

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
24 December 2012  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека**

Двадцать вторая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав, включая  
право на развитие**

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

*Резюме*

Настоящий доклад представляется Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище в соответствии с резолюцией 15/8 Совета по правам человека. В докладе Специальный докладчик подробно рассматривает понятие правовых гарантий владения и пользования жильем как неотъемлемого компонента права на достаточное жилище. Эта тема рассматривается в контексте глобального кризиса защищенности проживания, который проявляется во многих формах и контекстах: насильственных выселениях, переселениях в результате освоения и застройки территорий, природных катаклизмов, конфликтов, а также захвате земель, и самым очевидным подтверждением которого является тот факт, что миллионы городских жителей не имеют элементарных гарантий в отношении их прав на жилище. Специальный докладчик рассматривает вопрос о том, какие руководящие принципы по данной тематике содержатся в международном праве прав человека, уделяя внимание конкретным обязательствам государства в отношении гарантий прав владения и пользования жильем. Она рассматривает разнообразные существующие формы владения жильем, отмечая преобладание в политике и на практике индивидуального права собственности. Кроме того, Специальный докладчик обсуждает отдельные проблемы в области жилищных прав, касающиеся практики и политики. В завершение она подчеркивает необходимость разработки более конкретного и всеобъемлющего оперативного руководства по обеспечению гарантий владения и пользования жильем.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение: определение общего контекста .....	1–19	3
A. Глобальный кризис обеспечения жилищных прав .....	1–7	3
B. Масштабы и характер проблемы незащищенности проживания и категории населения, для которых она актуальна .....	8–13	4
C. Почему важны правовые гарантии владения и пользования жильем .....	14–16	6
D. Исследование правового обеспечения проживания .....	17–19	6
II. Определение и структура права владения и пользования жильем .....	20–43	7
A. Определения .....	20–23	7
B. Существующие системы и категории владения и пользования жильем .....	24–27	8
C. Понимание категории "неофициальных поселений" .....	28–31	9
D. Примат индивидуального права собственности .....	32–36	10
E. "Континуум земельных прав" .....	37–43	11
III. Гарантии владения и пользования жильем в международном праве прав человека .....	44–69	12
A. Обзор соответствующих нормативных рамок .....	44–46	12
B. Обязательство предоставлять правовое обеспечение проживания .....	47–52	13
C. Защита от насильственных выселений .....	53–57	15
D. Признание и защита различных форм проживания .....	58–61	16
E. Отсутствие дискриминации и правовое обеспечение проживания .....	62–66	17
F. Общие замечания .....	67–69	18
IV. Некоторые проблемы и пути их решения .....	70–96	19
A. Управление земельными ресурсами и политико-экономические аспекты землевладения .....	71–74	20
B. Управление и распоряжение земельными ресурсами .....	75–77	21
C. Роль государственных земель .....	78–81	21
D. Городское планирование .....	82–87	22
E. Признание и регистрация разнообразных форм владения жильем и соответствующих прав .....	88–91	24
F. Правовое обеспечение проживания в период после конфликтов и стихийных бедствий .....	92–96	25
V. Выводы и рекомендации .....	97–102	26

## I. Введение: определение общего контекста

### A. Глобальный кризис обеспечения жилищных прав

1. Мы находимся под гнетом глобального кризиса, связанного с отсутствием гарантий владения и пользования жильем. Гарантированный доступ к жилью и земле является обязательным условием обеспечения человеческого достоинства и достаточного жизненного уровня; вместе с тем миллионы людей постоянно живут под угрозой выселения или находятся в состоянии неопределенности, когда государственные органы или частные лица в любой момент могут нарушить их право владения и пользования жилищем.

2. Кризис проявляется во многих формах и контекстах. Самое явное и уродливое его проявление – насильственные выселения. Переселения в результате освоения территорий, стихийных бедствий и конфликтов, захват земель и растущее число городских жителей с негарантированными правами владения жилищем по всему миру также являются формами проявления кризиса.

3. В отсутствие всеобъемлющей глобальной статистики по насильственным выселениям оценки организаций в отношении количества сообщений о таких случаях, а также сообщения, полученные Специальным докладчиком, подтверждают, что практика насильственных выселений повсеместна и ежегодно затрагивает миллионы людей. Например, по оценкам Центра по жилищным правам и выселениям, в период между 1998 и 2008 годами от насильственных выселений пострадали более 18 млн. лиц<sup>1</sup>. Насильственные выселения имеют глубокие негативные последствия, вызывают рост уровня нищеты, разрушают общины и приводят к тому, что миллионы людей оказываются в крайне тяжелой жизненной ситуации.

4. Многие другие лица вынуждены переезжать в результате проектов застройки. Согласно одним оценкам, в 2000-х годах такие проекты ежегодно затрагивали интересы 15 млн. людей<sup>2</sup>. К ослаблению гарантий и насильственным выселениям также может приводить подготовка крупных мероприятий<sup>3</sup>.

5. Конфликты и стихийные бедствия, включая те, которые усугубляются изменением климата, также приводят к выселениям и могут ослаблять гарантии владения и пользования жильем. Больше 26 млн. человек были перемещены внутри своих стран в конце 2011 года из-за вооруженных конфликтов, насильственных действий или нарушений прав человека, при этом стихийные бедствия стали причиной переселения около 15 млн. человек<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, *Losing Your Home: Assessing the Impact of Eviction* (2011), p. 1. Другие данные и зарегистрированные дела см. Международная коалиция Хабитат – Сеть по осуществлению прав на жилище и землю, *Struggling against Impunity: The Annual Report of Findings from the HIC-HLRN Violation Database* (2012).

<sup>2</sup> M.Cernea "IRR: an operational risks reduction model for population resettlement", *Hydro Nepal: Journal of Water, Energy and Environment*, vol. 1, No. 1 (2007), p. 36.

<sup>3</sup> См. A/HRC/13/20.

<sup>4</sup> Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Global Overview 2011: People Internally Displaced by Conflict and Violence* (Geneva, 2012), p. 8; IDMC, *Global Estimates 2011: People Displaced by Natural Hazard-induced Disasters* (Geneva, 2012), p. 4.

6. Связанные с землей политико-экономические соображения оказывают большое влияние на процессы развития, урбанизации и жилищного строительства. Спекуляции с землей, равно как и масштабные и зачастую непрозрачные и плохо организованные сделки по приобретению земель в сельских районах подрывают жилищные права и лишают местных жителей источников средств к существованию<sup>5</sup>. В сочетании с засухой и другими климатическими изменениями эти действия являются основными причинами миграции в города, где приезжим, особенно малоимущим, зачастую практически невозможно приобрести землю или жилье. В результате люди живут в условиях отсутствия гарантий прав владения и пользования жилищем. Стихийная и нерегламентированная урбанизация самым непосредственным образом влияет на обеспечение прав владения и пользования жилищем<sup>6</sup>.

7. Кроме того, по мере превращения городских и сельских земель в товар, они все чаще становятся объектом споров и притязаний, что имеет серьезные последствия, особенно для стран с растущей экономикой, хотя и не только для них. Тенденции, сопровождающие либерализацию земельных рынков, увеличивают рыночное давление на бедные городские районы, которые и без того находятся в тяжелом положении, поскольку до них не доходят выделяемые на жилье ресурсы. Право общин на достаточное жилище, включая гарантии владения жильем, не защищено, и они живут в условиях постоянной угрозы выселения.

## **В. Масштабы и характер проблемы незащищенности проживания и категории населения, для которых она актуальна**

8. Ослабление правовых гарантий проживания – это глобальное явление. Однако оценить характер и масштабы этой проблемы довольно сложно в связи с отсутствием четкого определения, а также системы измерений и точных данных<sup>7</sup>. Это объясняется тем, что гарантирование проживания – это не только юридический вопрос, но и категория, относящаяся к сфере восприятия и опыта, в значительной степени зависящая от экономического и культурного контекста.

9. Стихийные и нелегальные поселения, условия жизни в которых не отвечают никаким нормам, являются крайним проявлением отсутствия гарантий владения и пользования жильем. Во многих городах это единственная возможность обзавестись жильем для большинства населения. Оценить количество таких поселений и уровень незащищенности проживания в них довольно сложно по причинам, о которых уже говорилось, а также в силу заметных различий в поселениях и особенностях владения и пользования жильем в разных странах и регионах.

---

<sup>5</sup> See K. Deininger et al., *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* (World Bank, 2011).

<sup>6</sup> По прогнозам экспертов, к 2050 году 67% населения земли будет проживать в городах. Департамент по экономическим и социальным делам, *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision* (2012).

<sup>7</sup> Вместе с тем в настоящее время осуществляется несколько инициатив по оценке обеспечения гарантий проживания. См., например, R. Sietchiping et al., "Monitoring tenure security within the continuum of land rights: methods and practices", документ, подготовленный к ежегодной конференции Всемирного банка по вопросам земли и нищеты, Вашингтон, 23–26 апреля 2012 года.

10. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) предоставляет данные о таких поселениях и использует в их отношении термин "трущобы". По оценкам одного из исследований ООН-Хабитат, в 2001 году в трущобах проживали 924 млн. человек<sup>8</sup>; в 2010 году этот показатель составил примерно 828 млн. человек<sup>9</sup>. Вместе с тем до 2010 года такой критерий, как правовое обеспечение проживания, не учитывался в оценках ООН-Хабитат, касающихся трущоб, поэтому последние данные позволяют получить крайне ограниченное представление о нынешних масштабах правовой незащищенности проживания в городских районах<sup>10</sup>. Аналогичным образом пересмотренный показатель достижения цели развития тысячелетия – улучшить жизнь 100 млн. обитателей трущоб (7 d) не включает правовые гарантии проживания<sup>11</sup>. И хотя эта конкретная цель была достигнута, вопрос о том, отражает ли этот результат реальную ситуацию в трущобах и неофициальных поселениях по всему миру, остается открытым. Необходимо срочно разработать эффективные способы оценки правового обеспечения проживания, в том числе в отношении целей развития тысячелетия и повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития после 2015 года.

11. Неофициальные поселения – не единственный пример незащищенности проживания. В действительности проблема отсутствия правовых гарантий владения и пользования жильем касается широкого круга лиц и групп населения<sup>12</sup>: беженцев и внутренне перемещенных лиц, затронутых конфликтами или находящиеся под угрозой конфликта, стихийных бедствий и климатических изменений; лиц, живущих на участках земли, отведенных под застройку или затронутых проектами в области разработки природных ресурсов; жителей неофициальных поселений; лиц, занимающих участки земли, представляющие большую ценность; арендаторов официального и неофициального жилья как на основании юридически оформленного договора, так и без него в сельских и городских районах; внутренних и международных мигрантов; представителей меньшинств; общин кочевников; лиц, подвергающихся стигматизации или дискриминации на основании кастовой принадлежности; малоимущих, безземельных, безработных и/или бездомных; издольщиков; рабочих, находящихся в кабале; представителей других маргинальных групп, таких как инвалиды и лица, живущие с ВИЧ; детей коренных народов; групп, имеющих традиционные права на землю; и даже частных владельцев собственности.

12. Среди указанных категорий лиц особенно уязвимы женщины, которые часто вынуждены зависеть от мужчин в вопросах жилища. Одиноким и пожилым женщинам, как правило, не имеют достаточных юридических прав, образования и финансовых средств, чтобы защитить свои права на проживание.

<sup>8</sup> UN-Habitat, *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium?* (2003), p. 24.

<sup>9</sup> UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010-2011: Bridging the Urban Divide* (2011), p. 33.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Пересмотренный показатель для этой цели – это доля городского населения, проживающая в трущобах (изначально этим критерием была доля домохозяйств, имеющих правовые гарантии проживания). *Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach* (United Nations publication, Sales No. E.08.XIV.6), p. 40.

<sup>12</sup> Этот перечень был разработан на совещании группы экспертов в Женеве (см. пункт 18 ниже); в его составлении принимали участие представители организаций HelpAge ([www.helpageusa.org/older-womens-land-rights](http://www.helpageusa.org/older-womens-land-rights)) и Defend Council Housing.

13. Поскольку, как представляется, никому не гарантирована абсолютная защищенность владения недвижимостью, очевидно, что основной удар в этом контексте принимают на себя самые маргинальные и беднейшие слои населения.

### **С. Почему важны правовые гарантии владения и пользования жильем**

14. Совет по правам человека в своей резолюции 15/8 просил Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище выявлять виды передовой практики, а также проблемы и препятствия на пути к полной реализации права на достаточное жилище и выявлять пробелы в защите в этой области. Как показывает приведенный выше обзор, основная проблема, стоящая на пути реализации права на достаточное жилище, заключается в отсутствии правового обеспечения проживания.

15. Можно сказать, что незащищенность владения жильем сводит на нет все остальные аспекты достаточного жилища: какой смысл иметь отдельное, доступное, приемлемое с культурной точки зрения и соответствующее всем другим параметрам жилье, если человеку каждый день грозит выселение? В то же время любая инициатива в области жилища, реализуемая в контексте модернизации города, управления земельными ресурсами, проектов в области развития или восстановительных работ после конфликтов и стихийных бедствий, неизбежно будет иметь последствия для обеспечения гарантий владения жильем. Кроме того, на протяжении всей истории отказ в доступе к гарантированным земельным и жилищным правам был одним из основных источников конфликтов. К тому же это приводит к росту нищеты и препятствует социально-экономическому развитию.

16. С другой стороны, общепризнано, что предоставление гарантированных жилищных и земельных прав дает огромный потенциал для социального и экономического роста<sup>13</sup>. Правовое обеспечение проживания имеет огромное значение для семей и отдельных лиц. Оно дает людям возможность уверенно распоряжаться своей землей или жильем, защищает их от посягательств со стороны третьих лиц. Кроме того, в этом контексте речь часто идет также о защите, обеспечении и расширении доступа к общественным благам и услугам. Правовое обеспечение проживания способствует росту экономических возможностей, а также расширению экономических прав женщин и защите их от насилия. Очевидно, что этот вопрос актуален не только для защиты прав человека, но и для процесса развития.

### **Д. Исследование правового обеспечения проживания**

17. Специальный докладчик принял решение до окончания срока своего мандата уделять основное внимание вопросу правового обеспечения проживания. В настоящем докладе отражена тематика, которая была объектом исследования Специального докладчика в 2012 году (некоторые из изученных вопросов содержатся в научных работах, размещенных в Интернете по адресу [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx)). В разделе I Специальный докладчик дает описание различных факторов, имеющих отношение к правовому обеспечению проживания, и поясняет, почему этот вопрос имеет столь большое значение. В разделе II говорится о существующих в мире системах и меха-

<sup>13</sup> См. Стамбульскую декларацию по поселениям (1996 год), известную как Повестка дня Хабитат, и Глобальную кампанию за гарантированное владение жильем, развернутую ООН-Хабитат в 1999 году.

низмах обеспечения жилищных прав, а также о ключевых элементах политики и методах правового обеспечения проживания. В разделе III Специальный докладчик дает оценку эффективности регулирования данной проблематики положениями международного права прав человека, национальных и региональных правовых систем, а также в рамках соответствующей судебной практики и других глобальных норм. В разделе IV уделено внимание некоторым из основных проблем, препятствующих правовому обеспечению проживания, и выделены области, требующие дополнительного изучения, при этом Специальный докладчик не предлагает конкретных путей решения этих крайне сложных проблем.

18. Настоящий доклад основан также на результатах трех консультаций, организованных Специальным докладчиком в 2012 году. В сентябре в Неаполе Специальный докладчик провела консультации с участием 26 представителей организаций, занимающихся жилищными вопросами, городским планированием и правами человека. В октябре 2012 года в Женеве она организовала совещание группы экспертов с участием других 26 представителей, в число которых вошли эксперты в области управления земельными ресурсами, городского планирования, прав человека и судопроизводства и представители гуманитарных и общинных организаций. Кроме того, в этом же месяце Специальный докладчик организовала общественные консультации в Женеве. Специальный докладчик хотела бы поблагодарить участников указанных выше консультаций<sup>14</sup>, а также других лиц, внесших свой вклад в эту работу, за их конструктивную помощь. Исключительную ответственность за окончательный вариант текста доклада несет Специальный докладчик.

19. Если позволят ресурсы, Специальный докладчик продолжит изучение некоторых вопросов, возникших в течение первого года проведения исследования. Она планирует представить окончательный доклад о правовых гарантиях владения и пользования жильем Совету по правам человека в 2014 году.

## **II. Определение и структура права владения и пользования жильем**

### **A. Определения**

20. Любое обсуждение вопросов, касающихся земельных и жилищных прав, должно основываться на признании важности культурного, исторического и политического контекстов и действующих конкретных правовых систем. Особое сочетание этих критериев порождает едва уловимые различия в определении ключевых понятий и взаимосвязей.

21. Английское слово "tenure" происходит от французского глагола tenir, который переводится как "держать". Обычно термин землевладение определяется как "определяемые на основании закона или обычая взаимные права и обязанности отдельных лиц или групп лиц в том, что касается обладания землей"<sup>15</sup>. Данное определение, однако, не учитывает реалии неофициальных форм владения жильем, которые распространены в городских районах. Это может объясняться тем, что политика в области землевладения определяется особенностями сельской местности.

<sup>14</sup> Списки участников консультаций и совещания группы экспертов доступны в Интернете по адресу:

[www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx).

<sup>15</sup> См., например, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), "Land tenure and rural development", Land Tenure Series 3 (2002), para. 3.1.

22. Для целей настоящего доклада и с учетом видов проживания в городских условиях под правом владения понимаются комплекс взаимных прав и обязанностей в отношении жилища и земли, определяемых на основании закона или обычая, неофициальных или смешанных договоренностей.

23. В настоящем докладе под правовым обеспечением проживания понимается такое владение землей и/или жильем, при котором данному лицу гарантируется надежное жилище и возможность жить в безопасных, мирных и достойных условиях. Хотя в докладе вопросы, связанные с правом владения или пользования земельной собственностью, рассматриваются исключительно с точки зрения обеспечения жильем, следует отметить, что земельные вопросы, будь то в сфере жилья или сельского хозяйства, тесно взаимосвязаны.

## **В. Существующие системы и категории владения и пользования жильем**

24. Системы и формы владения и пользования землей определяют, кто, в течение какого времени и на каких условиях может пользоваться и распоряжаться землей, жилищем или природными ресурсами. Предпринимаются попытки классифицировать формы и системы прав владения и пользования жильем с целью разъяснения существующих механизмов.

25. Во-первых, бытует мнение, что все категории проживания сосуществуют в рамках нескольких первичных систем владения: а) систем, установленных законами или статутами – они состоят из двух основных типов владения: частного и государственного, и могут гарантировать индивидуальные или коллективные права; б) обычных систем, включающих общинные права пользования и распоряжения землей, принадлежащие группе лиц, имеющих общую культурную самобытность, или установленные на основании обычая; в) религиозных систем, в рамках которых право владения и распоряжения всей земельной собственностью или ее частью принадлежит религиозным властям; и г) наиболее распространенных в городах неофициальных систем проживания, которые чаще всего представляют собой смешанные системы, возникшие в связи с тем, что существующие системы уже почти не отвечают требованиям стремительно растущих городов и городских земельных рынков<sup>16</sup>.

26. В рамках каждой из перечисленных первичных систем прав владения и пользования жильем существует ряд категорий и форм проживания. Некоторые категории могут сосуществовать в рамках одной системы, что особенно часто встречается в городах. Некоторые из основных категорий включают абсолютное индивидуальное право собственности (бессрочное владение); условное право собственности (владение, зависящее от определенных условий); официальное пользование на правах аренды (владение в течение определенного периода времени – от одного месяца до 999 лет); публичная аренда (аренда земли или жилья, находящихся в собственности государства); частная аренда (аренда частной собственности); коллективное или общинное владение, включая кооперативы (право собственности принадлежит кооперативу или группе на основании совместного владения); общинная доверительная собственность на землю (не-

<sup>16</sup> См. Geoffrey Payne and Alain Durand-Lasserve, "Holding on: security of tenure – types, policies, practices and challenges", available from [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx).

коммерческая организация занимается обеспечением доступного жилья от лица общины); и владение или пользование на основании обычая<sup>17</sup>.

27. Такие разнообразные формы используются для разъяснения сути права владения жильем, хотя в большинстве случаев они упрощают и не в полной мере отражают сложность реальных ситуаций. Во многих случаях речь идет о правовом многообразии, например, когда предусмотренные законом категории прав владения накладываются на традиционные режимы. Поэтому было бы целесообразно трактовать данную проблематику как широкий диапазон типов и форм проживания с различиями в зависимости от контекста.

### **С. Понимание категории "неофициальных поселений"**

28. Несовершенство приведенных выше определений особенно очевидно при попытке описать и отразить все разнообразие схем неофициального владения и пользования жильем и самой сути термина "неофициальные поселения".

29. Неофициальные поселения – это самовольные, спонтанные, самоуправляемые и стихийные постройки и единицы жилья, возникшие в результате действий городской бедноты. Инфраструктура и условия в таких поселениях, как правило, не отвечают никаким стандартам. Самым привычным термином для описания этого явления стали "неофициальные поселения", но используются и другие понятия, такие как "трущобы", "бидонвилли" и "фавеллы".

30. Категория неофициальных поселений включает подкатегории, различающиеся в зависимости от степени их признания государством, иными словами, со статусом "неопределенные" или "смешанные". Сюда входит упорядоченное или неупорядоченное использование земли и/или жилья, расположенного на государственных, частных или традиционных землях, несанкционированный раздел земельной или жилой собственности, находящейся в законном владении, и различные формы аренды как оформленной, так и не оформленной в виде официального договора.

31. Ведутся дискуссии по поводу наиболее подходящего термина для описания этих разнообразных видов проживания. Для целей настоящего доклада используется понятие "неофициальные поселения", при этом признается его повсеместное применение и не отрицается наличие недостатков. Действительно, данный термин грешит не только крайним упрощением ситуации, но и ложно противопоставляет доминирующую парадигму законных подходов и сложности процессов городского строительства (см. главу E раздела II ниже). Кроме того, понятие "неофициальные поселения", как и другие обычно используемые термины, как правило, имеет негативную коннотацию. К тому же неоднозначный статус таких поселений порождает ряд политических и функциональных сложностей и последствий для прав человека. Как правило, такие поселения не признают в качестве единиц жилья, принадлежащих городу. Как государственные органы, так и частные лица относятся к таким поселениям и их жителям как к совершенно незаконным и оправдывают этим принудительные выселения и ущемление в правах.

---

<sup>17</sup> Ibid.

## D. Примат индивидуального права собственности

32. Несмотря на большое разнообразие в мире типов и форм проживания, в последние десятилетия большинство правовых режимов и моделей городского планирования, управления земельными ресурсами и строительства сконцентрированы вокруг одной формы: индивидуального права собственности. Доминирование индивидуального права собственности поддерживается преобладающей экономической доктриной, основанной на примате частной собственности и рыночных сил.

33. В результате основными механизмами решения жилищных вопросов в сочетании с мерами по оказанию помощи домохозяйствам в погашении ипотечных кредитов стали финансовый сектор и частный рынок жилья. Помощь со стороны международных организаций оказывает серьезное влияние на развитие рыночного финансирования жилищной сферы и стимулирует деятельность жилищного рынка в развивающихся странах. Несмотря на разнообразие опыта в жилищной политике, большинство стран выбрали путь поощрения жилищных рынков и индивидуального владения жилищем, приватизации социального жилья и либерализации жилищных финансовых рынков. Это особенно характерно для большинства бывших стран с плановой экономикой, которые в 1990-х годах реализовывали проекты крупномасштабной приватизации государственного жилья, что привело к радикальным изменениям в организационно-правовой структуре владения жильем. Во многих из этих стран на долю жилья, в котором проживает его собственник, приходится более 90% жилого фонда (A/67/286, пункт 6).

34. В развивающихся странах правительствам рекомендуется реализовывать программы присуждения индивидуального права собственности на землю в качестве основного средства не только укрепления гарантий проживания, но и содействия доступу к формальному кредитованию и сокращению нищеты. Этот подход строится на том предположении, что защищенность проживания, под которой понимается наличие соответствующих правовых гарантий владения и пользования, способствует увеличению инвестиций в жилье<sup>18</sup>. Сыграло свою роль и утверждение о наличии взаимосвязи между правом собственности и богатством в западном мире и его отсутствием в развивающихся странах<sup>19</sup>. Как следствие с 1950-х годов наблюдается рост количества собственников жилья по всему миру<sup>20</sup>.

35. Этот процесс затмил другие традиционные формы владения жильем. Государство сократило поддержку других форм, например коллективной собственности или аренды жилья<sup>21</sup>. Кроме того, доминирование индивидуального права собственности над другими формами владения и пользования жильем

<sup>18</sup> См. World Bank, *Housing: Enabling Markets to Work* (1993).

<sup>19</sup> See Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (2000).

<sup>20</sup> See A/HRC/10/7 and A/67/286.

<sup>21</sup> Например, в 1992 году правительство Мексики внесло изменения в статью 27 Конституции, которая создает почву для создания сектора социальной собственности, состоящей из *ejidos* и аграрных общин, с тем чтобы содействовать приватизации земель социального сектора. Willem Assies, "Land tenure and tenure regimes in Mexico: an overview", *Journal of Agrarian Change*, vol. 8, No. 1, p. 33.

приводит к ослаблению гарантий проживания при всех других формах владения<sup>22</sup>.

36. В последнее время международные учреждения стали больше учитывать ограничения, вытекающие из стратегий, основанных главным образом на формализации городских земельных рынков, и признают наличие разнообразных инструментов правового обеспечения проживания<sup>23</sup>. Вместе с тем данная тенденция характерна не для всех сфер практики и политики. Многие организации и правительства по-прежнему придерживаются концепции доминирования частной собственности со спорными результатами<sup>24</sup>.

## Е. "Континуум земельных прав"

37. В приведенных выше разделах подчеркивается наличие в области развития и жилищной политики некой напряженности, связанной с тем, что, с одной стороны, признается сложность и разнообразие форм владения жильем в мире, а с другой, идеальной моделью правового гарантирования проживания и социально-экономического развития считается одна единственная форма – официальное, зарегистрированное право собственности.

38. Такие противоречия характерны для модели, изначально предложенной ООН-Хабитат и Глобальной сетью по вопросам землепользования и применяемой с тех пор другими организациями<sup>25</sup>, которую именуют "континуум земельных прав". Поскольку континуум имеет целью показать весь спектр и разнообразие форм владения и пользования жильем, он отображается в виде линейного вектора в направлении слева (неофициальные земельные права) направо (официальные земельные права)<sup>26</sup>.

39. Эта линейная схема имеет несколько недостатков. Во-первых, помещение индивидуального права собственности в самый конец континуума (наиболее гарантированная и официальная форма владения и пользования жильем) можно интерпретировать как отражение доминирующей экономической и жилищной модели, о которой говорилось выше. Это может создавать впечатление, что зарегистрированное индивидуальное право собственности является идеальной формой или конечной целью, несмотря на то, что многие другие категории в других системах владения и пользования жильем обеспечивают столь же высокий уровень защищенности и легальности. В действительности, категории прав владения и пользования жильем отражают разнообразные социальные и экономические контексты, и поэтому нельзя говорить о зарегистрированном индивидуальном праве собственности как об идеальной или единственной гарантии проживания и экономического развития. Скорее, его следует рассматривать как один из возможных вариантов.

<sup>22</sup> See Geoffrey Payne, "Urban land tenure policy options: titles or rights?", *Habitat International*, vol. 25, No. 3. See also International Union of Tenants, "Affordable rental housing for the young: facts and news", available from [www.iut.nu/HabitatDay/2011/FactsNews\\_Daniela.pdf](http://www.iut.nu/HabitatDay/2011/FactsNews_Daniela.pdf).

<sup>23</sup> See, for example, Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal, eds., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* (World Bank, 2006), pp. 30-31.

<sup>24</sup> See, for example, A/HRC/22/46/Add.2.

<sup>25</sup> See, for example, German Agency for International Cooperation, "Securing land rights", briefing note (2011).

<sup>26</sup> UN-Habitat and Global Land Tool Network, *Secure Land Rights for All* (2008), p. 8.

40. Кроме того, если подходить к данному вопросу с позиций официальных и неофициальных прав, то схема континуума отражает бинарное мышление, характерное для международной политики в области развития. Как правило, в вопросах владения и пользования землей и прав собственности присутствует некий дуализм: с одной стороны, они обсуждаются с точки зрения закона, с другой, – с точки зрения обычая<sup>27</sup>. Другая форма двойственности выражается в различии между законными или официальными и незаконными или неофициальными формами владения жильем, при этом первая категория включает официально подтвержденные и зарегистрированные права на недвижимость, а последняя (все остальные формы владения) – не предусмотренные законом права.

41. Как уже говорилось выше, категории прав владения и пользования жильем зачастую являются частично официальными, признанными или законными, что приводит к появлению различных оттенков и сочетаний законности, официальности и незаконности. Степень защищенности проживания, предусмотренная каждой из категорий прав владения и пользования жильем, не всегда соответствует формальному или законному толкованию данной модели; она, скорее, зависит от социально-экономического и политического контекстов.

42. Все большее значение приобретает признание разнообразия и многоплановости существующих методов. В недавней публикации ООН-Хабитат и Глобальной сети по вопросам землепользования говорится, что схематичное изображение континуума отражает широкий спектр прав владения и пользования жильем "крайне упрощенным способом: в реальности права владения и пользования жильем не лежат на одной линии и могут пересекаться друг с другом. Владение и пользование жильем может принимать различные формы, и "зарегистрированное индивидуальное право собственности" (относящееся к категории официальных прав) должно рассматриваться не как предпочтительная или идеальная форма земельных прав, а как одна из приемлемых и легитимных форм"<sup>28</sup>.

43. Поэтому очевидно, что формы владения и пользования жильем должны выстраиваться с учетом их многопланового взаимодействия. При этом континуум следует рассматривать как развивающийся в направлении от незащищенности к защищенности проживания, а не от неофициальности к официальности.

### **III. Гарантии владения и пользования жильем в международном праве прав человека**

#### **A. Обзор соответствующих нормативных рамок**

44. Гарантии владения и пользования жильем признаются в международном праве прав человека в качестве ключевого компонента права на достаточное жилище. Специальный докладчик провела углубленный анализ различных источников международного права прав человека и в особенности авторитетных руководящих документов и комментариев, принятых механизмами Организации

<sup>27</sup> See, for example, World Resources Institute, in collaboration with the United Nations Development Programme et al., *World Resources Report: The Wealth of the Poor—Managing Ecosystems to Fight Poverty* (2005), pp. 60-61.

<sup>28</sup> ООН-Хабитат и Глобальная сеть по вопросам землепользования, *Handling Land: Innovative Tools for Land Governance and Secure Tenure* (2012), p. 12.

Объединенных Наций, с тем чтобы определить обязанности государств в отношении правового обеспечения проживания.

45. Для лучшего понимания международного права прав человека и содействия выявлению возможных пробелов и проблем был проведен анализ регионального и национального прецедентного права, глобальных рамок управления в отношении прав владения землей и населенных пунктов, а также отдельных национальных конституционных и законодательных актов.

46. Самым непосредственным и всесторонним образом вопрос о правовом обеспечении проживания рассматривается в комментариях и замечаниях Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Другие правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, а также их региональные и национальные партнеры уделяют чрезмерное внимание вопросу о предоставлении компенсаций пострадавшим от насильственных выселений и крайне ограниченное – другим элементам правового обеспечения проживания.

## **В. Обязательство предоставлять правовое обеспечение проживания**

47. В замечании общего порядка № 4 (1991 год) о праве на достаточное жилище Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определил "правовое обеспечение проживания" в качестве одного из семи элементов права на достаточное жилище (пункт 8 а)). Комитет подчеркнул, что "независимо от вида проживания все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Следовательно, государства-участники должны принять срочные меры, направленные на предоставление правового обеспечения проживания тем лицам и домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными лицами и группами" (там же).

48. Из этого замечания и авторитетного мнения Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и других правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций следует, что правовое обеспечение проживания должно быть "легальным" или защищенным законом. Систематически даются ссылки на обеспечение "достаточного жилища с правовыми гарантиями проживания" и важность принятия соответствующих законов и подзаконных актов<sup>29</sup>.

49. Обязанность предоставлять правовые гарантии проживания распространяется на всех лиц независимо от вида проживания. В этой связи возникает вопрос о том, каковы конкретные обязательства государств в соответствии с этой общей нормой. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает, что государства должны принимать срочные меры, направленные на правовое обеспечение проживания (см. пункт 47 выше). Из этой формулировки следует прямая обязанность обеспечивать всем лицам хотя бы минимальную степень гарантирования проживания (защиту от насильственных выселений).

50. Государствам также рекомендуется предоставлять правовое обеспечение проживания тем лицам, у которых оно отсутствует. Это, как представляется,

<sup>29</sup> См., например, заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по Тринидаду и Тобаго (E/C.12/1/ADD.80), пункт 51; Украине (E/C.12/UKR/CO/5), пункт 47; и Сербии и Черногории (E/C.12/1/ADD.108), пункт 57.

подразумевает, что государства должны в первую очередь уделять внимание наиболее уязвимым и необеспеченным категориям населения. Изучение авторитетных руководящих документов механизмов Организации Объединенных Наций подтверждает, что государства обязаны предоставлять правовые гарантии проживания в первую очередь беднейшим и маргинальным категориям населения, в частности группам с низкими доходами, неофициальным поселенцам и представителям меньшинств<sup>30</sup>.

51. Национальное и региональное прецедентное право содержит аналогичные руководящие принципы. Например, Верховный суд Индии рекомендовал государству предоставлять правовые гарантии проживания таким маргинальным группам населения, как бродяги, а Конституционный суд Южной Африки и Европейский суд по правам человека рассматривали вопрос правового обеспечения проживания и защиты от выселений представителей городской бедноты и обитателей неофициальных поселений<sup>31</sup>.

52. Вопросы, обсуждаемые выше, так же как и другие, затронутые в подразделах С и D настоящей главы, могут рассматриваться в контексте целого ряда ситуаций, лиц и групп. Одна из таких групп – жители неофициальных поселений. Существующие в настоящее время руководящие положения главным образом касаются защиты от принудительных выселений. В более широком смысле речь идет о том, какие меры нужно принимать государствам для обеспечения того, чтобы все жители неофициальных поселений пользовались правовыми гарантиями проживания независимо от их статуса в соответствии с национальным законодательством. Какие минимальные и постепенно реализуемые меры должны принимать государства? Обязаны ли они законодательно признавать такие поселения, и если да, каковы последствия этого признания для правового обеспечения проживания? Должно ли международное право прав человека ограничивать такие поселения в зависимости от того, на какой земле они расположены – государственной или на частной (этому зачастую придается главное значение в национальном законодательстве<sup>32</sup>)? И следует ли обеспечивать более высокий уровень защиты для давно существующих общин, с которыми власти смирились с течением времени<sup>33</sup>?

<sup>30</sup> См., например, заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по Никарагуа (E/C.12/NIC/CO/4), пункт 25; Доминиканской Республике (E/C.12/DOM/CO/3), пункт 27; Филиппинам (E/C.12/PHL/CO/4), пункт 29; Украине (E/C.12/UKR/CO/5), пункты 47–48; бывшей югославской Республике Македония (E/C.12/MKD/CO/1), пункты 41–44; и Сербии и Черногории (E/C.12/1/ADD.108), пункт 57.

<sup>31</sup> See Kate Tissington, *A Resource Guide to Housing in South Africa 1994–2010: Legislation, Policy, Programmes and Practice* (Socio-economic Rights Institute of South Africa, 2011); и Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), *Йорданова и др. против Болгарии*, жалоба № 25446/06, решение, принятое 3 апреля 2012 года.

<sup>32</sup> Этот вопрос следует рассматривать с учетом того факта, что в условиях защиты национальным законодательством частной собственности проникнуть на частную территорию довольно сложно.

<sup>33</sup> ЕСПЧ признал, что в таких случаях на государства возложены более строгие обязательства по защите (*Йорданова и др. против Болгарии*, пункт 121). Аналогичное обоснование содержится в Соображениях Комитета по правам человека по сообщению № 2073/2011, *Найденова и др. против Болгарии*, принятых 30 октября 2012 года, пункты 14.6–14.7.

### С. Защита от насильственных выселений

53. Как отмечалось выше, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Комиссия по правам человека в своей резолюции 1993/77 (пункт 3) также рекомендовала государствам предоставлять правовые гарантии проживания всем лицам, которым в настоящее время угрожает принудительное выселение.

54. Принудительное выселение, несомненно, является грубым нарушением широкого спектра признанных на международном уровне прав человека<sup>34</sup>. Поэтому обеспечение защиты от таких нарушений является ключевой функцией в рамках правового обеспечения проживания. Вопрос о принудительных выселениях подробно рассматривался правозащитными механизмами и судами на всех уровнях. Имеются обширные руководящие положения в отношении запрета принудительных выселений и строгие процессуальные гарантии, обязательные к соблюдению при осуществлении выселений, включая конструктивные консультации с затрагиваемыми общинами<sup>35</sup>.

55. Законодательство о запрещении принудительных выселений считается важным элементом системы защиты. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, такое законодательство должно предусматривать меры, которые а) обеспечивают наивысший возможный уровень правовой защищенности проживания жителям домов и земельных участков, б) соответствуют положениям Пакта и с) разработаны в целях регулирования обстоятельств, которые могут сопровождать принудительные выселения<sup>36</sup>. Некоторые страны приняли законодательство, направленное на предотвращение принудительных выселений<sup>37</sup>.

56. Остаются открытыми вопросы относительно того, какие меры следует принимать для "обеспечения наивысшей степени защищенности проживания" лицам, занимающим дома и земельные участки. Непонятно, что можно считать наивысшей степенью защищенности проживания и каким образом это определяется с учетом разнообразия национальных условий. Например, следует ли использовать принципы целесообразности<sup>38</sup> и соразмерности для определения надлежащего уровня правового обеспечения проживания в данном контексте? Региональные и национальные механизмы и суды уделяют недостаточное внимание вопросу о степени защищенности проживания.

<sup>34</sup> Резолюции 1993/77 и 2004/28 Комиссии по правам человека.

<sup>35</sup> См., например, замечание общего порядка № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (1997 год); и Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение I). См. также практику Конституционного суда Южной Африки, Tissington, *A Resource Guide*.

<sup>36</sup> Замечание общего порядка № 7, пункт 9.

<sup>37</sup> См., например, Закон о предотвращении незаконных выселений и противозаконного захвата земель 1998 года (Южная Африка) и Закон о развитии городов и жилищном строительстве 1992 года (Филиппины).

<sup>38</sup> Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, статья 8, пункт 4.

57. Также нерешенными остаются вопросы, касающиеся точных обстоятельств, при которых возможны принудительные выселения, и необходимости их ограничения. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и как подтверждается в основных принципах и руководящих указаниях, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития, выселения могут быть оправданы только при "самых исключительных обстоятельствах"<sup>39</sup>. Для прояснения того, что следует понимать под "самыми исключительными обстоятельствами", можно обратиться к практике национальных и региональных органов, накопленной со времени возникновения такой формулировки. Для лучшего понимания этой формулировки, а также для определения "общественных интересов", которые часто используются для оправдания выселений, было бы целесообразно обратиться, например, к практике судов Южной Африки по вопросу о "справедливости и законности" и практике Европейского суда в отношении соразмерности<sup>40</sup>.

#### **D. Признание и защита различных форм проживания**

58. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что проживание "может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жилье, кооперативное жилье, собственное жилье, жилье, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальное жилье, включая захват земли или имущества"<sup>41</sup>. Таким образом, Комитет признает разнообразие форм владения и пользования жильем в мире.

59. В том же духе Управляющий совет ООН-Хабитат в своей резолюции 23/17 призвал правительства и партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат содействовать надежности прав землевладения для всех слоев общества путем признания и уважения плюрализма систем прав землевладения (пункт 7 b))<sup>42</sup>. Аналогичным образом в Добровольных руководящих принципах ответственного управления владением и использованием земельными, лесными и рыбными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности<sup>43</sup> государствам рекомендуется "признавать и уважать всех законных обладателей прав владения и пользования, как и их права. Им следует принимать разумные меры для определения, учета и признания законных обладателей прав владения и пользования, как и их прав, будь то официально зафиксированные права или нет" (пункт 3). Специальный докладчик отмечает, что вопрос о том, кто может быть отнесен к категории "законных" обладателей прав, должен решаться в соответствии с международным правом прав человека.

60. Каковы обязательства государства в отношении обеспечения равной степени защиты всех форм проживания, признанных законными в соответствии с международным правом прав человека, ввиду наличия различных форм проживания, а также с учетом того факта, что государства должны предоставлять правовое обеспечение проживания всем лицам независимо от вида проживания? Существующие руководящие положения не дают ответа на этот вопрос. Орга-

<sup>39</sup> Замечание общего порядка № 4, пункт 18. См. также замечание общего порядка № 7 и A/HRC/4/18, приложение I, пункт 7.

<sup>40</sup> Закон о предотвращении незаконных выселений (Южная Африка), ЕСПЧ, *Йорданова и др. против Болгарии*, пункты 120–134.

<sup>41</sup> Замечание общего порядка № 4, пункт 8 а).

<sup>42</sup> См. A/66/8.

<sup>43</sup> Утверждены Комитетом по всемирной продовольственной безопасности на тридцать восьмой (специальной) сессии 11 мая 2012 года.

низация Объединенных Наций и региональные правозащитные механизмы уделяют внимание далеко не всем формам проживания, а в основном частной собственности, общинному владению и пользованию жильем коренными народами, доступу женщин к земле, наследуемой собственностью, неофициальным формам владения (главным образом, в случаях, касающихся народности рома) и правам использования и найма (в странах, ранее входивших в состав Социалистической Федеративной Республики Югославии).

61. Другие формы проживания практически не обсуждаются. Дополнительного изучения требует, например, вопрос о других формах коллективного владения, помимо собственности коренных народов. Также не ясно, каковы обязательства государства в отношении аренды. Следует ли государствам принимать нормативные акты о защите прав арендаторов? Каким образом права арендаторов должны взаимодействовать с правами собственников жилья?<sup>44</sup> Каковы границы обеспечения прав арендаторов и прав других лиц, владеющих или пользующихся жильем?

## **Е. Отсутствие дискриминации и правовое обеспечение проживания**

62. Международные правозащитные механизмы уделяют внимание положению в области владения жильем отдельных групп и лиц, в частности народности рома и женщин, но недостаточно занимаются правами других групп<sup>45</sup>. Например, комментарии в отношении ситуации внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) касаются лишь некоторых вопросов (главным образом, восстановления жилья и собственности) и стран<sup>46</sup> и поэтому требуют дополнительного внимания. К другим группам, потребности в области обеспечения проживания которых должны быть дополнительно изучены, относятся просители убежища и мигранты.

63. Хотя обеспечение недискриминации актуально для всех групп населения и лиц и все признаки дискриминации потенциально касаются правового обеспечения проживания, Специальный докладчик уделяет основное внимание вопросам недискриминации на основании таких признаков, как имущественное положение, место проживания и социально-экономический статус, которые реже обсуждаются в контексте прав человека.

64. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что дискриминация на основании имущественного положения запрещена Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Имущественное положение включает в себя недвижимую собственность (на-

<sup>44</sup> See, for example, Constitutional Court of South Africa, *Maphango and others v. Aengus Lifestyle Properties*, case CCT 57/11, [2012] ZACC 2, decision adopted on 13 March 2012.

<sup>45</sup> В связи с рома см. заключительные замечания, ссылка на которые дана в сноске 30. По вопросу о женщинах см., например, заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по Кот-д'Ивуару (CEDAW/C/CIV/CO/1-3), пункт 42; Непалу (CEDAW/C/NPL/CO/4-5), пункты 11, 15–16, 43–44; Зимбабве (CEDAW/C/ZMB/CO/5-6), paras. 35–38; и Эфиопии (CEDAW/C/ETH/CO/6–7), пункты 36–37, 40–41.

<sup>46</sup> См., например, заключительные замечания договорных органов Организации Объединенных Наций по Боснии и Герцеговине (E/C.12/BIH/CO/1) и Хорватии (CERD/C/HRV/CO/8 и CCPR/C/HRV/CO/2); а также A/HRC/16/43/Add.1. См. также принципы, касающиеся восстановления жилья и собственности беженцев и перемещенных лиц (E/CN.4/Sub.2/2005/17, приложение).

пример, собственность на землю или владение землей) или ее отсутствие. Комитет далее пояснил, что такие закрепленные в Пакте права, как доступ к службам водоснабжения и защита от принудительных выселений, не должны ставиться в зависимость от положения соответствующего лица, связанного с собственностью на землю, – например, от проживания в неофициальном поселении<sup>47</sup>. Кроме того, Комитет отметил, что государствам-участникам следует уделять должное первоочередное и особое внимание тем слоям общества, которые в настоящее время проживают в неблагоприятных условиях<sup>48</sup>.

65. Изучение национального законодательства и прецедентов позволяет сделать вывод о том, что различные формы правового обеспечения проживания обуславливают различную степень защищенности и что различия зачастую основаны на имущественных интересах, присущих каждому типу проживания, а также на социально-экономическом положении. Например, лица, проживающие в неофициальных поселениях, пользуются минимальной защитой от выселений, а лица, обладающие индивидуальным правом собственности на жилище, подтвержденным соответствующими документами, могут рассчитывать на гораздо более высокую степень правовой защиты. Более того, как показывает закон Соединенных Штатов об экспроприации, даже в рамках общего режима правового обеспечения проживания лица с более низким экономическим статусом, как правило, пользуются на практике меньшей защитой<sup>49</sup>.

66. Вопрос о недискриминации на основании имущественного или социально-экономического положения никак нельзя назвать простым. Хотя Комитет по экономическим, социальным и культурным правам открыто запретил такую дискриминацию, конкретные формы борьбы именно с этими аспектами дискриминации неясны. Каким образом государства могут обеспечить, чтобы все члены общества, независимо от экономического положения или типа владения жильем, пользовались правовыми гарантиями проживания без дискриминации и на основании равной защиты закона? Ответ на этот вопрос особенно важен для жителей неофициальных поселений.

## **Е. Общие замечания**

67. Изложенный выше анализ позволяет сделать вывод о том, что ряд вопросов нуждается в дополнительном прояснении в рамках международного права прав человека. Договорные органы, прежде всего Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, играют особенно важную роль в разработке более четкого и всеобъемлющего руководства по вопросу о правовом обеспечении проживания. Национальные суды, опираясь на наиболее важные судебные решения, могли бы создать дополнительное средство разъяснения аспектов правового обеспечения проживания, не ограничиваясь предотвращением принудительных выселений или предоставлением компенсаций за них.

<sup>47</sup> Замечание общего порядка № 20 (2009 год) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав, пункты 25 и 34. См. также замечание общего порядка № 15 (2003 год) о праве на воду и замечание общего порядка № 4, пункт 11.

<sup>48</sup> Замечание общего порядка № 4, пункт 11.

<sup>49</sup> Верховный суд Соединенных Штатов Америки постановил, что отчуждение бюджетного, находящегося в собственности жилья для передачи частным девелоперским компаниям отвечает общественным интересам, так как такое строительство создает рабочие места и увеличивает налоговые поступления от недвижимости. *Kelo et al. v. City of New London et al.*, постановление принято 23 июня 2005 года.

68. На более фундаментальном уровне указанные выше вопросы могут потребовать более заметного сдвига, а именно перехода от увязывания правового обеспечения проживания с режимом прав собственности к его полной интеграции в правозащитные рамки. Непосредственное отношение к этому имеет необходимость защищать право на достаточное жилище в случае возникновения коллизий с правом собственности. Например, в связи с делом *Modder East Squatters and Another v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd*, в котором речь шла о неофициальном поселении на частной земле, Верховный суд Южной Африки вынес постановление, обязавшее органы государственной власти компенсировать владельцу земли все расходы, связанные с существованием неофициального поселения, до тех пор, пока жители этого поселения не будут обеспечены другим участком земли, и тем самым были признаны права общины на достаточное жилище и на защиту от незаконного выселения<sup>50</sup>. Дело *Modderklip* является свидетельством того, как индивидуальные права собственности могут вступать в коллизию с правами других лиц на проживание, а не укреплять их. Кроме того, на примере этого дела видно, каким образом такой конфликт может быть урегулирован. Подобные противоречия возникают также между правами собственников жилья и арендаторов<sup>51</sup>.

69. Наконец, несмотря на то, что для всестороннего изучения всех аспектов "правового обеспечения проживания", как признается в контексте международного права прав человека, еще предстоит эффективно решить ряд проблем, Специальный докладчик подчеркивает, что под правовыми гарантиями проживания следует понимать как минимум следующее: а) защиту закона от принудительных выселений, преследования и других угроз; б) признание государственными органами и частными лицами права проживать в безопасном месте в условиях мира и достоинства; такое признание предполагает получение поддержки от властей и наличие всех общественных услуг и равный доступ к ним; в) возможность защиты в судебном порядке, т.е. возможность обращения в суд в случае нарушения права владения и пользования жильем; для обеспечения эффективности этого критерия может потребоваться юридическая помощь в плане содействия доступу к эффективным средствам правовой защиты; и d) любой другой аспект, необходимый для пользования другими компонентами права на достаточное жилище на равном основании с другими.

#### IV. Некоторые проблемы и пути их решения

70. В дополнение к пробелам в существующих руководствах по правам человека Специальный докладчик отмечает ряд проблем на функциональном уровне и в области политики в некоторых сферах, имеющих отношение к правовому обеспечению проживания. В данном разделе она рассматривает некоторые проблемы, требующие дополнительного изучения.

<sup>50</sup> См. Верховный апелляционный суд Южной Африки, *Modder East Squatters and Another v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd, President of the Republic of South Africa and Others v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd*, case Nos. 187/03 and 213/03, постановление от 27 мая 2004 года; подтвержденное Конституционным судом Южной Африки, *The President of the Republic of South Africa and Another v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd*, case No. CCT20/04, judgement of 13 May 2005.

<sup>51</sup> См., например, *Mapango and others v. Aengus Lifestyle Properties*.

## A. Управление земельными ресурсами и политико-экономические аспекты землевладения

71. По существу отсутствие правового обеспечения проживания – это вопрос политической экономии: существующая в обществе иерархия оказывает большое воздействие на законы, институты и процессы принятия решений в отношении владения и пользования жильем и землей. Поэтому растет понимание того, что управление земельными ресурсами и городское планирование нельзя рассматривать как чисто технические вопросы. Здесь возможны манипуляции в угоду частным интересам и с серьезной угрозой отчуждения и дискриминации<sup>52</sup>. Это особенно проблематично в том случае, когда принцип верховенства права не соблюдается или не распространяется на беднейшие и наиболее уязвимые слои населения.

72. В области управления земельными ресурсами и политической экономии землевладения возникает несколько важных вопросов. Кому выгоден статус-кво и кто от него проигрывает? Кто определяет программу реформы системы управления и распоряжения земельными ресурсами? Как распределяются выгоды, связанные с реформой<sup>53</sup>? Эти вопросы нельзя игнорировать, особенно в контексте растущей заинтересованности в земельных ресурсах и правового плюрализма<sup>54</sup>.

73. Повышенный глобальный спрос на землю предполагает рост потребности в земельной политике, которая гарантировала бы жилищные права и равный доступ к земельным ресурсам. Усилия по правовому обеспечению проживания должны идти рука об руку с улучшением общей системы управления земельными ресурсами и защиты прав человека. Именно эта идея лежит в основе добровольных руководящих принципов пользования земельными ресурсами, о которых шла речь выше<sup>55</sup>. Существует и другое руководство, касающееся управления сельскохозяйственными инвестициями<sup>56</sup>. Однако подобные гарантии в отношении инвестиций в городское и жилищное строительство отсутствуют.

74. И хотя основную ответственность за обеспечение того, чтобы в земельной и жилищной политике учитывалось право на достаточное жилище, несут центральные и местные органы власти, агентства по развитию и гуманитарные организации также играют важную роль. Агентства должны проявлять осмотрительность, чтобы избежать непреднамеренной причастности к нарушениям прав человека. Кроме того, городские застройщики, инвесторы и национальные и международные финансовые учреждения, с одной стороны, могут содействовать инклюзивному городскому строительству, а с другой – оказывать негатив-

<sup>52</sup> See The Inspection Panel, “Investigation Report–Cambodia: Land Management and Administration Project (Credit No. 3650 – KH)” (2010); A/HRC/22/46/Add.2.

<sup>53</sup> David Palmer, Szilard Fricska and Babette Wehrmann, “Towards improved land governance”, Land Tenure Working Paper 11 (FAO and UN-Habitat, 2009), p. 2.

<sup>54</sup> See Deininger et al., *Interest in Farmland* (note 5 above) and D. Adler and S. So, “Toward equity in development when the law is not the law: reflections on legal pluralism in practice”, in Brian Tamanaha, Caroline Sage and Michael Woolcock, eds., *Legal Pluralism and Development* (2012).

<sup>55</sup> See also Klaus Deininger, Harris Selod and Anthony Burns, *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector* (World Bank, 2012).

<sup>56</sup> See, for example, FAO, International Fund for Agricultural Development, United Nations Conference on Trade and Development and World Bank Group, “Principles for responsible agricultural investments that respect rights, livelihood and resources” (2010).

ное воздействие на права городской бедноты и других групп населения и непреднамеренно участвовать в принудительных выселениях и захвате земель. Последствия их деятельности для правового обеспечения проживания следует оценивать на основании Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (A/HRC/17/31, приложение).

## **В. Управление и распоряжение земельными ресурсами**

75. Управление и распоряжение земельными ресурсами может оказывать огромное позитивное воздействие на разрешение земельных споров и укрепление правовых гарантий проживания. Вместе с тем в распространенных сегодня проектах в области управления и распоряжения земельными ресурсами, в которых основное внимание уделяется предоставлению права собственности пользователям или владельцам участков, не являющихся предметом спора, зачастую не учитываются все формы проживания и не защищаются права наиболее уязвимых групп населения. Это особенно актуально для городов, где часто при осуществлении таких программ беднейшие слои населения вообще не принимаются в расчет или подвергаются косвенной дискриминации<sup>57</sup>. ВПЛ могут также выпадать из сферы охвата программ управления земельными ресурсами<sup>58</sup>.

76. Предоставление права собственности – это не просто вопрос формализации существующей модели владения. Очень часто объявление программ присвоения прав собственности влечет за собой возникновение коллидирующих притязаний на право владения<sup>59</sup>. Кроме того, возникает проблема, связанная с тем, что дела об определении прав собственности на оспариваемые участки земли влекут за собой принятие политически неоднозначных решений о предоставлении прав и поэтому их рассмотрение может затягиваться на длительные сроки, как часто и происходит в ситуациях с неофициальными поселениями<sup>60</sup>.

77. Если рассуждать на более общем уровне, маловероятно, чтобы предоставление права собственности на землю могло в достаточные сроки удовлетворить глобальную потребность в более высоком уровне правового обеспечения проживания. Во многих странах процесс вынесения решения и регистрации индивидуального права собственности на землю в нынешних условиях может занять как минимум целое столетие.

## **С. Роль государственных земель**

78. При строительстве жилья для бедных слоев населения по-прежнему отводятся главным образом государственные земли, хотя и здесь могут возникать препятствия для использования государственных земель. Например, неэффективное управление земельными ресурсами, коррупция в земельных органах

<sup>57</sup> See, for example, Bridges Across Borders Southeast Asia et al., *Untitled: Tenure Insecurity and Inequality in the Cambodian Land Sector* (2009).

<sup>58</sup> В Кот-д'Ивуаре в соответствии с законодательством о праве собственности на землю внутренне перемещенным лицам сложно требовать признания их прав. См. Центр мониторинга за внутренним перемещением, *Whose Land is This? Land Disputes and Forced Displacement in the Western Forest Area of Côte d'Ivoire* (2009).

<sup>59</sup> See Buckley and Kalarickal, *Thirty Years* (note 23 above), p. 29.

<sup>60</sup> See Adler and So, "Land governance"

и прочная взаимосвязь между статусом проживания и стоимостью земли порождают семейственность, взяточничество, кумовство и доминирование рыночных интересов при распределении государственных земель.

79. Правовой дуализм и неопределенность в отношении понятий "общественная собственность" и "государственная собственность", характерные, например, для франкоязычных стран Африки, размывают границы между отчуждаемой и неотчуждаемой землей в интересах государственных субъектов, занимающихся распределением земель. Отсутствие демаркации государственных земель также открывает возможности для злоупотреблений<sup>61</sup>.

80. Правовые режимы, регламентирующие использование государственной земли, сильно различаются с точки зрения их гибкости и способности правового обеспечения проживания. Во многих странах государственные органы могут выдавать временные и зависящие от определенных условий разрешения поселиться на государственных землях, например "временные лицензии" в Нигерии или "разрешения на проживание" во франкоязычных африканских странах<sup>62</sup>. Права и уровень защищенности, предлагаемые такими лицензиями, сильно различаются. Предоставление государственных земель во временное пользование в контексте нехватки урбанизированных земель и жилья обеспечивает жильем с определенным уровнем правовых гарантий лиц, которые проживают на этой земле. Вместе с тем в случае отсутствия альтернативного гарантированного жилья они могут иметь негативные последствия, учитывая реальную угрозу выселений с предоставлением недостаточной компенсации или вообще без нее и в крайне сжатые сроки<sup>63</sup>. Вопрос заключается в том, как управлять земельными ресурсами таким образом, чтобы лица, обладающие временными правами, были защищены от выселений и нарушений и в долгосрочной перспективе могли бы пользоваться большей степенью правовой обеспеченности проживания.

81. С другой стороны, такие временные разрешения могут быть первым шагом на пути к укреплению гарантий проживания<sup>64</sup>. Например, в Бразилии власти могут признавать факт проживания лиц или общин на государственной земле в течение как минимум пяти лет путем предоставления им бессрочных арендных прав на пользование и проживание, хотя эти права и не обеспечивают абсолютной защиты, что подтверждается недавними случаями выселения общин, имеющих такие разрешения<sup>65</sup>.

## D. Городское планирование

82. Политика, законодательство и правовое регулирование в области городского планирования может иметь прямые последствия для укрепления правовых гарантий проживания или, напротив, для их ослабления. Градостроительные нормы, в которых часто не учитываются культурные особенности и которые основаны исключительно на жилищных продуктах, предлагаемых высшим классам доминирующих групп, в сочетании с жестким и затратным регулированием развития земельных и жилищных ресурсов зачастую не в состоянии удовлетворить потребности беднейших и маргинальных групп, лишают их возмож-

<sup>61</sup> См. например, Inspection Panel Cambodia, "Investigation report", p. xx.

<sup>62</sup> A/HRC/22/67, case NGA 2/2012, Government response No. 397/2012.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Например, сертификат комфортности в Тринидаде и Тобаго.

<sup>65</sup> See the City Statute (Federal Law No. 10.257/2001); Provisional Measure No. 2220 (2001); A/HRC/22/67, case BRA 14/2012.

ности оформить свои права и фактически делают их и их жилище нелегитимными.

83. Несоблюдение законов планирования становится типичным оправданием выселений давно сформировавшихся общин, часто меньшинств и неофициальных поселенцев. Именно так дело обстоит в Израиле, где отказ в выдаче разрешений на строительство часто ведет к незаконной застройке и в некоторых случаях к вынесению судами постановлений о выселении и сносе жилья в нарушение прав меньшинств<sup>66</sup>. В Турции в результате реализации проекта восстановления городской инфраструктуры в рамках закона о защите и реконструкции зданий, имеющих историческую и культурную ценность, было разрушено историческое поселение рома, а его жители – выселены<sup>67</sup>.

84. Внимания также заслуживает отсутствие последовательности и согласованности во всем многообразии законов и нормативных актов, касающихся правовых гарантий проживания в городских районах, что приводит к юридической неопределенности, невыполнению ключевых положений и даже к таким нежелательным последствиям, как выселения<sup>68</sup>. Предусмотренное законодательством право на владение вопреки притязаниям другого лица также может ограничиваться или нарушаться в процессе осуществления этого закона или принятых на его основании подзаконных актов<sup>69</sup>. Кроме того, даже в том случае, когда градостроительное законодательство предусматривает легализацию неофициальных поселений, сохраняются вопросы в отношении устойчивости роста цен на землю и доступности услуг<sup>70</sup>.

85. Существуют инновационные градостроительные нормы, предусматривающие правовое обеспечение проживания самых маргинальных групп населения<sup>71</sup>. В качестве весьма наглядного примера следует отметить бразильские "специальные зоны, имеющие особую социальную значимость" (СЗСЗ)<sup>72</sup>. СЗСЗ – это инструмент планирования, основанный на конституционном признании социальной функции собственности<sup>73</sup>, регулирующий владение и пользование государственной или частной собственностью в целях предоставления социального жилья. Этот инструмент используется для признания существующих неофициальных поселений, а также для выделения свободных городских территорий под строительство социального жилья.

86. В качестве другого позитивного примера можно назвать нормативные положения об "интеграционном районировании", в соответствии с которыми лю-

<sup>66</sup> A/HRC/22/46/Add.1, para. 24.

<sup>67</sup> A/HRC/10/7/Add.1, paras. 86–87. See also A/HRC/22/46/Add.2, paras. 39–40.

<sup>68</sup> See NALAS, *Challenges of Regularization of Informal Settlements in South East Europe: Overview of the Relevant Urban Planning and Legalization Laws and Practice* (2011).

<sup>69</sup> Например, в Болгарии мораторий на владение государственной землей вопреки притязаниям других лиц лишает представителей народа рома возможности легализовать свое жилище (A/HRC/19/56/Add.2 and Corr.1, para. 88); в Камбодже выселению подвергаются городские бедняки, имеющие права владения в соответствии с Законом о земле (see *Bridges Across Borders Southeast Asia, Untitled*); в Бразилии отмечаются случаи отчуждения земель с выплатой общинам недостаточной компенсации (A/HRC/22/67, case BRA 14/2012).

<sup>70</sup> Edesio Fernandes, "Informal settlements: What can South Africa learn from the Brazilian experience?", *Transformer*, vol. 18, No. 2, p. 30.

<sup>71</sup> See, for example, UN-Habitat, *Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities*. However, such initiatives are scarce.

<sup>72</sup> Федеральный закон № 10.257/2001 (City Statute).

<sup>73</sup> Конституция Бразилии, ст. 5 (23).

бые проекты строительства новых районов должны предусматривать "смешанные типы жилья", включая минимальную процентную долю социального жилья. Такие инициативы реализуются в нескольких городах Канады и Соединенных Штатов Америки, а также предусмотрены градостроительным законодательством Колумбии, Франции и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии<sup>74</sup>.

87. Наконец, для любого процесса планирования важна роль политики в области планирования и соответствующих институтов в поддержке инициатив общин городской бедноты и общинного благоустройства<sup>75</sup>. Во многих странах ассоциациям городской бедноты удается получить доступ к гарантированному жилищу и земле. Вместе с тем общинные инициативы без четкой поддержки со стороны правительства могут ограничиваться самыми непритязательными объектами (например, недорогие участки земли), и даже при наличии поддержки общинам могут угрожать выселения.

## **Е. Признание и регистрация разнообразных форм владения и пользования жильем и соответствующих прав**

88. Как говорилось в разделе II, участники процесса развития и правительства постепенно переходят к более гибким и комплексным способам регистрации и признания форм проживания и соответствующих прав<sup>76</sup>. В этой связи разрабатываются и применяются соответствующие инструменты и подходы. Часто они основываются на существующей практике и правах<sup>77</sup> и предполагают участие общин (например, основанная на широком участии топографическая съемка)<sup>78</sup>. Кроме того, существуют юридические механизмы признания или легализации прав владения и пользования жильем, такие как право собственности вопреки притязаниям на владение других лиц в системах общего права или аналогичная концепция "usucapiao" в Бразилии<sup>79</sup>.

89. Нерешенными остаются вопросы относительно минимальных условий, которым должны соответствовать указанные подходы для обеспечения правовой защищенности проживания, видов институциональных мероприятий, необходимых для их осуществления, и того, могут ли одни и те же подходы применяться в различных контекстах и масштабах. Это особенно актуально для таких форм проживания, которым уделяется меньше внимания в исследовательской

<sup>74</sup> See N. Calavita and A. Mallach, *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture* (Lincoln Institute of Land Policy, 2010); Maldonado Copello and María Mercedes, "Revisitar las tensiones en el proceso de aplicación de la Ley 388 de 1997", *Fórum de direito urbano e ambiental*, vol. 9, No. 54.

<sup>75</sup> See, for example, the Déclaration d'engagement solidaire de Casablanca (Morocco, 2004).

<sup>76</sup> См. пункт 59 выше.

<sup>77</sup> See Global Land Tool Network ([www.gltl.net/index.php/home](http://www.gltl.net/index.php/home)); Payne, "Urban land" (note 22 above); and Urban LandMark, *Incrementally Securing Tenure: An Approach for Informal Settlement Upgrading in South Africa* (2010).

<sup>78</sup> See UN-Habitat, *Count me in: Surveying for Tenure Security and Urban Land Management* (2010).

<sup>79</sup> Ст. 183 Конституции Бразилии. См. также Закон о государственных землях (State Lands (Regularisation of Tenure) Act) No. 25 of 1998 (Тринидад и Тобаго) и *Urban Poverty and Habitat Precariousness in the Caribbean* (United Nations publication, Sales No. S.04.II.G.43).

работе, в политике и на практике, в частности для общинных земельных фондов, моделей коллективного проживания и кооперативной собственности<sup>80</sup>.

90. По-новому следует взглянуть и на другие формы, доказавшие свою способность обеспечивать правовые гарантии проживания в прошлом, например, аренду жилья. Во многих странах, в частности в некоторых европейских государствах, количество арендуемого жилья, а вместе с ним и уровень защищенности проживания в нем сократились<sup>81</sup>. В других странах аренда по-прежнему представляет собой распространенную форму проживания<sup>82</sup>, а в некоторых – аренда жилья вновь обрела большое значение<sup>83</sup> или используется в целях борьбы с бездомностью<sup>84</sup>.

91. На более глобальном уровне сохраняется напряженность между предусмотренным международным правом прав человека обязательством предоставлять правовое обеспечение проживания в законодательном порядке и административным признанием де-факто<sup>85</sup>. Попутно возникает вопрос: может ли нигде не зарегистрированная форма проживания обеспечиваться правовыми гарантиями.

## **Е. Обеспечение проживания в период после конфликтов и стихийных бедствий**

92. Конфликты и стихийные бедствия обостряют незащищенность проживания для затрагиваемых ими групп населения, в частности для перемещенных лиц, и повышают риски принудительных выселений<sup>86</sup>. Переселение в результате конфликта или стихийного бедствия создает опасность принудительного выселения, конфискации имущества, захвата земель, незаконной или мошеннической продажи земли и жилья или незаконного заселения.

93. В период после конфликтов или стихийных бедствий существует реальная угроза усиления дискриминации по признаку статуса проживания, пола или других критериев, из-за чего может осложниться доступ к помощи, включая временное убежище и постоянное обеспеченное правовыми гарантиями жилье. Специальный докладчик подчеркнула, что собственникам жилья уделяется чрезмерно большое внимание и поэтому возникают трудности в отношении защиты и поддержки лиц, пользующихся другой формой проживания, например арендаторов жилья или лиц без официальных документов на землю или жилище. В контексте дискриминации в жилищной сфере также вызывает беспокойство равный доступ женщин к правовому обеспечению проживания (см. A/66/270).

<sup>80</sup> В Уругвае свыше 15 000 единиц жилья образовалось благодаря использованию кооперативной модели. Эта практика была скопирована другими странами Центральной и Южной Америки. См. Arévalo et al., *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina* (2012).

<sup>81</sup> В Соединенном Королевстве пожизненная аренда "Совета домовладельцев" сократилась до пяти лет (submission by Defend Council Housing UK, 12 November 2012).

<sup>82</sup> See Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez and Asa Johansson, "Housing markets and structural policies in OECD countries", Organization for Economic Co-operation and Development Economics Department Working Papers No. 836 (2011).

<sup>83</sup> See <http://habitarargentina.blogspot.mx/2012/11/grupo-de-alquileres-segunda-reunion.html>.

<sup>84</sup> See the Homelessness etc. (Scotland) Act 2003.

<sup>85</sup> See, for example, Urban LandMark, *Incrementally Securing Tenure*.

<sup>86</sup> Более подробную информацию по этому вопросу см. в A/HRC/16/42 и A/66/270.

94. Кроме того, меры по уменьшению опасности бедствий и законодательство по вопросам адаптации к изменению климата, а также такие мероприятия, как запланированные переселения<sup>87</sup>, картирование рисков, связанных со стихийными бедствиями, и выделение земельных участков под строительство жилья, могут использоваться для обхода гарантий от выселения или злонамеренно истолковываться в целях оправдания незаконных выселений<sup>88</sup>.

95. В последние годы был достигнут определенный прогресс, при этом некоторые гуманитарные организации стали непосредственно заниматься вопросами обеспечения прав владения и пользования жильем наиболее уязвимых категорий населения. Например, несколько агентств занимаются регистрацией прав на жилье и землю на ранних стадиях переселения; улучшением и легализацией поселений ВПЛ<sup>89</sup>; и поддержкой наиболее уязвимых лиц посредством предоставления им юридической помощи в вопросах, связанных с жильем, землей и другим имуществом в контексте как законов, так и обычаев<sup>90</sup>.

96. Гуманитарные организации, занимающиеся конфликтами и стихийными бедствиями, и правительства играют важную роль в обеспечении (или отсутствии такового) правовых гарантий проживания. Временные меры, реализуемые или поддерживаемые гуманитарными организациями, часто имеют долговременные последствия; задача заключается в том, чтобы обеспечить укрепление, а не ослабление этими мерами правовых гарантий проживания. Для обеспечения согласованного подхода также важна координация между гуманитарными организациями и организациями, занимающимися вопросами развития. Специальный докладчик представила рекомендации в этой связи в своем предыдущем докладе Генеральной Ассамблее (A/66/270). Она считает, что эти рекомендации, а также работа, проделанная отдельными агентствами<sup>91</sup>, могли бы послужить основой для разработки оперативного и стратегического руководства.

## V. Выводы и рекомендации

97. **Признание и защита правового обеспечения проживания – одна из наиболее сложных задач сегодняшнего мира, которая имеет решающее значение для предотвращения наиболее отвратительных форм выселений, перемещений и бездомности. Кроме того, правовое обеспечение проживания как ключевой элемент права на достаточное жилище необходимо для уважения человеческого достоинства и поддержания адекватного уровня проживания.**

<sup>87</sup> See the Cancun Adaptation Framework (FCCC/CP/2010/7/Add.1, para. 14 (f)).

<sup>88</sup> See A/HRC/21/49, p. 51; South Africa Constitutional Court, *Pheko and 777 Others v. Ekurhuleni Metropolitan Municipality*, case CCT 19/11, [2011] ZACC 34, judgement of 6 December 2011.

<sup>89</sup> See Filiep Decorte and Ombretta Tempra, “Improving living conditions in Bossaso, Somalia”, *Forced Migration Review*, No. 34 (2010).

<sup>90</sup> See, for example, Norwegian Refugee Council, *Housing, Land and Property Training Manual* (2011) and *Housing, Land and Property Handbook on Design and Implementation of Collaborative Dispute Resolution* (2011).

<sup>91</sup> Например, резолюция 31IC/11/R7 об укреплении нормативных рамок и устранении регулятивных барьеров в отношении уменьшения опасности стихийных бедствий, смягчения их последствий и восстановления, принятая на 31-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца.

98. Специальный докладчик подчеркнула сложный и многоплановый характер правового обеспечения проживания как на практике, так и в законодательном плане. Хотя правозащитные механизмы и национальные, региональные и международные суды в первую очередь уделяют внимание вопросу выселений, в политике и на практике в отношении землевладения используется совершенно противоположный подход с уделением основного внимания обеспечению проживания через программы оформления земли в собственность на основании предоставления имущественных прав. В последнее десятилетие произошли некоторые изменения в направлении разработки более гибких и всеобъемлющих подходов к признанию и защите различных форм проживания.

99. Не стоит умалять значения этой эволюции от узкого подхода, признающего исключительно право собственности, к еще несовершенному и недоработанному более широкому подходу, предполагающему признание различных форм проживания и прав. Не следует полагаться на имущественные права как наилучшее средство правового обеспечения проживания. Скорее, правовое обеспечение проживания должно быть четко прописано и закреплено в рамках международного права и выражаться в различных формах владения и пользования жильем.

100. Совершенно очевидно, что необходимо более конкретное и всеобъемлющее правозащитное руководство по вопросу о правовом обеспечении проживания, и это подтверждается консультациями с широким кругом участников. Как говорится в разделе III выше, существующие правовые и политические руководящие принципы несовершенно и немногочисленны. Нерешенными остаются многие вопросы, в частности касающиеся четких обязательств государства в отношении обеспечения гарантий проживания, объема и содержания правового обеспечения проживания в соответствии с международным правом прав человека. В этой связи следует, однако, подчеркнуть, что у людей есть право на гарантированное владение и пользование жильем как часть их права на достаточное жилище; необходимо только понять, каким образом это право может признаваться, защищаться и реализовываться.

101. Многое еще предстоит сделать для согласования законодательства и практики, так как эти сферы должны дополнять друг друга. Конечная цель заключается в том, чтобы обеспечить наличие и эффективность законодательства, а также практики и политики в отношении равного признания, регистрации и защиты всех форм проживания, которые являются легитимными в соответствии с международным правом, и равной защиты обладателей этих прав.

102. Специальный докладчик рассмотрела далеко не все области, в которых имеются проблемы, а также возможности истинного и всестороннего обеспечения проживания независимо от формы владения и без дискриминации. Существуют и другие. Специальный докладчик надеется продолжить дискуссию с широким кругом участников по вопросам, заслуживающим приоритетного внимания государств и международного сообщества, с тем чтобы сделать правовое обеспечение проживания реальностью для всех.