



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 December 2009
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тринадцатая 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, представленный в соответствии с резолюцией 6/27 Совета по правам человека, является ежегодным докладом Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте.

В своем докладе Специальный докладчик рассматривает воздействие крупных международных спортивных событий (мегасобытий) на осуществление права на достаточное жилище, в частности позитивные и негативные последствия организации Олимпийских игр и чемпионата мира по футболу. В докладе содержится обзор практики и процедур Международного олимпийского комитета и Международной федерации футбольных ассоциаций, которые касаются, в частности, их заявочного процесса и процедуры выборов городов и стран-организаторов. Кроме того, в нем дается некоторое представление о роли, которую играют спонсоры, и приводится ряд примеров положительной и негативной практики городов- и стран-организаторов.

В заключение Специальный докладчик настоятельно призывает государства выполнять свои правозащитные обязательства при организации таких мегасобытий и выносит ряд конкретных рекомендаций государствам, Международному олимпийскому комитету и Международной федерации футбольных ассоциаций.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Мегасобытия и их воздействие на преобразование городов.....	2–4	3
III. Мегасобытия и их воздействие на право на достаточное жилище.....	5–31	4
А. Позитивные последствия для жилищного сектора	7–14	5
В. Негативные последствия для жилищного сектора	15–29	7
С. Напряженность вокруг мегасобытий: мобилизация и переговоры..	30–31	12
IV. Международная система защиты прав человека и мегасобытия	32–35	13
А. Защита от принудительных выселений	32–33	13
В. Право на участие в процессе принятия решений и местные общины	34–35	14
V. Процедуры и правила проведения Олимпийских игр и чемпионата мира по футболу и их связь с правом на достаточное жилище	36–67	15
А. Олимпийское движение и право на достаточное жилище	38–41	15
В. ФИФА и право на достаточное жилище.....	42–44	16
С. Заявочный процесс и процедура отбора.....	45–57	17
D. Роль городов- и стран-кандидатов в заявочном процессе: позитивная и негативная практика	58–64	20
Е. Роль спонсоров, партнеров и других корпораций в мегасобытиях	65–67	22
VI. Выводы и рекомендации	68–92	22
А. Рекомендации государствам.....	69–81	23
В. Рекомендации Международному олимпийскому комитету и ФИФА.....	82–92	24

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 6/27 Совета по правам человека и является вторым ежегодным докладом, представляемым Совету со времени вступления в должность, 1 апреля 2008 года, нынешнего Специального докладчика Ракель Рольник¹. Он посвящен вопросу о воздействии спортивных мегасобытий на осуществление права на достаточное жилище. В его первой части Специальный докладчик рассматривает позитивные и негативные последствия Олимпийских игр и чемпионата мира по футболу для городов- и стран-организаторов с точки зрения права на достаточное жилище. В его второй части она описывает соответствующую международную систему прав человека и связанные с нею обязательства. В третьей части доклада содержится обзор процедур и правил проведения этих мероприятий в увязке с правом на жилище. В заключительной части Специальный докладчик выносит ряд предварительных рекомендаций в отношении защиты права на достаточное жилище на всех этапах процесса организации мегасобытий – на начальном этапе подачи заявок, на этапах планирования, подготовки и проведения самого мероприятия и на этапе анализа достигнутых результатов в период после проведения мероприятия. Этот доклад составлен на основе информации, полученной из ряда источников, включая доклады предыдущих мандатариев и результаты рабочего совещания, организованного в июне 2007 года Центром по жилищным правам и выселениям при участии предыдущего мандатария Милуна Котари, а также замечания Международного олимпийского комитета относительно предварительных проектов настоящего документа.

II. Мегасобытия и их воздействие на преобразование городов

2. До 1930-х годов Олимпийские игры и другие международные спортивные события оставляли мало следов на городском ландшафте. В 1932 году город Лос-Анджелес использовал Игры как возможность для подъема местной экономики и выстроил первую Олимпийскую деревню, имевшую характеристики постоянного жилья². После Второй мировой войны олимпийское движение набрало небывалую силу и, пропагандируя спорт как социальную цель, привлекло поддержку правительств, выразившуюся в строительстве государственной спортивной инфраструктуры и содействии развитию спорта. В 1970-х годах сочетание организации международных спортивных событий с процессами преобразования городского пространства стало более очевидным, причем политика создания спортивной инфраструктуры в центральных районах стала стратегией реконструкции и модернизации городских центров³.

3. В 1980 году Международный олимпийский комитет принял концепцию постепенного включения частного сектора в содействие проведению Игр.

¹ Первый ежегодный доклад, представленный Специальным докладчиком, был посвящен вопросу о воздействии финансового кризиса на право на достаточное жилище (A/HRC/10/XX).

² Muñoz, F. "Historic evolution and urban planning typology of Olympic Villages", Centre d'Estudis Olímpics i de l'Esport, Barcelona, 1996.

³ Mascarenhas, Gilmar, "Globalização e governo urbano nos megaeventos olímpicos: os Jogos Panamericanos de Santo Domingo-2003. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999–2008", Universidad de Barcelona, 2008.

В 1990 годах организация мегасобытий как компонент перспективного планирования городов, в частности с целью их перепозиционирования в условиях глобальной экономики, стала господствующей практикой. Организация международных Игр как стратегия экономического развития, которая включает в себя обновление городской инфраструктуры и вложение капиталов в недвижимость, стала современным подходом городов и государств к мегасобытиям⁴.

4. Олимпийские игры, проведенные в 1992 году в Барселоне, возвестили об этом новом подходе. Олимпийские игры были использованы в качестве ресурса для осуществления двойной повестки дня: модернизации инфраструктуры и содействия новому общественному имиджу города путем создания новаторской международной архитектуры⁵. Оба эти элемента присутствуют, с большей или меньшей интенсивностью, в современных отношениях между спортивными мегасобытиями и организующими их городами, оказывая большое воздействие на социально-экономическое развитие города.

III. Мегасобытия и их воздействие на право на достаточное жилище

5. Мегасобытия могут представлять собой возможность для потенциального укрепления права на достаточное жилище. Планы перестройки, осуществляемые в рамках подготовки к мегасобытиям, могут способствовать улучшению инфраструктуры и состояния окружающей среды в городах-организаторах. К таким улучшениям относятся: повышение мобильности, очистка загрязненных территорий, совершенствование удаления отходов и санитарии, обеспечение социальной и культурной инфраструктуры, а также строительство новых или восстановление существующих жилых зданий – все это может повысить доступность жилья в городах-организаторах.

6. Воздействие мегасобытий на осуществление права на достаточное жилище для всех, однако, выглядит менее очевидным. Богатый прошлый опыт показывает, что планы перестройки, принимаемые в рамках подготовки к Играм, приводят к широким нарушениям прав человека, в частности права на достаточное жилье. Утверждения о массовых принудительных выселениях и переселениях в целях развития инфраструктуры и реконструкции города, снижение доступности жилья в результате джентрификации, очистки улиц от бездомных, а также криминализация и дискриминация маргинальных групп – обычные признаки, наблюдаемые в городах, организующих такие события. Воздействие этих методов переживают на себе главным образом самые обездоленные и уязвимые слои общества, такие как малообеспеченные группы населения, этнические меньшинства, мигранты, пожилые люди, инвалиды и маргинальные группы (уличные торговцы и работники секс-индустрии).

⁴ См. "Labor, economy and transparency in large urban projects", Alberto de Oliveira (UFRRJ), 2009, Congress of LASA Brazil, 2009; и "From managerialism to entrepreneurism: the transformation in urban governance in late capitalism", и Harvey D, 1989, *Geografiska Annaler*, series B 71(1) 3.

⁵ Stavrides, "Urban identities: beyond the regional and the global. The case of Athens", in Jamal Al-Qawasmi, Abdesslem Mahmoud and Ali Djerbi (eds.) 2008, *Regional Architecture and Identity in the Age of Globalization*, Proceedings of the Second International Conference of CSAAR, Tunis, pp. 577-588, 2005.

А. Позитивные последствия для жилищного сектора

7. Организация мегасобытий часто выступает в качестве катализатора для инициирования и осуществления планов по жилищному строительству в городах-организаторах. Как только город назначается организатором события, в его строительную промышленность направляются возросшие потоки государственных и частных инвестиций. Таким образом, в городах-организаторах обычно разворачивается бурная строительная деятельность, приводящая к созданию новых рабочих мест и росту жилого фонда. Учитывая количество жилищ, необходимых для размещения большого числа посетителей, город оказывается перед необходимостью проведения широкомасштабной реконструкции и урбанизации. Городское развитие часто также включает в себя государственные планы реконструкции и модернизации городов – как правило, "облагораживание" и "благоустройство" определенных районов. Преобразованию подлежат как центральные, так и периферийные районы городов-организаторов. После проведения события новое жилье может быть сделано доступным для местных жителей, которые увидят, насколько преобразился их город.

8. Можно привести следующие примеры использования спортивных сооружений для местных жилищных нужд после проведения события: а) в Москве Олимпийские игры 1980 года ознаменовали собой кульминацию политики строительства социального жилья после преобразования Олимпийской деревни в 18 16-этажных многоквартирных домов; б) в Афинах Олимпийская деревня, построенная для Олимпийских игр 2004 года, позволила создать 3 000 новых единиц субсидируемого жилья, в которые вселились 10 000 жителей⁶; в) в Лондоне половина из 2 800 жилых единиц в Олимпийской деревне станет доступным по цене жильем после окончания Игр, а текущие планы строительства Олимпийского парка включают создание около 10 000 новых жилищ, из которых примерно 35% будут отведены под доступное жилье⁷.

9. Организация мегасобытий обычно влечет за собой реконструкцию сетей общественного транспорта и транспортных систем, улучшение состояния окружающей среды и увеличение количества мест проведения культурных мероприятий, спортивных сооружений и открытых пространств общего пользования для городских жителей. Все эти инвестиции, если они задуманы с учетом широких слоев населения и в интересах большинства, могут оказать позитивное воздействие на право на достаточное жилище.

10. Чтобы предложить разнообразные и качественные альтернативы дорожному движению во время проведения мегасобытий, включив эти альтернативы в стратегии мобильности в городах, во многих городах-организаторах строятся новые магистрали и городские кольцевые дороги, восстанавливаются улицы центральной части города, улучшаются железнодорожные сети, расширяются системы подземного транспорта и трамвайные сети, укрупняются имеющиеся или строятся новые аэропорты. В зависимости от своего характера эти меры могут улучшить жилищные условия, расширяя для жителей экономические, социальные и культурные возможности.

11. Можно привести следующие примеры улучшения инфраструктуры: а) в Барселоне в рамках подготовки к Олимпийским играм 1992 года были построены новый аэропорт и городская кольцевая дорога; б) в Афинах в рамках подго-

⁶ "Fair play for housing rights. Mega-events, Olympic Games and evictions", COHRE, 2007. р. 142.

⁷ Информация, предоставленная Международным олимпийским комитетом.

товки к Олимпийским играм 2004 года были построены новая трамвайная линия и городская кольцевая дорога и была расширена система метро; и с) в Пекине для Олимпийских игр 2008 года были построены новый аэропорт, новая железная дорога и новая линия метро и две кольцевые дороги⁸.

12. Важным компонентом подготовки к проведению спортивного мегасобытия является также учет экологических факторов. Это стало более очевидным после окончания Олимпийских игр 2000 года в Сиднее. Под давлением экологических организаций и новых критериев, на которых сделал особый акцент Международный олимпийский комитет, оргкомитет включил учет экологических факторов в организацию этого события. С тех пор местные власти городов-организаторов включают экологические стратегии в их планирование и используют предоставленную им возможность для совершенствования предприятий по переработке отходов, реорганизации сбора мусора, очистки улиц и загрязненных районов, разбивки общественных парков и принятия других "зеленых" инициатив. Они берутся также за проведение более комплексных кампаний, зачастую возобновляя давно назревшие планы по улучшению состояния окружающей среды, такие как очистка загрязненных рек и озер, ремонт или расширение канализационной системы, внедрение систем борьбы с загрязнением воздуха, модернизация систем производства энергии (газопроводы, плотины, электрические сети) и перемещение загрязняющих отраслей.

13. Можно привести следующие примеры улучшения состояния окружающей среды: а) в Токио в период подготовки к Олимпийским играм 1964 года были построены три установки для очистки сточных вод; б) в Сеуле в рамках подготовки к Олимпийским играм была очищена загрязненная река Ханган и были созданы новые системы контроля за загрязнением воздуха и сбора мусора; и с) в Пекине в период подготовки к Играм 2008 года были отремонтированы 640 км канализационных труб и были построены два газопровода⁹.

14. Положительными последствиями организации Олимпийских игр и чемпионатов по футболу является то, что после завершения события спортивными сооружениями может пользоваться местное население. Для удовлетворения требований, предъявляемых к проведению событий, в период их подготовки, строится целый ряд стадионов, тренировочных центров, спортивных площадок и прочих общественно полезных объектов. Также значительно повышаются возможности для проведения социальных мероприятий благодаря строительству новых и усовершенствованию имеющихся культурных объектов с целью вызвать дополнительный интерес у посетителей. В результате различных рекомендаций в ходе подготовки к событиям также часто увеличивается количество открытых пространств общего пользования, зеленых и других рекреационных зон. В дополнение к спортивным сооружениям, построенным для проведения Игр и используемым впоследствии населением, можно привести следующие примеры возросшей доступности культурных и спортивных объектов: а) в Сеуле до начала Олимпийских игр были построены новые дома культуры; б) в Барселоне в рамках подготовки к Играм были отремонтированы театры, музеи и художественные галереи; и с) в Афинах в период подготовки к Олимпийским играм были проведены работы по сохранению археологических объектов¹⁰.

⁸ "Fair play for housing rights", op.cit., p. 74.

⁹ Ibid., p. 74.

¹⁰ Ibid.

В. Негативные последствия для жилищного сектора

15. В период между назначением города-организатора и проведением события города обычно подвергаются ряду преобразований, которые не только влияют на их городскую инфраструктуру, но приводят также к экономическим, социальным и демографическим изменениям, имеющим долгосрочные последствия для местного населения. Если анализ воздействия этих событий обычно сфокусирован на экономических выгодах для города-организатора, то оценке их влияния на жизнь жителей, особенно самых обездоленных слоев общества, уделяется меньше внимания. К сожалению, знаковые события имеют далеко не позитивные последствия для положения этих людей. Предполагаемые экономические выгоды от проведения Игр распределяются среди местного населения неравномерно. Вместо этого укоровившееся неравенство, как представляется, усугубляется, так как процессы реконструкции и благоустройства города, как правило, сосредоточены на районах, основное население которых составляют бедные и уязвимые группы. Долговременные последствия мегасобытий часто вызывают тревогу, что можно видеть из нижеследующего раздела.

1. Выселения

16. Переселение и принудительные выселения являются обычным явлением при подготовке к мегасобытиям. Повышенный спрос на площадь для постройки спортивных сооружений, жилья и дорог находит свое выражение в проектах городской реконструкции, которые часто требуют сноса существующего жилого фонда и расчистки участков для нового строительства. Важное значение, придаваемое созданию нового международного имиджа городов как неотъемлемой части приготовлений к Играм, зачастую подразумевает устранение признаков бедности и отсталости с помощью планов реурбанизации, которые ставят благоустройство города выше потребностей местных жителей. Поскольку государственные органы используют организацию мегасобытий в качестве катализатора для возрождения их города, жителям затрагиваемых районов могут угрожать массовое переселение, принудительные выселения и снос их жилищ. Переселение может также являться результатом мер, принимаемых местными властями, чтобы быстро снести неприглядные трущобы в районах, открытых для посещения туристов, причем такое переселение может осуществляться без привязки к крупным планам реконструкции.

17. В большинстве случаев альтернативы выселениям недостаточно изучаются, переселение осуществляется без предварительной консультации с затронутыми общинами и пострадавшим жителям не предоставляется достаточная компенсация или другое жилье. Кроме того, выселения почти всегда исключают возвращение прежних жителей во вновь выстроенные дома. Действительно, владельцы, арендаторы и скваттеры часто подвергаются давлению со стороны государственных органов или частных застройщиков, заставляющих их покинуть район, их права редко признаются и они не получают никакой гарантии возвращения во вновь застроенный район. Во многих случаях выселения сопровождаются насилием, преследованиями и нападениями в отношении жителей. В оправдание насильственных выселений, нарушающих привычный образ жизни, и пренебрежения правами затронутых общин часто приводятся ссылки на нехватку времени.

18. Можно привести следующие примеры выселений по причине строительства спортивных сооружений, жилья для туристов и совершенствования инфра-

структуры: а) в Сеуле в ходе подготовки к Олимпийским играм 1988 года было принудительно выселено 15% населения и снесено 48 000 зданий¹¹; б) в Барселоне до проведения Олимпийских игр 1992 года были выселены 200 семей, чтобы освободить место для строительства новых городских кольцевых дорог¹²; в) в Пекине девять проектов строительства спортивных сооружений общей площадью более 1 млн. м² потребовали переселения жителей¹³; поступили сообщения о массовых выселениях, часто проводившихся неизвестными мужчинами, посреди ночи и без предварительного предупреждения, причем жители и жилищные активисты часто подвергались репрессиям, преследованиям и произвольному задержанию¹⁴; д) в Дели в рамках подготовки к Играм Содружества 2010 года 35 000 семей были выселены с государственных земель¹⁵; е) в Южной Африке жилищный проект "Выезд N2", касающийся строительства арендного жилья для чемпионата мира по футболу 2010 года, повлек за собой выселение более 20 000 жителей из неформального поселения "Джо Слово", причем местные жители были перемещены в бедные районы на окраине города¹⁶; и ф) в Лондоне жители участков, отведенных под строительство олимпийских объектов, вынуждены переселяться из своих районов на основании Распоряжения об обязательном выкупе, которое было издано в рамках подготовки к Олимпийским играм 2012 года и которое наделяет местные власти полномочиями по сбору земель, требуемых для осуществления крупных планов возрождения города¹⁷.

2. Непрямое переселение в результате джентрификации

19. Не будучи прямым следствием строительства объектов, необходимых для проведения Игр, или проектов урбанизации, направленных на улучшение имиджа города-организатора, массовое переселение может также быть результатом не прямых процессов, таких, как джентрификация и эскалация цен на жилье. Джентрификация может быть вызвана планами реконструкции, осуществляемыми в рамках подготовки к событиям. После своего вовлечения в процессы возрождения слаборазвитые кварталы привлекают состоятельных лиц, которые начинают переселяться в этот район. Внезапный интерес лиц, инвестирующих в недвижимость, к районам, которые ранее имели, как считалось, низкую рыночную стоимость, приводит к росту цен на собственность и аренду жилья. Это оказывает воздействие на доступность жилья для местных жителей и часто приводит к их фактическому изгнанию из данного района. В частности, жильцы, у которых нет средств для аренды новых помещений, вынуждены переселяться в другие районы – часто без получения компенсации, другого жилья или финансовой помощи. Владельцы недвижимости иногда включаются в совместные с частными застройщиками программы перестройки, что обеспечивает им доступ к новым домам и квартирам; в других случаях они вынуждены прода-

¹¹ Solomon J. Greene; "Staged cities; mega events, slum clearance, and global capital" in *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 6, 2003, pp. 171, 179.

¹² "Fair play for housing rights", op. cit., p. 197.

¹³ Информация, предоставленная Международным олимпийским комитетом по данным Пекинского оргкомитета Олимпийских игр.

¹⁴ "Beijing 2008. Human rights and the Olympics in China" (2004); and "Demolished: forced evictions and the tenant's rights movement in China", Human Rights Watch, Vol.16, No. 4; 2004.

¹⁵ "Fair play for housing rights", op. cit., p. 28.

¹⁶ Caroline Newton, "The reverse side of the medal: about the 2010 FIFA World Cup and the beautification of the N2 in Cape Town", Springer Netherlands, vol. 2, No. 1, 2009, p. 9.

¹⁷ См. вебсайт Агентства по развитию Лондона по адресу: www.lda.gov.uk; и "Hosting the 2012 Olympic Games: London's Olympic preparations and housing rights concerns", 2001, COHRE p. 26.

вать недвижимость и выезжать из района из-за роста цен или в результате запугивания со стороны строительных компаний.

20. Таким образом, в результате джентрификации и роста цен общины с низкими доходами вынуждены покидать район застройки, в который устремляются жители, относящиеся к среднему и высшему классу. Поэтому демографический состав населения претерпевает крупные изменения. Тогда как население со средними и высокими доходами переселяется в бывшие бедные районы и получает более широкий доступ к жилью, бывшие жители района вытесняются на окраины города, утрачивая свои общинные связи и испытывая дальнейшее обнищание из-за сокращения возможностей получить работу и школьное образование и из-за увеличения их транспортных расходов.

21. Можно привести следующие примеры переселения в результате джентрификации и эскалации цен на жилье: а) в Сеуле цены на квартиры возросли на 20,4% за первые восемь месяцев 1988 года, а цены на землю – на 27% в 1988 году, что представляет собой самый резкий рост с 1978 года¹⁸; б) в Барселоне в течение пяти лет, до и после проведения Игр, цены на жилье возросли на 131%, тогда как в остальной части страны их увеличение составило 83%¹⁹; в 1993 году, через год после Олимпиады, цены на жилье возросли лишь на 2%²⁰; с) в Атланте около 15 000 жителей, имеющих низкие доходы, были вынуждены выехать из города, так как ежегодное повышение арендной платы возросло с 0,4% в 1991 году до 7,9% в 1996 году в преддверии Олимпийских игр 1996 года²¹; d) в Сиднее увеличение цен на жилье в течение пяти лет до начала Игр составило 50%, тогда как в остальной части страны цены возросли на 39%²²; e) в Пекине в период подготовки к Олимпийским играм 2008 года около 1,5 млн. человек были выселены из их жилищ, чтобы провести реконструкцию и модернизацию города²³; f) в Лондоне цены на недвижимость в районах, прилегающих к месту проведения Олимпиады, возросли на 1,4–4,6% после объявления о том, что город выиграл конкурс на проведение Олимпийских игр, тогда как в остальной части города цены упали на 0,2%²⁴.

3. Уменьшение доступности социального и недорого жилья

22. Процессы реконструкции и благоустройства оказывают на наличие и доступность жилья еще большее воздействие в кварталах недорого и социального жилья. Социальное жилье, которое часто находится в бедных кварталах города, дает местным жителям возможность проживания в недорогом жилище, иногда субсидируемом государством. Однако планы сноса, являющиеся частью проектов реконструкции, выполняемых в рамках приготовлений к мегасобытиям и осуществляемых большей частью в слабо развитых районах, касаются, как правило, социального жилья. Учитывая, что многие жилые комплексы финансиру-

¹⁸ Solomon J. Greene; *op. cit.*, pp. 172, 179.

¹⁹ "2012 Home Games: a study of the housing and regeneration legacies of recent Olympic and Paralympic Games and the implications for residents of east London", East Thames Group, p. 14.

²⁰ "Barcelona. International events and housing rights: a focus on the Olympic Games", COHRE, 2007.

²¹ "2012 Home Games", *op. cit.*, p. 14.

²² Ibid.

²³ "One world, whose dream? Housing rights violations and the Beijing Olympic Games", COHRE, 2008, p. 6.

²⁴ "Hosting the 2012 Olympic Games: London's Olympic preparations and housing rights concerns", 2001, COHRE, p. 31.

ются государством, проекты реконструкции, как правило, предусматривают их снос с целью освобождения пространства для новостроек. Наличие недорогого жилья поэтому резко уменьшается, делая эти группы населения еще более уязвимыми к нарушениям их прав.

23. Можно привести следующие примеры сокращения парка социального жилья: а) в Атланте в ходе подготовки к Олимпийским играм были снесены 1 200 единиц социального жилья для бедных²⁵; б) в Сиднее, по сообщениям, в преддверии Олимпиады оказались без крова около 6 000 человек²⁶; в) в Ванкувере были утрачены более 1 400 единиц недорогого жилья в связи со спекуляцией недвижимостью, порожденной зимними Олимпийскими играми 2010 года²⁷; г) в Южной Африке министр жилищного строительства отметил, что планы строительства сотен тысяч новых недорогих жилищ могут быть не выполнены в результате перенаправления бюджетных средств в рамках приготовления к чемпионату мира по футболу 2010 года (A/HRC/7/16/Add.3, пункт 69); е) в Лондоне был снесен "Клейз лейн стейт" – исторический социальный жилой комплекс на территории Олимпийского парка, где проживали около 400 человек. Согласно Агентству по развитию Лондона, этот комплекс не отвечал правительственному Стандарту достойного жилища²⁸.

4. Воздействие на неформальные поселения

24. Положение людей, живущих в неформальных поселениях, вызывает особую озабоченность в контексте приготовлений к мегасобытиям. Обычно считается, что эти постройки, будучи символом нищеты и отсталости, портят имидж, который город-организатор намеревается приобрести, организуя Игры. Поскольку неформальные поселения считаются неприглядными и не обеспечивающими гарантий безопасного пользования, они сносятся в первую очередь при организации городом мегасобытия. Районы, где находятся эти поселения, часто используются либо для постройки спортивных сооружений и жилых помещений для приезжающих, либо для создания новых жилищ для местных жителей. Во многих случаях неформальные поселения перемещаются с целью создания новой инфраструктуры – дорог, магистралей и железных дорог – или потому, что они не вписываются в новый городской пейзаж. Обычно органы местного самоуправления не выплачивают достаточной компенсации или не предоставляют альтернативного адекватного жилья перемещенным жителям неформальных поселений. Целые общины вынуждены переселяться – обычно на окраины города или в сельскую местность, где они с трудом находят средства к существованию и имеют мало возможностей для трудоустройства или ограниченный доступ к неформальным рынкам и где оказываются оборванными их общинные связи. Среди жителей неформальных поселений часто можно встретить представителей этнических меньшинств, мигрантов, лиц с низким уровнем дохода или представителей других социально незащищенных групп населения.

25. Можно привести следующие примеры воздействия мегасобытий на неформальные поселения: а) в Далласе в ходе подготовки к чемпионату мира по футболу 1994 года из трущоб были выселены от 200 до 300 человек²⁹; б) в Южной Африке был принят Закон о ликвидации и предупреждении повторного воз-

²⁵ "2012 Home Games", *op. cit.*, p. 13.

²⁶ *Ibid.*, p. 16.

²⁷ "Cracks in the foundation", Pivot Legal Society, September 2006, p. 1, 3.

²⁸ Информация, предоставленная Международным олимпийским комитетом.

²⁹ "Fair play for housing rights", *op. cit.*, p. 28.

никновении трущоб, для того чтобы снести трущобы и поместить бездомных обитателей лачуг в транзитные лагеря во время проведения чемпионата мира 2010 года³⁰; с) в Рио-де-Жанейро жители поселения Вила-ду-Аутодрому и нескольких других неформальных поселений находятся под угрозой выселения в связи со строительством объектов Олимпийских игр 2016 года³¹.

5. Криминализация бездомных и неформальной деятельности

26. Положение бездомных также ухудшается в связи с проведением мегасобытий. Незадолго до проведения событий некоторые местные органы власти принимают меры для выдворения бездомных из районов, наиболее активно посещаемых туристами. Бездомным иногда предлагаются стимулы, чтобы они покинули эти районы, но в большинстве случаев они подвергаются принудительному выселению и переселению во время событий. Вводится специальное законодательство, наказывающее бездомных за то, что они спят на улице и попрошайничают. Против уличных торговцев и работников секс-индустрии применяются аналогичные законы, запрещающие им заниматься своей деятельностью в городе во время проведения в нем события. Имеются сообщения о случаях, когда бездомных и представителей других "неприглядных" групп населения помещали в лагеря или крупные комплексы на время проведения мероприятия. В этом контексте некоторые наблюдатели подчеркивают тревожную тенденцию городов-организаторов ссылаться на "обоснование исключения" в управлении общественной жизнью при подготовке к событию, в соответствии с которым разрешаются ограничения прав и отступления от стандартов надлежащей правовой процедуры, если это считается необходимым, для обеспечения проведения события³². Кроме того, по мере роста числа перемещаемых лиц и сокращения наличия социального жилья, неформальных поселений и временных жилищ может расти число бездомных.

27. Можно привести следующие примеры криминализации бездомных и деятельности маргинализированных групп населения: а) в Сеуле в рамках усилий по благоустройству города в преддверии Олимпийских игр 1988 года бездомные были помещены в специальные комплексы за пределами города³³; в рамках подготовки к чемпионату мира по футболу 2002 года местные органы власти в Сеуле составили список мест, запрещенных для бездомных³⁴; б) в Барселоне во время организации Игр бездомные были выдворены за пределы города³⁵; в) в Атланте были объявлены незаконными бездомные лица и деятельность, которой они занимаются, и было издано 9 000 приказов о вызове в суд бездомных лиц³⁶.

6. Несоразмерное воздействие на группы населения, которые особенно уязвимы к дискриминации

28. Негативные последствия мегасобытий особенно остро ощущаются наиболее обездоленными слоями общества. Эти группы населения больше других страдают от таких тенденций, как принудительные выселения, переселения,

³⁰ "Shack dwellers fight demolition in South Africa court", www.oneworld.net, 15 May, 2009.

³¹ "Plano olímpico para Rio-2016 prevê a remoção de favela", *Folha de S.Paulo*, 8 October, 2009.

³² "Fair play for housing rights" op. cit.

³³ Ibid., p. 198.

³⁴ Ibid., p. 27.

³⁵ "2012 Home Games", op. cit., p. 15.

³⁶ "Fair play for housing rights", op. cit., p. 198.

уменьшение парка социального жилья, сокращение доступа к недорогому жилью, бездомность, исключение из существующих общинных и социальных сетей, ограничение гражданских свобод и криминализация бездомных лиц и маргинализированной деятельности. Переселение и принудительные выселения в связи с благоустройством и джентрификацией затрагивают, как правило, население с низким уровнем доходов, этнические меньшинства, мигрантов и престарелых, которые вынуждены оставлять свои дома и переселяться в районы, удаленные от центра города. Аналогичным образом, в результате политических мер и специальных законов, принимаемых с целью "очистить" город, бездомные, нищие, уличные торговцы, работники секс-индустрии и представители других маргинализированных групп выселяются из центральных районов и перемещаются в специально выделенные для них места или за пределы города.

29. Можно привести следующие примеры несоразмерного воздействия на группы населения, которые особенно уязвимы к дискриминации: а) в Афинах главной мишенью при перемещении населения оказались общины рома³⁷; б) в Атланте были перемещены главным образом афроамериканцы³⁸; в) в Сиднее в стремлении "облагородить" город власти выселили общины аборигенов из районов, прилегающих к олимпийским объектам³⁹; д) в Пекине основными жертвами выселений оказались трудящиеся-мигранты⁴⁰; е) в Ванкувере власти наняли частных охранников, чтобы выдворить бездомных и нищих из коммерческих районов (A/HRC/10/7/Add.3, пункт 87).

С. Напряженность вокруг мегасобытий: мобилизация и переговоры

30. Во многих случаях затрагиваемые общины и заинтересованные группы считают, что первоначальное предложение властей в отношении организации мегасобытия может включать в себя нарушения права на достаточное жилище, такие как принудительное выселение местных жителей, криминализация бездомных и другой аналогичной практики. В ответ на это затрагиваемое население и общественные организации мобилизуют усилия, чтобы противостоять этому предложению и требовать его пересмотра. В некоторых случаях общественное сопротивление приводит к началу переговоров с заинтересованными сторонами, принятию другой стратегии и пересмотру плана, чтобы включить в него требования затрагиваемого населения и нацелить его на защиту прав местного населения.

31. Можно привести следующие примеры общественной мобилизации и пересмотра планов организации мегасобытий: а) в рамках подготовки к Олимпийским играм 1996 года в Афинах власти планировали снести жилой комплекс, располагавшийся на одном из самых ярких олимпийских маршрутов, но из-за сильного сопротивления местных жителей и жилищных активистов здания не были снесены⁴¹; б) до проведения Панамериканских игр 2007 года в Рио-де-Жанейро Общественный комитет Игр обратился к местным органам власти с

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid., p. 14.

³⁹ "2012 Home Games", op. cit., p. 14.

⁴⁰ "Fair play for housing rights" op. cit., p. 199.

⁴¹ Stavrides, Stavros "Urban identities: beyond the regional and the global. The case of Athens", in Jamal Al-Qawasmī, Abdesslem Mahmoud and Ali Djerbi (eds.) 2008, *Regional Architecture and Identity in the Age of Globalization*, Proceedings of the Second International Conference of CSAAR, Tunis, 2005.

просьбой пересмотреть несколько планов проведения этого события и, в частности, не выселять жителей из поселения *Вилла-ду-Аутудрому*⁴²; с) в 2002 году в ответ на официальные планы проведения Олимпийских игр 2010 года в Ванкувере Коалиция против воздействия Олимпиады на население выступила за проведение референдума по вопросу о проведении Игр и вынесла ряд рекомендаций Заявочной корпорации "Ванкувер 2010", что заставило власти принять обязательство в отношении гарантирования выгод от Игр местным общинам и сделать заявление о Комплексном обязательстве по центральной части города – эти обещания были включены в заявочные документы на проведение Олимпиады 2010 года⁴³.

IV. Международная система защиты прав человека и мегасобытия

A. Защита от принудительных выселений

32. Случаи принудительного выселения являются прежде всего несовместимыми с требованиями Пакта об экономических, социальных и культурных правах и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права⁴⁴. Обязательство государств воздерживаться от принудительных выселений применяется при всех обстоятельствах, в том числе в связи с проведением мегасобытий. Государства должны всегда обеспечивать, чтобы их представители или третьи стороны, осуществляющие принудительное выселение, несли ответственность перед законом⁴⁵, и обеспечивать каждому гарантию против необоснованного выселения и правовую защиту от принудительного выселения⁴⁶. Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития, составленные предыдущим мандатарием, содержат дополнительные руководящие указания⁴⁷.

33. В случае когда выселение считается обоснованным, оно должно проводиться при строгом соблюдении соответствующих положений международного гуманитарного права и согласно общим принципам целесообразности и пропорциональности. В частности, должны применяться следующие процедурные аспекты защиты: а) возможность проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами; б) надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения; с) информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и, когда это применимо, об альтернативной цели, с которой будет использоваться земля или жилище; d) присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения, особенно если оно касается групп лиц; e) надлежащее

⁴² См.: Lemos Marques, A; Barros de Moura, B., "Pan Rio 2007: manifestações e manifestantes", XIII Encontro da Associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional, Brazil, May 2009.

⁴³ Elby David, "Still waiting at the altar: Vancouver 2010's on-again, off-again, relationship with social sustainability", Pivot Legal Society, June 2007.

⁴⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4, пункт 18.

⁴⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 7, пункт 8.

⁴⁶ Замечание общего порядка № 4, пункт 7.

⁴⁷ См. E/CN.4/2006/41, добавление.

удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение; f) недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц; g) обеспечение средств правовой защиты; и h) предоставление, по возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав⁴⁸. Даже когда выселения оправданны и проводятся с соблюдением соответствующих процедурных аспектов защиты, они не должны приводить к появлению бездомных лиц, и государство должно принять все необходимые меры при максимальном использовании имеющихся ресурсов для предоставления надлежащего альтернативного жилья, расселения или доступа к плодородным землям⁴⁹.

В. Право на участие в процессе принятия решений и местные общины

34. В контексте мегасобытий право на участие и на информацию местных общин приобретает первостепенное значение. Эти события касаются и затрагивают население, проживающее в городе-организаторе, особенно лиц, живущих в районах реконструкции и в местах проведения Игр. Стратегия государственного жилищного строительства должна "быть отражением широких реальных консультаций со всеми заинтересованными лицами и их участия"⁵⁰. Кроме того, до проведения выселения следует изучить, в консультации с затрагиваемыми лицами, все возможные альтернативы, с тем чтобы избежать необходимости использовать принуждение⁵¹. Также требуется информация об альтернативной цели, с которой будут использоваться земля или жилище, а также подлинное рассмотрение альтернативных вариантов, предложенных затрагиваемым населением.

35. В соответствии с Основными принципами и руководящими указаниями, касающимися выселений и перемещений по соображениям развития, процессы развития и городское планирование должны отвечать следующим требованиям: а) все потенциально затрагиваемые лица должны надлежащим образом уведомляться о том, что рассматривается возможность их выселения и что предлагаемые планы и альтернативы будут вынесены на обсуждение общественности; б) официальные органы должны обеспечить эффективное заблаговременное распространение информации, в том числе данных земельных архивов и предлагаемых комплексных планов переселения с указанием конкретных мер для защиты уязвимых групп населения; в) для общественного обсуждения предлагаемого плана, представления замечаний и/или возражений по нему должен отводиться разумный период времени; d) должны приниматься меры и предоставляться возможности для содействия оказанию юридической, технической и иной помощи затрагиваемым лицам, с тем чтобы информировать их об имеющихся у них правах и возможностях; е) должны проводиться общественные слушания, в ходе которых затрагиваемые лица и их представители могли бы опровергнуть решение о выселении и/или предложить альтернативные варианты, а также сформулировать свои пожелания и приоритеты развития (E/CN.4/2006/41, добавление, пункт 37).

⁴⁸ Замечание общего порядка № 7, пункт 15.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Замечание общего порядка № 4, пункт 12.

⁵¹ Замечание общего порядка № 7, пункт 13.

V. Процедуры и правила проведения Олимпийских игр и чемпионата мира по футболу и их связь с правом на достаточное жилище

36. Два крупнейших спортивных события в мире – Олимпийские игры и Кубок мира ФИФА – способны оказывать воздействие на другие события и служить для них примером, будь то событие в области спорта, культуры или в других областях. Этот анализ может также применяться к другим крупным событиям.

37. Хотя Олимпийские игры и Кубок мира соизмеримы с точки зрения масштабов и привлечения общественности, следует отметить, что Олимпийские игры организуются в одном городе, тогда как Кубок мира проводится в нескольких городах, расположенных в одной стране или даже в нескольких странах. Когда событие сосредоточено в одном городе, давление и требования в отношении его жителей более значительны.

A. Олимпийское движение и право на достаточное жилище

38. Олимпийские игры являются крупнейшим спортивным событием в мире. Летние и зимние Олимпийские игры проводятся с интервалом в два года. Олимпийское движение объединяет все организации и всех отдельных лиц, кто согласен руководствоваться олимпийской хартией, вступившей в силу 7 июля 2007 года, и признает основной руководящий орган движения – Международный олимпийский комитет.

39. Олимпийская хартия регулирует организацию олимпийского движения и проведение Олимпийских игр. Она кодифицирует "основополагающие принципы олимпизма" и имеет обязательную силу для всех членов движения. В соответствии с основополагающим принципом 2 Хартии издания 2007 года "целью олимпизма является повсеместное становление спорта на службу гармоничного развития человека с тем, чтобы способствовать созданию мирного общества, заботящегося о сохранении человеческого достоинства". Хартия также устанавливает принцип недискриминации (принцип 5), поддерживает устойчивое развитие и пропагандирует идею оставления позитивного наследия Олимпийских игр в городе- и стране-организаторе. Кроме того, участники олимпийского движения обязаны соблюдать кодекс этики, который подтверждает обязательство уважать принципы достоинства человека и недискриминации.

40. В 1999 году Международный олимпийский комитет принял Повестку дня на XXI век олимпийского движения под названием "Спорт для устойчивого развития", которая, помимо всего прочего, направлена на борьбу с социальным отчуждением и укрепление спортивной инфраструктуры, которые лучше подходят для удовлетворения социальных потребностей⁵². В Повестке дня на XXI век особое внимание уделяется судьбе меньшинств и наиболее обездоленных членов общества. Кроме того, она поддерживает борьбу с нищетой и интеграцию уязвимых социальных групп, а также принятие политики и практики в области развития. Повестка дня на XXI век также поддерживает развитие жизнеспособной модели человеческих поселений. Она требует, чтобы спортивные инфраструктуры гармонично интегрировались в местный контекст и чтобы новые со-

⁵² Повестка дня на XXI век была принята в соответствии с Повесткой дня на XXI век Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию.

оружения способствовали развитию местных стратегий жилищного строительства и интеграции беднейших членов общества. Также поощряется расширение участия местного населения в подготовке Олимпийских игр посредством надлежащих правил и процедур.

41. Нормативная база олимпийского движения включает некоторые положения, относящиеся к правам человека. Право на достаточное жилище не рассматривается непосредственно в Олимпийской хартии, а упоминается лишь в Повестке дня на XXI век, которая является лишь декларативным документом; поэтому нелегко обеспечить исполнение этих положений. Чтобы обеспечить соответствие практики олимпийского движения жилищным правам и стандартам, необходимо, чтобы они были четко прописаны в виде обязательных норм.

В. ФИФА и право на достаточное жилище

42. Основанная в 1994 году, Международная федерация футбольных ассоциаций (ФИФА) отвечает за организацию основных международных футбольных турниров, прежде всего Кубок мира ФИФА, и управление их проведением. Деятельность ФИФА регламентируют ее устав, пересмотренный в июне 2009 года, который является основным инструментом для мирового футбола и где определяются функции Федерации. К уставу прилагаются также правила, регулирующие его применение. В 2004 году Исполнительный комитет ФИФА утвердил кодекс этики, который был изменен в 2006 году. Кодекс этики требует от всех должностных лиц ФИФА соблюдать принципы и цели ФИФА. Высшим органом ФИФА является ее Конгресс, который избирает Председателя и Исполнительный комитет. Комитет ФИФА по этике является третьим судебным органом Федерации наряду с ее Дисциплинарным комитетом и Апелляционным комитетом.

43. По определению, основными ценностями ФИФА являются подлинность, единство, результативность и честность. В общие положения устава ФИФА включена политика "недискриминации и антирасизма", а также развитие дружественных отношений в "обществе в гуманитарных целях". В 2005 году Конгресс ФИФА ввел новый основной принцип миссии Федерации, который кратко звучит следующим образом: "Развивать игру, контактировать с миром и строить лучшее будущее". Долг ФИФА, которая понимает футбол как "неотъемлемую составную часть общества", состоит в том, чтобы "инициировать конкретный и позитивный вклад в устойчивое развитие через посредство футбола". ФИФА также решила играть социальную ответственную роль и обязалась внести крупный вклад в достижение Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия⁵³.

44. В целом, несмотря на эти принятые недавно обязательства, трудно найти в процедурах и правилах ФИФА какие-либо стандарты, которые помогли бы Федерации и ее членам интегрировать правозащитный подход в свою повседневную деятельность. Хотя изменения в миссии ФИФА похвальны, их необходимо осуществить на практике. Особенно важно, чтобы международные стандарты в области права на достаточное жилище были включены в процедуры и правила, связанные с организацией Кубка мира ФИФА. Это могло бы стать первым шагом в направлении реализации новой миссии Федерации.

⁵³ "Football for Hope", FIFA, Zurich, 2004, pp. 8–9.

С. Заявочный процесс и процедура отбора

45. Заявочный процесс или процедура отбора является первым этапом в подготовке мега-события. Оба процесса также представляют собой ключевой момент для внедрения необходимых стандартов с целью обеспечить, чтобы защита прав человека, в частности права на достаточное жилище, была одобрена всеми соответствующими заинтересованными сторонами и гарантировалась в течение всего периода организации события.

1. Международный олимпийский комитет

46. Процедуры Международного олимпийского комитета, касающиеся заявочного процесса и процесса отбора, закреплены в Олимпийской хартии и в кодексе этики. Кроме того, "Правила поведения для всех городов, желающих организовать Олимпийские игры" (2007) подлежат исполнению, как только город подает заявку на проведение Игр.

47. Заявочный процесс и процедура отбора - это достаточно структурированная и формализованная процедура, связанная с рядом этапов, учреждений и требований. Ее этапы включают в себя отбор города-заявителя на национальном уровне, процедуру признания международных кандидатур, процедуру выставления кандидатуры и выбор города-организатора. После того как город был выбран в качестве организатора, он заключает контракт на проведение Олимпийских игр, в котором излагаются права и обязанности каждой из сторон. Комитет может аннулировать заявку города и отменить разрешение на организацию городом Олимпиады. Комиссия по этике может также расследовать жалобы о нарушении кодекса этики. Кроме того, Комитет не заключает договоренностей с организациями, которые не соблюдают принципы олимпийского движения. Эти процедуры служат механизмом подотчетности и обеспечения исполнения, который может быть использован для вынесения городами-кандидатами или городами-организаторами их обязательств, олимпийских принципов и международных стандартов в области прав человека.

48. Требования к городам-заявителям и городам-кандидатам предъявляются значительные. Во-первых, города-заявители должны представить гарантийные письма о том, что Игры будут соответствовать Олимпийской хартии, и краткий вопросник с обзором их строительного проекта. Во-вторых, в рамках процесса выставления кандидатуры на выборах они должны представить подробную анкету кандидата с ответами на ряд вопросов (включая проекты планировки и использования спортивных и жилых объектов, а также имеющие обязательную силу международно-правовые обязательства, затрагивающие организацию события). В-третьих, они должны провести независимый опрос общественного мнения в отношении поддержки населением олимпийского проекта и представить его результаты. С 2008 года в этот процесс была включена позитивная тенденция, касающаяся жилья: отныне города обязаны объяснить, как новое жилье будет использовано после проведения Олимпиады. Процедура принятия кандидатуры на проведение Олимпийских игр 2016 года и Вопросник⁵⁴ предусматривают предоставление информации о требованиях, предъявляемых к приобретению земли и перемещениям населения, и об их соответствии международным стандартам. Аналогичным образом, основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития, дово-

⁵⁴ Размещен на вебсайте Международного олимпийского комитета на адресу: www.olympic.org.

дятся до сведения будущих городов-организаторов⁵⁵. Обязательства, принимаемые на стадии выставления кандидатуры, должны быть выполнены городом-кандидатом, если он избирается в качестве принимающего города⁵⁶.

49. В целом Международный олимпийский комитет разработал достаточно структурированный и институционализированный механизм для заявочного процесса и выбора принимающих городов. Кроме того, прозрачность этих процедур способствует социальной ответственности. Таким образом, заявочный процесс и процедура отбора предоставляют много возможностей для рассмотрения вопроса о праве на достаточное жилище на раннем этапе; более того, в Вопросник 2016 года включен ряд вопросов, связанных с жилищной проблемой. Однако не имеется информации, которая позволила бы предположить наличие аналогичной практики в других процедурах, таких как гарантийные письма или контракты на проведение Олимпийских игр. Таким же образом Правила поведения для всех городов, желающих организовать Олимпийские игры, не охватывают требования, предъявляемые в этом отношении. Чтобы гарантировать соблюдение принципов олимпизма и обязательств, принятых в Повестке дня на XXI век, необходимо, чтобы жилищные проблемы адекватно решались на всех этапах заявочного процесса Комитета.

50. В 2006–2007 годах предыдущий Специальный докладчик плодотворно взаимодействовал с Комитетом путем переписки и встреч с представителями этой организации. На совещаниях в 2007 году они рассмотрели вопрос о воздействии Олимпийских игр на осуществление права на достаточное жилище и меры, направленные на предупреждение нарушений этого права. Комитет также способствовал подготовке настоящего доклада, представив замечания и полезную информацию.

2. ФИФА

51. Информация, касающаяся процедуры отбора стран, принимающих Кубок мира ФИФА, недоступна широкой общественности. Специальный докладчик безуспешно пыталась связаться с органами управления ФИФА, чтобы запросить у них информацию о процедурах и правилах, касающихся организации чемпионата мира. С 2006 года предыдущий Специальный докладчик добивался от ФИФА начала диалога по этому вопросу. С момента своего назначения в мае 2008 года нынешний Специальный докладчик не раз специально обращалась с таким же предложением. Однако от этой организации не поступило ни ответа, ни замечаний по настоящему докладу. Учитывая отсутствие транспарентности и подотчетности соответствующих процедур, трудно провести всеобъемлющий анализ существующих методов и механизмов и определить положительную и отрицательную практику этого учреждения в отношении процедуры отбора.

52. Несмотря на отсутствие официальной информации по этому вопросу, официальное уведомление о начале подачи заявок на проведение чемпионатов мира по футболу ФИФА 2018 и 2022 годов, регистрация заявок и правила поведения, применимые к этим мероприятиям, дают некоторое представление об этом процессе. Согласно официальному уведомлению, предполагается, что будущие страны-организаторы обеспечат усилия, направленные на достижение позитивных изменений в соответствии с девизом ФИФА: "В защиту футбола –

⁵⁵ Информация, предоставленная Международным олимпийским комитетом.

⁵⁶ Candidature acceptance procedure. Games of the XXX Olympiad 2012, IOC, Switzerland, 2003; 2012 Candidature Procedure and Questionnaire, IOC, 2004; and Rules of Conduct applicable to all Cities wishing to organize the Olympic Games, op. cit.

в защиту мира"⁵⁷. В уведомлении описываются также процедуры, ведущие к отбору принимающих стран чемпионатов мира 2018 и 2022 годов. На различных этапах процедуры выдвижения национальные ассоциации, подающие заявки, должны заполнить и направить в ФИФА письмо о намерении подать заявку, регистрационную форму заявки, соглашение о выдвижении, заявочную книгу, соглашение о проведении турнира и прочие документы. С учетом конкурсных предложений, полученных ФИФА, ее Исполнительный комитет объявит национальные футбольные ассоциации, получившие право на проведение чемпионатов мира по футболу ФИФА в 2018 и 2022 годах⁵⁸.

53. В соответствии с регистрационной формой заявки и правилами поведения честность является существенно важным элементом заявочного процесса, а национальные футбольные ассоциации, подающие заявку, должны соблюдать кодекс этики ФИФА. Кроме того, ФИФА может просить Комитет по этике провести оценку заявочного процесса с точки зрения соблюдения правил поведения. Являясь нормативной основой и инструментом подотчетности для заявок на проведение турниров 2018 и 2022 годов, правила поведения, вместе с тем, остаются специальной директивой, применимой к этому конкретному заявочному процессу, тогда как основа для будущих заявок остается неясной. Более того, в кодекс этики, регистрационную форму заявки и правила поведения не включено никаких положений или требований, относящихся к сфере жилья. Тем не менее кодекс этики требует от всех должностных лиц ФИФА воздерживаться от любых действий, которые могли бы нанести вред ее принципам и целям.

54. Процесс подготовки к мировым первенствам 2018 и 2022 годов предоставляет ряд возможностей для учета жилищных проблем на ранних стадиях подготовки чемпионата. Действительно, заявочная книга, которую обязана подать национальная ассоциация–соискатель, обеспечивает возможность запросить подробную информацию о предполагаемых последствиях данного события для жилищного сектора.

55. Технические рекомендации и требования, предъявляемые к строительству или модернизации футбольных стадионов (2007), позволяют решить некоторые жилищные проблемы. Организаторов просят иметь в виду, что близость к существующим жилым районам является самым чувствительным вопросом при строительстве нового стадиона, и, если возможно, такого близкого расположения следует избегать. Кроме того, их просят уже на ранней стадии установить контакт и провести с представителями местных общин консультации по вопросу о размещении и дизайне стадионов, чтобы обеспечить интеграцию стадионов в жизнь общины и улучшить жизнь местных жителей. Хотя эти рекомендации имеют большое значение для защиты права местного населения на достаточное жилище, важно включить их в заявочные требования к странам–соискателям, а также в соглашение о выдвижении и в соглашение о проведении турнира, с тем чтобы гарантировать их эффективное выполнение.

56. В целом в процедурах ФИФА отсутствует информация, доступная для широкой общественности. Прозрачность и подотчетность имеют важнейшее значение для гарантии того, что данное мероприятие не повредит правам человека местного населения, а наоборот, укрепит их. Кроме того, хотя ФИФА регулярно издает правила поведения, применимые к каждому заявочному процессу, нет нормативной основы, применимой ко всем заявкам. ФИФА следует принять

⁵⁷ Bidding process for the 2018 FIFA World Cup and the 2022 FIFA World Cup, Zurich, 2009.

⁵⁸ Ibid., pp. 1–2.

руководящие принципы для всех заявочных процессов. Поскольку жилищные проблемы не учитываются в заявочном процессе ФИФА, то, как представляется, нет средств оценить и обеспечить соблюдение соискателями права на достаточное жилище.

57. Специальный докладчик надеется, что в ближайшем будущем удастся наладить конструктивный диалог с ФИФА по этим вопросам.

D. Роль городов- и стран-кандидатов в заявочном процессе: позитивная и негативная практика

58. В ходе заявочного процесса власти городов- и стран-кандидатов излагают свою стратегию организации события и принимают обязательства перед Международным олимпийским комитетом или ФИФА, местным населением и международным сообществом в целом. Жилищные проблемы и обязательства, однако, зачастую не учитываются в процессе планирования и заявочном процессе, что может вести к нарушениям прав человека.

59. Государства обязаны уважать, защищать и осуществлять право на достаточное жилище. Государства пренебрегают своими обязанностями, когда в ходе процесса планирования и подачи заявок на проведение событий они не соблюдают существующий доступ к жилью, не регулируют и не контролируют действия государственных представителей и третьих сторон, не предоставляют адекватную правовую и институциональную защиту, не проводят расследований и не преследуют в судебном порядке лиц, допускающих злоупотребления, или не обеспечивают возмещение ущерба потерпевшим.

60. В последние годы заявочные процессы Международного олимпийского комитета и ФИФА приводили к позитивной и негативной практике в области жилья со стороны городов-кандидатов. Акцентируя внимание на событиях, которые предстоит провести в ближайшие годы, важно установить, какие жилищные обязательства принимались в конкурсных предложениях, и оценить их выполнение.

61. Лондонская заявочная книга на проведение Олимпийских игр 2012 года включала оценку воздействия на окружающую среду и социально-экономические аспекты, однако не было обращено внимание на воздействие события на жилищную ситуацию и не было проведено независимой оценки такого воздействия, а в само предложение не была включена явная приверженность уважению прав человека. Тем не менее лондонская заявка влечет за собой обязательство свести возведение новых олимпийских спортивных объектов к минимуму, с тем чтобы не оказать деструктивного воздействия на существующий жилищный фонд и ограничить количество случаев возможных принудительных выселений. Лондонская заявка также включала обязательство отвести 50% новых жилых помещений под социальное жилье⁵⁹. В официальных планах указано, что в Олимпийском парке будет построено 10 000 новых домов, из которых 35% составит доступное жилье, и несколько объектов общественного пользования, чтобы не допустить утраты исторической ценности этого района. Несмотря на эти обязательства, сносится целый ряд единиц социального жилья в связи с организацией Игр, и местные жители переселяются из района размещения олимпийских сооружений (см. пункт 23, выше). В некоторых случаях, однако, власти пытаются заново расселить перемещенные общины; например Агентст-

⁵⁹ "Fair play for housing rights", op. cit.

во по развитию Лондона строит новые жилые объекты для размещения в них 35 семей тревеллеров из Хакни и Ньюхема⁶⁰.

62. Некоторые виды практики во время конкурса на организацию зимних Олимпийских игр 2010 года, победителем из которого вышел Ванкувер, считаются примером передовой практики. В ходе принятия Ванкуверской заявочной книги на проведение Олимпиады, вместе с Комплексным соглашением о центральной части города и Многосторонним соглашением, организаторы обязались обеспечить, чтобы Игры были социально и экологически устойчивыми. Эти обязательства включали гарантию того, что все люди получают выгоду от Олимпийских игр и наиболее обездоленные слои общества не пострадают от их проведения⁶¹. Комплексное соглашение о центральной части города включало положения, обязывающие власти города избегать выселений, сдерживать цены на жилье, обеспечить, чтобы ни один житель не стал бездомным вследствие Олимпийских игр и чтобы 30% новых жилищ были отведены под социальное жилье. Олимпийская деревня в Уистлере будет преобразована в жилой район, где будут ограничены цены на большинство жилых единиц, которые будут зарезервированы для местных жителей; 250 жилых единиц Олимпийской деревни в Ванкувере будут отведены под нерыночное жилье; были приобретены 10 гостиниц с одноместными номерами для стабилизации жилого фонда для малоимущих; 250 000 долл. были выделены на расширение системы приютов благотворительной организации "Ковенант Хауз" и 250 000 долл. – на организацию временных приютов во время проведения Игр; и предлагалось провести переговоры для обеспечения того, чтобы социальное жилье не включалось в жилые помещения для участников⁶². Однако, по сообщениям, 19 из 37 обязательств не будут выполнены. Действительно, в этих сообщениях говорится о значительном увеличении числа бездомных, обязательстве властей увеличить количество вызовов в суд бездомных, отсутствии доступа бездомных к основным услугам в районах, предусмотренных для проведения Олимпийских игр, ликвидации гостиниц с одноместными номерами, служащих в качестве социального жилья, предложениях о сокращении финансирования доступного жилья, отсутствии компенсации за незаконное выселение, отсутствии консультаций с жителями и о нарушениях права на свободу выражения мнений и права на ассоциацию жилищных активистов⁶³.

63. В Заявочной книге на проведение Олимпийских игр 2016 года в Рио-де-Жанейро предусмотрены улучшение и перемещение некоторых поселений и обязательство соблюдать национальные и международные стандарты⁶⁴. В сообщениях средств массовой информации говорится, однако, об угрозах выселений из некоторых поселений без какой-либо информации относительно переселения или компенсации (см. также пункт 25, выше).

64. В Южной Африке был составлен проект застройки, который был включен в конкурсное предложение по проведению чемпионата мира 2010 года. С целью использовать проведение Кубка мира в качестве катализатора для уменьшения масштабов нищеты и для борьбы против сегрегации Южная Африка обязалась

⁶⁰ Информация, предоставленная Международным олимпийским комитетом.

⁶¹ Olympic Oversight Interim Report Card, Impact on Communities Coalition, 19 April, 2009, p. 1.

⁶² Vancouver 2010 sustainability Report 2007-2008, VANOC, p. 56.

⁶³ Olympic Oversight Interim Report card, op.cit., p. 6; and "Fair play for housing rights", op. cit. pp. 190-191.

⁶⁴ См. вебсайт Рио-де-Жанейро – город – кандидат на проведение Олимпийских игр 2016 года по адресу: www.rio2016.org.br.

не только построить или обновить спортивные объекты и необходимую инфраструктуру для проведения этого первенства, но также инициировать спортивные программы в районах проживания бедноты, улучшить медицинское обслуживание и создать общинные арт-центры – помимо прочих инициатив, направленных на улучшение жизни менее благополучных слоев общества. Однако, как представляется, акцент на развитие в южноафриканской заявке и обязательство построить благоденствующее общество, предоставляющее равные возможности для всех, не соответствуют действительности. По сообщениям, средства, выделенные для жилищного бюджета готовящегося Кубка мира, остаются незначительными, тогда как средства на удовлетворение потребностей в области спорта и отдыха резко возросли⁶⁵.

Е. Роль спонсоров, партнеров и других корпораций в мегасобытиях

65. Частные корпорации, участвующие в подготовке и проведении мегасобытий, должны вести себя в соответствии с принципами и ценностями олимпийского движения и миссии ФИФА. Кроме того, стандарты в области прав человека служат дополнительным руководством, как и механизмы, сфокусированные на корпоративной социальной ответственности.

66. Государства несут основную ответственность за защиту, уважение и соблюдение прав человека, но корпорации должны соблюдать международные нормы в области прав человека, а также законы стран, в которых они осуществляют свою деятельность⁶⁶. Роль частного сектора следует рассматривать с точки зрения прав человека, включая доступ потерпевших к правосудию и их право на компенсацию⁶⁷.

67. Местные и национальные органы и организаторы мегасобытия, такие как Международный олимпийский комитет и ФИФА, также несут обязанности в отношении роли спонсоров. В рамках своей ответственности за защиту прав человека государственные органы власти обязаны создать соответствующую правовую и процедурную основу для обеспечения того, чтобы частные лица, в том числе спонсоры, а также лица, готовящие события на местном уровне, не ущемляли права местного населения на достаточное жилище.

VI. Выводы и рекомендации

68. В связи с последствиями мегасобытий важно, чтобы все соответствующие заинтересованные стороны заняли ответственную позицию, касающуюся воздействия Олимпийских игр, чемпионата мира по футболу и аналогичных событий на право на достаточное жилище. Их последствия

⁶⁵ Caroline, Newton, *op. cit.*

⁶⁶ См. доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (A/HRC/11/13), согласно которому ответственность корпораций за соблюдение прав человека требует должной осмотрительности (осознавать, предупреждать и смягчать неблагоприятные последствия деятельности и связей компаний для прав человека) и обеспечения механизмов рассмотрения жалоб.

⁶⁷ См. также: "Making the law work for everyone", Commission on Legal Empowerment of the poor and UNDP, New York, 2008.

для осуществления прав человека должны должным образом учитываться всеми заинтересованными сторонами на всех этапах проведения события.

A. Рекомендации государствам

69. Национальные и местные органы власти должны принять все необходимые меры для обеспечения уважения, защиты и реализации права на достаточное жилище в связи с мегасобытиями.

70. При подготовке городами- и странами-кандидатами их заявок ими должны учитываться жилищные проблемы. Города-организаторы должны брать на себя обязательства по соблюдению права на достаточное жилище при выставлении своей кандидатуры, включать их в конкурсные заявки и контракты на проведение состязания. Чтобы последствия организации событий не вели к нарушениям основных прав, заявочный процесс и процесс планирования должны удовлетворять всем соответствующим международным и национальным стандартам.

71. Кроме того, эти предложения должны предусматривать:

- a) правовые гарантии владения жильем для владельцев, арендаторов и жильцов;
- b) защиту местного населения от принудительных выселений, дискриминации и преследований в связи с событием и средства правовой защиты для жертв;
- c) программы переселения и компенсации для затрагиваемого населения.

72. Перед подачей конкурсного предложения государственные и местные органы власти должны провести оценку воздействия подготовительных мероприятий на право местных жителей на достаточное жилище. Воздействие события на жилищную ситуацию также должно контролироваться на всем протяжении проводимого события. Кроме того, после организации события должны быть проведены проверки с целью оценки его последствий для жилищного сектора.

73. С целью укрепления транспарентности и подотчетности местные органы власти должны привлекать к их процессу планирования, начиная с этапа подачи заявок, всех лиц, которые будут затронуты подготовкой организуемого события, и обеспечить подлинный учет их мнений. Возможность принятия участия в этом процессе должны иметь и организации гражданского общества, включая те из них, которые действуют в области поощрения права на достаточное жилище.

74. Государственные и местные органы власти должны воздерживаться от принудительных выселений в ходе подготовки событий. В случае когда выселение считается обоснованным, оно должно проводиться при строгом соблюдении соответствующих положений международного гуманитарного права и в соответствии с процедурами, изложенными в Замечании общего порядка № 7 и в основных принципах и руководящих указаниях, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития.

75. Важно обеспечить, чтобы жилой фонд, созданный в результате мегасобытия, отвечал жилищным потребностям города-организатора. Следует уделить первоочередное внимание проектам и планам инвестиций, кото-

рые направлены на создание и улучшение жилья для людей с низким уровнем доходов, включая благоустройство и легализацию неформальных поселений.

76. Власти должны обеспечить, чтобы их действия и действия третьих сторон, участвующих в организации события, способствовали созданию стабильного рынка жилья. Можно принять меры, направленные на предупреждение спекуляций на рынке недвижимости и на предоставление более доступного жилья.

77. Необходимо безотлагательно уделить внимание тем, кто живет в тяжелых жилищных условиях, и бездомным лицам для обеспечения того, чтобы их положение не ухудшилось в результате мегасобытий.

78. Необходимо принять законодательство для обеспечения того, чтобы бездомные не подвергались преследованиям и получали соответствующую поддержку, обслуживание и размещение. Могут также быть предоставлены гарантии для обеспечения того, чтобы бездомные и представители других групп, такие как работники секс-индустрии и уличные торговцы, не криминализировались в связи с организацией события.

79. Особое внимание следует уделять группам, в большей степени уязвимым к дискриминации, для обеспечения того, чтобы последствия организации мегасобытия не оказали на них негативного воздействия. Государства должны обеспечивать соблюдение принципов недискриминации и гендерного равенства.

80. Государства должны создать нормативно-правовую базу для обеспечения того, чтобы действия спонсоров и других частных лиц, участвующих в мегасобытии, соответствовали праву на достаточное жилище. Для отбора спонсоров и партнеров следует предусмотреть всеобъемлющий и официальный набор критериев.

81. Положения, касающиеся права на достаточное жилище, должны быть включены во все договорные соглашения с третьими сторонами, участвующими в организации события. Государства должны проводить расследования и выносить наказания по любому нарушению обязательств, изложенных в соглашениях и в международных стандартах в области прав человека.

В. Рекомендации Международному олимпийскому комитету и ФИФА

82. Для обеспечения того, чтобы Олимпийские игры и чемпионат мира не приводили к нарушениям права на достаточное жилище, Международный олимпийский комитет и ФИФА должны оценивать соискателей с точки зрения соблюдения международных стандартов, касающихся права на достаточное жилище, и гарантировать отбор только тех из них, которые соответствуют этим стандартам.

83. Кроме того, Международный олимпийский комитет и ФИФА должны требовать включения в вопросник подробной информации по жилищным аспектам и оценки воздействия проекта соискателя на жилищную ситуацию. Комитет и ФИФА должны просить ассоциации- и города-кандидаты предоставить информацию:

- a) о стратегиях мониторинга воздействия события во время и после его проведения на жилищную ситуацию;
- b) процедурах расследования и пресечения нарушений права на достаточное жилище и предоставления компенсации жертвам;
- c) правилах и процедурах, касающихся обеспечения гарантий владения жильем;
- d) правилах и процедурах, касающихся защиты от принудительных выселений, дискриминации и преследований местного населения в связи с проводимым событием;
- e) механизмах предоставления компенсации затронутым лицам и их переселения.

84. При выборе города- или ассоциации-организатора и заключении соглашения с ними Международный олимпийский комитет и ФИФА должны включить положения о жилье в соглашения о проведении событий.

85. Международный олимпийский комитет и ФИФА должны обеспечить, чтобы их процедуры заявок и выборов были открыты для контроля со стороны гражданского общества. Они должны требовать от кандидатов проведения открытых и транспарентных процессов планирования и подачи заявок с вовлечением гражданского общества, включая организации, представляющие жилищный сектор и затрагиваемых лиц.

86. Международный олимпийский комитет и ФИФА должны оценить, достаточно ли регламентированы действия третьих сторон, предусмотренных в проектах городов-кандидатов, и не допускают ли эти действия отклонений от норм жилищного строительства.

87. Кроме того, Международный олимпийский комитет и ФИФА должны выбирать спонсоров для своих мероприятий в соответствии с подробными критериями, учитывающими послужной список компаний в области корпоративной социальной ответственности и соблюдения международных стандартов, касающихся прав человека. Приоритет должен отдаваться корпорациям, которые следуют надлежащим правилам поведения или приняли инициативы в области социальной корпоративной ответственности.

88. При заключении контрактных соглашений со спонсорами, партнерами и частными компаниями с целью подготовки событий Международный олимпийский комитет и ФИФА должны включать в них договорные положения, регулирующие действия этих корпораций в соответствии со стандартами в области прав человека, включая право на достаточное жилище. Должны быть включены ясные положения с целью предупредить проведение корпорациями принудительных выселений, преследования или запугивания местного населения и дискриминации уязвимых групп. Наконец, корпорации следует привлекать к ответственности, а жертвам злоупотреблений – предоставлять соответствующую компенсацию.

89. Международный олимпийский комитет и ФИФА должны включить ссылку на жилищные стандарты в их основные нормативные документы, такие как их хартия, уставы, кодексы этики или правила поведения. Они также должны рассмотреть механизмы контроля и оценки соблюдения этих стандартов всеми соответствующими заинтересованными сторонами,

участвующими в мегасобытиях, расследовать и пресекать злоупотребления и ввести процедуры подачи и рассмотрения жалоб.

90. Международный олимпийский комитет и ФИФА должны обеспечить, чтобы в институциональных и правовых рамках, предусмотренных для заявочного процесса и процедуры отбора, учитывалось право на достаточное жилище.

91. Весьма желательно, чтобы ФИФА приняла более структурированные и институционализированные механизмы для ее процедуры отбора, чтобы контролировать соблюдение кандидатами их обязательств, относящихся к сфере жилья.

92. ФИФА должна обеспечить, чтобы все ее процедуры и правила, касающиеся подготовки мегасобытий, включая заявочный процесс и процедуру отбора, были опубликованы и сделаны легкодоступными.
