AmicusConstitutionalCourtHungary\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/AmicusConstitutionalCourtHungary_1.pdf).

<sup>51</sup> UA NGA 4/2016.

В Кении власти также проигнорировали постановление суда и принудительно выселили коренных жителей народности сенгвер из Эмбуута, в результате чего 1 800 домов были сожжены<sup>52</sup>.

## **В. Восстановление справедливости в контексте выселения, перемещения и переселения**

38. Доступ к правосудию в контексте перемещения не может быть ограничен реагированием на угрозы выселения или попытками получения правовой защиты после причинения непоправимого ущерба жизни людей и общинам. Заявления о выселении общин обычно являются признаками неспособности государств осмысленно взаимодействовать с общинами для выработки альтернативных решений, которые соблюдают их права и могут быть реализованы совместно, без применения силы. Доступ к правосудию должен быть пересмотрен как в законодательстве, так и на практике, чтобы обеспечить принятие решений, соответствующих правам человека, на самых ранних этапах любого плана перемещения или застройки. Взаимодействие должно выходить за рамки одних только консультаций и обеспечивать правозащитные переговоры, с обращением в суды, где это необходимо, для обеспечения соблюдения прав человека<sup>53</sup>. Для наблюдения за этим процессом может быть назначен посредник из правозащитного учреждения или ведомства омбудсмена.

39. Оценка воздействия на права человека должна проводиться до утверждения любого плана застройки<sup>54</sup>. Эти оценки должны предусматривать проведение слушаний и конструктивное взаимодействие, с помощью которых жители могут подтвердить и закрепить свое право на жилище. Обязательства международных финансовых учреждений и банков развития учитывать права человека в процессе развития также должны требовать правозащитного взаимодействия с затронутыми общинами и обеспечения доступа к правосудию с помощью процедур подачи жалоб<sup>55</sup>.

40. Доступ к правосудию также должен быть предоставлен для устранения основных причин перемещения и выселения. В тех случаях, когда все большее число домохозяйств не могут позволить себе плату за съем жилья или ипотечный кредит, суды должны требовать от правительства предоставления финансовой помощи и принятия других мер, позволяющих людям оставаться в своих домах. Необходимо также создать работоспособные механизмы обеспечения рассмотрения возражений на планы застройки, способные привести к перемещению малообеспеченных общин.

## **В. Доступ к правосудию для прекращения криминализации и дискриминации на основании жилищного положения**

41. Законы, их толкование и применение судами часто закрепляют системную дискриминацию и стигматизацию бездомных или жителей неформальных поселений<sup>56</sup>. С этими обращаются как с нарушителями закона и «захватчиками» земли, а не как с обладателями права на защиту от серьезных нарушений права на жилище.

42. В соответствии с международным правом в области прав человека доступ к правосудию необходимо переосмыслить, нацелив его на защиту и обеспечение права на жилище для бездомных и не имеющих надлежащего жилья; он не должен использоваться для их криминализации. Совет по правам человека призвал государства принять все необходимые меры для отмены законодательства, криминализующего бездомность, и обеспечить эффективные средства правовой

<sup>52</sup> См. представление «Международной амнистии» для настоящего доклада, стр. 6–7.

<sup>53</sup> Lucy Williams, «The right to housing in South Africa: an evolving jurisprudence», *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, No. 3 (Spring 2014), pp. 827–834.

<sup>54</sup> См. A/HRC/4/18, приложение I, пункты 28–36.

<sup>55</sup> C. Daniel and others, eds., *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations, 2016).

<sup>56</sup> См. A/HRC/31/54, а также A/73/310/Rev.1.

защиты и право на доступ к правосудию<sup>57</sup>. Договорные органы Организации Объединенных Наций признали, что дискриминация по признаку социально-экономического положения, включая бездомность, запрещена в соответствии с международным правом в области прав человека и должна признаваться таковой внутригосударственными системами правосудия<sup>58</sup>. Комитет по ликвидации расовой дискриминации признал криминализацию бездомности перекрестной дискриминацией, связанной с системным расизмом и колонизацией коренных народов<sup>59</sup>.

43. Комитет по правам человека установил, что криминализация бездомности может нарушать право на свободу от жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, право на свободу и личную неприкосновенность и защиту от произвольного ареста или задержания<sup>60</sup>. Внутригосударственные суды пришли к аналогичным выводам. Суды в Соединенных Штатах Америки ссылались на конституционные нормы защиты от жестоких и необычных наказаний в обоснование отмены местных законов, запрещающих спать в общественных местах и эвакуацию транспортных средств, служащих домами, за нарушение правил стоянки<sup>61</sup>. Канадские суды отменили городские нормативные акты, запрещающие бездомным ночевать в парках в импровизированных жилищах из пленочного полотна или картонных коробок как нарушение права на жизнь, свободу и безопасность человека<sup>62</sup>.

44. Важное значение имеет обеспечение доступа к правосудию для оспаривания принудительного выселения и криминализации в этих случаях, но вызывает тревогу то, что суды не пошли дальше, признав необходимость позитивных мер предоставления доступа к достаточному жилищу. Обеспечение только права жить в картонной коробке или под полиэтиленовой пленкой в самых богатых странах мира даже отдаленно не позволяет удовлетворить стандарт целесообразных мер, требуемых в соответствии с международным правом в области прав человека. Суды должны истолковывать права, на которые они опираются в этих случаях, – на жизнь, безопасность личности и равенство или свободу от жестокого и бесчеловечного обращения – в соответствии с обязательствами государств принимать позитивные меры для решения проблемы бездомности как вопиющего нарушения прав человека<sup>63</sup>. Такие инициативы, как Билль о правах бездомных в Европе и движение «Жилье без наручников» в Соединенных Штатах, решительным образом направлены против криминализации, при этом должным образом подчеркивая, что «самое важное право бездомного – выход из бездомности»<sup>64</sup>.

## VI. Обеспечение равенства в доступе к правосудию

45. Жертвы нарушений права на достаточное жилище относятся к наиболее маргинализированным группам общества. Они сталкиваются с целым рядом препятствий в доступе к правосудию, включая проблемы, связанные с грамотностью, образованием, бедностью, дискриминацией, доступом к юридическому представительству и способностью ориентироваться в сложных правовых и

<sup>57</sup> Резолюция 31/9. См. также A/HRC/13/20.

<sup>58</sup> Комитет по правам человека, *Уэлен против Ирландии* (CCPR/C/119/D/2425/2014); замечание общего порядка № 36, пункт 26.

<sup>59</sup> См., например, CERD/C/USA/CO/7-9.

<sup>60</sup> CCPR/C/USA/CO/4.

<sup>61</sup> United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, *Martin and others v. City of Boise*, Opinion of 4 September 2018; Superior Court of Washington for King County, *Seattle v. Steven Gregory Long*, ruling of 2 March 2018.

<sup>62</sup> Supreme Court of British Columbia, *Abbotsford (City) v. Shantz*, Judgment of 21 October 2015.

<sup>63</sup> Анализ юриспруденции Соединенных Штатов в этом свете, см. Eric Tars and others, «Can I get some remedy? Criminalization of homelessness and the obligation to provide an effective remedy», *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, Issue 3, pp. 738–771.

<sup>64</sup> См. [www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN\\_0.pdf](http://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN_0.pdf); см. также <http://housingnohandcuffs.org>.

административных системах<sup>65</sup>. Там, где предусмотрена возможность предоставления юридической помощи неимущим, она часто не оказывается в жилищных делах и редко оказывается для подачи исков материального характера о признании права на жилище. Длительные задержки в рассмотрении дел и принятии по ним решений означают, что доступ к правосудию может быть запоздавшим и таким образом не быть эффективным для тех, кто находится в наиболее тяжелых условиях. Языковые, культурные и религиозные барьеры особенно велики для коренных народов, этнических меньшинств и мигрантов<sup>66</sup>. Государства должны принять все разумные меры для преодоления этих барьеров и обеспечения как можно более широкого доступа к правосудию в связи с правом на жилище. Мобильные суды могут обеспечить доступ к правосудию в отдаленных районах, и юридическая помощь должна оказываться в рамках работы с населением в сочетании с правовым просвещением общин по вопросам права на жилище и возможностях его получения. Право на доступ к правосудию и право на жилище требуют различных подходов для разных групп.

46. **Доступ к правосудию для коренных народов** должен предоставляться в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов<sup>67</sup>. В Декларации подтверждается, что коренные народы имеют право определять и разрабатывать приоритеты и стратегии для осуществления своего права на жилище и другие программы, используя в возможных случаях свои собственные учреждения. Переселение или застройка, затрагивающие коренные общины, не могут производиться без их свободного, предварительного и осознанного согласия<sup>68</sup>. Государства должны создать совместно с коренными народами «справедливый, независимый, беспристрастный, открытый и транспарентный процесс признания и юридического подтверждения прав коренных народов в отношении их земель, территорий и ресурсов» (ст. 27). Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169), Международной организации труда аналогичным образом гарантирует бесплатные и содержательные консультации и должное внимание обычаям коренных народов, если они совместимы с международно признанными правами человека. Таким образом, коренные народы имеют право на удовлетворение их притязаний на право на землю и жилье в форме, уважающей их законы и традиции.

47. Государства должны полностью поддерживать системы правосудия коренных народов, чтобы те могли выработать особые подходы к обеспечению права на жилище. Особые усилия требуются для обеспечения равной защиты прав городских коренных народов, живущих за пределами традиционных территорий, часто в условиях бездомности или неудовлетворительных жилищных условиях. В ряде государств эти международные нормы включены во внутренне право либо в соответствии с законодательством, либо в соответствии с толкованием судами<sup>69</sup>. Статья 57 Конституции Эквадора показательна в этом отношении, хотя она еще не осуществляется в полной мере.

48. Некоторые притязания коренных народов на право на землю и жилье, отклоненные национальными системами, были рассмотрены региональными системами. Рассмотрев выселение общины огиеков с исконных земель в лесах Мау Кении, Африканский суд по правам человека и народов обратился к Декларации Организации Объединенных Наций, в которой признается обязанность государства принимать позитивные меры в поддержку прав коренных народов на развитие и

<sup>65</sup> A/67/278, пункты 5–6; см. также представление Правозащитника Франции для настоящего доклада.

<sup>66</sup> Julinda Beqiraj and Lawrence McNamara, *International Access to Justice: Barriers and Solutions* (International Bar Association, 2014).

<sup>67</sup> Подробнее о доступе к правосудию для коренных народов на основе Декларации см. A/HRC/27/65.

<sup>68</sup> Статьи 10, 11, 19, 28 и 32.

<sup>69</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Judgment of 27 June 2012, para. 164.

культуру и права оставаться на своих традиционных территориях<sup>70</sup>. Межамериканский суд по правам человека подтвердил, что особые отношения между землей, имуществом и жильем среди коренных народов должны учитываться при толковании и применении права на собственность в соответствии с Американской конвенцией о правах человека, и имеет обширную юриспруденцию в отношении прав коренных народов<sup>71</sup>. В недавнем деле *Народы калинья и локоно против Суринама* Суд пришел к выводу, что законы Суринама не предоставили средств для правовой защиты коллективных прав на землю коренных народов, лишив народы калинья и локоно земель и доступа к реке, необходимых как для их культурной жизни, так и для их выживания<sup>72</sup>. Суд постановил принять законодательные и другие меры для признания прав всех коренных и племенных народов, находящихся под юрисдикцией государства.

49. **Женщины** наталкиваются на многочисленные системные препятствия, мешающие их доступу к правосудию. Как было отмечено Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, к числу препятствий относятся «гендерные стереотипы, дискриминационные законы, перекрестные или смешанные формы дискриминации, процессуальные нормы и требования и практика в отношении допустимости доказательств, а также неспособность обеспечить на систематической основе физическую и экономическую доступность и социально-культурную приемлемость судебных механизмов для всех женщин»<sup>73</sup>. Доступ к правосудию в связи с правом на жилище для женщин – как описано в тематических докладах предыдущих мандатариев – означает, что женщины должны иметь возможность бороться с системной дискриминацией в вопросах земельных, жилищных и имущественных прав<sup>74</sup> в целом ряде областей, включая наследование, брак, развод и регистрацию прав собственности.

50. В тех случаях, когда доступ к правосудию по жилищным и земельным делам зависит от обычного права и традиционной практики, женщины должны иметь возможность обращаться к формальным системам правосудия для оспаривания системной дискриминации<sup>75</sup>. Кроме того, когда обычные формы собственности и владения заменяются формальными системами прав собственности, имущественных прав, финансирования и новыми системами прав владения, женщины также сталкиваются с системной дискриминацией в формальной системе правосудия. Женщинам часто отказывают в равном доступе к праву собственности, договорам аренды или кредитам для финансирования жилья<sup>76</sup>. Необходимы согласованные усилия, призванные предоставить женщинам пространство и поддержку для того, чтобы они могли требовать равенства во всех важных областях, связанных с жильем, и с помощью которых могут быть разработаны и реализованы средства правовой защиты под руководством женщин. Следует оказывать поддержку стратегиям расширения юридических прав и возможностей женщин и их правозащитного просвещения на уровне общин<sup>77</sup>.

<sup>70</sup> African Court on Human and Peoples' Rights, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya* (application No. 006/2012), Judgment of 26 May 2017, para. 126.

<sup>71</sup> Резюме см. Inter-American Court of Human Rights, *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, Judgment of 25 November 2015, paras. 129–132.

<sup>72</sup> *Ibid.*, paras. 152–160.

<sup>73</sup> См. общую рекомендацию № 33 (2015), касающуюся доступа женщин к правосудию, пункт 3; см. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 16 (2005) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, пункты 21 и 38.

<sup>74</sup> См. E/CN.4/2006/118 и A/HRC/19/53.

<sup>75</sup> См. International Network for Economic, Social and Cultural Rights Women and ESCR Working Group, «Mapping study on women's rights related to land, housing and natural resources», July 2016.

<sup>76</sup> Ben Cousins and Espen Sjaastad, «Formalisation of land rights in the South: an overview» in *Land Use Policy*, vol. 26, No. 1 (January 2009).

<sup>77</sup> United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women) and others, *A Practitioners' Toolkit on Women's Access to Justice Programming: Introduction* (United Nations, 2018). См., например, инициативу по созданию мобильных судов в Демократической Республике Конго, имеется по адресу <http://www.southernafricalitigationcentre.org/>



51. **Доступ к правосудию применительно к инвалидам** требует от государств принятия позитивных мер в соответствии со статьей 13 Конвенции о правах инвалидов для обеспечения реального участия на всех этапах судопроизводства. Системы правосудия должны признавать как барьеры, возникающие при разработке и рассмотрении исков, связанных с инвалидностью, так и особый характер предъявляемых исков о признании права на жилище. Такие иски должны рассматриваться в соответствии с «парадигмой прав человека инвалидов», закрепленной в Конвенции и изложенной в докладе Специального докладчика о праве инвалидов на жилище, с акцентом на достоинстве, реальном равенстве, доступности и участии и обеспечении права жить самостоятельно в обществе<sup>78</sup>.

52. **Доступ детей к правосудию** в связи с правом на жилище должен основываться на принципе наилучшего обеспечения интересов ребенка и требовать расширения юридических прав и возможностей детей с помощью доступа к информации и поддержке, предоставляемой с учетом возраста, и обеспечивать эффективные средства для отстаивания ими своих прав<sup>79</sup>. Специальные меры должны быть приняты для обеспечения доступа к правосудию для детей в ситуациях беспризорности. По мнению Комитета по правам ребенка, это включает наличие «доступа к механизмам индивидуальных жалоб, представляемых самими детьми и/или их взрослыми доверенными лицами, а также к судебным и несудебным механизмам восстановления их прав на местном и национальном уровнях, включая независимые правозащитные учреждения»<sup>80</sup>.

53. **Доступ к правосудию применительно к расовым и этническим меньшинствам** должен учитывать пересечение системного расизма и нарушений права на жилище. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации запрещает жилищную дискриминацию по признакам расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения и обеспечивает равенство в пользовании правом на жилище. Дискриминация и выселения, с которыми сталкиваются общины рома в Европе, и непропорционально большое число афроамериканцев среди бездомных в Соединенных Штатах – примеры крайне неравного пользования правом на жилище, что требует расширения доступа к правосудию для устранения структурной дискриминации. Средства правовой защиты должны включать позитивные меры для устранения системного неравенства в жилищных условиях, а также предотвращения расовой дискриминации в доступе к земле, ипотечному кредиту, съемному жилью и услугам. Необходимо признать дискриминацию по признаку расы и этнической принадлежности, пересекающуюся с дискриминацией по другим признакам, включая социально-экономическое положение и гендер.

54. **Доступ к правосудию применительно к мигрантам** должны обеспечить эффективные средства правовой защиты от широко распространенной системной дискриминации при доступе к местам размещения и государственному и частному жилью<sup>81</sup>. Мигранты должны иметь возможность оспаривать законы, которые исключают их доступ к социальному жилью или которые запрещают частным арендодателям сдавать им жилье. В тех случаях, когда сами мигранты не могут подавать иски самостоятельно, должны быть заслушаны иски, поданные представительными организациями. Мигранты должны иметь доступ к юридической помощи, не требуя раскрытия их иммиграционного статуса государственным органам и, при необходимости, доступа к процедурам подачи жалоб, которые сохраняют

---

wp-content/uploads/2017/08/Case-Study-DRC-Mobile-Gender-Courts.pdf; женская инициатива в Бангладеш, имеется по адресу [www.angoc.org/wp-content/uploads/2016/01/Women-issue-brief1.pdf](http://www.angoc.org/wp-content/uploads/2016/01/Women-issue-brief1.pdf).

<sup>78</sup> A/72/128, пункты 1–7 и 17–19.

<sup>79</sup> A/HRC/25/35.

<sup>80</sup> См. замечание общего порядка № 21 (2017) о безнадзорных детях, пункт 22.

<sup>81</sup> Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30 (2004) о дискриминации в отношении неграждан.

анонимность. Нарушения права мигрантов на жилище не могут оправдываться как меры, препятствующие неурегулированной миграции.

## VII. Доступ к правосудию помимо судов

### A. Национальные правозащитные учреждения

55. Национальные правозащитные учреждения несут прямую ответственность и играют решающую роль в вопросах поощрения и обеспечения доступа к правосудию в связи с правом на жилище. В соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижскими принципами), комиссии по правам человека, омбудсмены или общественные защитники обязаны выявлять и устранять области несоблюдения государством своих обязательств обеспечить доступ к правосудию в случае нарушения всех прав человека. Поэтому им следует изучить законодательные и административные положения, касающиеся права на жилище, для обеспечения соблюдения законодательства о доступе к правосудию, как описано выше. Хотя многие национальные правозащитные учреждения не смогли выделить равных ресурсов для сфер экономических, социальных и культурных прав, и в частности на права на жилище, большинство из них имеют полномочия заниматься вопросами прав человека в жилищной сфере и имеют необходимые возможности для того, чтобы играть решающую роль в этом отношении<sup>82</sup>.

56. Национальные правозащитные учреждения должны следить за постепенным осуществлением права на жилище, проводить слушания для обеспечения полного учета обстоятельств маргинализированных групп и рекомендовать правительствам или частным акторам соответствующие меры по исправлению положения или политические меры<sup>83</sup>. Содействуя достижению Целей устойчивого развития, они должны обеспечить доступ к правосудию и ответственность за постепенную реализацию, включая цели и сроки, соответствующие задаче 11.1, обеспечения доступа к безопасному и доступному жилью для всех к 2030 году.

57. Национальным правозащитным учреждениям следует пропагандировать правовые знания среди населения и оказывать содействие требующим признания своих прав истцам в доступе к правосудию в связи с правом на жилище с использованием всех имеющихся механизмов. Они могут оказывать содействие правообладателям в представлении дел судам или другим судебным органам, подавая иски совместно с правообладателями, участвуя в качестве третьих сторон или «друзей суда», предоставляя необходимые доказательства по системным вопросам или следя за применением средств правовой защиты. Ведомство Народного защитника Колумбии проводило поездки на места для непосредственного ознакомления с мнениями общин, препровождало информацию о системных нарушениях права на жилище муниципальным или национальным органам власти, а затем, когда это было необходимо и при необходимости, держало на контроле стратегические судебные разбирательства по вопросу о праве на жилище<sup>84</sup>. Шотландская комиссия по правам человека играет ведущую роль в разработке моделей обеспечения эффективных средств защиты права на жилище и других социально-экономических прав<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 10 (1998) о роли национальных правозащитных учреждений в защите экономических, социальных и культурных прав; см. также представления к настоящему докладу Азербайджана, Колумбии, Гватемалы, Германии, Грузии, Никарагуа, Франции, Южноафриканской комиссии по правам человека, ведомства омбудсмена Турции и Сети по жилищным и земельным правам.

<sup>83</sup> См. представление Комиссии по правам человека Южной Африки для настоящего доклада, стр. 8.

<sup>84</sup> См. представление ведомства Народного защитника Колумбии для настоящего доклада.

<sup>85</sup> Katie Boyle, *Models of Incorporation and Justiciability for Economic, Social and Cultural Rights* (Edinburgh, Scottish Human Rights Commission, 2018).

## **В. Предпринимательская деятельность и права человека и право на правовую защиту**

58. В условиях повсеместного дерегулирования и приватизации жилья и беспрецедентных инвестиций частных инвестиционных компаний, пенсионных фондов и других финансовых акторов на рынках жилья обеспечение доступа к правосудию для привлечения частных акторов к ответственности в связи с правом на жилище приобретает как никогда важное значение. Это составляет обязанность государств и не может осуществляться частными акторами на добровольной основе. Независимо от роли, которая отводится частным акторам и инвесторам в жилищной системе, государства не могут перепоручать выполнение своих обязательств по обеспечению доступа к правосудию в связи с правом на жилище. Они должны принимать «законодательные, административные, образовательные и иные соответствующие меры», требующие, чтобы действия частных акторов соответствовали праву на жилище, а не подрывали его реализацию<sup>86</sup>.

59. Государства должны обеспечить доступ к эффективным средствам правовой защиты не только тогда, когда частные акторы причиняют «вред» или вызывают «нарушения прав человека», как они традиционно понимаются, но и для обеспечения постепенной реализации права на жилище «всеми надлежащими способами». Доступ к правосудию должен быть доступен не только тогда, когда корпорации активно лишают людей права на жилище в результате выселения, захвата земли или других «злоупотреблений», но и в тех случаях, когда их действия подрывают реализацию права на жилище, например когда частные фирмы по управлению активами приобретают доступное жилье, чтобы заменить его элитной застройкой. Местные, национальные или транснациональные предприятия, занимающиеся строительством, сдачей в наем, продажей, управлением или инвестированием в жилищном секторе, а также структуры, которые предоставляют жилищные кредиты, должны нести ответственность в результате обращения к правосудию тех, кто пострадал от их действий.

60. Для обеспечения такой ответственности в распоряжении государств имеется широкий спектр вариантов. В некоторых конституциях право на жилище непосредственно действует в отношении частных акторов, что позволяет получить доступ к эффективным средствам правовой защиты, если действия арендодателей, банков и финансовых акторов подрывают это право<sup>87</sup>. В других странах, где конституционные обязательства несет только государство, конституционный судебный процесс может потребовать от государства принятия необходимых регламентаций. Приватизация должна также подвергаться судебному контролю, если она не совместима с постепенной реализацией права на жилище<sup>88</sup>.

61. Однако барьеры, с которыми сталкиваются истцы, стремящиеся привлечь к ответственности корпоративных субъектов, часто бывают непреодолимыми. Сложные корпоративные структуры повсеместно ограждают инвесторов в жилье малопроницаемой завесой. Не существует «процессуального равенства сторон» между общинами с низкими доходами и крупными частными акционерными компаниями. Специальный докладчик лично слышал от съемщиков из разных стран, имеющих дело с одними и теми же транснациональными частными акционерными компаниями, действующими в качестве удаленных арендодателей. У всех есть общие жалобы, но куда обращаться для проведения разбирательства.

<sup>86</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, пункт 14.

<sup>87</sup> See Aoife Nolan, «Holding non-state actors to account for constitutional economic and social rights violations: experiences and lessons from South Africa and Ireland», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, Issue 1 (January 2014), pp. 61–93.

<sup>88</sup> См. [https://www.eldiario.es/madrid/Ana-Botella-Gobierno-condenados-millones-venta-vivienda-fondos-buitre\\_0\\_851114898.html](https://www.eldiario.es/madrid/Ana-Botella-Gobierno-condenados-millones-venta-vivienda-fondos-buitre_0_851114898.html).

62. В тех случаях, когда частным инвесторам оказывается помощь в целях развития, доступ к правосудию может быть предоставлен с привлечением процедур подачи жалоб через соответствующие международные финансовые учреждения. Консультант по соблюдению/омбудсмен по вопросам кредитования частного сектора через Всемирный банк расследовал несколько жалоб, связанных с жильем, в том числе когда инвестор не учел прав нынешних жителей в проекте развития<sup>89</sup>. Однако в целом международные финансовые институты не смогли обеспечить реальной ответственности или доступа к правосудию в связи с правом на жилище<sup>90</sup>.

63. В соответствии с «третьим компонентом» Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека Организации Объединенных Наций – обязанностью обеспечить доступ к эффективным средствам правовой защиты – предлагается создать эффективные средства правовой защиты от нарушений прав человека путем сочетания судебных и внесудебных механизмов, все из которых должны соответствовать стандартам независимости, справедливости, прозрачности и законности<sup>91</sup>. Заинтересованные стороны должны иметь возможность высказывать опасения, связанные с ответственностью в отношении прав человека и «устранения неблагоприятных последствий для прав человека». Механизмы должны разрабатываться совместно и пользоваться доверием групп заинтересованных сторон, и они должны быть в процессуальном плане справедливыми, предоставлять адекватную помощь для обеспечения полного участия и предусматривать четкие временные рамки и контроль за средствами правовой защиты. Они должны обеспечивать доступ к информации, независимым консультациям и опыту, а также содействовать взаимодействию и диалогу. Самое главное, они должны обеспечить, чтобы результаты и средства защиты соответствовали праву на жилище и другим международно признанным правам человека.

64. Если такие механизмы должным образом ориентированы на обеспечение соблюдения права на жилище, они могут играть важную роль в обеспечении доступа к правосудию в контексте развития частного жилищного строительства и управления им. Однако важно не путать обязательства государств в области прав человека с ответственностью корпораций: государства обязаны регулировать деятельность частных акторов и обеспечивать доступ к правосудию, когда действия частных акторов приводят к нарушению права на жилище. Соблюдение права на жилище не может зависеть от добровольных обязательств или урегулирования путем посредничества. Там, где это необходимо, государства должны налагать обязательства на частных акторов для облегчения доступа к правосудию. Точно так же, как застройщикам жилья могут быть предъявлены требования принять меры для защиты окружающей среды или приспособления с учетом требований инвалидов, им также могут быть предъявлены требования, путем принятия законодательства, обеспечить независимое рассмотрение жалоб на нарушения прав человека, юридическую помощь жильцам, а также независимый надзор и контроль за осуществлением средств правовой защиты.

### **С. Неформальное и обычное правосудие**

65. Поскольку жилищные вопросы обычно решаются вне судов, часто на местном уровне, важно обеспечить, чтобы неформальные и обычные системы правосудия также обеспечивали доступ к правосудию в связи с правом на жилище. Такие системы могут включать обычные или религиозные суды, местные или административные органы власти, общинных правозащитников, союзы арендаторов или процедуры совместного разрешения споров. По сравнению с официальными судами, неформальные системы правосудия могут быть менее угрожающими в культурном и социальном отношении, более быстрыми и менее затратными, а также могут

<sup>89</sup> См. Compliance Advisor Ombudsman, Belarus/Strominvest II-01/Minsk, case filed on 24 March 2016; см. также *South Africa/Lonmin-02/Marikana*, case filed on 16 June 2015; а также *Guinea/Nedbank-01/Kintinian*, case filed on 27 April 2017.

<sup>90</sup> A/73/310/Rev.1, paras. 101–102.

<sup>91</sup> Принципы 25–31.

пользоваться большей социальной легитимностью и доверием со стороны предъявителей прав. Они также могут давать возможность более широкого участия представителей заинтересованных сторон в судебных органах и могут включать стратегии расширения прав и просвещения в области прав человека на местном уровне. Часто они обладают особой компетенцией для решения местных жилищных проблем, таких как неформальная аренда и неформальное землепользование. При надлежащем руководстве нормами в области прав человека с особым вниманием к гендерному равенству неформальные системы правосудия способны «отправлять доступное правосудие для отдельных лиц и общин, когда формальная система правосудия не имеет возможностей или географического охвата»<sup>92</sup>.

66. Во многих государствах Глобального Юга по обычному праву собственности совершается большинство сделок с землей. В таких обстоятельствах государствам следует интегрировать неформальные процессы, с помощью которых жилищные вопросы решаются на уровне общин, с официальными системами правосудия, способными обеспечить соблюдение международных или конституционных норм в области прав человека. Этот комбинированный подход, вероятно, позволит достичь лучших результатов с точки зрения прав человека.

67. В ходе своих поездок Специальный докладчик воочию убедилась в преимуществах неформальных систем правосудия в отношении права на жилище. Например, в Республике Корея муниципальное правительство Сеула создало комитет по борьбе с нарушениями прав человека, чтобы дать возможность общинам и отдельным лицам подавать жалобы на нарушения прав человека на рассмотрение многопрофильной группы экспертов, в состав которой входят городские чиновники, адвокаты-правозащитники, люди с личным опытом и социальные работники. Комитет расследует нарушения прав человека и дает по ним свои рекомендации на уровне города. Он работает в тандеме с городским омбудсменом, который после установления нарушения может подать официальную жалобу и начать официальное разбирательство<sup>93</sup>.

68. В Испании, стране с ошеломляющим числом ежемесячных выселений из-за задолженности по ипотеке и квартирной плате, массовое движение «Платформа затронутых ипотекой» (ПЗИ) оказывает помощь жильцам в отсрочке выселения и получении другого жилья. С 2013 года организация остановила не менее 4 065 выселений; почти все жильцы были переселены<sup>94</sup>.

## VIII. Выводы и дальнейшие шаги

69. Доступ к правосудию в связи с правом на жилище неотделим от самого права на жилище. Поэтому все государства должны иметь ответ на вопрос, который так часто задают Специальному докладчику: «Куда мне обратиться, чтобы заявить о праве на жилище?».

70. Государства не могут выступать в качестве лидеров в области прав человека, оставляя все большее число жителей жить и умирать на своих улицах, не имея средств для привлечения к ответственности своих правительств и не имея доступа к эффективным средствам правовой защиты. Время для того, чтобы давать оправдания и объяснения и смотреть в другую сторону, когда отказано в доступе к правосудию в связи с правом на жилище, давно прошло. Права должны быть обеспечены средствами защиты, а правительства должны нести ответственность перед правообладателями.

71. Массовые выселения жителей неформальных поселений, игнорирование судебных постановлений и верховенства закона и введение уголовной

<sup>92</sup> *Informal Justice Systems: Charting a Course for Human-Rights Based Engagement* (New York, United Nations Development Programme, United Nations Children's Fund and UN-Women), p. 11.

<sup>93</sup> Краткий справочник по процессу принятия решений в области прав человека, изданный муниципалитетом Сеула и переданный Специальному докладчику во время ее визита.

<sup>94</sup> См. <https://afectadosporlahipoteca.com/asesoria-y-recursos/asesoria-colectiva/>.

ответственности бездомных предполагают одно: те, чье право на жилище нарушено, не признаны и не считаются равными членами человеческой семьи. До тех пор пока государства отказывают в доступе к правосудию в связи с правом на жилище, они увековечивают иерархию прав человека, вскрывая ту дискриминационную позицию, что одни права (а следовательно, и некоторые правообладатели) важнее других.

72. Доступ к правосудию – это не требование предоставления государственного жилья. Это признание неотъемлемого достоинства и равных и неотъемлемых прав тех, чье право на жилище нарушено. Это предоставление правозащитного пространства, где требование права на достойную и безопасную жизнь может быть прямо заслушано, оценено и получено решение.

73. Во всем мире растет поддержка созданию мест, в которых можно предъявлять право на жилище. Общественные движения, мэры городов и все большее число правительств, правозащитных учреждений и судов подтверждают свою поддержку права на жилище и расширения прав и возможностей правообладателей отстаивать свои права и привлекать к ответственности все уровни государственного управления, транснациональные корпорации и других финансовых акторов.

74. Доступ к правосудию в связи с правом на жилище может быть предоставлен во всех государствах. Для этого лишь необходима воля. В государствах, где Конституцией признается право на жилище, суды должны вдохнуть жизнь в эти нормы, чтобы все составляющие права на жилище могли быть заявлены, рассмотрены и обеспечены эффективными средствами правовой защиты. Там, где в государствах не имеется прямого конституционного признания права на жилище, доступ к правосудию может быть достигнут путем признания его взаимозависимости и неделимости с правом на жизнь и другими правами.

75. Широкий круг акторов должен отказаться от отделения права на жилище и его заявителей от основной практики в области прав человека. Национальные правозащитные учреждения, судебные советы, юридические сообщества и международные правозащитные организации должны находиться на переднем крае совместных инициатив по обеспечению доступа к правосудию в связи с правом на жилище. Однако в конечном итоге ответственность за обеспечение в этом отношении всей необходимой поддержки и институциональных механизмов лежит на государстве.

76. Обеспечение доступа к правосудию в связи с правом на жилище все еще не завершено. Оно выстраивается снизу вверх. Оно начинается с того, что отдельные лица, группы и общины осознают, что их положение равнозначно нарушению права на жилище и выражают притязание на права человека. Для того чтобы их правопритязания были рассмотрены, они должны получить поддержку, в частности со стороны их общин, адвокатов и правозащитных организаций. Им должно быть предоставлено пространство, где правопритязания могли быть рассмотрены и по ним могло быть принято решение. Наконец, они должны быть уверены в получении эффективных средств правовой защиты, полностью реализованных.