

**Комиссия социального развития**

Пятьдесят восьмая сессия

10–19 февраля 2020 года

Пункт 3 а) предварительной повестки дня*

**Последующая деятельность по итогам Всемирной
встречи на высшем уровне в интересах
социального развития и двадцать четвертой
специальной сессии Генеральной Ассамблеи****Доступное жилье и системы социальной защиты
для всех для решения проблемы бездомности****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В настоящем докладе содержится краткий обзор последних тенденций в области доступа к недорогому жилью и их воздействия на общество, в частности на глобальную ситуацию с бездомностью. В нем анализируются факторы, обуславливающие бездомность, и предлагается комплекс мер по обеспечению доступного жилья и социальной защиты, которые могут быть эффективными в решении проблемы бездомности, в том числе мер, ориентированных на уязвимые социальные группы. Кроме того, в нем содержатся рекомендации в отношении возможных путей достижения странами дальнейшего прогресса в этой сфере.

* E/CN.5/2020/1.



I. Введение

1. В своей резолюции 2019/4 Экономический и Социальный Совет постановил, что приоритетная тема пятьдесят восьмой сессии Комиссии социального развития, которая позволит Комиссии содействовать работе Совета, будет называться «Доступное жилье и системы социальной защиты для всех для решения проблемы бездомности». Настоящий доклад подготовлен по итогам совещания группы экспертов, организованного Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата 22–24 мая 2019 года в Найроби в сотрудничестве с Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат). Помимо этого, материалы для подготовки настоящего доклада были представлены ООН-Хабитат, Международной организацией труда (МОТ), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международной финансовой корпорацией, Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте и Управлением Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий.

2. Приняв Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, государства-члены взяли на себя обязательство достичь устойчивого развития в интересах всех стран и народов и всех слоев общества. Они торжественно обещали никого не забыть, а также стремиться охватить в первую очередь самых отстающих. Они договорились добиться значительного прогресса в деле создания всеобщих соответствующих национальным условиям систем социальной защиты, в том числе в установлении минимальных уровней социальной защиты, и обязались обеспечить всеобщий доступ к безопасному и доступному жилью. В Новой программе развития городов, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III), состоявшейся в Кито 17–20 октября 2016 года, государства-члены взяли на себя обязательство принимать позитивные меры для улучшения условий жизни бездомных с целью содействия их полноценному участию в жизни общества и для предупреждения и ликвидации бездомности, а также для пресечения и ликвидации ее криминализации.

3. Хотя за последние десятилетия мировому сообществу удалось добиться значительных успехов в области социально-экономического развития, достигнутый прогресс был неравномерным и во многих странах неравенство усилилось, в результате чего значительное число людей оказались в крайней нищете или в условиях, близких к ней. Одним из самых вопиющих проявлений нищеты, неравенства и проблем с доступностью жилья является бездомность. Она затрагивает людей всех возрастов, полов и социально-экономических групп. Кроме того, существование такого явления, как бездомность, представляет собой грубое нарушение прав на достаточное жилище, личную неприкосновенность, здоровье и защиту жилища и семьи.

4. Бездомность — это не только отсутствие крыши над головой, но и утрата семейных и социальных связей и чувства принадлежности. Это результат несостоятельности множества систем, призванных обеспечить людям возможность пользоваться благами экономического роста и вести безопасную и достойную жизнь. В настоящее время единого общепризнанного определения бездомности не существует. Для целей настоящего доклада бездомность определяется как «состояние, при котором у человека или домохозяйства нет пригодного для проживания пространства, защищенного правом владения, а также прав и возможностей для поддержания общественных отношений, в том числе для жизни в

безопасных условиях»¹, а к числу бездомных относятся следующие категории лиц: лица, живущие на улице или в других открытых пространствах; лица, проживающие в пунктах временного или экстренного размещения; лица, живущие в крайне неадекватных и небезопасных условиях, например в трущобах или неформальных поселениях; и лица, не имеющие доступа к экономически доступному жилью. Эти категории не имеют четких границ и взаимосвязаны, поскольку люди могут переходить из одной категории в другую и обратно: их нельзя рассматривать в отрыве друг от друга. Однако для каждой из этих категорий необходим свой комплекс мер.

5. Решение проблемы бездомности, в том числе с помощью всеохватных стратегий обеспечения доступным жильем и систем социальной защиты, помогает государствам-членам работать над реализацией права на достаточное жилище в ходе осуществления ими Новой программы развития городов и в рамках деятельности по достижению различных целей в области устойчивого развития. Однако, несмотря на важность программ обеспечения доступным жильем, самих по себе их недостаточно для того, чтобы положить конец проблеме бездомности. Такие программы должны сопровождаться принятием других мер, таких как осуществление политики социальной защиты. В самом деле, задача 1.3 в рамках целей в области устойчивого развития предусматривает внедрение на национальном уровне надлежащих систем и мер социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, и достижение к 2030 году существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения, а задача 11.1 — обеспечение всеобщего доступа к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам. Кроме того, выявление бездомных лиц, определение факторов, обуславливающих бездомность, и разработка эффективных мер борьбы с ней будут способствовать выполнению обязательства никого не забыть.

II. Последние тенденции в области доступа к недорогому жилью и их воздействие на общество

6. Отсутствие доступа к экономически доступному жилью является одной из коренных причин бездомности как в развитых, так и в развивающихся странах. Хотя определение того, что должно считаться доступным жильем, дать довольно сложно, с практической точки зрения общепринятым критерием доступности жилья являются расходы на жилье, которые не должны превышать 30 процентов дохода домохозяйства. Несмотря на отсутствие комплексных сопоставимых по странам данных, проведенный ООН-Хабитат анализ динамики доступности жилья за последние 20 лет свидетельствует о том, что расходы на жилье в основном были слишком высокими для большей части населения мира². Одно из исследований, проведенных ОЭСР³, показало, что, хотя тенденции в разных странах и различаются, расходы на жилье повсеместно высоки и что в течение последних двух десятилетий они росли в среднем в три раза быстрее, чем медианный доход домохозяйств, и быстрее, чем общий уровень инфляции⁴. Согласно оценкам, к

¹ Определение, предложенное группой экспертов на ее совещании, состоявшемся в Найроби 22–24 мая 2019 года.

² Joan Clos, Executive Director, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), statement at the World Habitat Day, 2 October 2017.

³ *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators* (Paris, OECD Publishing, 2019).

⁴ OECD, *Under Pressure: The Squeezed Middle Class* (Paris, OECD Publishing, 2019).

2025 году объем потребностей в доступном жилье в мире составит 440 млн домов⁵.

7. Жилье стало самой большой статьёй расходов домохозяйств, а его ценовая доступность снизилась. Рост расходов на жилье особенно сильно сказывается на домохозяйствах с низким уровнем дохода. В 2016 году в 13 странах — членах ОЭСР более чем два из пяти домохозяйств с низким уровнем дохода (как собственники, так и арендаторы) израсходовали более 40 процентов своего дохода на жилье. Кроме того, ухудшились жилищные условия. Например, в европейских странах — членах ОЭСР более одной пятой детей в возрасте до 17 лет живет в перенаселенном жилье. Домохозяйства со средним уровнем дохода, особенно возглавляемые представителями молодого поколения (в возрасте 20–34 лет), также сталкиваются с возрастающими трудностями с приобретением жилья в собственность.

8. Многие семьи и отдельные лица вытесняются с рынка жилья в результате превращения жилья в объект коммерческих отношений, повышения арендной платы, принудительного выселения, нехватки арендного жилья, джентрификации или перезонирования, а также социальной и территориальной изоляции. В частности, обойденными вниманием оказываются семьи с низким уровнем дохода и маргинализированные группы, которые больше всего нуждаются в доступном жилье. Даже в Латинской Америке, где легализация неформальных поселений издавна помогла решить жилищные проблемы⁶, из-за высоких по сравнению с доходами расходов на жилье и недоступности ипотечного кредитования многие семьи вынуждены проживать в неформальных городских поселениях. Сегодня по меньшей мере 21 процент городского населения этого региона по-прежнему проживает в трущобах, хотя за последнее десятилетие этот показатель снизился на 17 процентов⁷. В Африке соотношение расходов домохозяйств на жилье к валовому внутреннему продукту на душу населения на 55 процентов выше, чем в других регионах⁸. В Арабском регионе доля не отвечающих стандартам жилья варьируется от страны к стране: в одних странах неформальные поселения существуют только в изолированных и маргинализированных районах, в то время как в других от 67 до 94 процентов городских жителей проживают в условиях, которые являются неудовлетворительными по одному или нескольким критериям⁹, таким как незащищенность имущественных прав, перенаселенность, низкое качество и недолговечность конструкций, а также недостаточная обеспеченность базовыми объектами инфраструктуры.

III. Положение дел с проблемой бездомности

9. Бездомность является глобальной проблемой и затрагивает людей, принадлежащих к различным экономическим, социальным и культурным группам и проживающих как в развитых, так и в развивающихся странах. Согласно последней проведенной Организацией Объединенных Наций оценке глобальной численности бездомных, имевшей место в 2005 году, на тот момент приблизительно 100 миллионов человек не имели крыши над головой. По данным ООН-Хабитат,

⁵ Jonathan Woetzel and others, *A Blueprint for Addressing the Global Affordable Housing Challenge* (McKinsey Global Institute, 2014).

⁶ Edésio Fernandes, *Policy Focus Report: Regularization of Informal Settlements in Latin America* (Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2011).

⁷ UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, Adequate Housing Series (2011).

⁸ Somik Vinay Lall, J. Vernon Henderson and Anthony J. Venables, *Africa's Cities: Opening Doors to the World* (Washington, D.C., World Bank, 2017).

⁹ UN-Habitat, "Informal settlements", Habitat III Issue Papers, No. 22 (New York, 2015).

1,6 млрд человек во всем мире живут в неадекватных условиях и ежегодно около 15 млн человек подвергаются насильственному выселению.

А. Проблема бездомности в развивающихся странах

10. Число бездомных в развивающихся странах велико. Большинство из них проживают в крайне неудовлетворительных жилищных условиях, главным образом в трущобах и неформальных поселениях в нечеловеческих условиях — в переполненных и небезопасных помещениях, без доступа к безопасной питьевой воде или надлежащим санитарным услугам, подвергаясь риску выселения. В 2018 году 80 процентов от более чем одного миллиарда жителей планеты, проживавших в трущобах или неформальных поселениях, приходилось на развивающиеся страны. В Восточной и Юго-Восточной Азии эта цифра составляла 370 млн человек, в странах Африки к югу от Сахары — 238 млн человек и в Центральной и Южной Азии — 227 млн человек¹⁰.

11. Хотя в обществе распространено стереотипное представление о бездомных как о безработных, характеристики бездомного населения в развивающихся странах неоднородны. Бездомные в этих странах не всегда являются самыми бедными членами общества, и большинство из них, к какой бы социальной группе они ни принадлежали, работают, выполняя низкоквалифицированную и низкооплачиваемую работу в неформальном секторе (например, поденную работу, работу рикши или носильщика, работу по сбору, сдаче и переработке отходов) и не имея доступа к социальной защите. Так, по данным национального обследования бездомного населения Бразилии, 71 процент бездомных заняты в неформальном секторе, 89 процентов не получают никаких социальных пособий и 25 процентов не имеют документов, удостоверяющих личность¹¹. Эта информация помогла частично развеять существующие в обществе предрассудки в отношении бездомных и привела к разработке национальных стратегий помощи таким лицам, что помогло обеспечить им доступ к программам социальной помощи и перераспределения доходов.

12. Значительную долю бездомных составляют женщины и дети. По оценкам, на возглавляемые женщинами домохозяйства приходится 70 процентов глобальной численности бездомных, если относить к последним лиц, чье жилье не соответствует стандартам¹². Использование узкого определения бездомности (проживание на улице или в других открытых пространствах), как правило, приводит к занижению статистики бездомности женщин, поскольку они часто скрываются от глаз окружающих или просят членов семьи или друзей приютить их, так как боятся стать жертвами физического насилия, похищения или торговли людьми. В нескольких странах было выявлено, что домохозяйства, возглавляемые женщинами, особенно одинокими матерями, живущими в нищете, являются

¹⁰ Доклад о целях в области устойчивого развития за 2019 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.19.I.6).

¹¹ Roberta Mélega Cortizo, “National survey on the homeless population in Brazil: giving a face to homelessness and formulation strategies and policies to address homelessness”, presentation at the expert group meeting on affordable housing and social protection systems for all to address homelessness, Nairobi, May 2019.

¹² Graham Tipple and Susanne Peck, *The Hidden Millions: Homelessness in Developing Countries* (Abingdon, Oxon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Routledge, 2009), and Suzanne Speak, “The state of homelessness in developing countries”; presentation at the expert group meeting on affordable housing and social protection systems for all to address homelessness, Nairobi, May 2019.

одной из основных групп, члены которой сильнее других подвержены риску стать бездомными¹³.

13. Численность бездомных детей (беспризорников) во многих развивающихся странах растет, что вызывает особую обеспокоенность, поскольку такого рода бездомность обычно сохраняется в течение длительного времени и нередко «передается» следующим поколениям. Брошенные дети, дети, ставшие сиротами в результате смерти родителей от ВИЧ/СПИДа, дети или подростки, чьи родители являются бездомными, а также дети, перемещенные в результате насильственных конфликтов или стихийных бедствий, часто оказываются вынужденными жить на улицах и в других общественных местах под открытым небом. Однако оценить численность беспризорных детей и дать характеристику этой социальной группе сложно, поскольку большинство таких детей не имеют удостоверений личности и не учитываются в официальной статистике. Чтобы проиллюстрировать, насколько удручающе огромно число детей, подвергающихся риску стать бездомными, можно использовать в качестве косвенного показателя численность детей-сирот, которая в 2015 году, по оценкам, составила почти 140 миллионов человек во всем мире (в том числе 61 млн в Азии, 52 млн в Африке, 10 млн в Латинской Америке и Карибском бассейне и 7,3 млн в Восточной Европе и Центральной Азии)¹⁴.

В. Проблема бездомности в развитых странах

14. В развитых странах бездомность затрагивает относительно небольшую долю населения: менее 1 процента во всех странах, представивших ответы на вопросник ОЭСР в отношении доступного и социального жилья за 2016 год¹⁵. Вместе с тем число бездомных в абсолютном выражении является значительным и составляет около 1,9 миллиона человек в 35 странах, по которым имеются данные¹⁶. В последние десять лет почти во всех странах — членах Европейского союза число бездомных росло тревожными темпами¹⁷. В Соединенных Штатах Америки численность бездомных в одну отдельно взятую ночь в 2017 году составила 553 742 человека; в 2017 году число бездомных в этой стране увеличилось впервые с 2010 года¹⁸. В целом доля населения, находящегося в нестабильных условиях в том, что касается жилья, намного выше: в странах — членах ОЭСР она составляет от 2 до 25 процентов населения¹⁹.

15. Характеристики бездомного населения во многих странах становятся все более неоднородными. К такому населению относятся группы, в прошлом составлявшие непропорционально большую долю бездомных, такие как одинокие взрослые мужчины, представители коренного населения и лица, ранее содер-

¹³ Исследование Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень под названием «Женщины и право на достаточное жилище» (E/CN.4/2005/43).

¹⁴ United Nations Children's Fund, "Orphans". URL: www.unicef.org/media/orphans.

¹⁵ OECD, Affordable Housing Database, URL: www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm.

¹⁶ OECD, "Better data and policies to fight homelessness in the OECD", Policy Brief (forthcoming).

¹⁷ European Federation of National Organizations Working with the Homeless and Foundation Abbé Pierre, *Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019* (2019), p. 15.

¹⁸ Meghan Henry and others, *The 2017 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress: Part — Point-in-Time Estimates of Homelessness* (United States Department of Housing and Urban Development, 2017).

¹⁹ OECD, *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery* (Paris, OECD Publishing, 2015), p. 112.

жавшиеся в специализированных учреждениях, а также пожилые люди, молодежь, семьи с детьми и мигранты. Все большую обеспокоенность вызывает проблема несопровождаемых подростков-мигрантов, оказавшихся бездомными, поскольку их нестабильное положение в качестве просителей убежища часто приводит к потере крыши над головой и лишает их доступа к жилью. Кроме того, значительная доля бездомных во многих странах — членах Европейского союза имела опыт пребывания в специализированных учреждениях для детей²⁰.

IV. Факторы, обуславливающие бездомность

A. Структурные причины бездомности

16. Хотя можно выделить целый ряд факторов, обуславливающих бездомность, в основном она бывает вызвана структурными причинами, в частности такими, как неравенство, нищета, потеря жилья и средств к существованию, отсутствие возможностей для достойной занятости, отсутствие доступа к недорогому жилью, обусловленное превращением жилья в объект коммерческих отношений, принудительное выселение, отсутствие социальной защиты, отсутствие доступа к земле, кредитам или финансированию и высокая стоимость энергоресурсов или услуг здравоохранения.

17. В развивающихся странах основной причиной бездомности, особенно в сельских районах, является нищета²¹. Отсутствие средств к существованию и доступа к основным услугам в сельских районах вынуждает людей, в основном мужчин, покинуть свои находящиеся в сельской местности дома, поначалу временно, чтобы найти работу в крупных или небольших городах и отправлять домой денежные переводы, а бурное развитие городов действует в качестве фактора, побуждающего целые семьи мигрировать в городские районы в надежде расширить свои экономические и социальные возможности. Кроме того, в последние годы миграция населения из сельских районов в города ускорилась из-за учащения и усиления засух, наводнений и бурь, подрывающих устойчивость традиционных методов ведения сельского хозяйства, а в некоторых случаях и из-за того, что фермеры, ведущие натуральное хозяйство, вытесняются со своих земель крупными компаниями, инвестирующими в сельскохозяйственный сектор. Более того, непродуманное планирование расширения и развития городов также приводит к вытеснению малоимущих жителей пригородных районов из их домов и/или потери ими их рабочих мест в сельскохозяйственном секторе. У таких людей не остается иного выбора, кроме как мигрировать в города, чтобы обеспечить себя средствами к существованию.

18. В 2018 году около 23,5 процента городского населения всего мира проживало в трущобах²². Число людей, живущих в трущобах или неформальных поселениях, в абсолютном выражении, вероятно всего, будет возрастать, поскольку темпы урбанизации, как ожидается, в будущем ускорятся, а численность городского населения, по прогнозам, возрастет с 4 млрд человек в 2015 году до 5,1 млрд человек в 2030 году²³. Как ожидается, почти 60 процентов этого прироста будет приходиться на Африку и Азию. По прогнозам, наиболее высокие темпы урбанизации будут наблюдаться в Африке, где прирост численности городского населения со-

²⁰ European Federation of National Organizations Working with the Homeless, “Child homelessness in Europe: an overview of emerging trends”, June 2007.

²¹ Speak, “The state of homelessness in developing countries”.

²² См. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>.

²³ *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (ST/ESA/SER.A/366)*.

ставит 300 млн человек (что представляет собой увеличение на 63 процента за период с 2015 по 2030 год); следующее место по этому показателю занимает Азия (в которой численность городского населения возрастет на 30 процентов)²⁴. В отсутствие надлежащей политики и планирования стремительная урбанизация, вероятно, усугубит ситуацию с нехваткой земли и активизирует самовольное занятие и застройку земельных участков, что приведет к разрастанию трущоб и неформальных поселений, перегрузке инфраструктуры и сферы услуг и усугублению нищеты в городах. Все эти прогнозы указывают на вероятный рост числа бездомных (включая лиц, живущих в неудовлетворительных жилищных условиях (в трущобах или неформальных поселениях)), которое, по оценкам, к 2030 году достигнет 3 млрд человек²⁵.

19. Социальные и демографические изменения последних лет также приводят к обострению проблемы бездомности. Например, ослабление связей между членами расширенных многопоколенных семей и увеличение числа домохозяйств, во главе которых стоит один человек, в результате переезда членов семей в поисках работы или с целью спастись от эпидемий, подрывают сети внутрисемейной поддержки. Такие изменения в сочетании с отсутствием формальной системы социального обеспечения могут повлиять на обеспечение жильем наиболее уязвимых групп населения²⁶. Многие развивающиеся страны сталкиваются с проблемой старения населения и еще не создали достаточно эффективных национальных систем социальной защиты для удовлетворения потребностей пожилых людей, что ведет к росту числа бездомных среди лиц пожилого возраста²⁷. К бездомности среди женщин могут привести разводы, раздельное проживание супругов, вдовство и оставление женщин мужьями.

20. Одной из основных непосредственных причин бездомности как в развитых, так и в развивающихся странах является выселение. Выселение во многих отношениях дестабилизирует жилищную ситуацию арендаторов: оно может повысить вероятность переезда людей в неблагополучные районы, повлиять на их доступ к предоставляемым государством жилищным субсидиям, помешать арендовать жилье на частном рынке из-за недоверия, которое вызывает у домовладельцев факт выселения потенциального жильца в прошлом, и, что хуже всего, привести к тому, что выселенные лица станут бездомными. По сравнению с остальными группами практика выселения значительно сильнее затрагивает экономически неблагополучное население, представителей расовых и этнических меньшинств и женщин: выселение, в свою очередь, еще больше усугубляет их трудное экономическое и материальное положение.

21. Во многих странах наблюдается новое явление, которое заключается в том, что жилье рассматривается как товар и финансовый инструмент, призванный повысить доходность капиталовложений. В результате оно все больше превращается в объект коммерческой деятельности²⁸. Это не меняет того факта, что жилье является социальным благом и местом проживания семей и воспитания детей и что право на достаточное жилище является одним из неотъемлемых прав человека. Невзирая на это, инвесторы занимаются поиском малоблагоустроенных объектов недвижимости как в развитых, так и в развивающихся странах с целью извлечения

²⁴ *Population 2030: Demographic Challenges and Opportunities for Sustainable Development Planning (ST/ESA/SER.A/389)*, p. 37.

²⁵ См. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11.ю>

²⁶ Speak, "The state of homelessness in developing countries".

²⁷ ILO, "Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing", Social Protection for All Issue Brief (Geneva, November 2017).

²⁸ См. доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте (A/HRC/34/51).

прибыли, игнорируя при этом потребности местного населения. Следствием этого является двух- или трехкратное увеличение стоимости жилья. В 2018 году глобальный индекс реальных цен на жилье достиг своего самого высокого уровня с 2000 года²⁹, а за последние два десятилетия в странах — членах ОЭСР, по которым имеются данные, цены на жилье росли в два раза быстрее инфляции и в полтора раза быстрее, чем средний доход домохозяйств³⁰.

22. При этом объем доходов остается на прежнем уровне, в результате чего жилье становится все менее доступным. Рост стоимости жилья в сочетании с неизменным размером заработной платы создает столь огромный разрыв между этими показателями, что в крупных городах различных регионов средний класс больше не имеет доступа к недорогому жилью. Эта тенденция набирает обороты в том числе и потому, что правительства все больше полагаются на частный рынок, сворачивая программы социального жилья.

23. Несоответствие между предложением доступного жилья и растущим спросом на него, обусловленное ростом городского населения, прекращением роста заработной платы, снижением покупательной способности на рынке жилья, повышением арендной платы и нехваткой доступного жилья, привело к возникновению кризиса бездомности во многих крупных городах. Например, в Нью-Йорке, несмотря на значительные государственные инвестиции в строительство доступного жилья для домохозяйств с низким и средним уровнем дохода, спрос на субсидируемое государством жилье существенно превышает предложение³¹. В развивающихся странах отсутствие доступа к ипотечному кредитованию, положения, устанавливающие высокие стандарты качества жилья, высокие процентные ставки или отсутствие залога создают барьеры для домохозяйств с низким и средним уровнями дохода, которые в противном случае могли бы получить доступ к недорогому жилью. Разрыв между предложением доступного жилья и спросом на него особенно остро ощущается в крупных городах развивающихся стран. Например, в Пакистане дефицит жилья ежегодно увеличивается на 270 000 единиц³².

24. Во многих развивающихся странах развитие городов привело к учащению сноса трущоб и неформальных поселений, что нередко приводит к внезапному и принудительному выселению проживавших в них лиц, которые лишаются крова и средств к существованию. Некоторых из них переселяют в социальное жилье в периферийных районах, откуда они не могут ездить на работу из-за слишком высокой для них стоимости проезда, а другие помещаются в съемные квартиры, аренду которых они не могут себе позволить. Вследствие этого они становятся бездомными. Все это указывает на необходимость надлежащего регулирования рынков жилья и более эффективного управления ими, а также осуществления зонирования с учетом задачи обеспечения социально-экономической интеграции и равенства.

В. Влияние личных и семейных обстоятельств

25. Еще одним фактором бездомности, дополняющим структурные причины или усугубляющим их, являются личные и семейные обстоятельства. Причинами бездомности могут стать плохое состояние физического здоровья (например, хронические болезни и ВИЧ/СПИД) и серьезные психические заболевания (например, депрессия, биполярные расстройства, повышенная тревожность и расстройства на

²⁹ International Monetary Fund, IMF Housing Watch. URL: www.imf.org/housing.

³⁰ OECD, *Under Pressure*, pp. 103–104.

³¹ City of New York, *Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan* (2014), p. 6.

³² Michael Kugelman, ed., *Pakistan's Runaway Urbanization: What Can be Done?* (Wilson Centre, 2014), p. 3.

почве злоупотребления психоактивными веществами), а также любое затяжное патологическое состояние или заболевание, приводящее к инвалидности. Бездомность в свою очередь может усугубить хронические заболевания. Лица, имеющие проблемы со здоровьем, но не имеющие доступа к постоянному уходу и испытывающие трудности с сохранением стабильного рабочего места и жилья, особенно сильно подвержены риску бездомности.

26. К бездомности могут привести семейные кризисы и обстоятельства, такие как распад семьи, семейно-бытовое насилие и жестокое обращение с детьми. Семейно-бытовое насилие является одной из основных причин бездомности женщин и детей. Развод, раздельное проживание супругов и оставление одним из супругов другого, среди прочих факторов, могут привести к увеличению числа возглавляемых женщинами домохозяйств, находящихся в зоне риска.

27. Подростки и молодежь, в силу возраста покинувшие системы патронатного воспитания и ювенальной юстиции, часто становятся бездомными из-за отсутствия социальной поддержки, необходимой им для начала самостоятельной жизни. Схожим образом многие бывшие заключенные и ветераны, имеющие хронические заболевания и патологии, после выписки из учреждений сталкиваются с аналогичными проблемами, которые приводят к их бездомности, а многие лица с психическими заболеваниями, выписанные из психиатрических больниц, оказываются бездомными или попадают за решетку из-за отсутствия социального ухода, поддержки и доступного жилья.

С. Изменение климата, бедствия, конфликты и перемещение населения

28. Конфликты и бедствия могут приводить к кратковременной или продолжительной бездомности затронутого населения. По состоянию на конец 2018 года почти 70,8 млн человек во всем мире были перемещены насильственным образом³³. Согласно прогнозам, изменение климата приведет к росту частоты, непредсказуемости и интенсивности как внезапно возникающих опасных природных явлений, таких как ураганы, так и медленно надвигающихся опасных природных явлений, таких как засуха, что увеличит риск обусловленных бедствиями перемещений и бездомности. Еще одной причиной бездомности являются вооруженные конфликты, которые приводят к появлению беженцев и внутренне перемещенных лиц.

29. Бедствия, вызванные опасными природными явлениями, стали причиной ежегодного перемещения в среднем почти 24 млн человек на протяжении последнего десятилетия, а также повреждения или разрушения более 9 млн домов в период с 2005 по 2017 год³⁴. В 2018 году только лишь в странах Африки к югу от Сахары почти 2,6 млн человек были вынуждены покинуть свои дома из-за засух, наводнений или циклонов³⁵. По оценкам, повышение уровня моря в результате изменения климата может привести к перемещению 280 млн человек за одно поколение³⁶.

³³ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends: Forced Displacement in 2018* (Geneva, 2019).

³⁴ United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2019* (Geneva, 2019), pp. 250 and 262.

³⁵ M. Saidou Hamani, "Human mobility in the context of climate change", presentation at the expert group meeting on affordable housing and social protection systems for all to address homelessness, Nairobi, May 2019.

³⁶ Hans-Otto Pörtner and others, eds. *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2019).

30. Принятие к 2020 году национальных и местных стратегий снижения риска бедствий, предусмотренное Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, имеет огромное значение для уменьшения опасности бедствий. Такие стратегии должны быть увязаны с национальными планами адаптации к изменению климата. Принятие эффективных мер по снижению риска бедствий может повысить устойчивость сообществ к потрясениям и снизить риск перемещения людей в результате бедствий и других связанных с ними факторов, обуславливающих мобильность людей, а также позволит подготовиться к таким перемещениям и обеспечить надлежащее реагирование на них³⁷.

31. Наконец, решающее значение для облегчения положения лиц, перемещенных в результате бедствий или конфликтов, имеет создание центров экстренного размещения и временного жилья, а также скорейшее предоставление им помощи в переселении в постоянное жилье в целях сокращения времени, в течение которого они будут бездомными.

V. Стратегии решения проблемы бездомности

32. Для решения проблемы бездомности необходимы всеобъемлющая межсекторальная рамочная политика и жилищные стратегии, основанные на правах человека³⁸ и согласующиеся с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Следует на всех уровнях принимать эффективные правовые и политические меры, направленные на устранение структурных причин бездомности. Для каждой категории бездомных лиц следует разработать надлежащие программы поддержки, проводя различие между хронической и временной бездомностью.

A. Меры обеспечения доступным жильем, направленные на предотвращение бездомности и поддержку бездомных лиц

1. Государственная помощь и защита от принудительного выселения

33. С правозащитной точки зрения обязательства государств в отношении решения проблемы бездомности определены весьма четко. Они включают принятие и осуществление стратегий по ликвидации бездомности с четкими целями, задачами и сроками выполнения; искоренение практики принудительного выселения, особенно в тех случаях, когда она ведет к бездомности; борьбу с дискриминацией и стигматизацией бездомных, в том числе третьими сторонами, и с формированием негативных стереотипных представлений о них, а также запрет такой дискриминации и стигматизации; и обеспечение доступа к юридическим услугам и другим средствам правовой защиты в случае нарушения прав, в том числе в случае неприятия государствами позитивных мер по решению проблемы бездомности.

34. В законах, регулирующих арендные отношения (например, устанавливающих максимальный размер арендной платы, продолжительность аренды, условия расторжения договора аренды и т.д.), можно было бы четко прописать права и обязанности как арендаторов, так и арендодателей, что поможет защитить арендаторов от повышения арендной платы или принудительного выселения. Эффективным способом урегулирования конфликтов между частными домовладельцами и

³⁷ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Words into Action: Disaster Displacement — How to Reduce Risk, Address Impacts and Strengthen Resilience* (Geneva, 2019), pp. 51–55.

³⁸ См. доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилье как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте (A/HRC/37/53).

арендаторами, испытывающими финансовые трудности, могут быть посреднические услуги. Ключевое значение для предотвращения выселений имеет конструктивный диалог между всеми заинтересованными сторонами, включая местную администрацию, жилищные корпорации, поставщиков услуг и агентства, оказывающие помощь в избавлении от задолженности. К деятельности по предотвращению принудительных выселений, особенно лиц, принадлежащих к группам, традиционно находящимся в социальной изоляции, следует подключить также местные неправительственные организации и сообщества, которые могут оказать содействие в выявлении лиц и семей, находящихся в зоне риска. В качестве инструментов борьбы с принудительным выселением могут быть использованы такие международно-правовые правозащитные рамки, как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о правах ребенка, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенция о правах инвалидов.

2. Предоставление адекватного жилья и услуг бездомным лицам

35. Существует четыре основных вида программ поддержки бездомных: а) оказание услуг экстренного размещения; б) предоставление постоянного жилья и услуг социального патронажа; в) предоставление временного жилья и социальная реабилитация; г) комплексные модели обеспечения жильем и услугами.

36. Услуги экстренного размещения включают предоставление нуждающимся, в том числе (но не только) бездомным лицам, питания и ночлега в порядке живой очереди. Эти услуги также включают направление таких лиц в различные службы кризисной помощи, в том числе центры раздачи питания, медицинского обслуживания и социальной поддержки. Предоставление постоянного жилья с сопутствующим социальным патронажем предполагает обеспечение жильем лиц и семей с серьезными и хроническими проблемами (такими как инвалидность, бездомность, наркомания, ВИЧ/СПИД и хронические заболевания) постоянным жильем и одновременно оказание им услуг социальной поддержки; такие лица/семьи могут пользоваться предоставленным жильем на долгосрочной основе при условии соблюдения базовых требований, предъявляемых к жильцам. Программы обеспечения временным жильем предусматривают предоставление жилых помещений на ограниченный срок (от трех месяцев до трех лет), а также осуществление надзора и оказание поддержки в целях обеспечения плавного перехода от жилья, предоставляемого по линии экстренного размещения, к постоянному жилью. Хотя программы такого рода все еще существуют, страны с относительно развитыми системами социальной защиты модифицировали их или заменили их на комплексную модель обеспечения жильем и услугами.

37. Инициатива «Жилье — прежде всего» является примером альтернативного традиционным системам подхода, предусматривающего комплексную модель обеспечения жильем, и направлена на приоритизацию главной потребности людей, лишенных крова, а именно потребности в постоянном жилье³⁹. Так, Финляндия в рамках инициативы «Жилье — прежде всего» в рамках своей политики помощи бездомным перешла к принятию мер, направленных на осуществление права каждого на доступное арендное жилье, в результате чего число бездомных в этой стране в последние годы сократилось. Благодаря реализации этой инициативы приюты для бездомных были преобразованы в жилые помещения, где нуждающиеся в крове лица могут проживать без каких-либо условий и где им предоставляется доступ к услугам социальной поддержки; было обеспечено оказание адапти-

³⁹ National Alliance to End Homelessness, “Housing first”, factsheet (Washington, D.C., April 2016).

рованных к индивидуальным потребностям услуг социальной поддержки; выросло предложение доступного арендного жилья; а также были предусмотрены меры профилактики, такие как консультирование арендаторов. В результате этого число бездомных сократилось. В 2018 году в стране было зарегистрировано всего 5482 бездомных и почти не было ночующих под открытым небом⁴⁰.

3. Содействие улучшению доступа к недорогому жилью

38. Проблема бездомности возникает и тогда, когда люди не имеют доступа к недорогому жилью. По данным ОЭСР, существующие инструменты жилищной политики в целом подразделяются на следующие категории: а) меры поддержки собственников/приобретателей жилья; б) жилищные пособия для домохозяйств с низким уровнем дохода; и с) жилье, предоставляемое по договору социального найма, или субсидии на строительство доступного съемного жилья. Кроме того, необходимо тщательно следить за тем, чтобы при осуществлении политики создания доступного жилья были охвачены уязвимые группы населения, такие как инвалиды, особенно в ходе принятия решений о том, кто войдет в число получателей помощи и каковы будут критерии их отбора.

39. Существует ряд мер, принимаемых правительствами для поддержки собственников и приобретателей жилья, как то: предоставление налоговых льгот для налогоплательщиков — физических лиц при покупке жилья, если оно является их основным местом жительства, включая освобождение от уплаты налога (на сумму расходов на приобретение жилья), на которое могут претендовать прежде всего лица, впервые приобретающие жилье для собственного проживания, и/или налоговые вычеты из суммы платежей по ипотечному кредиту. К числу других мер относятся: а) единовременные субсидии на приобретение жилья для собственного проживания (частично или полностью компенсирующие расходы на его покупку), которые часто предназначаются исключительно для лиц, впервые приобретающих жилье для собственного проживания и имеющих уровень доходов ниже установленного порогового показателя; б) субсидирование ипотечных займов и предоставление или субсидирование государством банковских гарантий, необходимых приобретателям жилья для оформления ипотечных кредитов; и с) оказание содействия в выплате ипотечных займов собственникам жилья с чрезмерным уровнем задолженности во избежание обращения взыскания на заложенную жилую недвижимость, включая такие меры, как субсидирование платежей по ипотечному кредиту и погашение задолженности, отсрочка платежей, рефинансирование ипотечных кредитов и разработка схем, в рамках которых бывшие заемщики получают возможность стать нанимателями того жилья, на которое был оформлен кредит.

40. В странах — членах ОЭСР применяются различные сочетания этих мер. Так, на Кипре и Мальте, а также в Мексике и Чили основное внимание уделяется субсидиям для приобретателей жилья; в Испании, Канаде, Люксембурге, Нидерландах, Польше, Франции и Японии акцент делается на оказании поддержки ипотечным заемщикам с помощью различных инструментов, а в Венгрии и Ирландии в рамках схем уменьшения выплат по ипотечным кредитам принимаются меры по поддержке домохозяйств с чрезмерным уровнем задолженности.

41. В целях стимулирования спроса в интересах нанимателей принимаются такие меры поддержки, как предоставление жилищных пособий (субсидий на оплату жилья, пособий на аренду или соответствующих надбавок или ваучеров на жилье), которые представляют собой перераспределение дохода посредством

⁴⁰ См <https://housingfirsteurope.eu/countries/finland/>; and Housing Finance and Development Centre of Finland, “Homeless in Finland 2018”, 29 April 2019.

периодических выплат, рассчитываемых на основе оценки материального положения и, как правило, предоставляемых на временной или долгосрочной основе домохозяйствам с низким уровнем дохода, которые удовлетворяют соответствующим критериям, для покрытия расходов на аренду и других жилищных расходов, в частности на коммунальные услуги, страхование и обслуживание. Так, в Соединенных Штатах неправительственным организациям и органам власти на уровне штатов и местном уровне выделяют финансовые средства на цели оперативного предоставления жилья бездомным лицам и семьям по линии различных программ, включая Программу выявления бездомности среди молодежи, Программу содействия стабилизации жилищной ситуации в сельских районах, Программу жилищной поддержки ветеранов и Программу «Жилье для представителей племен и градостроительное развитие: жилищная поддержка ветеранов»⁴¹.

42. В контексте формирования рынка доступного жилья важно принимать меры для стимулирования предложения. В качестве примера можно привести социальное съемное жилье, которое представляет собой жилые помещения, сдающиеся внаем по ценам ниже рыночных и распределяемые в соответствии с особыми правилами, а не на основе рыночных механизмов. Как правило, местные органы власти являются собственниками этого жилья и управляют им, отвечая за его строительство, восстановление, организацию управления, ремонт и финансирование. Поддержка негосударственных поставщиков этих услуг обычно заключается в предоставлении субсидий для стимулирования предложения, которые могут принимать различные формы, такие как дотации, государственные займы, субсидии для возмещения части процентной ставки и правительственные гарантии.

43. Субсидии предоставляются девелоперам на цели финансирования строительства нового доступного жилья для домохозяйств с низким уровнем дохода, за исключением жилья, предназначенного для социального найма. Такие меры включают в себя предоставление дотаций, льготных кредитов и кредитных гарантий, налоговых льгот, а также продажу или аренду земли по низким ценам. В качестве нескольких примеров программ, по линии которых финансируется создание нового доступного жилья, можно привести Программу инвестиций в доступное жилье в Канаде, Программу предоставления блочных субсидий для развития на местном уровне и Программу совместных инвестиций в жилищное строительство «ХОУМ» в Соединенных Штатах, а также Программу строительства доступного жилья и Программу гарантий погашения долга в сфере жилищного строительства в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Помимо вышесказанного, соответствующие меры могут предусматривать выделение определенной доли жилищного фонда для сдачи внаем по доступным ценам и/или для нанимателей с низким уровнем дохода, а также строительство съемного жилья для конкретных целевых групп, таких как пожилые люди или инвалиды.

44. Во многих развивающихся странах государственное или социальное жилье зачастую расположено на городских окраинах и количество сдаваемых внаем объектов недвижимости в черте города ограничено⁴². Многие домохозяйства с низким уровнем дохода используют поступательные методы самопомощи (рас-

⁴¹ См. веб-сайт Департамента жилищного и городского развития (www.hudexchange.info).

⁴² См. Emeke E. Obioha, "Addressing homelessness through public works programmes in South Africa", presentation at the expert group meeting on affordable housing and social protection systems for all to address homelessness, Nairobi, May 2019. Дополнительную информацию о доступном жилье в развивающихся странах см. Babar Mumtaz, "How to make housing affordable for the urban poor", SciDevNet, 24 November 2015.

ширяют свои дома для использования под аренду или коммерческого использования). Содействие крупномасштабному строительству социального жилья гибридного типа, сочетающего в себе жилищные кооперативы взаимопомощи и социальное жилье, может помочь в удовлетворении жилищных потребностей значительной части городского населения с разным уровнем доходов⁴³. В Эфиопии в дополнение к Комплексной программе жилищного строительства, реализация которой началась в 2005 году, недавно было начато осуществление Программы продуктивной социальной защиты городского населения, нацеленной на удовлетворение конкретных потребностей более 4,7 миллиона малоимущих городских жителей; в настоящее время 84 процента участников программы, насчитывающих 604 000 человек, получают денежные трансферты при условии их занятости в секторе государственных услуг на определенных должностях, а остальные участники, являющиеся нетрудоспособными, получают безусловные денежные трансферты. Кроме того, в рамках этой программы предоставляются бесплатные медицинские и образовательные услуги, а также в ограниченном числе случаев — жилье⁴⁴.

4. Широкое партнерство в интересах ликвидации проблемы бездомности

45. Хотя правительства несут основную ответственность за принятие решений, они не в состоянии ликвидировать проблему бездомности только своими силами: для решения этой проблемы действовать необходимо на основе подхода, предусматривающего участие всего общества. В предоставлении услуг, таких как руководство работой центров размещения, информационно-просветительские услуги, консультирование по правовым вопросам, медицинские услуги, предоставление жилья и помощь в его получении лицам, столкнувшимся с проблемой бездомности, важную роль играют организации гражданского общества. Там, где масштабы государственных инвестиций и/или принимаемых государством мер не столь велики, гражданское общество иногда является единственным субъектом, предоставляющим жизненно важные услуги нуждающемуся населению. Кроме того, вышеуказанные организации могут вести успешную информационно-пропагандистскую деятельность и налаживать связи между бездомным населением и директивными органами и другими субъектами, а также содействовать проведению исследований, мониторинга и оценки в интересах ликвидации проблемы бездомности.

46. Частный сектор также может способствовать устранению дефицита доступного жилья как в плане предложения (земля и инфраструктура, строительство и материалы), так и в плане спроса (расширение доступа к финансированию жилищного строительства). Обеспечивая крупномасштабное строительство доступного жилья и не уделяя все внимание одной только элитной недвижимости, частный сектор может сформировать цепочку создания ценности для доступного жилья, благодаря которой возникнут новые возможности для предпринимательской деятельности. По имеющимся оценкам, в 16 странах мира, в которых рынок жилья растет наиболее быстрыми темпами, наблюдается дефицит в размере 35 млн единиц доступного жилья, из них более 3,4 млн единиц

⁴³ Fariha Tariq, “Policies to promote affordable housing in Pakistan: challenges and lessons learned”, presentation at the expert group meeting on affordable housing and social protection systems for all to address homelessness, Nairobi, May 2019.

⁴⁴ Tegegne Gebre-Egziabher, “The effects of rapid urbanization and rural to urban migration on affordable housing and homelessness in Ethiopia”, presentation at the expert group meeting on affordable housing and social protection systems for all to address homelessness, Nairobi, May 2019.

приходится только на страны Африки, расположенные к югу от Сахары⁴⁵. Для стабилизации рыночных процессов и повышения доступности жилья важно сочетать инвестиционную деятельность с услугами по оказанию консультаций, чтобы добиться эффективности городского планирования, использования в строительстве новейших технологий и материалов и совершенствования систем земельной регистрации и правовых рамок.

47. Помимо вышесказанного, благодаря созданию экономически жизнеспособного рынка финансирования доступного жилья, который соответствовал бы потребностям домохозяйств со средним, низким и неофициальным доходом, могут открыться новые экономические возможности для частного сектора. Так, Нигерийская компания по рефинансированию ипотечных кредитов была создана на базе более широкого Нигерийского проекта жилищного финансирования, в рамках которого в июле 2015 года была осуществлена первая эмиссия ценных бумаг⁴⁶. Деятельность компании «Аадхар хаузинг файненс» («Aadhar Housing Finance»), находящейся в Индии, нацелена на клиентов с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего, включая самозанятых лиц, имеющих неофициальный доход⁴⁷. Помимо этого, компании могут облегчить доступ своих сотрудников к недорогостоящему жилью, разработав корпоративные жилищные программы. Например, функционирующая в Японии фирма «Корпорейт хаузинг сервис» («Corporate Housing Service») сдает жилье сотрудникам компаний по ценам ниже рыночных, что является частью социального пакета этих компаний. Она также оказывает содействие сотрудникам при переезде, облегчая для них бюрократические сложности и бремя расходов, связанных с приобретением или арендой жилья.

48. Эффективную роль в консолидации различных существующих инициатив могут играть благотворительные объединения, привлекая к участию различные заинтересованные субъекты на местном уровне. Так, в Лос-Анджелесе, Соединенные Штаты, организация «Объединение спонсоров за ликвидацию проблемы бездомности» содействовала ускоренной мобилизации финансовых и интеллектуальных ресурсов для борьбы с проблемой бездомности. Ее усилия привели к утверждению всенародным голосованием двух исторических решений: о выпуске облигаций на сумму 1,2 млрд долл. США под строительство 10 000 единиц постоянного социального жилья и об увеличении на 0,25 процента налога с продаж на 10-летний период в целях финансирования мер социальной поддержки, субсидий на аренду жилья и профилактических программ для бездомных⁴⁸.

В. Политика в сфере социальной защиты

49. Бездомность человека следует рассматривать не как личную неудачу, а как проблему всего общества. Люди могут оказаться бездомными потому, что зарабатывают недостаточно средств для покрытия жилищных расходов, или потому,

⁴⁵ Thierno-Habib Hann, “How can the private sector contribute to affordable housing”, presentation at the expert group meeting on affordable housing and social protection systems for all to address homelessness, Nairobi, May 2019.

⁴⁶ International Bank for Reconstructions and Development and International Development Association *IDA17 Retrospective: Maximizing Development Impact — Leveraging IDA to Meet Global Ambitions and Evolving Client Needs* (Washington, D.C., World Bank, 2018).

⁴⁷ Salil Singh, “AADHAR housing finance: empowering Bharat to gain enhanced financial capabilities”, *The CEO Magazine*, vol. 3 (December 2018).

⁴⁸ Nicholas P. O. Williams and James M. Ferris, “Scaling up: how philanthropy helped unlock \$4.7 billion to tackle homelessness in Los Angeles” (Los Angeles, Center on Philanthropy and Public Policy, University of Southern California, July 2019).

что не могут работать в связи с необходимостью ухода за своими близкими, хронической болезнью, инвалидностью или преклонным возрастом. Социальная защита, определяемая как набор стратегий, направленных на всеобъемлющее сокращение масштабов и предотвращение нищеты и уязвимости на протяжении всего жизненного цикла человека, может способствовать предотвращению бездомности и облегчению доступа к надлежащему жилью. Конкретные факторы риска можно устранить, обеспечив предоставление социальной помощи, выплату жилищных пособий и пособий по безработице, долгосрочный уход и выплату пенсий по старости. Кроме того, системы социальной защиты, в рамках которых гарантируется по меньшей мере базовый уровень дохода и эффективный доступ к медицинским услугам, могут помочь предотвратить попадание людей в категорию бездомных.

50. Системы социальной защиты для всех помогают бороться с многочисленными и зачастую взаимосвязанными и сложными причинами бездомности путем предотвращения нищеты (в частности, посредством социальной помощи и выплаты жилищных пособий), облегчения бремени определенных видов расходов в периоды безработицы (посредством пособий по безработице и социальной помощи) или в старости (посредством выплаты пенсий по старости), содействия достижению целей в области здравоохранения (посредством мер по охране здоровья и организации долгосрочного ухода), а также гендерного равенства и обеспечения достойной работы и создания условий для социальной интеграции инвалидов.

51. В рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года страны взяли на себя обязательство внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней. В соответствии с рекомендацией № 202 МОТ национально установленные минимальные уровни социальной защиты включают, как минимум, гарантии получения базового дохода для обеспечения детей, а также для лиц экономически активного возраста, не способных получать достаточный доход, и для лиц пожилого возраста, а также обеспечение фактического доступа к важнейшим медицинским услугам для всех нуждающихся лиц в течение всей их жизни. Исследования показали, что установление всеобщих минимальных уровней социальной защиты с экономической точки зрения является доступной мерой даже для стран с низким уровнем дохода⁴⁹. Во многих развивающихся странах удалось добиться охвата всего населения как минимум одним видом социальной защиты⁵⁰.

52. Тем не менее, несмотря на похвальный прогресс, достигнутый за последние годы, лишь 45 процентов мирового населения получают хотя бы одно денежное пособие по линии социальной защиты. Около 4 миллиардов человек, или 55 процентов населения мира, не охвачены какими бы то ни было мерами социальной защиты⁵¹. Для устранения многих структурных и индивидуальных причин бездомности и смягчения ее последствий исключительно важно распространить действие систем социальной защиты, включая установление ее минимальных уровней, на те группы населения, которые в настоящее время ими не

⁴⁹ Isabel Ortiz and others, *Universal social protection floors: Costing estimates and affordability in 57 lower income countries*, Extension of Social Security Working Paper, No. 58 (Geneva, ILO, 2017).

⁵⁰ Доклад Генерального секретаря о решении проблем неравенства и социальной интеграции с помощью налогово-бюджетной политики и политики в области оплаты труда и социальной защиты (E/CN.5/2019/3), п. 46.

⁵¹ МОТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах: обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения Целей в области устойчивого развития* (Женева, 2017 год).

охвачены, и выполнить задачу 1.3, поставленную в рамках целей в области устойчивого развития⁵².

53. В целях предотвращения бездомности и облегчения доступа к надлежащему жилью необходимо в первоочередном порядке принять следующие меры: а) взять на вооружение подход, основанный на учете прав человека; б) ускорить прогресс в части обеспечения всеобщего охвата социальной помощью, выплаты надлежащих пособий и всесторонней защиты; в) уделить особое внимание интеграции часто маргинализируемых групп; и д) добиться того, чтобы политика была последовательной и согласовывалась с мерами, принимаемыми в других областях, в частности в жилищном секторе и секторе здравоохранения. Для достижения этой цели можно использовать всеобъемлющее определение жилья, охватывающее сферу, которая касается гарантий защиты прав (правовые гарантии проживания, исключительное право на проживание и финансовая доступность); физическую сферу (надлежащее состояние жилья с точки зрения долговечности здания, наличия бытовых удобств, защищенности от непогоды и так далее); и социальную сферу (возможность поддержания общественных отношений, неприкосновенность частной жизни и безопасность)⁵³.

VI. Меры, направленные на решение проблем конкретных социальных групп

A. Меры по улучшению положения семей

54. Оценки численности бездомных семей (определяемых как бездомные совершеннолетние лица, имеющие на иждивении детей, проживающих совместно с ними) варьируются в зависимости от страны и региона, при этом в ряде исследований указывается, что этот показатель растет. Согласно приблизительным подсчетам, в Соединенных Штатах бездомными являются каждые 7,4 из 10 000 семей; в Канаде трудности с постоянным жильем ежегодно испытывают свыше 235 000 человек⁵⁴. По имеющимся оценкам, 70 процентов бездомных всего мира составляют домохозяйства, возглавляемые женщинами, если причислять к бездомным тех, чьи жилищные условия являются неадекватными. Иногда семья может «жить на улице» весьма продолжительное время, в результате чего одно поколение за другим рождается и растет на улице. Это особенно характерно для отдельных районов Азии, тогда как в некоторых странах Латинской Америки бездомные семьи, живущие на улице, — скорее временное явление, связанное с циклической экономической миграцией из сельских районов в города. В Африке детская бездомность зачастую обусловлена тем, что дети и подростки вследствие нищеты или жестокого обращения в семье уходят из нее и

⁵² Участники Глобального партнерства в интересах всеобщей социальной защиты, совместно возглавляемого МОТ и Всемирным банком, выступили с призывом к действию в целях ускорения прогресса в деле достижения задачи 1.3 в рамках целей в области устойчивого развития (см. www.usp2030.org).

⁵³ Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhane and Suzanne Fitzpatrick, “A global framework for understanding and measuring homelessness” (Institute of Global Homelessness, September 2015), p. 7.

⁵⁴ Amanda Noble, “Beyond housing first: a holistic response to family homelessness in Canada” (Toronto, Canada, Raising the Roof, 2015).

живут на улице⁵⁵. Число детей, живущих на улице, растет в результате конфликтов и распространения ВИЧ/СПИДа; в настоящее время, по оценкам, оно составляет 150 млн детей во всем мире⁵⁶.

55. На европейском уровне существует ряд политических инструментов, которые могли бы стать для государств-членов подспорьем в решении проблемы детской нищеты, однако эти меры редко охватывают бездомных детей. Европейская комиссия в своей рекомендации по вопросу об инвестициях в интересах детей и преодолении порочного круга обездоленности (2013/112/EU) призывает избегать выселения, перемещения без необходимости и разлучения с семьями, а также обеспечивать временное размещение и долгосрочное решение жилищных проблем. Однако с момента опубликования этой рекомендации в 2013 году в этом вопросе достигнут лишь незначительный прогресс.

56. В странах, в которых действуют щедро финансируемые системы социальной защиты, доля бездомных семей и доля бездомных лиц крайне малы. Вместе с тем результаты исследований показывают, что в некоторых странах необходимо приложить больше усилий для обеспечения бездомных семей надлежащим жильем. Принципиально важно, чтобы все нуждающиеся во всех регионах имели возможность получать социальные пособия. Важно отметить, что меры социальной защиты зачастую не охватывают мигрантов, не имеющих документов, и в том числе бездомные семьи.

57. Результаты исследований указывают на то, что политика и меры, направленные на сокращение масштабов бездомности среди женщин и возглавляемых женщинами домохозяйств, должны включать в себя предоставление социального жилья лицам, живущим в условиях крайней нищеты. В развивающихся странах еще одной важной мерой по предупреждению бездомности является обеспечение доступа к земельным ресурсам и соблюдения правовых гарантий проживания. В этой связи большое значение имеет легализация жилищного статуса жителей трущоб и неформальных поселений. Принципиально важно обеспечить равенство имущественных прав и прав наследования, включая имущественные права вдов.

В. Инвалиды, молодежь, пожилые люди и коренные народы

1. Инвалиды

58. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что доля бездомных среди инвалидов крайне велика⁵⁷. В некоторых странах семьи нередко бросают детей-инвалидов, и те рискуют оказаться бездомными⁵⁸ и подвергнуться эксплуатации, в ходе которой их вынуждают попрошайничать на улицах⁵⁹. Кроме того, для решения проблемы бездомности большое значение имеет гендерный аспект, поскольку женщины-инвалиды подвергаются повышенному риску насилия и, когда они пытаются избежать его, покинув свое жилище, временные приюты могут оказаться для них физически недоступными. Более того, даже в случае, если

⁵⁵ Samuel Nambile Cumber and Joyce Mahlako Tsoka-Gwegweni, "The health profile of street children in Africa: A Literature Review", *Journal of Public Health in Africa*, vol. 6, No. 2 (2015).

⁵⁶ Speak, "The state of homelessness in developing countries".

⁵⁷ UN-Habitat, *The Right to Adequate Housing for Persons with Disabilities Living in Cities: Towards Inclusive Cities* (Nairobi, 2015).

⁵⁸ The State of the World's Children 2013: Children with Disabilities (United Nations publication, Sales No. E.13.XX.1).

⁵⁹ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 9 (2006) о правах детей-инвалидов.

инвалидам удастся найти какое-либо жилье, оно может не отвечать всем требованиям доступной среды. Результаты типовых обследований по проблемам инвалидности, проведенных Всемирной организацией здравоохранения и Всемирным банком в 2015 и 2016 годах в Камеруне, Чили и Шри-Ланке, показали, что жилищные условия в среднем 30 процентов инвалидов не отвечают критериям доступной среды.

59. Существуют инициативы, призванные помочь инвалидам в переселении из стационарных учреждений в собственное жилье или к родственникам. Эти инициативы предусматривают оказание услуг на местном уровне и поддержки в целях поощрения самостоятельного образа жизни, включая оказание помощи в поиске жилья. Услуги, оказываемые на местном уровне, могут включать лечение в психиатрических клиниках, социальные услуги по уходу, лечение в амбулаторных психиатрических учреждениях, услуги в области здравоохранения, организацию работы центров дневного пребывания, финансовую поддержку, организацию групп психологической поддержки, создание объединений на местном уровне и проведение информационно-пропагандистских кампаний.

60. В ряде стран реализуются социальные программы по оказанию финансовой помощи инвалидам, в том числе путем предоставления пособий по инвалидности и компенсации жилищных расходов. В некоторых странах разработаны стандарты жилых домов в целях повышения их доступности для инвалидов. Например, согласно строительному кодексу, действующему в Швеции, во всех жилых зданиях высотой три этажа и более требуется обеспечивать доступ для инвалидов колясок и наличие больших лифтов, а кухни и туалеты должны иметь определенные размеры. Благодаря тому, что соблюдаются положения этого кодекса, у инвалидов имеется более широкий выбор жилья и им легче навещать других людей. Опыт показывает, что элементы доступной среды могут быть встроены в жилой объект без дополнительных затрат или с минимальными затратами (менее 1 процента от общего объема расходов на строительство), когда на первоначальном этапе планирования и проектирования учитывается принцип «универсального дизайна»⁶⁰.

2. Молодежь

61. Бездомность среди подростков и молодежи является предметом серьезной озабоченности во многих странах; установлено, что молодежь (лица в возрасте 15–24 лет) представляет собой группу населения, наиболее подверженную риску бездомности. Среди факторов жилищной нестабильности, которые назвали участники соответствующих опросов как в развитых, так и развивающихся странах, главным оказалась нищета в семье, а возникновение семейных конфликтов участники этих опросов назвали одной из причин отсутствия у молодых людей доступа к безопасному и недорогостоящему жилью, особенно когда они становятся изгоями по причине их сексуальной ориентации или гендерной идентичности⁶¹.

62. Во многих странах приняты национальные стратегии, направленные на решение проблемы бездомности среди молодежи путем уменьшения структурного неравенства и оказания поддержки и услуг молодым людям, которые оказались или рискуют оказаться бездомными. Так, в Финляндии была разработана Национальная стратегия по борьбе с проблемой бездомности, реализуемая на практике путем осуществления Плана действий по предотвращению бездомности на

⁶⁰ Edward Steinfield, “Education for all: the cost of accessibility”, Education Notes (Washington, D.C., World Bank, August 2005).

⁶¹ Gina Samuels and others, *Voices of Youth Count (VoYC) In-Depth Interviews: Technical Report* (Chicago, University of Chicago, 2019).

2016–2019 годы. Оказание бездомной молодежи жилищных услуг может стать эффективнее, если в дополнение к ним создать стабильную систему поддержки, в рамках которой принимались бы другие меры, в том числе в области охраны психического здоровья и/или консультирования по вопросам трудоустройства в интересах сведения к минимуму социальной стигматизации бездомности. Помимо вышесказанного, меры социальной защиты, такие как денежные трансферты, помогают улучшить финансовое положение молодежи, решить проблему нищеты в семьях и призваны уменьшить вероятность стать бездомным под влиянием неблагоприятных условий в начале жизни.

63. Поскольку у молодых людей с уголовным прошлым, особенно если они принадлежат к меньшинствам, меньше возможностей найти работу и жилье, необходимо свести к допустимому минимуму правоохранные меры борьбы с бездомностью среди молодых людей, с тем чтобы в долгосрочной перспективе повысить их шансы обрести экономическую стабильность и доступ к недорогому жилью. Некоторые страны приняли законодательство в отношении бездомных, чтобы удовлетворить потребности в области развития молодежи, находящейся в группе риска. Так, в Соединенном Королевстве бездомные молодые люди в возрасте 16–17 лет в соответствии с законодательством о помощи бездомным автоматически причисляются к категории уязвимых лиц⁶². Кроме того, такая целенаправленная поддержка, как организация профессионально-технической подготовки и помощь в трудоустройстве, помогает бездомной молодежи в решении не только жилищных, но и других вопросов и способствует обретению экономической независимости.

3. Пожилые люди

64. Пожилые люди сталкиваются с проблемами, когда пытаются получить доступ к надлежащему жилью и когда становятся бездомными⁶³. Они могут стать жертвами финансовых афер, принудительного выселения или захвата земли. В особо уязвимом положении находятся пожилые женщины, которые сталкиваются с множественными формами дискриминации, затрагивающей, в частности, их имущественные права и права наследования земельных участков. Кроме того, их доступ к государственным услугам, связанным с жильем, может быть затруднен ввиду состояния их здоровья. В тех случаях, когда здания, включая здания приютов, не отвечают критериям доступной среды, пожилые люди страдают в большей степени, поскольку зачастую у них имеются функциональные ограничения или инвалидность. Коэффициент смертности среди пожилых людей, сталкивающихся с проблемой бездомности, выше, чем в других группах населения, находящихся в аналогичной ситуации⁶⁴.

65. Для решения этих проблем в нескольких странах был сделан акцент на принятии экономических мер, призванных облегчить пожилым людям доступ к недорогому жилью. Так, в Японии девелоперам предоставляются субсидии на строительство недорогого съемного жилья, отвечающего требованиям безбарьерной среды, для домохозяйств с низким уровнем дохода, в которых проживают пожилые люди. Бездомные лица старше 65 лет, живущие в Бразилии, могут получать так называемое постоянное социальное пособие для пожилых людей и инвалидов, а Национальная жилищная политика Малайзии, принятая в

⁶² United Kingdom, Ministry of Housing, Communities and Local Government and Ministry of Education, *Prevention of Homelessness and Provision of Accommodation for 16 and 17-Year-Old Young People Who May be Homeless and/or Require Accommodation* (London, 2018).

⁶³ Доклад Генерального секретаря о последующей деятельности по итогам второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения (A/66/173).

⁶⁴ Institute of Global Homelessness, “State of homelessness in countries with developed economies”, May 2019.

2011 году, предусматривает предоставление доступного жилья непосредственно лицам с низкими доходами, в том числе пожилым людям.

66. Кроме того, реализуются инициативы с целью увязать друг с другом различные аспекты политики, касающиеся незащищенных жилищных условий. В Австралии бездомные люди пожилого возраста могут получить помощь в поиске учреждений, оказывающих соответствующие услуги, например домов престарелых. Во Франции пожилым людям оказывают финансовую помощь, чтобы они адаптировали жилье к своим меняющимся потребностям и могли дольше не покидать место, в котором живут. Пожилые люди в Мьянме могут получать кредиты с низкой процентной ставкой на ремонт или покупку жилья.

4. Коренные народы

67. Коренные народы во всем мире продолжают сталкиваться с неудовлетворительными и незащищенными жилищными условиями, и многие представители этих народов по-прежнему подвергаются огромному риску бездомности, особенно в городских районах⁶⁵. Исследования показывают, что в Канаде вероятность бездомности для коренного населения в пять раз выше, чем для остального населения⁶⁶. Лишь 2,5 процента жителей Ванкувера относятся к коренным народам, однако они составляют 38 процентов от общего числа бездомных в этом городе⁶⁷. Кроме того, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что коренные народы часто переживают травмирующий опыт в связи с принудительным выселением со своих земель, бытовыми пожарами, насилием и жестоким обращением в семье, рисками для здоровья, включая психическое здоровье, ограниченными физическими возможностями и инвалидностью. Эти факторы наряду с широкомасштабным нарушением прав человека и дискриминацией на основании принадлежности к коренным народам (со стороны как государственных, так и частных арендодателей) обуславливают рост численности коренного населения, рискующего столкнуться или сталкивающегося с проблемой бездомности.

68. Для решения проблемы бездомности среди коренных народов государства принимают соответствующие меры. Так, в Австралии в 2018 году начало действовать Национальное соглашение о жилищном фонде и борьбе с проблемой бездомности, в рамках которого планируется в течение трех лет выделить штатам и территориям 4,6 млрд австралийских долларов, в том числе 375 млн австралийских долларов на оказание услуг бездомным. В соответствии с этим соглашением штаты и территории должны разработать политику и стратегии по предоставлению жилья и решению проблемы бездомности, ориентированные непосредственно на те группы бездомных лиц, которым требуется уделить первостепенное внимание, включая представителей коренного населения Австралии⁶⁸. В Канаде Агентство по жилищным вопросам Британской Колумбии реализует информационно-разъяснительную программу для бездомных аборигенов, в рамках которой работники организаций общин коренного населения на местном уровне занимаются налаживанием связей и оказывают этим людям услуги с учетом их культурных особенностей как представителей коренного

⁶⁵ См. UN-Habitat and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing: A Global Overview* (Nairobi, 2005).

⁶⁶ Jalene Tayler and Damian Collins, "Prevalence and causes of urban homelessness among indigenous peoples: a three-country scoping review", *Housing Studies*, vol. 29, No. 7 (2014), pp. 965–966; и Stephen Gaetz and others, *The state of homelessness in Canada 2016* (Toronto, Canadian Observatory on Homelessness Press, 2016).

⁶⁷ Matt Thomson, *Vancouver Homeless Count 2016* (May 2016).

⁶⁸ Australian Institute of Health and Welfare, *Aboriginal and Torres Strait Islander People: A Focus Report on Housing and Homelessness* (Canberra, 2019).

населения. Национальная ассоциация центров дружбы на протяжении более полувека оказывает услуги и поддержку коренному населению, проживающему в городах за пределами резерваций.

VII. Выводы и рекомендации

69. Бездомность представляет собой сложную проблему, которая требует принятия межотраслевого подхода и комплексных ответных мер, затрагивающих все аспекты политики, в том числе налогово-бюджетные вопросы, экономику, рынок труда, жилищные вопросы, здравоохранение, обеспечение социальной защиты и развитие городов. Для ликвидации и предупреждения проблемы бездомности необходимы подходы, предусматривающие участие всей системы государственного управления и всего общества. Необходимо, чтобы права, потребности и чаяния людей учитывались при разработке соответствующих мер и лежали в их основе, что в первую очередь касается тех, кто находится в неблагоприятном или уязвимом положении.

70. Следует отметить, что отправной точкой для решения проблемы бездомности является наличие надлежащих данных, необходимых как для контроля за выполнением задачи 11.1 в рамках целей в области устойчивого развития, так и для разработки эффективной политики. В этой связи международное сообщество и все заинтересованные стороны должны приложить согласованные усилия в целях выработки общего подхода и соответствующих методов для выявления лиц, столкнувшихся с проблемой бездомности, как временной, так и хронической, обеспечив при этом учет бездомных в официальной статистике.

71. Для ускорения прогресса в достижении к 2030 году целей в области устойчивого развития, и прежде всего задачи 11.1, и выполнения обязательства никого не забыть, Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть изложенные ниже рекомендации.

72. Государствам-членам рекомендуется:

а) разработать всеобъемлющие межсекторальные национальные стратегии и конкретные политические меры, направленные на ликвидацию всех форм бездомности, применяя при этом существующие стратегические рамки и механизмы в отношении бездомности, с тем чтобы все люди могли вести нормальную жизнь, сохраняя свое достоинство;

б) расширить доступ к недорогостоящему жилью путем проведения комплексной жилищной политики и принятия мер в отношении как спроса, так и предложения, включая защиту от принудительного выселения, создание надлежащих центров экстренного и временного размещения, а также оказание услуг и поддержки нанимателям и организациям, занимающимся созданием доступного жилья, в особенности для домохозяйств с низким уровнем дохода;

в) бороться с негативными последствиями превращения жилья в товар и финансовый инструмент, приняв или укрепив нормативную базу в отношении рынков жилья, содействуя всеохватной и устойчивой урбанизации и, когда это возможно, применяя подходы на основе принципа «жилье в центре внимания», признавая право на жилище и оптимальное зонирование, призванное способствовать экономической и социальной интеграции;

d) продолжать укреплять национальные стратегии и системы социальной защиты и установить минимальные уровни социальной защиты для всех, включая лиц, работающих в неформальном секторе, и бездомных, а также инвестировать средства в оказание базовых социальных услуг высокого качества в целях обеспечения равного доступа к качественному образованию, основному медико-санитарному обслуживанию, безопасной питьевой воде и средствам санитарии;

e) развивать широкое партнерство между государственными и негосударственными субъектами на всех уровнях, чтобы предотвращать попадание лиц в категорию бездомных, поддерживать тех, кто столкнулся с бездомностью, и разрабатывать долгосрочные устойчивые решения в целях ликвидации проблемы бездомности;

f) повышать уровень информированности о бездомных, в том числе о бездомных семьях, и удовлетворять конкретные потребности отдельных лиц и групп, в непропорционально высокой степени затронутых этим явлением, включая женщин, детей, подростков, молодежь, пожилых людей, инвалидов, представителей коренных народов, лиц, живущих в условиях нищеты, и лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий и конфликтов, и таким образом содействовать расширению их прав и возможностей и их полноценному участию в жизни общества, в котором они живут;

g) заняться решением проблемы бездомных семей, в том числе путем учета гендерных аспектов в ходе осуществления политики и распределения ресурсов и оказания соответствующих услуг по поддержке семей, с тем чтобы разорвать порочный круг бездомности, передающейся из поколения в поколение;

h) бороться с дискриминацией и стереотипами в отношении бездомных, в том числе путем укрепления антидискриминационной законодательной базы, осуществления информационно-пропагандистской деятельности и повышения осведомленности, а также путем защиты прав нанимателей жилья и обеспечения доступа к правосудию.
