



## Экономический и Социальный Совет

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1993/15  
22 June 1993

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
Подкомиссия по предупреждению  
дискриминации и защите меньшинств  
Сорок пятая сессия  
Пункт 8 предварительной повестки дня

### ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

Право на достаточное жилище: доклад о ходе работы,  
представленный г-ном Раджиндаром Сачаром, Специальным  
докладчиком, назначенным в соответствии с резолюцией 1992/26  
Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств  
и решением 1993/103 Комиссии по правам человека

### СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение .....	1 - 14	3
I. ПАРАЛЛЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ .....	15 - 20	6
II. ЮРИДИЧЕСКОЕ ПРИЗНАНИЕ И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО .....	21 - 34	7
III. К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВ .....	35 - 42	11
IV. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПРАВИТЕЛЬСТВ: РЕЗЮМЕ .....	43 - 82	15
V. ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ .....	83 - 92	24
VI. РАСШИРЕННЫЙ АНАЛИЗ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ ...	93 - 97	27
VII. ВНУТРЕННЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, КАСАЮЩЕЕСЯ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ .....	98 - 101	28

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
VIII. НЕДОСТАТКИ СУЩЕСТВУЮЩЕГО ПРАВОВОГО ПОДХОДА ...	102 - 107	29
IX. ВОЗМОЖНОСТЬ РАССМОТРЕНИЯ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ .....	108 - 112	31
X. ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ, КАСАЮЩЕЙСЯ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ .....	113	32
А. ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ И СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА .....	114 - 118	32
В. ЕВРОПЕЙСКИЙ КОМИТЕТ НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ .....	119 - 124	34
С. ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ СУДЫ .....	125 - 133	36
XI. НАРУШЕНИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ .....	134 - 147	39
XII. РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАЗРАБОТКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ .....	148 - 153	43
XIII. ПОКАЗАТЕЛИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВОМ НА ЖИЛИЩЕ ...	154 - 158	44
XIV. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	159 - 165	45
<u>Приложение:</u> Источники права на достаточное жилище в рамках международных норм в области прав человека .....		47

Введение

1. На своей сорок третьей сессии Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств 29 августа 1991 года приняла без голосования резолюцию 1991/26, в которой она поручила г-ну Раджиндару Сачару подготовить рабочий документ о праве на достаточное жилище с целью установления того, как лучше всего можно было бы содействовать признанию и обеспечению осуществления этого права.

2. Этот рабочий документ (E/CN.4/Sub.2/1992/15) был представлен Подкомиссии на ее сорок четвертой сессии и тщательно ею обсужден. На этой же сессии Подкомиссия без голосования приняла резолюцию 1992/26, озаглавленную "Содействие осуществлению права на достаточное жилище", в которой, в частности, Подкомиссия выразила признательность за подготовленный рабочий документ и призвала все государства осуществлять эффективную политику и применять законодательство, направленное на создание условий, необходимых для обеспечения полного осуществления права на достаточное жилище для всего населения, уделяя особое внимание таким уязвимым группам населения, как бездомные и лица, не имеющие достаточного жилища.

3. Этот рабочий документ был с признательностью принят членами Подкомиссии и неправительственными организациями. Они одобрили подход Специального докладчика к выявлению основных причин, обуславливающих возникновение и наличие в обществе жилищного кризиса. Они также приняли к сведению подход к выявлению нарушений и прогнозированию устойчивой деятельности в отношении "превентивных" прав, включая право на жилище, в качестве средства использования потенциальных возможностей подхода к правам человека.

4. Комиссия по правам человека на своей сорок девятой сессии в решении 1993/103 одобрила решение Подкомиссии назначить г-на Раджиндара Сачара Специальным докладчиком по вопросу о содействии осуществлению права на достаточное жилище.

5. В этом первом докладе о ходе работы будет подробно рассмотрен ряд вопросов, ранее затронутых в рабочем документе, подготовленном Специальным докладчиком, в том числе: параллельная деятельность; законодательная основа жилищных прав; синтез государственных обязанностей и связанной с ними ответственности; лица, обладающие правом жилища; внутреннее законодательство в области права на жилище; вопрос об обеспечении права на жилище в судебном порядке; юриспруденция в области права на жилище; нарушения жилищных прав и предварительные выводы и рекомендации. В настоящем докладе делается попытка разработать и уточнить обязательства государств, касающиеся права человека на достаточное жилище, а также другие правовые аспекты этого основополагающего права.

6. В последующих докладах будут рассмотрены и другие вопросы, затронутые в рабочем документе 1992 года. В следующем докладе Специальный докладчик предполагает рассмотреть фактические ситуации, касающиеся степени осуществления права на достаточное жилище и возможные пути наиболее эффективного его применения, утверждения и осуществления в конкретных ситуациях в разных странах мира.

7. Несмотря на прочные правовые основы жилищных прав, как об этом свидетельствует настоящий доклад и существующее в правозащитных кругах мнение о том, что жилищные условия во всех странах мира продолжают ухудшаться, неоспоримым является тот факт, что проблемы жилья и связанные с этим права по-прежнему имеют первостепенное значение и представляют собой малоизученный аспект прав человека. Свидетельством этого является отсутствие какого-либо упоминания об этом праве или же его признания в деятельности различных органов Организации Объединенных Наций, занимающихся правами человека, начиная с проекта декларации, подготовленного для Всемирной конференции по правам человека.

8. С учетом неоспоримых фактов ухудшения жилищных условий не только в развивающихся странах, но и в промышленно развитых государствах, а также в странах бывшего советского блока, сожаление вызывает то обстоятельство, что система Организации Объединенных Наций до настоящего времени игнорировала последствия проблемы отсутствия или лишения этого права для будущего прав человека во всем мире.

9. На основании краткого изучения основных аспектов ситуации в области права на жилище в рабочем документе и дальнейшего анализа причин глобального жилищного кризиса можно выделить следующие факторы, которые будут подробно рассмотрены в предстоящих докладах:

а) Женщины и жилищный вопрос. Следует признать, что на женщин ложится основная ответственность за обеспечение и поддержание жилищ и что на них сильнее всего отражаются кризисные ситуации, возникающие в базах ресурсов соответствующих стран. Необходимо глубже изучить вопрос о равноправии с точки зрения обеспечения жильем и о той позитивной роли, которую право на жилище может играть в качестве средства обеспечения равноправия мужчин и женщин.

б) Роль планирования. Малоизвестным является тот факт, что программы и политика в области планирования могут оказывать отрицательное воздействие на альтернативы, имеющиеся в распоряжении граждан с точки зрения осуществления их права на жилище. Роль планирования в качестве средства достижения идеологических целей государства, как это имеет место в случае государственной деятельности на оккупированных территориях, также является причиной беспокойства и требует рассмотрения в контексте нарушений права на жилище.

с) Нищенское положение сельских районов. Несмотря на периодические сообщения о преобладающей тенденции к урбанизации в глобальных масштабах, значительное число жителей планеты (в некоторых странах около 75%) продолжают проживать в сельских районах. Высокий процент этих людей живут в условиях почти полной нищеты и лишены элементарного жилья. Поэтому право на жилище должно рассматриваться не только применительно к городам, но и к сельским районам.

д) Отказ в праве на землю. Продолжающаяся спекуляция землей и коммерциализация земельных участков (являющихся основным жилищным ресурсом), с одной стороны, и нежелание проводить земельную реформу, с тем чтобы большее количество населения могло получить доступ к земле для строительства жилья - с другой, являются главными факторами, препятствующими достижению права на жилище.

е) Наличие перекосов в фискальной политике. Политика, по-прежнему проводимая большинством национальных правительств в интересах богатых, и отказ от перестройки фискальной политики, включая налогообложение, бюджетные ассигнования и политику субсидирования групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, в целях удовлетворения потребностей тех, кто лишен права на жилище, по-прежнему является областью, требующей определенных изменений.

ф) Непризнание прав самостоятельных строителей индивидуального жилья. На основании данных, полученных Специальным докладчиком из целого ряда имевшихся в его распоряжении источников, можно сделать вывод о том, что во многих районах мира, особенно в развивающихся странах, население при небольшой внешней помощи или даже при отсутствии таковой самостоятельно строит индивидуальное жилье и приводит в порядок среду своего обитания. Признание этой реальности и усилия по разработке политики и программ на основе особых обязательств государства, обусловленных такими инициативами самопомощи, будут способствовать уменьшению жилищного кризиса.

10. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что изложенные выше причины отнюдь не исчерпывают всего комплекса проблем, и в последующих докладах эта проблематика будет расширена на основе полученных ответов о путях преодоления препятствий, лежащих в основе глобального жилищного кризиса. Специальный докладчик попытается составить возможно более широкий их перечень, с тем чтобы в полной мере осветить различные аспекты глобального жилищного кризиса, которые в своей совокупности дают, тем не менее, весьма слабое представление о тех реальных условиях, в которых вынуждены проживать люди как в развитых, так и в развивающихся странах. Одна из задач Специального докладчика будет заключаться в том, чтобы на основе имеющейся информации продемонстрировать настоятельную необходимость в принятии Организацией Объединенных Наций общесистемных мер в области права на жилище.

11. Специальный докладчик считает, что выявление международной и национальной правовой основы жилищных прав и связанных с ними вопросов является необходимым, но отнюдь не достаточным основанием для порученного ему исследования. С учетом характера функционирования системы Организации Объединенных Наций в области прав человека это одновременно и необходимый шаг, и препятствие, которое должно быть оценено и преодолено.

12. Аналогичное, если не большее, значение имеют вопросы, связанные с анализом структурных причин, определенных в рабочем документе Специального докладчика. С учетом того разрыва, который по-прежнему существует между международным правом и законодательными мерами в целом и ухудшением положения в области жилья на местном уровне, крайне важно особо выделить человеческий аспект права на жилище и попытаться решить все связанные с этим проблемы, включая факторы элементарного выживания, нищеты и лишения основных средств к существованию, дискриминации, а также отсутствие возможностей демократического процесса принятия решений.

13. Специальный докладчик должен подчеркнуть, что в настоящем докладе делается попытка обратить внимание на те области, которые, по его мнению, остались без внимания или не были в достаточной степени изучены, особенно с учетом того обстоятельства, что порученный ему мандат предусматривает выработку путей более эффективного и справедливого осуществления права на жилище для всех и везде.

14. Кроме того, были сделаны попытки избежать, насколько это возможно, дублирования деятельности Подкомиссии в других областях.

#### I. ПАРАЛЛЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

15. Деятельность Подкомиссии в области жилищных прав следует рассматривать в контексте все возрастающего внимания, уделяемого этим правам правозащитными структурами Организации Объединенных Наций, а также политики, проводимой на местном, национальном, региональном и международном неправительственном уровне с учетом этих принципов. Помимо этого, в исследованиях Подкомиссии, проводимых специальными докладчиками по вопросам миграции населения, крайней нищеты, окружающей среды и компенсации, все чаще затрагиваются отдельные элементы экономических, социальных и культурных прав.

16. Что касается внимания, уделяемого программой Организации Объединенных Наций по правам человека вопросу о жилищных правах, весьма примечательным является тот факт, что из всех резолюций, принятых Комиссией по правам человека на ее последней сессии 1993 года, по крайней мере 10 в той или иной степени касаются вопроса об обеспечении права на жилище, включая ряд резолюций, посвященных положению в области прав человека в отдельных странах 1/. Право на достаточное жилище особенно полно отражено в резолюции 1993/77, касающейся насильственных выселений, и в резолюции 1993/14 об экономических, социальных и культурных правах 2/.

17. Следует также упомянуть о многочисленных интересных аналитических работах и перспективных разработках, произведенных независимым экспертом в отношении права каждого человека владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими. В них говорится о взаимоотношении между правом на владение имуществом и правом на достаточное жилище, подтверждается подход, принятый Специальным докладчиком в его рабочем документе 1992 года, и приводятся многочисленные различия между вышеуказанными понятиями 3/.

18. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам на своей седьмой сессии в 1992 году 4/ и восьмой сессии в 1993 году продолжал тщательную разработку вопроса о соблюдении государствами положений Пакта об экономических, социальных и культурных правах, касающихся права на жилище, подвергнув резкой критике несоблюдение этих положений рядом государств-участников.

---

1/ См. Е/CN.4/1993/122, Доклад о работе сорок девятой сессии Комиссии по правам человека; и International Service for Human Rights, Human Rights Monitor № 20, April 1993, "Analytical report of the forty-ninth session of the UN Commission on Human Rights".

2/ Е/CN.4/1993/1993/122, глава II.

3/ Е/CN.4/1993/15, Доклад независимого эксперта о праве каждого человека владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.

4/ См. Е/1993/23.

19. В качестве потенциально полезного прецедента Комиссия Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в середине 1993 года впервые в своей практике приняла резолюцию о жилищных правах, озаглавленную "Право человека на достаточное жилище". Текст этого документа свидетельствует о том, что данный орган во многом отошел от своей прежней политики, и данная резолюция может служить основой для уделения более пристального внимания тем аспектам прав человека, касающимся обеспечения жильем, которые столь долго игнорировались Комиссией и Центром по населенным пунктам (Хабитат). В этой резолюции всем государствам предлагается сотрудничать со Специальным докладчиком и оказывать ему помощь, а также представлять ему любую информацию, которая, по их мнению, необходима для выполнения его обязанностей 5/.

20. С учетом этих и других видов параллельной деятельности в рамках Организации Объединенных Наций и растущего интереса к осуществлению права человека на достаточное жилище на всех уровнях, Специальный докладчик считает, что на данном этапе выполнения его мандата он мог бы наиболее эффективно содействовать формированию складывающегося консенсуса по этому вопросу и более глубокому пониманию права на достаточное жилище посредством рассмотрения в качестве первого шага ряда важных правовых вопросов, непосредственно касающихся этого права. При этом докладчик попытается доказать, что для создания основы и обеспечения политической воли, необходимых для претворения в жизнь законного права на жилище сотен миллионов людей, потребуются многочисленные усилия как со стороны правозащитного сообщества, так и широких слоев общественности. Вместе с тем он попытается показать, что для юридического оформления права на жилище сделано гораздо больше, чем принято считать.

## II. ЮРИДИЧЕСКОЕ ПРИЗНАНИЕ И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

21. Право на достаточное жилище в качестве отдельного и самостоятельного компонента международного права в области прав человека признано в целом ряде различных договоров, деклараций, соглашений, рекомендаций, резолюций и других правовых документов. На национальном уровне довольно большое число государств закрепили право на жилище в своих национальных конституциях, и в законодательстве почти всех государств в той или иной мере это право отражено. Хотя подробное рассмотрение каждого из правовых документов, закрепляющих право на жилище, выходит за рамки настоящего доклада, было бы полезным вкратце упомянуть о тех правовых текстах, где право на жилище четко определено, а затем подробнее проанализировать, что именно означают эти права для соответствующих бенефициаров.

22. В рамках системы международного права в области прав человека анализ правового признания и конкретного оформления права на жилище следует начать с пункта 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека. Эта статья является в полной мере краеугольным камнем всех экономических, социальных и культурных прав, в том числе права на достаточный жизненный уровень, включая право на достаточное жилище.

---

5/ Резолюция 1993/L.15/Rev.1, принятая 3 мая 1993 года Комиссией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам на ее четырнадцатой сессии, состоявшейся в Найроби 26 апреля - 5 мая 1993 года.

Пункт 1 статьи 25 гласит:

"Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам" 6/.

23. Хотя о значении статьи 25 сказать можно многое и многое уже было сказано, важно отметить, что эта статья формирует базу для пункта 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Этот пункт гласит:

"Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии" 7/.

24. Процесс разработки Пакта, длившийся с 1951 по 1963 год, свидетельствует о том, что уже в начале 50-х годов праву на жилище придавалось столь большое значение, что несколько государств даже выступали за введение отдельной статьи, посвященной праву на жилище. Хотя по этому вопросу договоренности достичь не удалось, некоторые государства настаивали на включении отдельной статьи, как минимум обязывающей государства принять законодательство, гарантирующее каждому человеку жилище, соответствующее его человеческому достоинству. Однако такая статья была отклонена, и в тексте, представленном Генеральной Ассамблее в 1954 году, право на жилище было объединено с правом на питание и одежду. В итоге эта статья была принята в ее нынешней формулировке. Соответствующие обсуждения в Генеральной Ассамблее, к сожалению, больше касались выбора терминологии, чем существа права на жилище 8/.

25. В ходе редакционных прений обсуждался вопрос о том, не является ли слово "надлежащий" более приемлемым, чем слово "достаточный" применительно к жилищу, питанию и одежде. В ходе обсуждения также рассматривался вопрос о целесообразности упоминания в этих статьях необходимости "международного

---

6/ Всеобщая декларация прав человека была провозглашена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в резолюции 217A (III) 10 декабря 1948 года.

7/ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах был принят Генеральной Ассамблеей в резолюции 220A (XVI) 16 декабря 1966 года; он вступил в силу 3 января 1976 года, и по состоянию на май 1993 года его участниками являются 119 государств.

8/ Matthew C.R. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development (Ph.D. thesis, University of Nottingham, 1992), pp. 305-318.



сотрудничества" применительно к этим правам. В конечном итоге эта формулировка была принята, однако предложение о включении конкретного положения, предусматривающего обеспечение выполнения статьи 11, было отклонено, и в нынешнем виде Пакт был принят в 1966 году и вступил в силу в 1976 году.

26. Из анализа истории выработки пункта 1 статьи 11 видно, что на решение государств сильное влияние оказали формулировки и дух статьи 25 Всеобщей декларации прав человека. Результатом явилась достаточно узкая по своему охвату формулировка права на жилище, особенно в свете того обстоятельства, что право на питание было закреплено в отдельной статье. Вместе с тем разнообразие поднятых вопросов и различные толкования права на жилище, представленные государствами, принимавшими участие в прениях, показывают, что это право может иметь самую широкую интерпретацию и требует дальнейшей разработки международным сообществом. Эту идею подтверждает использование в статье 11 слова "достаточный". С учетом многочисленных коннотаций, заложенных во фразе "непрерывное улучшение условий жизни", право на жилище приобретает смысл, далеко выходящий за рамки понятия убежища и минимального представления о жилище как крыше над головой.

27. Хотя из анализа пункта 1 статьи 11 можно сделать глубокие выводы относительно содержания права на достаточное жилище и связанных с этим обязанностей, все эти вопросы носят в целом имплицитный характер в последующем анализе обязанностей государств. Вместе с тем важно отметить, что право на жилище, уточненное словом "достаточное", является правом "каждого человека" и в целом правом, порождающим ожидания со стороны общества в отношении того, что правительства сделают все возможное для гарантированного обеспечения этого права в кратчайшие сроки.

28. С момента учреждения Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в 1987 году его деятельность в области наблюдения за осуществлением и уточнения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также разработки пересмотренных руководящих указаний для представления докладов государствами свидетельствуют о формировании у него более широкой и более целостной концепции права на жилище. Разнообразие и глубина вопросов, задаваемых государствам-участникам, в том числе относительно количества бездомных, практики насильственных выселений, сферы охвата специального законодательства и других ключевых вопросов, свидетельствуют о той серьезности, с которой Комитет подходит к вопросу об этом основополагающем человеческом праве, призывая государства собирать информацию, которая обычно не входит в базы данных, имеющиеся у правительств. Кроме того, полезным начинанием является практика выяснения у государств частных вопросов на основании информации, полученной Комитетом в дополнение к представленным ими докладам. Это свидетельствует о постоянных поисках, которыми характеризуется работа Комитета в области права на жилища.

29. Помимо этих основных правовых документов, касающихся права на жилище и действующих в рамках международного права в области прав человека, следующие документы также прямо или косвенно затрагивают это право: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год, запрещение расовой дискриминации в осуществлении права на жилища); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год, права сельских женщин на достаточное жилище); Конвенция о правах ребенка (1989 год, обязанность государств предоставлять материальную помощь, включая жилища, нуждающимся детям); Конвенция о статусе беженцев (1950 год, одинаковый режим

в отношении беженцев и иностранцев с точки зрения права на жилище); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год, одинаковый режим в отношении граждан с точки зрения доступа к жилью, включая социальные планы обеспечения жильем, а также защиту от эксплуатации в связи с арендной платой); Международная организация труда (МОТ); рекомендация № 115 относительно жилищного строительства для трудящихся (1961 год, обеспечение достаточного и надлежащего жилья и приемлемых жилищных условий всем трудящимся и членам их семей); Декларация прав ребенка (1959 год, право ребенка на надлежащее жилище); Декларация социального прогресса и развития (1969 год, предоставление надлежащего жилья для всех, в особенно для групп населения с низким уровнем дохода и больших семей); Декларация о праве на развитие (1986 год, равенство возможностей для всех с точки зрения доступа к основным ресурсам и жилью) 9/.

30. В Ванкуверской декларации о населенных пунктах 1976 года 9/ содержится свод принципов, касающихся права на жилище. В пункте 8 главы III и в пункте A.3 главы II говорится следующее:

"Надлежащее жилье и обслуживание являются основными правами человека, что требует от правительств обеспечения их осуществления для всех народов, начиная с непосредственной помощи наиболее нуждающимся посредством осуществления целенаправленных программ самопомощи и общинных действий. Правительства должны стремиться устранить все препятствия, мешающие достижению этих целей. Особое значение имеет ликвидация социальной и расовой сегрегации, в частности, с помощью создания более сбалансированных объединяющих общин, различных социальных групп, профессий, жилья и коммунальных удобств".

"Идеология государств находит свое отражение в их политике в области населенных пунктов. Являясь мощным орудием преобразований, такая политика не должна использоваться для изгнания людей из их домов, из их земель или для закрепления привилегий и эксплуатации. Политика в области населенных пунктов должна соответствовать принципам, изложенным в декларации принципов и во Всеобщей декларации прав человека".

31. Кроме того, региональные правозащитные системы разработали ряд правовых документов, закрепляющих конкретные права на жилище и связанные с этим положения. В европейском контексте следует упомянуть о следующих документах: Европейская социальная хартия (1961 год, обеспечение семейного жилья, одинаковый режим в отношении предоставления жилья националам и трудящимся-мигрантам и право пожилых людей на получение жилья с учетом их потребностей и состояния здоровья или же надлежащей помощи для соответствующего адаптирования их жилищных условий) 10/; Хартия Европейского сообщества об основных социальных правах (1989 год, право инвалидов на улучшение их социальной и профессиональной интеграции, включая жилищные условия); Хельсинкский заключительный акт (1975 год, равенство прав трудящихся-мигрантов и националов, включая право трудящихся-мигрантов на удовлетворительные условия

---

9/ Перечень текстов этих документов см. в приложении.

10/ Европейская социальная хартия, принятая в Турине 18 октября 1991 года, включая протокол 4 (5 октября 1988 года).

жизни, в особенности жилищные условия); Венский итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) (1989 год, государствам предлагается обратить особое внимание на проблемы в области жилья); и документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 год, обращение особого внимания на жилищные условия) 11/.

32. Как межамериканская система прав человека Организации американских государств (ОАГ), так и африканская система прав человека Организации африканского единства (ОАЕ) обращают существенно меньше внимания на жилищные права, несмотря на то обстоятельство, что каждое из государств - членов этих организаций в той или иной степени несет международные обязательства по выполнению этих прав и что ряд государств в этих регионах закрепили жилищные права в своих конституциях.

33. Хотя в статье 31 k) Устава ОАГ 1948 года отмечается, что государства соглашаются прилагать усилия к обеспечению достаточного жилья для всех секторов населения, эта формулировка не достигает уровня законного права на достаточное жилище. Положение, аналогичное статье 25 Всеобщей декларации прав человека, можно найти в статье 11 Американской декларации ОАГ прав и обязанностей человека. Вместе с тем ни в одном из последующих документов ОАГ, посвященных правам человека, не содержится признания жилищных прав, включая дополнительный протокол к Американской конвенции об экономических, социальных и культурных правах. В первоначальных проектах этой Конвенции подобные положения содержатся, однако из окончательного текста они были изъяты. В Африканской хартии прав человека, которая хотя и является во многих отношениях новаторским документом в области прав человека, также отсутствует право на достаточное жилище.

34. Подводя итог правовому обеспечению жилищных прав, можно сделать вывод о том, что право на достаточное жилище находит четкое признание в широком круге договоров и других соглашений, формирующих международное право в области прав человека, в то время как региональные правовые системы менее охотно закрепляют это право в четких формулировках. Эта юридическая основа права человека на достаточное жилище четко и неоспоримо свидетельствует о широком принятии этой нормы, а также о соответствующем юридическом характере этого права. Хотя из анализа духа и буквы документов, которые фактически включают это право, можно вынести еще много интересных идей, нам представляется целесообразным обратиться сейчас к не менее важному вопросу, касающемуся обязанности государств в деле осуществления жилищных прав.

### III. К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВ

35. В рабочем документе Специального докладчика кратко рассматриваются ключевые вопросы, касающиеся обязанностей и обязательств государств, вытекающих из юридического признания государствами права на достаточное жилище, и очерчивается круг проблем, требующих в этой связи дополнительного анализа 12/. По мнению Специального докладчика, наиболее полного понимания

---

11/ С полным перечнем документов, касающихся правового признания жилищных прав, можно ознакомиться в издании Legal Sources of the Right to Housing in International Human Rights Law (Utrecht, COHRE, Feb. 1992).

12/ E/CN.4/Sub.2/1992/15, в частности пункты 67 и 77.

неотъемлемого характера взаимосвязей между существом таких прав, как право на жилище, которым наделяются отдельные лица, семьи, группы лиц и общины, и соответствующей роли государств в этой связи можно будет добиться путем дальнейшего изучения принципов ответственности государств.

36. Как и в случае с другими экономическими, социальными и культурными правами, принятие и признание права на достаточное жилище и вытекающих из этой нормы последствий неизбежно влекут за собой возложение на государства целого ряда обязательств. Анализ основных проблем в области экономических, социальных и культурных прав, соответствующих положений международных договоров, формирующейся юриспруденции в связи с правом на жилище и других юридических комментариев относительно этого права, сведений о практике государств в данной области и информации из иных источников, позволяет сделать целый ряд выводов в отношении обязательств государств в сфере жилищных прав.

37. Вместе с тем пока еще не решен вопрос об основополагающей сущности и конечном предназначении экономических, социальных и культурных прав, что и было отмечено Асбьёрном Эйде:

"Согласно традиционным представлениям, реализацию экономических и социальных прав должно обеспечивать само государство, пользуясь для этого имеющимся в его распоряжении бюджетом, что весьма удорожает стоимость осуществления указанных прав и приводит к разбуханию государственного аппарата. В основе такой точки зрения лежат весьма узкие представления о характере этих прав и соответствующих обязанностей государств... Как представляется, индивид или семья будут, по мере возможности, прилагать собственные усилия или использовать собственные ресурсы в поисках путей удовлетворения своих потребностей на индивидуальной основе или совместно с другими. Вместе с тем использование тем или иным лицом собственных ресурсов предполагает наличие у данного лица ресурсов, которые могут быть им задействованы, например, земли, трудовых ресурсов или капитала, или наличие постоянного доступа к таким ресурсам" <sup>13/</sup>.

38. Доклад Специального докладчика Подкомиссии по экономическим, социальным и культурным правам г-на Данило Тюрка тоже является весьма полезным подспорьем для целей анализа вышеуказанных прав, сформулированных в виде предварительных руководящих принципов, которые также должны служить основой при определении сферы действия любых экономических, социальных и культурных прав. В этой связи представляется целесообразным привести ниже основные из указанных руководящих принципов:

a) все государства связаны в разной степени правовыми обязательствами по осуществлению экономических, социальных и культурных прав. Эти обязательства имеют свои диапазоны на местном, национальном, региональном и международном уровнях;

b) экономические, социальные и культурные права являются взаимозависимыми с гражданскими и политическими правами и так же, как эти права, они имеют правовую природу. Они не являются временными по своему характеру; их применение и применимость должны быть последовательными и

---

<sup>13/</sup> Asbjorn Eide, "Article 25", in Universal Declaration on Human Rights: A Commentary (Eide, Alfredssen and others, eds.), (Scandinavian University Press, Oslo, 1992, p. 387).

упорядоченными, невзирая на частые подъемы и спады как во внутренних, так и во внешних экономических условиях. Следует уделять постоянное внимание использованию "всех имеющихся ресурсов" с целью осуществления этих прав человека;

с) хотя некоторые обязательства государств могут различаться, все права человека должны применяться на основе равного доступа и равных возможностей, как фактически, так и юридически, для всех лиц. Соответствующее приоритетное внимание следует уделять тем слоям населения, которые являются наиболее уязвимыми и обездоленными и поэтому в наименьшей степени обладают возможностями приобретать эти права для себя;

d) государства, взявшие на себя конкретные правовые обязательства по осуществлению экономических, социальных и культурных прав, обязаны, независимо от уровней их экономического развития, обеспечивать соблюдение прав на минимальный прожиточный минимум для всех;

e) правовые обязательства в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав являются многогранными. На макроуровне они затрагивают, в частности, 1) национальные и местные правительства и учреждения, а также третьи стороны, способные нарушить эти нормы; 2) международное сообщество государств; и 3) межправительственные организации и учреждения;

f) исходя из пункта e), все участники, обладающие как прямыми, так и косвенными полномочиями в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав, должны признавать, что их работа имеет прямое отношение к вопросу об экономических, социальных и культурных правах, а также следить за тем, чтобы осуществляемые ими проекты, планы, политика и программы не сказывались бы отрицательно на возможностях осуществления этих прав, а также на возможностях государства выполнять свои правовые обязательства" 14/.

39. Применение этих, а также сформулированных позднее подходов к праву на достаточное жилище позволит нам избежать неясностей и возможных недоразумений в отношении юридического характера, сферы применения и предназначения права на жилище. В этой связи следует отметить, что юридическое признание жилищных прав и вытекающих из этих прав обязанностей на самом низовом уровне отнюдь не означает того, что:

- a) государство обязано строить жилье для всего населения;
- b) государство должно предоставлять бесплатное жилье всем, кто этого требует;
- c) государство должно в обязательном порядке приступать к выполнению любых сопряженных с данным правом обязательств незамедлительно по принятии на себя соответствующих обязанностей;

---

14/ E/CN.4/Sub.2/1991/17, Второй доклад о ходе работы, подготовленный Специальным докладчиком по осуществлению экономических, социальных и культурных прав г-ном Данило Тюрком, стр. 19-20.

d) для целей обеспечения этого права для всех государство должно полагаться исключительно на себя или на нерегулируемый рынок; и

e) данное право будет реализовываться в абсолютно идентичной форме в любых условиях или в любых населенных пунктах.

40. При всем этом в отношении некоторых из вышеприведенных принципов необходимо установить ограничения, исключающие возможность неправомерного толкования или игнорирования государствами своих обязанностей, в частности, в отношении таких социально обездоленных групп, как бездомные, инвалиды, жертвы беспорядков или этнических конфликтов, бедствий антропогенного и стихийного характера, а также в отношении других групп, не способных самостоятельно осуществлять свои права в жилищной сфере.

41. И наоборот, основополагающий характер права на адекватное место, позволяющее вести мирную, достойную и безопасную жизнь, предполагает, что признание жилищных прав должно рассматриваться и толковаться в самом широком плане как означающее, что:

a) сразу же после официального принятия соответствующих обязательств государство должно применить любые находящиеся в его распоряжении средства, обеспечивающие каждому гражданину доступ к жилищным ресурсам, адекватным с точки зрения обеспечения здоровья, благосостояния и безопасности и других прав человека;

b) лица, не имеющие жилья, проживающие в неадекватных жилищных условиях или в целом не способные воспользоваться льготами, вытекающими из жилищных прав, могут предъявить обществу претензии или требования в отношении выделения им жилищных ресурсов или обеспечения доступа к ним; и

c) непосредственно после принятия на себя правовых обязательств государство обязано осуществить ряд мер, направленных на политическое и законодательное признание каждого из основополагающих аспектов данного права 15/.

42. Опираясь на вышеизложенные принципы общего характера, Специальный докладчик делает вывод о том, что анализ появляющихся исследований правоведческого характера и иных аналитических материалов договорных органов Организации Объединенных Наций (в частности, Комитета по экономическим,

---

15/ Для целей более исчерпывающего анализа литературы и других материалов, в которых содержатся вышеизложенные соображения в отношении права на достаточное жилище, см.: COHRE, Bibliography on Housing Rights and Evictions, Centre on Housing Rights and Evictions (COHR, Utrecht, March 1993).

социальным и культурным правам) 16/, общепринятых принципов международного права, отдельных принципов прецедентного права на региональном, национальном и местном уровнях, принципов законодательного оформления и предназначения права на достаточное жилище в рамках международного права, пояснительных постулатов, содержащихся в Лимбургских принципах осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 17/, деятельности специальных докладчиков Подкомиссии, в том числе Специального докладчика по праву на достаточное питание г-на Эйде и Специального докладчика по реализации экономических, социальных и культурных прав, г-на Тюрка, а также других принятых в юриспруденции методов толкования, позволяют без особого труда и с достаточной степенью точности составить резюме обязанностей, вытекающих из права на достаточное жилище. Специальный докладчик обращается к своим коллегам из числа членов Подкомиссии с просьбой высказать свои замечания в отношении настоящего анализа.

#### IV. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПРАВИТЕЛЬСТВ: РЕЗЮМЕ

43. Широкое юридическое признание права на достаточное жилище имеет важное законодательное, юридическое и политическое значение. В глобальной стратегии в области жилья до 2000 года, принятой всеми правительствами, отмечается, в частности, следующее.

"Право на надлежащее жилье получило всеобщее признание со стороны международного сообщества... Все без исключения страны приняли выражающиеся в каких-либо формах обязательства в области жилья, примером чему является создание ими министерств или учреждений по жилищному строительству, направление средств в сектор жилищного строительства, разработка странами соответствующей политики, программ и проектов... Все граждане всех государств, и бедные в том числе, имеют право ожидать от правительств проявления заботы об их потребностях в жилье, а также принятия правительствами важных обязательств по защите и улучшению, а не разрушению и повреждению, домов и жилых районов".

44. Согласно определению, содержащемуся в единодушно принятой Глобальной стратегии, "достаточное жилище" предполагает надлежащую защиту частной жизни, надлежащую жилую площадь, надлежащую безопасность, надлежащее освещение и вентиляцию, надлежащую базовую инфраструктуру и надлежащее расположение в

---

16/ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам способствовал внесению ясности в вопрос о государственных обязательствах, вытекающих из признания права на достаточное жилище, посредством осуществления целого ряда инициатив, включающих: а) проведение "общей дискуссии" по данному праву; б) всеобъемлющий пересмотр руководящих принципов в отношении представляемых государствами докладов по статьям 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; с) принятие замечания общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище; и d) включение в свои заключительные замечания по докладам некоторых государств-участников положения о том, что соответствующее государство нарушает право на достаточное жилище путем применения практики принудительных выселений.

17/ "Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", в Human Rights Quarterly, vol. 9, № 2, 1987, p. 122-135.

отношении производственных и других объектов и сооружений, причем все это - за умеренную плату. Следует отметить, что такой базовый подход к принципу адекватности, несмотря на его упрощенный характер, был в целом подтвержден и развернут в замечании общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

45. Однако какими бы весомыми ни были вышеприведенные соображения, с практической точки зрения необходимо обеспечить гораздо более тесное понимание сути вопроса при определении конкретных мер, которые надлежит принять правительствам, а также шагов, от которых им следует воздержаться, с тем чтобы вышеуказанные права обрели плоть и стали конкретной реальностью для людей, которые ими наделены. Право на жилище, равно как и любые другие экономические, социальные и культурные права, налагают на государство целый ряд сложных и важных обязательств. Формулирование практических мер, необходимых для реализации указанных прав, должно в обязательном порядке сопровождаться обсуждением вопроса о сущности природы власти и степени участия населения и общин соответствующей страны в процессе принятия решений и в политической жизни. Ключевым условием реализации любого из прав, без всякого сомнения, должно являться наличие у народа и общин возможности приобретать и сохранять за собой право на жилище.

46. Любой анализ экономических, социальных и культурных прав, в особенности анализ, проводимый с целью определения или формулирования обязанностей государств, должен осуществляться на основе ранее опробованных моделей анализа и настоящих общепризнанных принципов. Опираясь на данную методологию, можно использовать два метода определения правовых обязательств правительств в отношении права на жилище на основе: а) обязательств, закрепленных в пункте 1 статьи 2 Пакта; и б) более конкретных обязательств, предписывающих государствам: i) признавать, ii) уважать, iii) охранять, iv) поощрять и v) осуществлять это основополагающее право человека.

47. Пункт 1 статьи 2 Пакта имеет центральное значение для определения того, какие меры должны принимать правительства и от каких шагов они должны воздерживаться в процессе реализации мероприятий, направленных на обеспечение того, чтобы все члены общества могли пользоваться закрепленными в Пакте правами. Данная статья гласит:

"Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер".

48. Хотя не все государства ратифицировали Пакт, закрепленные в нем принципы представляются достаточно важными для того, чтобы быть основанием для всестороннего рассмотрения вопроса о взаимосвязи положений пункта 1 статьи 2 и жилищных прав. Для понимания обязанностей правительств в отношении всесторонней реализации признанных в Пакте прав, включая право на достаточное жилище, особо важное значение имеют следующие три выражения, использованные в этой статье: а) "обязуется ... принять ... меры ... всеми надлежащими



способами", b) "в максимальных пределах имеющихся ресурсов" и c) "обеспечить постепенно". Последствия каждого из указанных обязательств излагаются в общем виде в нижеследующих пунктах.

"обязуется ... принять ... меры ... всеми надлежащими способами"

49. Данное обязательство носит безотлагательный характер и предусматривает принятие государствами мер непосредственно после ратификации Пакта или других договоров. Одна из первых "надлежащих" мер, подлежащих осуществлению государствами-участниками, должна заключаться в осуществлении всеобъемлющего пересмотра любых соответствующих нормативных актов в законодательной сфере с целью приведения национальных законов в соответствие с международными правовыми обязательствами. Данный вопрос был затронут в резолюции "Право человека на достаточное жилище", которая была принята Комиссией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в мае 1993 года на ее четырнадцатой сессии 19/.

50. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечал, что во многих случаях наличие соответствующего законодательства является весьма важным, а иногда и необходимым условием реализации любого из закрепленных в Пакте прав (данный вопрос будет рассмотрен ниже). Вместе с тем в то же самое время Комитет весьма резонно подчеркивал, что принятие одних лишь законодательных мер отнюдь не исчерпывает лежащих на государствах-участниках обязательств. Уделение государствами-участниками исключительного внимания вопросам, касающимся законодательства или соответствия законодательства международным нормам, не является достаточным основанием для того, чтобы считать, что соответствующее государство-участник выполняет установленные в Пакте обязательства. Выражение "всеми надлежащими способами", толкуемое в широком его смысле, означает, что в дополнение к мерам законодательного характера должны быть также осуществлены меры административного, судебного, экономического, социального и образовательного характера.

51. В еще более широком плане правительства должны также предпринимать продуманные и конкретные шаги, как можно более четко нацеленные на выполнение вышеуказанных обязательств. Это, в свою очередь, требует принятия оперативных мер с целью анализа существующей ситуации в области соблюдения прав, закрепленных в Пакте. Помимо этого, государства-участники обязаны формулировать политику и устанавливать согласующиеся с Пактом приоритеты на основе превалирующего значения соответствующих прав. К числу дополнительных надлежащих способов относится регулярно осуществляемый анализ хода реализации таких мер и обеспечение населения эффективными средствами правовой или иной защиты.

52. Конкретно же, в связи с правом на достаточное жилище государства, как представляется, обязаны формулировать жилищную стратегию, определяющую цели в области улучшения жилищных условий, имеющиеся ресурсы для реализации этих целей и наиболее эффективные с экономической точки зрения пути использования этих ресурсов и устанавливающую соответствующие обязанности и временные рамки осуществления необходимых мер. Согласно нормам законодательства в области прав человека, осуществление таких стратегий должно предусматривать проведение

---

19/ См. сноску 5 выше.

широких и конструктивных консультаций при участии всех слоев общества, включая лиц, не имеющих жилья или проживающих в неадекватных жилищных условиях, их представителей и членов созданных ими организаций.

53. Необходимо также предпринимать дополнительные шаги по обеспечению эффективной координации действий соответствующих национальных министерств и региональных и местных властей с целью согласования соответствующих стратегий (в области финансов, сельского хозяйства, окружающей среды, энергетики и т.д.) с обязательствами, вытекающими из положений статьи 11 Пакта.

"в максимальных пределах имеющихся ресурсов"

54. Данная фраза с вытекающими из нее правовыми последствиями является, пожалуй, ключевым компонентом, определяющим характер восприятия государствами экономических, социальных и культурных прав и политику государств в данной области. Среди государств по-прежнему широко распространена практика ссылок на данный принцип в обоснование своих неудач в области обеспечения этих прав.

55. На самом элементарном уровне данная фраза означает, что ресурсы, имеющиеся внутри государства и предоставляемые другими государствами или международным сообществом, должны использоваться для целей реализации каждого из закрепленных в Пакте прав. Даже в случае явной неадекватности "имеющихся ресурсов" правительства должны прилагать все свои силы для обеспечения как можно более полной реализации соответствующих прав в тех или иных существующих условиях.

56. Представляется важным отметить, что применение этого принципа требует равномерного и эффективного использования имеющихся ресурсов и обеспечения доступа к ним. Несмотря на то, что несоблюдение некоторых прав зачастую мотивируется предполагаемой нехваткой ресурсов, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что даже в периоды острых экономических затруднений для осуществления мер в рамках программ структурной перестройки наиболее уязвимые члены общества могут и должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ.

57. Ссылки государства на нехватку имеющихся у него ресурсов как причину невыполнения им даже минимальных обязательств будут оправданными лишь в том случае, если оно продемонстрирует, что сделало все от него зависящее для того, чтобы использовать находящиеся в его распоряжении ресурсы для целей выполнения в первоочередном порядке этих минимальных обязательств. Вместе с тем нехватка ресурсов ни в коем случае не может служить оправданием для невыполнения обязательства осуществлять оценку и анализ характера проблем, не позволяющих гражданам пользоваться закрепленными в Пакте правами. В дополнение к этому государства обязаны продемонстрировать, что осуществляемые ими меры являются в целом достаточными для реализации в кратчайшие, по возможности, сроки и в максимальных пределах имеющихся ресурсов права каждого индивида на достаточное жилище.

"обеспечить постепенно"

58. Этот принцип налагает на государства обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к цели полной реализации каждого из закрепленных в Пакте прав. Иными словами, государства не могут бесконечно оттягивать осуществление мер, направленных на обеспечение полной реализации положений Пакта. Вместе с тем не все предлагаемые в настоящем тексте права

требуют их постепенной реализации. Законодательство, предусматривающее претворение в жизнь содержащихся в Пакте положений о недискриминации и осуществление контроля за соблюдением соответствующих прав, должно быть принято немедленно после ратификации Пакта. Это обязательство следует рассматривать в свете пункта статьи 11 Пакта и, в частности, содержащихся в нем положений о "достаточном жизненном уровне" и "непрерывном улучшении условий жизни".

59. С другой стороны, любые преднамеренно осуществляемые в этой связи регрессивные меры потребуют самого тщательного рассмотрения и будут нуждаться в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полнейшим использованием максимума наличных ресурсов. Кроме того, обязательство в отношении постепенной реализации не зависит от роста объема ресурсов и прежде всего требует эффективного использования имеющихся ресурсов из внутренних и внешних источников.

"Минимальные основные обязательства"

60. Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, каждое государство-участник, независимо от уровня его экономического развития, принимает на себя минимальные основные обязательства, обеспечивающие реализацию хотя бы на минимально элементарном уровне каждого из закрепленных в этом документе прав. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лишена элементарного крова и жилья, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом 20/.

Дополнительная информация уточняющего характера

61. Хотя анализ любых обязательств в области экономических, социальных и культурных прав не может быть осуществлен в отрыве от анализа соответствующих прав, все более широкое распространение получает подход, предполагающий рассмотрение этих прав с точки зрения обязанностей государств. При отсутствии ясных, четко сформулированных и обоснованных правительственных обязательств в отношении "поведения" (например, действий или бездействия) и в отношении "результатов" (например, целей) в сфере обеспечения жилищных прав, по всей вероятности, будет достигнут лишь весьма незначительный прогресс. Согласно вышеизложенному подходу, который поддерживают многие правоведы, в том числе Скотт, ван Хооф и Альстон, соответствующие обязанности государств были распределены по "ступеням", предусматривающим выполнение этих обязанностей на уровне: а) признания; б) уважения; в) охраны; г) поощрения и

---

20/ Общий комментарий № 3 (1990), Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта), пункт 10 (Доклад Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о работе его пятой сессии (26 ноября - 14 декабря 1990 года), E/C.12/1990/8, стр. 80-84.

е) осуществления 21/. Представляется целесообразным рассмотреть эти обязательства поочередно на каждой из этих "ступеней" с уделением особого внимания праву на достаточное жилище с целью уточнения и пояснения характера данного права.

#### Признание

62. Обязательство государств признать право на жилище в качестве права человека затрагивает целый ряд ключевых областей. Во-первых, все страны должны признать право на жилище как один из аспектов прав человека, а также исключить возможность осуществления каких-либо мер с целью подрыва юридического статуса этого права и, в частности, вытекающих из этого права норм, предусматривающих возможность осуществления или приобретения этого права лицами, остро нуждающимися в крове, позволяющим им вести достойную и безопасную жизнь.

63. Во-вторых, одним из элементов обязательства "признать" являются законодательные меры наряду с надлежащей стратегией, направленной на постепенную реализацию жилищных прав. Отсюда следует, что любые действующие нормативные акты или стратегии, представляющие собой явный отход от юридической сущности права на жилище, должны быть отменены или соответствующим образом изменены. В этой связи следует отметить, что разрабатываемые стратегии и законодательные меры не должны иметь целью наделение льготами членов менее нуждающихся социальных групп за счет более нуждающихся слоев населения. С точки зрения ориентиров политики причисление права на жилище к числу государственных задач в области развития и разработка на национальном и местном уровнях стратегий, направленных на реализацию права на жилище путем определения конкретных целей, является еще одним аспектом признания данного права.

64. В-третьих, признание права на жилище предполагает осуществление государствами мер по оценке той степени, в которой население уже могло пользоваться данным правом в тот или иной период времени. При этом представляется еще более важным, чтобы государства предприняли усилия для определения того, в какой степени население не может пользоваться данным правом, и приступили к разработке стратегий и законодательных актов в области жилья, призванных обеспечить доступность этого права для всех граждан в кратчайшие, по возможности, сроки.

65. В этой связи государства должны уделять приоритетное внимание изучению положения социальных групп, проживающих в неадекватных жилищных условиях.

---

21/ См., например: C. Scott "The interdependence and permeability of human rights norms: Towards a partial fusion of the International Covenants on human rights" в *Osquode Hall Law Journal*, vol. 27, No. 4, 1989, pp. 769-878; G.J.H. van Hoof, "The legal nature of economic, social and cultural rights: A rebuttal of some traditional views" in *The Right to Food* (Alston and Tomasevski, eds.), 1984; и P. Alston and G. Quinn, "The nature and scope of State Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", в *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No. 2, 1987, pp. 156-229.

### Уважение

66. Обязательство уважать право на достаточное жилище предполагает, что государства должны воздерживаться от любых действий, создающих препятствия для осуществления лицами своих прав - в тех случаях, когда они располагают для этого возможностями, - либо по отдельности, либо совместно с другими. Во многих случаях для соблюдения данного права правительствам нужно всего лишь воздерживаться от некоторых действий и способствовать осуществлению соответствующими группами инициатив "самопомощи". В этой связи государства обязаны воздерживаться от введения ограничений в отношении всестороннего осуществления лицами, пользующимися льготами в рамках жилищных прав, права на участие в государственной жизни, а также в отношении основополагающего права на свободу собраний и ассоциации.

67. Представляется крайне важным отметить, что обязанность уважать право на достаточное жилище предполагает, что государства должны воздерживаться от осуществления или содействия осуществлению мер, направленных на принудительное или произвольное выселение лиц или групп лиц, или других акций, влекущих за собой потерю крова отдельными лицами или общинами. Государства должны уважать право граждан на строительство собственных жилищ и обустройство среды обитания, наилучшим образом отвечающее их культуре, профессиональным навыкам, идентитету, чаяниям и потребностям. Соблюдение права на равное обращение, право на неприкосновенность жилища и других прав в этой области также представляет собой один из аспектов обязательства государства уважать право на жилище.

68. В более широком плане соответствующее обязательство, реализуемое на данном уровне, можно было бы применить к праву на жилище и праву на защиту от принудительного выселения. По мнению Эйде, обязанность уважать практически полностью соответствует праву на защиту от выселения, поскольку данное право:

"обязывает государство и, следовательно, представителей всех его органов и структур воздерживаться от любых действий, нарушающих право индивида на неприкосновенность или ущемляющих его свободу, включая право использовать имеющиеся в его распоряжении материальные ресурсы наилучшим, по его мнению, образом с точки зрения удовлетворения своих основных потребностей" 22/.

### Охрана

69. С целью обеспечения эффективной защиты прав населения правительства должны пресекать любые возможные нарушения этого права, ограничивающие свободу действий и доступ к пользованию ресурсами, со стороны третьих сторон, например влиятельных экономических кругов, домовладельцев, застройщиков, соседей и т.д. В случае совершения таких нарушений власти должны принимать адекватные меры и, при необходимости, гарантировать соответствующим лицам доступ к средствам правовой защиты для целей возмещения ущерба в связи с любыми такими нарушениями и предотвращать возможность совершения любых аналогичных случаев в будущем.

---

22/ Центр по правам человека, Доклад о праве на достаточное питание как одном из прав человека, Женева, 1989 год (А. Эйде, Специальный докладчик по праву на питание), издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.89.XIV.2.

70. Для защиты жилищных прав граждан от таких актов, как принудительное выселение, правительства должны принимать неотложные меры, направленные на предоставление юридических гарантий владения жильем или землей всем лицам и семьям, не пользующимся такой защитой <sup>23/</sup>. Кроме того, правительства обязаны принимать эффективные меры с целью защиты жителей от дискриминации, преследований, увольнений или иных форм притеснения.

71. Помимо этого, государства должны осуществлять меры по обеспечению того, чтобы связанные с жильем расходы отдельных лиц, семей и домашних хозяйств соответствовали их доходу и чтобы стоимость жилья ни в коем случае не достигала чрезмерно высокого уровня, препятствующего удовлетворению других основных потребностей. Необходимо создать систему субсидий для целей оплаты жилья, объектом которой должны стать социальные группы, не имеющие возможности воспользоваться правом на достаточное жилье, при этом жильцам должна быть гарантирована защита от неоправданного или произвольного повышения арендной платы.

72. В дополнение к этому власти должны обеспечить создание судебных, квазисудебных, административных и/или политических механизмов по обеспечению законности, предусматривающих возмещение ущерба предполагаемым жертвам в случае любых нарушений их прав.

#### Поощрение

73. На уровне поощрения государство обязано уделять надлежащее и достаточное внимание юридическим или иным формам реализации права на жилище путем принятия целого ряда эффективных мер, включая закрепление данного права в национальном законодательстве, отражение вытекающих из данного права норм в стратегиях в жилищной сфере и иных областях и определение отчетливых рубежей на пути к реализации этого права всеми слоями общества и в особенности наиболее обездоленными его членами.

#### Осуществление

74. Обязательство государства осуществлять право на достаточное жилище является самым конкретным по своему характеру и наиболее тесным образом связано с реализацией практических мер. Обязательство осуществлять право на жилье налагает на государство обязанность принимать меры, необходимые для обеспечения того, чтобы в пределах юрисдикционных возможностей государства любое лицо могло удовлетворять те потребности, которые признаны в документах по правам человека и которые не могут быть удовлетворены за счет усилий самих индивидов. Именно на этом уровне и возникает проблема финансовых обязательств, обусловленных необходимостью достижения "результатов" и затрагивающих целый ряд вопросов, касающихся прогрессивных ставок налогообложения, государственных расходов, распределения доходов и мер по

---

<sup>23/</sup> См резолюцию 1993/77 о принудительных выселениях, принятую Комиссией по правам человека 10 марта 1993 года. В этой резолюции Комиссия по правам человека, в частности, "подтверждает, что практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека, в частности права на достаточное жилище" и "настоятельно призывает... правительства предоставить юридические гарантии владения жильем или землей всем лицам, которым в настоящее время угрожает принудительное выселение".

перераспределению доходов с учетом принципа социальной справедливости, государственного регулирования экономики и земельного рынка, а также предоставления услуг в общественной сфере и создания соответствующей инфраструктуры.

75. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал на необходимость формулирования четких правительственных обязательств, призванных обеспечить претворение в жизнь права каждого человека жить в безопасном месте в мире и достоинстве, включая законное право на землю. Комитет далее отметил, что многие меры, необходимые для реализации права на жилище, потребуют выделения соответствующих финансовых ресурсов, причем даже период осуществления структурной экономической перестройки, и что в некоторых случаях наиболее эффективным способом использования государственных субсидий в жилищной сфере, возможно, будет направление соответствующих финансовых средств непосредственно на строительство нового жилья.

76. Касаясь общих аспектов вопроса финансирования жилищной сферы, можно отметить, что государства должны определить формы и уровни расходов, адекватно отражающие потребности общества в данной области и согласующиеся с обязанностями, вытекающими из положений Пакта и других правовых документов.

77. В соответствии с нормами, провозглашенными в Лимбургских принципах осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и неоднократно декларируемые впоследствии Комитетом, при использовании всех имеющихся ресурсов должно внимание необходимо уделять реализации признанных в Пакте прав, памятуя при этом о необходимости обеспечить удовлетворение потребностей каждого человека в отношении средств существования и основных услуг 24/.

78. Что касается конкретного обязательства осуществлять право на жилище, то оно обязывает правительства предоставлять нуждающимся помощь с целью расширения имеющихся у них возможностей или оказывать им более конкретную помощь в случае отсутствия каких-либо иных источников такого рода помощи. Такой подход можно применять в отношении безработных, престарелых, инвалидов и социально обездоленных лиц, жертв стихийных бедствий или бедствий, вызванных деятельностью человека, а также в отношении лиц, чрезмерно пострадавших в связи с реализацией недостаточно продуманных или неадекватных управляемых программ структурной экономической перестройки.

79. Вышеизложенные соображения свидетельствуют о том, что, вопреки распространенной точке зрения на обязательства государств в области экономических, социальных и культурных прав и, в частности, в области права на достаточное жилище, сфера действия и характер обязанностей, неизбежно вытекающих из юридического признания указанных прав, весьма широки и сложны. Признание этих обязательств, помимо прочего, расширяет возможности тех граждан, которые либо добиваются возмещения в связи с фактом игнорирования государством имеющихся у них прав, либо изыскивают правовые нормы, позволяющие им возложить на государство ответственность за нарушения их прав.

---

24/ См. сноску 17.

Обязательства международного сообщества

80. Помимо обязательств отдельных государств в отношении реализации проживающими на территории соответствующей страны гражданами и иностранцами права на достаточное жилище, существуют аналогичные обязательства международного сообщества, характер которых является более широким, чем это принято считать. Так, например, согласно статьям 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций и в соответствии с общепринятыми принципами международного права, международное сотрудничество для целей реализации экономических, социальных и культурных прав является обязанностью всех государств, причем в первую очередь тех из них, которые располагают достаточными возможностями для оказания в этой связи помощи другим государствам.

81. Что касается права на достаточное жилище, то международное сообщество в целом, как представляется, несет юридические обязательства в отношении обеспечения целого ряда гарантий, предписывающих: а) воздерживаться от применения принудительных мер, направленных на то, чтобы заставить то или иное государство аннулировать или нарушить свои обязательства в сфере жилищных прав; б) оказывать финансовую или иную помощь государствам, пострадавшим в результате стихийных бедствий или катастроф, вызванных деятельностью человека, которые, среди прочего, привели к разрушению домов и населенных пунктов; в) обеспечивать предоставление крова и/или жилья внутренним и международным беженцам, спасающимся от преследований, последствий гражданской войны, вооруженных конфликтов, засухи или голода; г) реагировать на вопиющие нарушения жилищных прав, совершаемых в любом государстве из числа членов международного сообщества; и е) неустанно и регулярно подтверждать важное значение права на достаточное жилище и, кроме того, обеспечивать, чтобы вновь принимаемые нормативные акты во всех отношениях отвечали существующему уровню признания данного права.

82. Эти моменты имеют крайне важное значение с учетом молчаливой поддержки, оказываемой влиятельными правительствами международным финансовым учреждениям (например, Всемирному банку и Международному валютному фонду) и торговым соглашениям (Генеральному соглашению по тарифам и торговле, правам интеллектуальной собственности, соглашениям о свободной торговле), которые могли и по-прежнему могут препятствовать реализации прав на жилище. Международное обсуждение негативных последствий таких мер и программ и обеспечение подотчетности этих учреждений на основе принципов прав человека является одним из ключевых требований, и данная проблема подробно рассматривалась Специальным докладчиком по экономическим, социальным и культурным правам в 1992 году 25/. Эти и смежные вопросы будут подробно обсуждаться в последующих докладах.

#### VI. ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ

83. Как отмечалось выше, одним из барьеров, стоящих на пути реализации прав на жилище, является длительное отсутствие универсально признанного определения комплекса элементов, составляющих эту норму. Данное препятствие является и являлось, возможно, скорее искусственным, нежели естественным, и предпринят целый ряд мер, с тем чтобы пересмотреть правовые подходы к этому вопросу, причем на всех уровнях.

---

25/ E/CN.4/Sub.2/1992/16.



84. С точки зрения международно-правовых норм весьма важно, что в пункте 8 Замечания общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище, принятого Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, выделяется семь ключевых элементов этого права. В целом они могут составлять основополагающие гарантии, которые, в соответствии с международным правом, на законном основании предоставляются лицам, обладающим правами на жилище. Указанные элементы сводятся к следующему.

#### Правовое обеспечение проживания

85. Проживание может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жилье, кооперативное жилье, собственное жилье, предоставленное в чрезвычайных случаях жилье и неофициальное жилье, включая захват земли или имущества. Независимо от вида проживания, все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которое 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.

#### Наличие услуг, материалов и инфраструктуры

86. Адекватное жилье должно предоставлять определенные возможности, имеющие существенно важное значение для здоровья, безопасности, комфорта и питания. Все бенефициары права на достаточное жилье должны иметь устойчивый доступ к природным и общим ресурсам, системам снабжения питьевой водой, энергии для приготовления пищи, отопления и освещения, системам санитарии и гигиены, хранения продуктов питания, удаления твердых отходов, канализации и чрезвычайных служб.

#### Приемлемость с точки зрения расходов

87. Расходы какого-либо лица или домашнего хозяйства, связанные с жильем, должны быть такого размера, чтобы возникновение и удовлетворение иных основных потребностей не ставились под угрозу и не сталкивались с препятствиями. Государства должны предпринять шаги с целью обеспечения такого положения, чтобы доля расходов, связанных с жильем, в целом была соразмерной размеру доходов. Государства должны установить субсидии на жилье для тех, кто не в состоянии получить приемлемое с точки зрения расходов жилье, а также различные формы и уровни финансирования жилищного строительства, которые должным образом отражают потребности в жилье. В соответствии с принципом приемлемости с точки зрения расходов квартиросъемщики должны быть защищены от неразумных размеров квартирной платы или ее увеличения. В обществе, где природные материалы являются главным источником строительных материалов для жилья, государства-участники должны принять меры по обеспечению наличия таких материалов.

#### Пригодность для проживания

88. Достаточное жилье должно быть пригодным для проживания с точки зрения предоставления жильцам достаточного пространства и защиты их от холода, сырости, жары, дождя и ветра или иных угроз для здоровья, структурных опасностей и переносчиков болезней. Также должна быть гарантирована физическая безопасность жильцов.

### Доступность

89. Достаточное жилье должно быть доступным для тех, кто имеет на него право. Группы, находящиеся в неблагоприятном положении, должны получить полный и устойчивый доступ к адекватному жилому фонду. Жилищные потребности престарелых, детей, инвалидов, неизлечимо больных, лиц, инфицированных ВИЧ, лиц со значительным расстройством здоровья, душевнобольных, жертв стихийных бедствий и людей, которые проживают в районах, подверженных стихийным бедствиям, других групп должны до некоторой степени учитываться в первоочередном порядке. И жилищное право, и политика в области жилья должны в полной мере принимать во внимание особые жилищные потребности этих групп. Во многих государствах центральной целью политики должно быть обеспечение большего доступа к земле безземельным или обездоленным слоям населения. Следует установить четкие обязательства правительства, направленные на наполнение конкретным содержанием права всех лиц на безопасное место для проживания в мире и достоинстве, включая доступ к земле, закрепленный как право.

### Местонахождение

90. Достаточное жилье должно находиться в таком месте, которое позволяет иметь доступ к возможностям в области занятости, медицинскому обслуживанию, школам, детским учреждениям и другим общественным институтам. Это особенно верно в отношении больших городов, где временные и финансовые издержки, связанные с поездками к месту работы и возвращением домой, могут ложиться чрезмерным бременем на бюджеты бедных домашних хозяйств. Аналогичным образом жилье не следует строить в загрязненных районах или в непосредственной близости к источникам загрязнения, которые ущемляют право жителей на здоровье.

### Адекватность с точки зрения культуры

91. Архитектура сооружаемого жилья, используемые строительные материалы и политика, поддерживающая эти аспекты, должны соответствующим образом отражать самобытность и многообразие культурных традиций. Деятельность, направленная на строительство или модернизацию жилья, должна обеспечивать учет культурных аспектов, связанных с жилищем 26/.

92. Эти широкие элементы обнаруживают многоплановый характер права на достаточное жилище. В своем многообразии они также свидетельствуют о масштабности вопросов, которые должны быть рассмотрены государствами, взявшими на себя юридические обязательства по удовлетворению жилищных прав своего населения. В связи с этим любое лицо, семья, домашнее хозяйство, группа или община, проживающие в условиях, в которых эти элементы неполностью реализуются, могут обоснованно заявить, что они не пользуются правом на достаточное жилище, закрепленным в международных документах по правам человека. Это, конечно, ставит очевидный, несколько банальный и в то же время логичный вопрос об отстаивании прав на жилище в судебном порядке, рассматриваемый ниже.

---

26/ Замечание общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам 12 декабря 1991 года на его шестой сессии, E/C.12/1991/4.

## VI. РАСШИРЕННЫЙ АНАЛИЗ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ

93. В своем рабочем документе Специальный докладчик кратко проанализировал изменения в концептуальных подходах, основанных на принципах целостности и прав человека, к правам на жилище. В ходе этой работы возникли новые потребности, связанные с тем, чтобы в условиях ухудшения условий жизни и увеличения количества бездомных расширить охват и уточнить характер обязательств государств. Отправным пунктом для такого анализа послужила работа, проведенная в рамках Индийской национальной кампании в защиту прав на жилище (НКЗПЖ). Учитывая такую концепцию прав на жилище, это право может быть приобретено и осуществлено только в том случае, если государство коренным образом изменит свою роль, превратясь в гаранта, и примет меры к созданию в обществе условий, с тем чтобы реализовать это право. Принятие и осуществление комплекса мер, необходимых для соблюдения таких принципов, предполагает, чтобы права человека рассматривались в ракурсе активных обязательств, а не просто вопросов невмешательства государства, обеспечения благосостояния или низведения до категории основных потребностей.

94. Этот подход предполагает, чтобы некоторые плохо продуманные меры в области развития и планирования, которые вошли в привычку правительств, были ограничены и, по возможности, приостановлены в целях создания политических и социально-экономических условий для реализации прав на жилище. В этой связи необходимо самым тщательным образом взвешивать различные инициативы, такие, как проекты мегаразвития, которые часто приводят к массовым выселениям, промышленные и сельскохозяйственные процессы, которые разрушают ресурсную базу, лежащую в основе отдельных людей и общин, и меры экономической корректировки, предусматривающие сокращение деятельности в социальной сфере. Этот подход будет содействовать стратегиям, которые государства могут разработать с тем, чтобы принять незамедлительные меры, не требующие значительных ресурсных ассигнований 27/.

95. В этом контексте интересно напомнить о важной роли земли и перспективных форм землепользования в динамичном развитии прав человека. В Ванкуверской декларации 1976 года о населенных пунктах вопрос о земле анализируется на следующей основе:

"Землю нельзя рассматривать в качестве обычного имущества, контролируемого отдельными лицами и являющегося объектом направления и конъюнктуры рынка... Структура землепользования должна определяться долгосрочными интересами общин" 28/.

Недавно в рамках НКЗПЖ выдвигалась идея о том, что землю следует рассматривать главным образом с точки зрения потребительской стоимости, а не меновой стоимости и что справедливое распределение земли и обеспечение доступа бедных домашних хозяйств к земле являются необходимыми в целях поощрения

---

27/ National Campaign for Housing Rights, 1990, Some Essential Points for Shaping State Intervention in Housing in India Today (NCHR, Calcutta, January 1990).

28/ Ванкуверская декларация о населенных пунктах, пункт 61.

равных прав на жилище 29/. Основопологающий вопрос неразрывной связи между землей и правами на жилище будет обсуждаться в последующих докладах.

96. Определяя многие шаги, которые государства могут предпринять, и многие меры в области политики и планирования, которые могут быть проведены для реализации права на жилище, докладчик пришел к выводу, что работа НКЗПЖ является весьма ценной и имеет мировое значение. Особое значение имеет утверждение о том, что, для того чтобы государство использовало принципы и идею, заложенную в роли гаранта, право на жилище должно рассматриваться в качестве организующего принципа государственной политики.

97. Эта роль государства как гаранта, что, как представляется, в полной мере соответствует юридическому характеру прав на жилище, предполагает следующее:

- a) регулярную подготовку национальных докладов об условиях жизни;
- b) разработку национальной политики в области переселений и подготовку национального кодекса поведения в отношении насильственных выселений;
- c) разработку национальной политики в области урбанизации, отличной от национальной политики в области жилья;
- d) обязанность государства обеспечить иерархическую систему в области политики на основе тематических принципов, которые объединяют видение перспективы развития с правом на жилище, образуя один такой принцип 30/.

#### VII. ВНУТРЕННЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, КАСАЮЩЕЕСЯ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ

98. Вопрос о жилье, и в частности о законодательстве, касающемся прав на жилище, является слишком широким, с тем чтобы его можно было подробно обсудить в настоящем докладе, и поэтому будет детально рассмотрен в следующем докладе. Однако, пытаясь наметить ряд ключевых вопросов, заложенных в общенациональных и местных законах, имеющих непосредственное отношение к правам на жилище, необходимо вкратце рассмотреть вопрос о конституционном признании прав на жилище. Задача этой главы (и обсуждения в докладе 1994 года) должна сводиться к сбору неопровержимых законных доказательств совместимости вопросов прав на жилище и национального законодательства, а также к анализу того, как использовать эти законы, с тем чтобы международные обязательства нашли воплощение во внутренних обязанностях правительств и правах отдельных лиц.

99. Право на жилище четко признается по меньшей мере в 24 национальных конституциях, неизменно в отличных формулировках и с различными практическими последствиями 31/. Каким бы важным ни являлось конституционное признание прав на жилище с точки зрения создания необходимых общественных отношений для полной реализации прав на жилище, Специальный докладчик, к сожалению, собрал

---

29/ National Campaign for Housing Rights, The Housing Rights Bill (Draft) (NCHR, Bombay, July 1992).

30/ См. сноску 27, Some Essential Points; и Miloon Kothari, "The Living Environment" in Seminar, no. 376 (Delhi, December 1990).

31/ См. appendix 1 (Constitutional sources of the rights to housing) in Scott Leckie, From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law, (Human Settlements Programme of the International Institute for Environment and Development, London, 1992, pp. 80-86.

мало доказательств того, что такое признание прав на жилище обязательно ведет к улучшению жилищных условий и уровня жизни во всем обществе.

100. Как и в случае всех экономических, социальных и культурных прав - если не всех прав человека, - закрепленных в конституциях, очевидными предварительными условиями преобразования общих принципов в конкретные права и обязанности является наличие вспомогательного законодательства и политики, планирования и бюджетных мер. Это преобразование представляет бесконечно важный социальный, политический и нормотворческий процесс в целях осуществления прав на жилище.

101. В своем следующем докладе Специальный докладчик предлагает подробно обсудить национальные законы ряда стран из различных регионов, которые непосредственно касаются основополагающих вопросов, возникающих в связи с признанием прав на жилище. С тем чтобы понять, каким образом внутреннее законодательство может отражать международно-правовые принципы, касающиеся права на жилище, в докладе будут рассмотрены Закон о развитии городов и жилье Филиппин (1991 года), Закон о бездомном населении Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (1985 года), Закон о реформе в области градостроительства Колумбии (1990 года), Закон о распределении и нормировании площади городских земель и Закон о благоустройстве и очистке трущобных районов Индии (1976 года и 1956 года) и Законы о жилье Соединенных Штатов (1937 года и 1949 года).

#### VIII. НЕДОСТАТКИ ЮРИДИЧЕСКОГО ПОДХОДА

102. Все моменты, которые были определены и выделены в предыдущих разделах настоящего доклада, следует рассматривать в качестве имеющих существенное значение с точки зрения практических возможностей юридического подхода, касающегося прав на жилище, к обеспечению ряда законных прав, возникающих в связи со всеобщим признанием и неизменным подтверждением права на достаточное жилище. Однако, если сравнить теоретические законодательные положения, которые непосредственно представляются или могут быть истолкованы как идеальные, с фактическим человеческим кризисом, который характеризуется наличием бездомного населения и другими фактами ущемления прав на жилище, необходимо по меньшей мере признать внутренние недостатки юридического подхода к вопросам, имеющим такое значение для выживания, как право на жилище. Каким бы мощным инструментом ни был закон для защиты и поощрения прав более слабых, более уязвимых слоев общества, он не срабатывает в двух отношениях.

103. С одной стороны, положения о правах на жилище систематически игнорируются, нарушаются и рассматриваются крайне скептически значительным числом государственных органов и частных учреждений. Во многих отношениях само законодательство, в частности из-за навязывания невозможных строительных кодексов, фактической дискриминации, непризнания прав бедноты, репрессивных законов о земле и многими другими путями, целенаправленно и преднамеренно влечет за собой дискриминацию уязвимых групп, предусматривая уголовное наказание за деятельность, которую бедняки вынуждены осуществлять в целях выживания и сохранения места, где они могли бы жить. Эти моменты заставляют подумать о том, является ли обеспечение жильем проблемой благосостояния, права или политики или же связана со всеми тремя из указанных факторов? Этот и другие вопросы подводят нас к другим вопросам, которые в целом игнорируются в процессе юридического анализа прав человека. Например, даже в тех случаях, когда разрабатываются сравнительно благоприятные законы или политика, они редко оказывают всеобъемлющее воздействие, воплощаясь в эффективные меры по обеспечению прав на жилище.

104. Следует также отметить, что между законодательными органами, исполнительными органами и гражданским населением прослеживается значительная социальная и политическая напряженность в отношении жилищного законодательства. Имеется множество примеров, когда закон преднамеренно используется в целях нарушения прав отдельных лиц и общин на жилище, равно как и случаев неудачных попыток расширить доступ к жилищным ресурсам на основе законодательных мер. Имеются также примеры, свидетельствующие о том, что во многих случаях законодательство, касающееся прав на жилище, по своему духу и букве согласуется с принципами прав человека, однако сопряжено с частыми злоупотреблениями и содержит лазейки, обеспечиваемые с помощью поправок, что ведет к полному выхолащиванию изначальной идеи, заложенной в законодательстве.

105. С другой стороны, нельзя отрицать фактическую неприменимость международного права к местным общинам, низовым группам, отдельным жителям и в целом к лицам, которые должны быть защищены с помощью этих прав. Попросту говоря, большинство людей не имеют ни малейшего представления о том, что они, представляя личные, семейные или групповые интересы, имеют законное право на достаточное жилище. Кроме этого, право отдельных лиц и групп на законное и успешное отстаивание прав на жилище в судебном порядке остается исключением из правила. В большинстве случаев дело заключается не в самом законе, а в готовности соответствующих лиц и общин доказывать, предъявлять и отстаивать свои права, что имеет крайне важное значение для того, что права на жилище, которыми они обладают по закону, стали реальностью.

106. В дополнение к этому рассмотрение прав на жилище с юридической и даже политической точки зрения предполагает признание часто игнорируемого факта, что концепции государств, действующих в духе доброй воли, или универсальной законности в полной мере, возможно, применяются лишь в нескольких странах. Какое бы важное значение ни имела законность в создании общественных отношений, благоприятных для защиты прав человека, ее всегда будет недостаточно, чтобы обеспечить всех граждан достойным местом для жизни. Непризнание этого важнейшего момента будет приводить лишь к разработке все более грандиозных концепций юридически закрепленных прав и мер, якобы необходимых для их осуществления, которые в конечном итоге будут оказывать незначительное или фактически нулевое воздействие на повседневную жизнь обычных людей. В связи с этим особые требования предъявляются к международной юридической системе прав человека, и с тем чтобы эти законы оказывали реальное воздействие, они должны быть ориентированы на конкретных людей, защиту которых они призваны обеспечить.

107. Каким бы проблематичным и сомнительным ни был юридический подход к правам на жилище, нельзя игнорировать и отрицать, что основанный на принципах прав человека подход к решению жилищного вопроса может оказаться единственно возможным путем обеспечения всем достойного, надежного и безопасного места для жизни. В своем анализе ограничений политики, направленной на облегчение жилищных проблем, Блумквист высказал следующую мудрую идею:

"Связь между гражданскими свободами, правами человека и жильем может казаться несколько странной, однако я считаю ее крайне важной. Концепция прав внутренне связана с правовым государством, функционирующим на основе принципа универсализма. Права ценны сами по себе, но они обуславливают также определенную закономерность социального и политического развития. Поскольку права, по определению, предполагают управление в соответствии с правовыми нормами, они, вероятно, дают рассеивающий эффект в рамках общества и затрагивают другие сектора государственного управления.

По этой причине ничто не несет такого ущерба и такой угрозы "партикуляристскому государству", как осознание общественностью прав человека и борьба за них" 32/.

#### IX. ВОЗМОЖНОСТЬ РАССМОТРЕНИЯ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ

108. В связи с часто игнорируемыми, однако неизменными недостатками деятельности в отношении права на жилище и других прав человека, осуществляющейся исключительно на основе казуистики, встает деликатный вопрос о возможности рассмотрения прав на жилище в судебном порядке, т.е. фактически о правах людей отстаивать свои права на жилище в суде. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам дал утвердительный ответ на вопрос о том, применяется ли положение об обеспечении внутренних средств правовой защиты к экономическим, социальным и культурным правам, в частности праву на достаточное жилище.

109. По мнению Комитета, некоторыми из областей, в которых применяются такие положения, являются следующие: а) правовое обжалование, направленное на предотвращение запланированных выселений или сноса жилья посредством вынесения судебных запретов; б) правовые процедуры получения компенсации после незаконного выселения; в) жалобы на незаконные действия, предпринятые собственниками жилья (будь то государственного или частного) - или при их поддержке - в отношении размера квартирной платы, содержания жилья и расовой или иных форм дискриминации; г) утверждения о какой бы то ни было дискриминации при предоставлении доступа к жилью; е) жалобы в отношении домовладельцев, касающиеся нездоровых или ненадлежащих жилищных условий; и ф) предъявление групповых исков в ситуациях, связанных со значительным увеличением численности бездомного населения 33/. Это свидетельствует о том, что многие элементы прав на жилище могут быть рассмотрены в судебном порядке. И, как показано в последующем разделе, фактически сложилось гораздо больше судебных прецедентов, касающихся прав на жилище, чем это обычно представляется на первый взгляд.

110. Обнадеживает тот факт, что начиная с 1991 года предложение о внесении поправок в Пакт об экономических, социальных и культурных правах на основе добавления факультативного протокола, касающегося механизма обжалования, подробно обсуждается и встречает поддержку со стороны Комитета по

---

32/ "Партикуляристское государство" определяется Блумквистом как государство, "действия которого продиктованы не правовыми нормами, а нечто другим, например волей правителя, дружбой и семейными отношениями, почтением или политическими связями или деньгами (взятками)" [стр. 135]. Hans Blomkvist "Housing and the State in the third world: Misperceptions and non-perceptions in the international debate" in Scandinavian Housing & Planning Research, N° 6, 1989, pp. 129-141. См. также В. Rubin "The civil liberties movement in India" in Asian Survey, N° 28, 1987, pp. 371-392; Jai Sen "What is the nature of the housing question in India today?" in Lokayan, vol. 3, N° 3-5, pp. 22-49 and 119-147; и Jai Sen "Who is the real stoneman?" in Mainstream, 19 May 1990, pp. 17-22.

33/ Замечание общего порядка о праве на достаточное жилище (см. сноску 26), пункт 17.

экономическим, социальным и культурным правам <sup>34/</sup>. Это является давно назревшей и, бесспорно, необходимой мерой, направленной на то, чтобы многие основные права, содержащиеся в Пакте, приобрели практическое значение для населения всего мира.

111. С учетом характера рассмотрения прав на жилище в настоящем докладе на основе действующего законодательства, сложившейся точки зрения в отношении экономических, социальных и культурных прав в рамках Организации Объединенных Наций и судебной практики, сформировавшейся благодаря проведению различных кампаний в защиту прав человека, должно быть очевидно, что эти права также содержат политические аспекты. Право на жилище является правом на безопасное место жизни и включает утверждение личности и самобытность культуры. Это - право участвовать в принятии решений, предопределять и изменять условия жизни.

112. Средства правовой защиты, необходимые для обеспечения компенсации в случае нарушения этого права, с одной стороны, или неспособность правительства проводить социально-экономические меры, приводящие к расширению жилищного фонда, с тем чтобы осуществить право на жилище, с другой стороны, являются теми основными аспектами, в связи с которыми суды и судебные органы в целом, несомненно, могут выносить решения. Утверждение людьми своих прав на жилье при наличии действенной и независимой правовой системы в конечном итоге и является тем, что обуславливает возможность рассмотрения этого права в судебном порядке.

#### Х. ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ, КАСАЮЩЕЙСЯ ПРАВ НА ЖИЛИЩЕ

113. Органы, напрямую или отчасти связанные с судопроизводством, на самом деле уделяют гораздо больше внимания правам на жилище и смежным правам, чем обычно представляется на первый взгляд. Некоторые региональные и другие организации в области прав человека, договорные органы Организации Объединенных Наций и различные национальные и местные суды непосредственно рассматривают вопросы прав на жилище в своих постановлениях и решениях; в одних случаях они широко толкуют существующее законодательство, тогда как в других придерживаются более строгих суждений. В данном разделе будет проведен краткий анализ этих областей, за исключением работы договорных органов Организации Объединенных Наций, которая будет рассмотрена в следующем докладе.

##### А. Европейская комиссия и Европейский суд по правам человека

114. Хотя в Европейской конвенции 1950 года о защите прав человека и основных свобод не предусмотрено право на жилище и не содержится четких положений, касающихся защиты от выселения, ряд случаев, рассмотренных Комиссией и Судом, которые следят за ходом осуществления Конвенции, имеют непосредственное отношение к этому вопросу. В двух решениях Европейской комиссии по правам человека четко отмечается, что ратифицирующие государства не несут никаких юридических обязательств по предоставлению жилья гражданам, и указываются пробелы в кодификации права на достаточное жилище - права, в отсутствии которого невозможно реализовать весь комплекс мер правовой защиты, связанных с этой нормой. В одном из решений от 1975 года, касающемся права на личную жизнь (дело 4560/70), в заключение рассмотрения вопроса о приемлемости Комиссия отметила следующее:

---

<sup>34/</sup> См. перспективы, изложенные Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в документе E/C.12/1992/CRP.2/Add.3.



"Истец утверждает, что местный орган власти, отвечающий за управление районом, в котором она проживала, нарушил статью 8 Конвенции, поскольку не осуществил своих дискреционных полномочий приобрести безусловное право собственности на ее жилище...

Совершенно верно, что в пункте 1 статьи 8 предусматривается, что государство должно уважать жилище человека и не вмешиваться в пользование этим правом. Однако Комиссия считает, что статья 8 никоим образом не накладывает на государство активное обязательство предоставлять жильё".

115. В другом деле (5727/72) Комиссия подтвердила эту позицию, указав следующее: "совершенно верно, что ссылка в статье 8 на "жилище" - как утверждает правительство - определенно касается уважения жилища как существующей единицы и не может подразумевать права на получение жилья". Комиссия весьма однозначно рассматривает Конвенцию как не включающую право на получение жилья.

116. Одно из дел (Меллачер и другие против Австрии), рассмотренных Европейским судом по правам человека в 1989 году, касалось применения статьи 1 Первого протокола к Конвенции о "мирном пользовании имуществом" в связи с мерами, направленными на регулирование размера арендной платы. Домовладелец, выступавший в роли истца, утверждал, что из-за проведения мер, направленных на регулирование размера арендной платы за пользование ее собственностью, оказались нарушенными его права, закрепленные в Первом протоколе. Однако Суд занял отличную позицию и отметил в своем решении следующие основные моменты, которые в целом являются благоприятными с точки зрения прав на жилище, особенно в том, что касается прав жильцов: а) оспариваемое сокращение [размера арендной платы] не является ни формальной, ни фактической экспроприацией, а приравнивается к мерам по контролю за использованием имуществом; б) законодательные органы имеют широкие дискреционные полномочия в отношении проведения социально-экономической политики, в частности в области жилья; с) доводы, приведенные государством в пользу рассматриваемого законодательства, нельзя определить в качестве явно необоснованных, поскольку они связаны с реализацией законной цели в общих интересах; d) в области законодательства, касающегося правовой защиты общественных интересов, и в частности в области регулирования размера арендной платы, законодательные органы должны располагать возможностями для проведения мер, связанных с последующим осуществлением ранее заключенных договоров; и e) меры, предпринятые с целью регулирования размера арендной платы, не выходят за рамки установленных государством пределов повышения стоимости жилья, и, хотя сокращение размера арендной платы является весьма значительным, его нельзя назвать диспропорциональным.

117. В межгосударственном деле Кипр против Турции, рассматривавшемся в 1976 году, выселение определяется как нарушение права на "уважение жилья" и в связи с этим обеспечивается существенная защита от такого явного нарушения международно признанных прав на жилище. Точка зрения Европейской комиссии сводилась к следующему:

"Выселение греков-киприотов из домов, в том числе из их собственных домов, за которое несет ответственность Турция в соответствии с Конвенцией, равносильно ущемлению прав, гарантированных в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Конвенции, а именно права этих лиц на уважение их жилища и/или их права на уважение личной жизни... Комиссия считает..., что ... Турция совершила действия, которые противоречат праву на уважение жилища, гарантированному в статье 8 Конвенции".

118. Эти мнения и решения Комиссии и Суда, таким образом, содержат как позитивные, так и негативные моменты в отношении правовой защиты, в том что касается основного содержания прав на жилище. С одной стороны, массовые выселения определяются как нарушение Конвенции, а меры, направленные на регулирование размера арендной платы, рассматриваются в качестве "законной социальной цели". С другой стороны, Конвенция истолковывается таким образом, что не содержит какого-либо обязательства государства предоставлять жилье и оправдывает выселение людей из их собственных домов для достижения законной социальной цели и в интересах защиты прав и свобод других людей. Учитывая отсутствие конкретных положений о правах на жилище в Конвенции, это представляется несколько странным.

#### В. Европейский комитет независимых экспертов

119. Европейская социальная хартия 1961 года, как и Европейская конвенция о правах человека, не содержит четких положений о праве на достаточное жилище, хотя и закрепляет правовые нормы, непосредственно касающиеся этого права <sup>35/</sup>. Например, статья 19 Хартии предусматривает право рабочих-мигрантов пользоваться в каком-либо государстве-участнике таким же благоприятным режимом в частности в области жилья, как и граждане этого государства. В то же время в контексте права семьи на социальную и правовую защиту (ст. 16) государства-участники обязуются содействовать, в частности, обеспечению семьи жильем. В 4-ом Протоколе к Хартии рассматриваются права престарелых на получение жилья, отвечающего их потребностям.

120. В рамках Европейского комитета независимых экспертов, который следит за ходом осуществления Хартии, сложилось множество прецедентов по вопросу о жилье. Анализ существующего прецедентного права, касающегося статьи 19, обнаруживает следующие правотворческие моменты:

- i) правительство должно доказать не только отсутствие дискриминации на уровне законодательства; оно должно также доказать, что права рабочих-иммигрантов никоим образом не ущемляются на практике при распределении дешевого жилья, несмотря на юридическое равенство, которым они пользуются;
- ii) Комитет отмечает существование "концессионного права", в соответствии с которым, как представляется, часто проводится различие между местными резидентами, другими гражданами соответствующего государства и иностранцами. Такие различия в той мере, в которой они затрагивают иностранцев, несомненно, противоречат Хартии;
- iii) в одном случае было принято решение, что государство-участник, в котором рабочие-иностранцы могут получить государственное жилье только в том случае, если они прожили на территории этого государства семь лет, не выполнило обязательств в соответствии с пунктом 4 статьи 19;

---

<sup>35/</sup> В целом по вопросу о Европейской социальной хартии см. David Harris, The European Social Charter (New York, 1984); и L. Betten and A. Jaspers (eds.) 25 Years European Social Charter (Deventer, 1988).

- iv) если в рамках законодательства какого-либо государства проводится даже косвенное различие между гражданами и иностранцами в отношении покупки недвижимости, это противоречит статье 19 в той мере, в которой такое различие затрагивает доступ иностранцев к жилью;
- v) Комитет хотел бы знать по крайней мере о том, учитываются ли при определении очередности предоставления жилья лицам, стоящим на листе ожидания, иностранные рабочие и члены их семей, которые остались в стране происхождения и которых они намереваются перевезти в ту страну, в которой работают; и
- vi) даже в тех случаях, когда из-за перенаселения существуют определенные социальные проблемы, число рабочих-мигрантов является незначительным и положение в области жилья, таким образом, радикально не меняется; установление ценза оседлости (5 лет) как условия предоставления государственного жилья в отношении любого лица, которое родилось в другом государстве, не удовлетворяет требованиям этой статьи 36/.

121. Комитет независимых экспертов сделал также заявления, касающиеся предоставления равного режима рабочим-мигрантам в жилищной сфере, многие из которых классифицируются с точки зрения нарушений этих прав. В одном случае Комитет пришел к выводу, что государство по-прежнему не выполняет свои обязательства, и, приветствуя усилия соответствующих органов этого государства в целях облегчения иностранцам доступа к государственному жилью, он отметил, что соответствующих изменений в законодательство пока еще не внесено 37/.

122. Комитет независимых экспертов высказал также мнение о том, что, если условия, необходимые для получения субсидируемого жилья (место рождения или время постоянного проживания), применяются лишь к гражданам государств, несущих обязательства по Хартии, такое положение не согласуется с пунктом 4 статьи 19 38/.

123. Недавно Комитет отметил, что действующие в одной из стран предписания в отношении постоянного проживания, формально предусматривающие равный для всех режим, по существу устанавливают режим неравного обращения и, следовательно, не соответствуют положениям Хартии 39/. Рассматривая положение в той же стране, Комитет выразил мнение, что вопрос распределения ресурсов (например, дешевого жилья) должен решаться на основе критерия потребностей подателя соответствующей заявки, с тем чтобы защите семьи придавалась та степень приоритетности, которая предусмотрена Хартией, несмотря на ограниченность имеющихся фондов дешевого жилья 39/. Наконец, еще в одном случае было

---

36/ Paul Sieghart, The International Law of Human Rights, Clarendon Press, 1983, pp. 186-7.

37/ European Committee of Experts, Case Law of the European Social Charter (Supplement 1), Conclusion III, (article 19(4)), p. 93.

38/ Ibid., Conclusion VIII, p. 210.

39/ Ibid., Supplement III (1992), Conclusion XI-1, pp. 159-60 (Norway).

сочтено, что государство-участник не соблюдает положения Хартии, поскольку "льготное жилье" предоставляется лишь гражданам данной страны 40/.

124. Статья 16 применялась в целом ряде заключений, вынесенных Комитетом в последнее десятилетие, причем некоторые из них имеют особое значение для понимания последствий жилищных прав. В одном случае этот орган признал, что для составления мнения относительно соблюдения государством статьи 16 ему потребуются статистические данные об экономическом и социальном положении семей в данном государстве, а также информация относительно того, соответствует ли его политика в области жилья потребностям семей 41/. Указывая далее на ту информацию, которая потребуется ему для полной оценки соблюдения государством статьи 16, Комитет заявил о необходимости того, чтобы государства предоставляли ему информацию относительно: i) положения в области жилья, особенно процента жилищ, классифицируемых как не соответствующие санитарным нормам, и критериев, положенных в основу такой классификации; ii) среднего числа жителей на одно жилище; и iii) доли семейного дохода, приходящейся на арендную плату за жилье, по различным социально-профессиональным категориям арендаторов жилья 42/. В другом же случае, выразив озабоченность по поводу положения крупных семей и семей, не имеющих жилья, Комитет подчеркнул необходимость рассмотрения вопроса о благосостоянии семьи с точки зрения права на обеспечение достаточным жилищем и важнейшими услугами (такими, как отопление и электричество), которые являются необходимыми для благосостояния и стабильности семей 43/.

#### С. Внутригосударственные суды

125. Внутригосударственные суды и трибуналы ежедневно рассматривают дела, связанные с различными аспектами права на жилище, в контексте вопросов аренды, дискриминации, приемлемости жилья и арендной платы, защиты от выселения, качества жилья и т.д. Для выявления подхода судов к этому праву и подтверждения того, что право на жилище вполне может рассматриваться в судебном порядке, было бы полезно остановиться на нескольких конкретных случаях.

126. Независимость, беспристрастность и доступность судебных органов и возможность получения юридической помощи признаны в качестве важнейших условий создания эффективной правовой системы, в рамках которой права человека являются объектом серьезного внимания. Однако право на использование средств правовой защиты уже по своему характеру предполагает определенные ограничения, и реакция судов в рамках различных систем юрисдикции была неоднозначной.

127. В целом роль внутригосударственных судов в рассмотрении дел, связанных с правом на жилище, также является довольно неясной, хотя в некоторых странах наблюдается тенденция к уделению этому праву более серьезного внимания. В Индии Верховный суд и другие судебные органы вынесли несколько далеко идущих решений, которые были действительно направлены на защиту права людей на жилище

---

40/ Ibid., Conclusion XI-2, p. 147 (Spain).

41/ Ibid., Supplement 1 (art. 16), Conclusion III, p. 78.

42/ Ibid., Supplement 1, Conclusion III, p. 79.

43/ Ibid., Supplement 3, Conclusion XII-1, General Introduction, p. 30.

и явились конкретным подтверждением возможности рассмотрения этого права в судебном порядке. Решения Верховного суда основываются на статье 21 индийской конституции, которая гарантирует право на жизнь. Суд разработал систему судебной практики на основе этой статьи и разъяснил значение выражения "право на жизнь с достоинством". В рамках дела от 1981 года Суд заявил:

"Фундаментальное право на жизнь, являющееся самым ценным правом человека и составляющее основу всех других прав человека, должно в связи с этим толковаться в широком и открытом смысле, что должно обеспечить его значимость и жизнеспособность, которые смогут сохраняться в последующие годы, и повысить достоинство индивида и ценность человеческой личности... Мы считаем, что право на жизнь включает право жить с человеческим достоинством и всем тем, что связано с этим, включая основные жизненные necessities, такие, как достаточное питание, одежда и крыша над головой" 44/.

128. В рамках получившего наибольшую огласку индийского дела в этой области, широко известного как "Дело бомбейских бездомных", в 1985 году Конституционная палата Верховного суда вынесла следующее решение:

"Выселение petitioners из их жилищ приведет к лишению их средств к существованию. Статья 21 содержит положение относительно средств к существованию, поэтому если лишение средств к существованию не регулируется разумной процедурой, установленной законом, то оно составляет нарушение статьи 21... Закрепленное в статье 21 право является правом на средства к существованию, поскольку ни одно лицо не может жить, не имея жизненно необходимых средств, т.е. средств к существованию. Если право на средства к существованию не будет рассматриваться в качестве части конституционного права на жизнь, то самым легким способом лишения человека его права на жизнь будет лишение его средств к существованию в результате аннулирования права на такие средства... Таким образом, существует тесная связь между жизнью и средствами к существованию. А отсюда следует, что само по себе то, что дает возможность жить, - если оставить в стороне вопрос о том, что делает жизнь приемлемой, - должно рассматриваться в качестве составного компонента права на жизнь" 45/.

129. В рамках другого дела тот же Суд в 1990 году вынес следующее решение:

"Традиционно считалось, что основными потребностями человека являются следующие: питание, одежда и жилье. Право на жизнь гарантируется в любом цивилизованном обществе. Оно влечет за собой право на питание, право на одежду, право на удовлетворительную окружающую среду и разумные условия проживания... Для человека [право на жилище] должно предполагать приемлемые условия проживания, которые позволяли бы ему развиваться во всех отношениях - физическом, психическом и интеллектуальном... Удовлетворительные жилищные условия являются важнейшим элементом, необходимым для достижения

---

44/ Francis Coralie v. the Union Territory of Delhi, (AIR 1981, SC 746).

45/ Olga Tellis v. Bombay Municipal Corp. (1985), SCC 545.

конституционной цели развития человека, и должны рассматриваться как составная часть концепции "жизнь" в статье 21" 46/.

130. Например, в решениях по двум хорошо известным делам в Соединенных Штатах, которые хотя и были позитивными во многих отношениях, право на жилище не было поддержано в качестве одного из прав человека. При рассмотрении дела Линдсей против Нормета (1972 год) Верховный суд Соединенных Штатов отказался поддержать право арендатора на жилище, заявив, что нельзя "принижать важность удовлетворительного, безопасного и отвечающего санитарным требованиям жилья". Суд далее заявил:

"Конституция не предусматривает средств судебной защиты против каждого социального и экономического зла. Мы не можем найти в этом документе какой-либо конституционной гарантии обеспечения жилищем какого-либо конкретного качества... Гарантии обеспечения достаточным жилищем... [относятся] к сфере компетенции законодательной, а не судебной власти" 47/.

Однако, рассматривая дело Мт. Лорела (1982 год) Верховный суд Нью-Джерси заявил:

"Не может быть никакого сомнения в том, что жилище, как и питание, является одной из самых основных потребностей человека... Надлежащее обеспечение всех категорий населения достаточным жилищем, бесспорно, является абсолютно необходимым для повышения уровня общего благосостояния" 48/.

131. Довольно часто отмечаются коллизии между политикой и законодательством, принятыми органами власти, и решениями судов, которые отвечают за толкование существующего законодательства и проверку законности правительственной политики и практической деятельности. Освещая роль судов эпохи апартеида в официальном узаконении процесса выселения в Южной Африке, Национальный комитет по борьбе с выселениями, например, указал:

"В том случае, когда правительство действует в нарушение закона, суд может воспрепятствовать конкретной попытке переселения людей. Однако в большинстве случаев такие победы одерживались лишь в мелких технических вопросах и носили временный характер; если дело выиграно, то правительство должно просто применять правильные процедуры, или если сам по себе закон является недостаточным для этих целей, принимать соответствующие дополнительные законодательные положения" 49/.

---

46/ Shanti Star Builders v. Naryan Khimalal Totame & Ors (JT 1990 (1) S.C. 106, Civil Appeal No. 2598 of 1989).

47/ L. Burns, "Hope for the Homeless in the US: Lessons from the Third World", 1988, p. 34.

48/ Ibid.

49/ См. Laurine Platzky and Cherryl Walker (for the Surplus Peoples Project), The Surplus People: Forced Removals in South Africa (Ravan Press, Johannesburg, 1985).

132. На Филиппинах, например, несмотря на конституционное признание права на жилище и права не быть выселенным из своего жилища, а также на судебные постановления о противозаконности плановых выселений, заявления правительственной Комиссии по правам человека и протесты неправительственных организаций обычно игнорируются 50/.

133. Этот краткий обзор нынешней судебной практики на международном и региональном уровнях позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, если в некоторых решениях право на жилище решительно поддерживалось, то при рассмотрении целого ряда дел многие требования, непосредственно связанные с заявлением этого права, были фактически отклонены. Во-вторых, полномочия судебных органов по формированию официальной политики в области права на жилище во многих случаях остаются крайне ограниченными. Некоторые решения могут действительно поддерживать требования, связанные с правом на жилище, однако они редко оказывают серьезное влияние в масштабах всего общества. В-третьих, лицам, заявляющим о своем праве на жилище, по-прежнему крайне трудно - как в юридическом, так и в финансовом плане - использовать судебную систему в качестве средства обретения доступа к своему законному праву на жилище.

#### XI. НАРУШЕНИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

134. Как показывает приведенный выше обзор судебной практики в области права на жилище, различные органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами прав человека, подтвердили вероятность нарушения права на жилище со стороны правительств. В одном из своих первых мнений по данному вопросу Комитет по экономическим, социальным и культурным правам на своей четвертой сессии в 1990 году отметил:

"Право на жилище может быть объектом насилия. Действия и бездействие, представляющие собой нарушение, потребуют исследования со стороны Комитета, особенно в контексте выселения" 51/.

135. Также на своей четвертой сессии в Общем замечании № 2, которое касалось международных мер в области предоставления технической помощи, Комитет указал, что международные финансовые учреждения и учреждения, занимающиеся вопросами развития:

"не должны никоим образом участвовать в проектах, которые... предусматривают крупномасштабное выселение или перемещение лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации... На каждом этапе осуществления проекта в области развития следует принимать все меры для обеспечения учета прав, закрепленных в Пакте".

---

50/ Denis Murphy, A Decent Place to Live: Urban Poor in Asia, Asian Coalition for Housing Rights, Bangkok, 1990.

51/ E/C.12/1990/3 (доклад Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о работе его четвертой сессии), стр. 70.

136. За период, прошедший с того времени, Комитет значительно усилил свой подход к соблюдению государствами-участниками обязательств, связанных с правом на жилище. В двух отдельных случаях при рассмотрении положений в области права на жилище Комитет заявил, что терпимость правительства к принудительным выселениям в Доминиканской Республике и Панаме представляет собой акт, не совместимый с нормами Пакта 52/.

137. В Замечании общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище этот аспект получил глобальное освещение в пункте 18:

"...Комитет считает, что случаи принудительного выселения являются *prima facie* не совместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права".

138. Аналогичным образом Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в своей резолюции 1991/12 со всей определенностью признала

"тот факт, что практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека, и в частности права на достаточное жилище, [а также] необходимость того, чтобы были немедленно приняты на всех уровнях меры, направленные на прекращение практики принудительного выселения".

139. Таким образом, по-прежнему сохраняется серьезная необходимость того, чтобы международное сообщество и другие стороны дали четкое определение нарушениям права на жилище, выявили нарушителей этого права и определили пути и средства предотвращения таких нарушений в будущем и обеспечения справедливости для тех, чье право на жилище подвергается посягательствам. Анализ практики Организации Объединенных Наций за последние несколько лет показывает, что проблема права на жилище и непосредственно связанные с этим нарушения отнюдь не игнорировались, наоборот, значительное число государств было объявлено нарушителями соответствующих международных стандартов.

140. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам неоднократно заявлял, что государства - участники Пакта, включая Доминиканскую Республику, Кению и Панаму, явно нарушают положения статьи 11(1), касающиеся права на жилище, в связи с причастностью государства и его должностных лиц к осуществлению массовых принудительных выселений 53/. На своей шестой сессии Комитет фактически установил запрет для одного из государств-участников, настоятельно призвав его "приостановить осуществление любых мер, которые не находятся в четком соответствии с положениями Пакта" 54/.

---

52/ E/C.12/1990/8 (стр. 60, Доминиканская Республика) и E/C.12/1991/4 (стр. 38, Панама) (доклады Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о работе его пятой и шестой сессий).

53/ См. доклады Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о работе его пятой и шестой сессий: E/C.12/1990/8, стр. 60, и E/C.12/1991/4, стр. 38

54/ E/C.12/1991/4, стр. 84 (Доминиканская Республика).



141. В ходе сорок девятой сессии Комиссии по правам человека Судан и Заир были упомянуты в качестве государств, нарушающих основные права человека в связи с осуществлением массовых насильственных переселений 55/. Специальный докладчик по Ираку обвинил также правительство Ирака в нарушении права на достаточное жилище, указав при этом следующее:

"По существу, правительство несет дополнительную ответственность за последствия нехватки топлива, без которого немислима нормальная элементарная экономическая деятельность и практически невозможно обеспечить теплом жилые помещения, что означает в данном случае нарушение права на достаточное жилище, установленное в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (см., в частности, общий комментарий № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам за 1991 год)" 56/.

142. До настоящего времени при рассмотрении нарушений права на жилище Организация Объединенных Наций в основном ограничивалась случаями терпимого отношения государств к практике принудительных выселений. Однако эти рамки, по всей видимости, будут расширены, особенно в связи с изложенным в Замечании общего порядка № 4 за 1991 год мнением о том, что

"общее ухудшение условий жизни и жилищных условий, прямо вызванное политическими и законодательными решениями государств-участников, причем в отсутствие каких-либо компенсирующих мер, было бы не совместимым с обязательствами по Пакту".

143. Вопрос о нарушениях права на жилище во всей определенностью затрагивается в двух пунктах принятой в 1993 году резолюции Комиссии Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, озаглавленной "Право человека на достаточное жилище":

"3. настоятельно призывает все государства покончить с любой практикой, которая может приводить или приводит к нарушениям права человека на достаточное жилище, в частности практику принудительного массового выселения и любых форм расовой или другой дискриминации в области жилья;

4. предлагает всем государствам отменить или изменить любые существующие законодательные положения, политику, программы или проекты, которые так или иначе препятствуют полной реализации права на достаточное жилище, или внести в них поправки".

144. К числу других актов, которые могут вызвать озабоченность в отношении возможных нарушений права на надлежащее жилище, относятся, в частности, i) осуществление, организация, допущение или поддержка практики принудительного выселения; ii) снос или разрушение домов или жилищ в качестве меры наказания; iii) упорный отказ определенным слоям общества в основных услугах, таких как водо-, тепло- или электроснабжение, несмотря на доказанную способность обеспечить такие услуги; iv) акты расовой или других

---

55/ Резолюции 1993/60 (Судан) и 1993/61 (Заир) Комиссии по правам человека.

56/ A/47/367/Add.1, стр. 15.

форм дискриминации в области жилья; v) принятие законодательства или политики, явно идущих вразрез с обязательствами в области права на жилище, особенно когда они ведут к появлению бездомных, увеличению численности населения, не имеющего адекватных жилищных условий, лишению людей возможности платить за жилье и т.д.; vi) отмена законодательства, соответствующего требованиям обеспечения права на жилище и поддерживающего это право, за исключением тех случаев, когда оно явно устарело или заменяется законами, в равной или в еще большей степени соответствующими требованиям обеспечения этого права; vii) необоснованные сокращения государственных ассигнований на жилищную и другие связанные с ней сферы при отсутствии адекватных компенсационных мер; viii) открытое уделение первоочередного внимания жилищным интересам групп с высоким уровнем доходов в условиях, когда не обеспечивается право на жилище широких слоев общества; ix) строительство или разрешение строительства жилья в небезопасных или загрязненных районах, что ставит под угрозу жизнь и здоровье будущих жильцов; и x) преследование и запугивание неправительственных и общинных организаций и низовых движений или групп, занимающихся вопросами права на жилище, а также лишение их возможности свободного функционирования.

145. С другой стороны, ряд упущений (бездействие), если их рассматривать в контексте права на жилище, также могут составлять нарушения обязательств в связи с правом на жилище. Они включают бездействие в следующих областях: i) принятие "надлежащих мер"; ii) реформа или отмена законодательства, идущего вразрез с Пактом; iii) введение законодательства, необходимого для обеспечения осуществления и признания права на жилище; iv) вмешательство в сферу рынка жилья, особенно в отношении уровня арендной платы, ее регулирования, пособий на квартиру, вопросов безопасности владения и предотвращения спекуляции; v) включение в законодательство и осуществление принятых международных минимальных целевых стандартов, касающихся прав на жилище; vi) обеспечение инфраструктуры и основных услуг (вода, электроэнергия, канализация и т.д.); vii) запрещение или предотвращение индивидуальных или общественных акций, составляющих нарушения права на жилище, со стороны любого лица, способного совершить подобные акции; viii) использование всех имеющихся ресурсов для осуществления этого права; ix) комплексный анализ и всесторонний учет последствий для права на жилище разрабатываемых макроэкономических стратегий, затрагивающих жилищную или связанные с ней социальные сферы; и x) представление докладов, предусмотренных статьями 16 и 17 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также другими договорами.

146. Этот перечень со всей определенностью показывает, что право на жилище необходимо рассматривать в намного более широком контексте, выходящем за рамки традиционного подхода, используемого при анализе прав человека. Вполне очевидно, что без осуществления права на жилище невозможно добиться полного осуществления гражданских и политических прав. Однако выявление нарушений любого экономического, социального или культурного права, включая право на достаточное жилище, остается спорным вопросом, который получает ограниченное, хотя и растущее, внимание со стороны международного правового сообщества. Имеются свидетельства определенных изменений, что подтверждается в заявлении делегации Нидерландов на сорок седьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций:

"Вполне очевидно, что осуществление этого права [на жилище] было бы существенно облегчено, если бы соответствующие страны располагали достаточными ресурсами. Однако многие нарушения, упомянутые в ходе обсуждений в рамках Подкомиссии, нельзя рассматривать как прямое следствие нехватки ресурсов; они скорее обусловлены избранным правительством курсом" 57/.

147. В последующих докладах будет предпринята попытка рассмотреть вопрос о том, какие учреждения Организации Объединенных Наций обладают наибольшими возможностями для осуществления контроля за нарушениями права на жилище и являются ли существующие процедуры и механизмы достаточными в этом отношении, а также вопрос о целесообразности начала поиска новых подходов.

#### XII. РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАЗРАБОТКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

148. На национальном уровне импульс для разработки нового законодательства в области права на жилище нередко придают настойчивые усилия местных общинных и неправительственных организаций, непосредственно занимающихся проблемами той зачастую жестокой реальности, с которой сталкиваются общины, лишенные права на жилище. Специальному докладчику известно несколько проектов законов о праве на жилище, которые были разработаны таким образом в таких странах, как Гонконг, Индия, Канада, Колумбия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, и в других европейских странах, а также в Соединенных Штатах Америки.

149. Ввиду ограничений по объему в настоящем докладе будут кратко освещены лишь два примера таких усилий и будет предпринята попытка указать общие направления требований, лежащих в основе этих усилий; в следующем докладе эти явления будут рассмотрены более подробно. Рассмотрение этих идей в увязке с разделом VI позволяет окончательно убедиться в их ценности для разработки новых концептуальных подходов.

150. Одним из таких примеров является разработанный неправительственными организациями закон о праве на жилище, который в настоящее время публично обсуждается в Индии. В основу закона положены четыре основных права жителей, лишенных надлежащих жилищных условий. Право на достаточное жилище, которое является первейшим правом, предполагает право жить в безопасных и достойных условиях, права на землю и социальные услуги, а также право жить в условиях безопасной окружающей среды. Закон предусматривает также существенный набор прав, связанных с правом на проживание и переселение, и гарантии права не быть выселенным. Он предусматривает также права переселения по просьбе общин и затрагивает права и обязанности жителей и право на информацию 58/.

---

57/ Заявление представителя Королевства Нидерландов в Третьем комитете на сорок седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, пункт 97 (А) повестки дня, 18 ноября 1992 года.

58/ См. сноску 29, NCHR, The Housing Rights Bill.

151. Новаторским элементом этого закона является механизм создания на различных местных, региональных и государственных уровнях союзов жителей, лишенных надлежащих жилищных условий, которым этот потенциальный закон может дать возможность получить и сохранить за собой право на достаточное жилище.

152. Недавно коалиция европейских неправительственных организаций разработала проект конвенции о праве на жилище в Европе, который в конечном итоге будет представлен Совету Европы для официального рассмотрения. Этот проект включает как права, так и обязанности. В числе прав фигурируют: право каждого на жилище, недискриминация, равенство мужчин и женщин, права групп населения, хронически испытывающих жилищные проблемы, особые права бездомных, безопасность владения, доступ к услугам, стоимостная приемлемость, приемлемость жилищных условий, доступность, удобное расположение, участие и контроль, информация, финансирование жилищной сферы и средства правовой защиты.

153. В проекте конвенции предлагается укрепить соблюдение следующих обязанностей правительств: общие обязанности, принятие мер в области законодательства, пересмотр законодательства, обязанности, связанные с соблюдением, обязанности, связанные с обеспечением, обеспечение жильем, стоимостная приемлемость жилья, удовлетворительность жилья, обеспечение инфраструктуры и услуг, предотвращение спекуляции, особые обязанности, обеспечение средств правовой защиты, профессиональная подготовка и обучение, международные обязательства и международное сотрудничество 59/.

#### XIII. ПОКАЗАТЕЛИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВОМ НА ЖИЛИЩЕ

154. Одним из способов разработки практических мер для оценки осуществления права на жилище является определение и разработка экономических и социальных показателей, которые могут позволить определить содержание конкретных прав, вытекающих из права на жилище. Такая необходимость приобретает еще большую остроту с учетом важности жилищных показателей, которые все более широко используются международными финансовыми учреждениями и правительствами и в основе которых лежит концепция рассмотрения жилья в качестве товара и отнесения показателей к чисто экономическим категориям, нежели к категориям сферы прав человека.

155. Следует отметить, что основанный на показателях подход к оценке соблюдения государствами экономических, социальных и культурных прав является центральной темой доклада о ходе работы, подготовленного Специальным докладчиком по экономическим, социальным и культурным правам в 1990 году 60/. Имеющиеся в наличии надежные и тщательно выбранные показатели могут помочь в количественном определении прав, которые не могут быть точно определены какими-либо иными способами, и дают возможность проведения систематического анализа, например степени "постепенно полного осуществления" какого-либо отдельного права. Сторонники применения к экономическим, социальным и

---

59/ "Проект конвенции о праве на жилище в Европе" (подготовлен Центром по вопросу о праве на жилище и проблемам выселений на Конференции "Роль жилья в строительстве социальной Европы", состоявшейся в Брюсселе 24 и 25 сентября 1992 года).

60/ E/CN.4/Sub.2/1990/19.

культурным правам "подхода по принципу минимального порога" выступали также за использование показателей для выявления нарушений соответствующих норм, а также для повышения уровня обеспечения их соблюдения.

156. На основе последних достижений в деле расширения рамок обязательств государства, связанных с соблюдением международных стандартов, и изменений в рамках сообщества неправительственных организаций, а также углубленных обсуждений различных вопросов, касающихся системы прав человека, был провозглашен ряд "нерушимых постулатов" в целях разработки основных показателей для оценки соблюдения права на жилище. К их числу относятся: a) недопустимость дискриминации; b) право получать и распространять информацию; c) равенство в земельных отношениях; d) демократическое участие; e) равенство полов; f) право на безопасную окружающую среду; g) экономическое равенство; h) справедливость; i) сохранение культурной самобытности и традиций; и j) роль правительства и государства в области обеспечения жильем как права человека 61/.

157. Специальный докладчик отмечает ценность этих принципов в качестве средства определения того, принимают ли государства меры по созданию условий для обеспечения права на жилище. С другой стороны, любые основные показатели, разработанные на основе этих принципов, могут послужить инструментом определения степени соблюдения.

158. Семинар по соответствующим показателям для измерения прогресса в последовательном осуществлении экономических, социальных и культурных прав одобрил эти принципы и признал ценность основных показателей по другим экономическим, социальным и культурным правам 62/. Необходимость получения таких данных обусловлена, в частности, неизменным отсутствием - как на международном уровне, так и в рамках государств - информации относительно численности бездомных, распространенности неудовлетворительных жилищных условий, степени несоблюдения различных элементов права на жилище, а также другой ценной информации.

#### XIV. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

159. На нынешнем этапе осуществления своего мандата Специальный докладчик пока не может представить всеобъемлющий перечень выводов и рекомендаций в отношении содействия обеспечению полного осуществления права на достаточное жилище, однако он может сделать ряд предварительных замечаний. Они должны положить начало процессу обеспечения права на жилище для всех лиц, семей и общин, который неизбежно будет иметь намного более долгосрочный характер.

---

61/ Милун Котхари, "Право человека на достаточное жилище: идеальные показатели и реалистичные мнения во всем мире" (документ, представленный на Семинаре по соответствующим показателям для измерения прогресса в последовательном осуществлении экономических, социальных и культурных прав) HR/Geneva/1993/Sem/BP.16.

62/ См. Доклад о работе Семинара по соответствующим показателям для измерения прогресса в последовательном осуществлении экономических, социальных и культурных прав (A/CONF.157/PC/73).

Специальный докладчик с готовностью выслушает комментарии и идеи в отношении этих предварительных замечаний, которые будут сформулированы в ходе рассмотрения настоящего доклада.

160. В самом общем плане, проведенный выше анализ показывает, что все уровни права на достаточное жилище стали объектом намного более серьезного внимания и рассмотрения. Однако эти многочисленные обнадеживающие достижения остаются исключительно абстрактными по своему характеру, если их рассматривать с точки зрения той правовой защиты, которая должна быть обеспечена всем гражданам различных стран мира, чье право на надежное, безопасное и достойное место для проживания пока не реализовано.

161. Сохраняется острая необходимость разработки и осуществления долгосрочных и практических стратегий, направленных на обеспечение полного осуществления права на жилище. Существует явная необходимость создания постоянных и достаточных механизмов Организации Объединенных Наций для осуществления контроля за соблюдением права на жилище в глобальном масштабе и точного определения глобальных жилищных потребностей, а также тех затрат и мер, которые необходимы для оценки существующего положения и его улучшения. Было бы желательно, чтобы в рамках программы консультативных услуг Организации Объединенных Наций был накоплен опыт в области права на жилище.

162. В этом же контексте следует разработать процедуры - как юридической, так и политической ориентации, - которые позволили бы повысить степень отчетности правительств в области права на жилище. Специальный докладчик считает, что обеспечение жильем должно стать руководящим принципом государственной политики.

163. Эти проблемы и вопросы, затронутые выше, позволяют говорить о том, что в следующем докладе Специального докладчика должно быть проведено более углубленное изучение целесообразности рассмотрения вопроса о возможном принятии международной конвенции о праве на жилище, преследующей цель снятия остроты нынешних зачастую непреодолимых проблем, связанных с правом на жилище.

164. Специальный докладчик получил большой объем информации по теме данного исследования, наибольшая часть которой не могла быть включена в настоящий доклад о ходе работы ввиду ограничений по объему.

165. В этой связи в интересах получения полного представления об истинном характере борьбы за право на жилище и с учетом многочисленных самоотверженных усилий в юридической и других областях, предпринимаемых в различных странах для достижения соответствующей цели, посещения некоторых стран, по мнению Специального докладчика, могли бы стать незаменимым элементом его будущей работы. Специальный докладчик просит Подкомиссию оказать ему поддержку в этой области.

-----

Приложение

ИСТОЧНИКИ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ В РАМКАХ  
МЕЖДУНАРОДНЫХ НОРМ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

А. Международные конвенции и пакты

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи 16 декабря 1966 года, вступил в силу 3 января 1976 года, 106 государств-участников по состоянию на июнь 1992 года. Контроль за соблюдением Пакта государствами осуществляется Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Статья 11 (1) гласит:

"Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии".

2. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принята резолюцией 2106 А (XX) Генеральной Ассамблеи, вступила в силу 4 января 1969 года, 130 государств-участников по состоянию на январь 1992 года. Контроль за соблюдением Конвенции государствами осуществляется Комитетом по ликвидации расовой дискриминации. Статья 5 гласит:

"В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: ... е) в частности ... iii) права на жилище".

3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1979 года, вступила в силу 3 сентября 1981 года, 99 государств-участников по состоянию на январь 1992 года. Контроль за соблюдением Конвенции государствами осуществляется Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Статья 14 (2. h)) гласит:

"Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в сельских районах, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин их участие в развитии сельских районов и в получении выгод от такого развития, и, в частности, обеспечивают таким женщинам право: ... h) пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями, санитарными услугами, электро- и водоснабжением, а также транспортом и средствами связи".

4. Конвенция о правах ребенка, принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи 20 ноября 1989 года, вступила в силу 2 сентября 1990 года, 69 государств-участников по состоянию на январь 1992 года. Контроль за соблюдением этой Конвенции государствами осуществляется Комитетом по правам ребенка. Статья 27 (3) гласит:

"Государства-участники в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права и, в случае необходимости, оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем".

5. Конвенция о статусе беженцев, принята 28 июля 1951 года в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи, вступила в силу 22 апреля 1954 года. Статья 21 гласит:

"Поскольку жилищный вопрос регулируется законами или распоряжениями или находится под контролем публичной власти, Договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах".

6. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1990 года, пока не вступила в силу. Контроль за соблюдением этой Конвенции государствами будет осуществляться Комитетом по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Статья 43 (1. d)) гласит:

"Трудящиеся-мигранты пользуются равным режимом с гражданами государства работы по найму в отношении: ... d) обеспечения жильем, в том числе жильем, предоставляемым по программам социального обеспечения, и защиты от эксплуатации через арендную плату за жилье".

#### В. Международные декларации и рекомендации

7. Всеобщая декларация прав человека, принята и провозглашена резолюцией 217 A (III) Генеральной Ассамблеи 10 декабря 1948 года. Статья 25 (1) гласит:

"Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам".

8. Декларация прав ребенка, провозглашена резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи 20 ноября 1959 года. Принцип 4 гласит:

"Ребенок должен пользоваться благами социального обеспечения. Ему должно принадлежать право на здоровый рост и развитие; с этой целью специальные уход и охрана должны быть обеспечены как ему, так и его матери, включая надлежащий дородовой и послеродовой уход. Ребенку должно принадлежать право на надлежащее питание, жилище, развлечения и медицинское обслуживание".

9. Рекомендация Международной организации труда № 115 о жилищном строительстве для трудящихся, принята на сорок пятой сессии Генеральной конференции МОТ 7 июня 1961 года. Принцип 2 гласит:



"Целью национальной политики [жилищного строительства] должно быть содействие в рамках общей политики жилищного строительства строительству жилых домов и введению соответствующего коммунального обслуживания с целью обеспечения всех трудящихся и их семей соответствующим удовлетворительным жилищем и подходящими для жизни условиями. Должна предоставляться известная степень первоочередности обеспечению лиц, наиболее срочно нуждающихся в жилом помещении".

10. Декларация социального прогресса и развития, провозглашена резолюцией 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи 11 декабря 1969 года. Статья 6 части I и статья 10 f) части II гласят, соответственно:

"6) Социальное развитие требует предоставления каждому человеку права на труд и свободный выбор занятия. Социальный прогресс и развитие требуют участия всех членов общества в производительном и общественно полезном труде и установления, в соответствии с правами человека и основными свободами, а также в соответствии с принципами справедливости и социальной функции собственности, таких форм собственности на землю и средства производства, которые исключают любые формы эксплуатации человека, обеспечивают равные права на собственность для всех и создают условия, ведущие к подлинному равенству среди людей".

"10) Социальный прогресс и развитие должны быть направлены на постоянное повышение материального и духовного уровня жизни всех членов общества при уважении и осуществлении прав человека и основных свобод путем достижения следующих главных целей: ... f) обеспечение всех, особенно лиц, имеющих низкий доход и большие семьи, удовлетворительными жилищами и коммунальным обслуживанием".

11. Ванкуверская декларация о населенных пунктах, принята Конференцией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в 1976 году. Раздел III (8) и глава II (A.3) гласят соответственно:

"Надлежащее жилье и обслуживание являются основными правами человека, что требует от правительств обеспечения их осуществления для всех народов, начиная с непосредственной помощи наиболее нуждающимся посредством осуществления целенаправленных программ самопомощи и общинных действий. Правительства должны стремиться устранить все препятствия, мешающие достижению этих целей. Особое значение имеет ликвидация социальной и расовой сегрегации, в частности, с помощью создания более сбалансированных объединяющих общин, различных социальных групп, профессий, жилья и коммунальных удобств".

"Идеология государств находит свое отражение в их политике в области населенных пунктов. Являясь мощным орудием преобразований, такая политика не должна использоваться для изгнания людей из их домов и с их земель или для закрепления привилегий и эксплуатации. Политика в области населенных пунктов должна соответствовать принципам, изложенным в Декларации принципов и во Всеобщей декларации прав человека".

12. Декларация о праве на развитие, принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи 4 декабря 1986 года. Статья 8 (1) гласит:

"Государства должны принимать на национальном уровне все необходимые меры для осуществления права на развитие и обеспечить, в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, питанию, жилью, занятости и справедливому распределению доходов. Должны быть приняты эффективные меры по обеспечению активной роли женщин в процессе развития. В целях ликвидации всех социальных несправедливостей должны быть проведены соответствующие экономические и социальные реформы".

-----