

Шестая сессия (1991)*

**Замечание общего порядка № 4 - Право на достаточное жилище
(пункт 1 статьи 11 Пакта)**

1. В соответствии со статьей 11 1) Пакта государства-участники "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". Право человека на достаточное жилище, которое, таким образом, признано, имеет решающее значение для пользования экономическими, социальными и культурными правами.
2. Комитет смог накопить большой объем информации, касающейся этого права. С 1979 года Комитет и его предшественники рассмотрели 75 докладов, касающихся права на достаточное жилище. Комитет также посвящал один день общему обсуждению этого вопроса на своих третьей (см. E/1989/22, пункт 312) и четвертой сессиях (E/1990/23, пункты 281-285). Кроме того, Комитет самым тщательным образом ознакомился с информацией, накопленной в течение Международного года обеспечения жильем бездомного населения (1987 год), включая Глобальную стратегию в области жилья до 2000 года, принятую Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 42/191 от 11 декабря 1987 года¹. Комитет также рассмотрел соответствующие доклады и другую документацию Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств².
3. Хотя большое число международных документов затрагивает различные аспекты права на достаточное жилище³, статья 11 (1) Пакта является наиболее всеобъемлющей и, возможно, самой важной из всех соответствующих положений.
4. Несмотря на то обстоятельство, что международное сообщество неоднократно подтверждало важность обеспечения полного уважения права на достаточное жилище, сохраняется тревожный и значительный разрыв между стандартами, установленными в статье 11 (1) Пакта, и ситуацией, сложившейся во многих частях мира. Хотя эти проблемы зачастую носят особенно острый характер в ряде развивающихся стран, которые сталкиваются с действием сдерживающих факторов, связанных с ресурсами и иными компонентами, Комитет отмечает, что значительные проблемы, связанные с наличием бездомного населения и недостаточного жилья, также существуют в некоторых наиболее развитых в экономическом отношении странах. По оценкам Организации Объединенных Наций, в мире имеется свыше 100 млн. бездомных и более 1 млрд. людей, располагающих недостаточным жильем⁴. Нет признаков того, что это число уменьшается. Представляется ясным, что ни одно государство-участник не свободно от значительных проблем того или иного рода, имеющих отношение к праву на жилье.

*

Содержится в документе E/1992/23.

5. В некоторых случаях государства-участники в своих докладах, рассмотренных Комитетом, признали и охарактеризовали трудности, с которыми они сталкиваются в обеспечении права на достаточное жилье. Однако большая часть представленной информации оказалась недостаточной для того, чтобы Комитет смог получить должное представление о ситуации, сложившейся в каком-либо конкретном государстве. Таким образом, данное Замечание общего порядка имеет своей целью выявление некоторых основных вопросов, которые, по мнению Комитета, являются важными применительно к этому праву.

6. Право на достаточное жилье принадлежит каждому. Хотя выражение "для него самого и его семьи" отражает предположения в отношении роли мужчин и женщин и общепринятого порядка осуществления экономической деятельности в 1966 году, когда был принят Пакт, это выражение сегодня нельзя толковать как подразумевающее какие-либо ограничения применимости этого права к отдельным лицам или домашним хозяйствам, возглавляемым женщинами, или к иным таким группам. Таким образом, отдельные лица, а также семьи имеют право на достаточное жилье, независимо от возраста, экономического положения, принадлежности к какой-либо группе или иной принадлежности или статуса и других таких факторов. В частности, согласно статье 2 (2) Пакта, осуществление этого права не должно быть объектом какой бы то ни было дискриминации.

7. По мнению Комитета, право на жилище не следует толковать в узком или ограничительном смысле, что уравнивало бы его, например, с предоставленным кровом, означающим лишь то, что кто-то имеет крышу над своей головой. Его скорее следует рассматривать как право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством. Это Замечание уместно по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, право на жилье в полной мере связано с другими правами человека и основополагающими принципами, на которых покоится Пакт. Таким образом, "присущее человеческой личности достоинство", из которого, как заявлено, вытекают права, закрепленные в Пакте, требует, чтобы термин "жилье" толковался с учетом других различных соображений. Во-вторых, содержащаяся в статье 11 (1) Пакта ссылка должна толковаться как касающаяся не только жилья как такового, а достаточного жилья. И в документах Комиссии по населенным пунктам, и в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года указывается: "Надлежащее жилье означает... отдельное жилье, надлежащую площадь проживания, надлежащую безопасность, надлежащее освещение и вентиляцию, надлежащую основную инфраструктуру и надлежащее местоположение с точки зрения работы и основных услуг, причем все это - по разумной цене".

8. Таким образом, концепция достаточности имеет особое значение применительно к праву на жилье, поскольку она позволяет подчеркнуть ряд факторов, которые должны учитываться при определении того, могут ли конкретные формы жилья считаться образующими "достаточное жилье" для целей Пакта. Хотя достаточность определяется отчасти социальными, экономическими, культурными, климатическими, экологическими и иными факторами, Комитет считает, что, тем не менее, можно определить некоторые аспекты этого права, которые должны приниматься во внимание для этой цели в каком-либо конкретном контексте. Они включают следующее:

а) *Правовое обеспечение проживания.* Проживание может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жилье, кооперативное жилье, собственное жилье, жилье, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальное жилье, включая захват земли или имущества. Независимо от вида проживания, все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Следовательно, государства-участники должны принять срочные меры, направленные на предоставление правового обеспечения проживания тем лицам и домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными лицами и группами.

б) *Наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры.* 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 системам снабжения питьевой водой, санитарии и гигиены, хранения продуктов питания, удаления отходов, канализации и чрезвычайных служб.

в) *Доступность с точки зрения расходов.* Финансовые 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-участники должны предпринять шаги с целью обеспечения такого положения, чтобы доля расходов, связанных с жильем, в целом была соразмерной размеру доходов. Государства-участники должны установить субсидии на жилье для тех, кто не в состоянии получить доступное 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 доступности с точки зрения расходов квартиросъемщики должны быть защищены с помощью соответствующих средств против неразумных размеров квартирной платы или ее увеличения. В тех странах, где природные материалы являются главным источником строительных материалов для жилья, государства-участники должны принять меры по обеспечению наличия таких материалов.

г) *Пригодность для проживания.* Достаточное жилье должно быть пригодным для проживания с точки зрения защиты жильцов от холода, сырости или иных угроз для здоровья, структурных опасностей и переносчиков болезней. Также должна быть гарантирована физическая безопасность жильцов. Комитет призывает государства-участники всеобъемлющим образом применять *Медико-санитарные принципы жилищного строительства*⁵, разработанные ВОЗ, в которых жилье рассматривается как экологический фактор, наиболее часто увязываемый с причинами заболеваемости в эпидемиологическом анализе; другими словами, недостаточное и неадекватное жилье неизбежно связано с более высокими показателями смертности и заболеваемости.

д) *Доступность.* 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. Нужды в области жилья

престарелых, детей, инвалидов, неизлечимо больных, лиц, инфицированных ВИЧ, лиц со значительным расстройством здоровья, душевнобольных и 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 потребности этих групп в отношении жилья. Во многих государствах-участниках центральной политической целью 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.

f) *Местонахождение.* Достаточное жилье должно находиться в таком месте, которое позволяет иметь доступ к возможностям в области занятости, медицинскому обслуживанию, школам и другим социальным учреждениям. 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.

g) *Адекватность с точки зрения культуры.* Архитектура сооружаемого жилья, используемые строительные материалы и политика, предусматривающая эти аспекты, должны соответствующим образом отражать культурные традиции общества. Деятельность, направленная на строительство или модернизацию жилья, должна обеспечивать учет культурных аспектов, связанных с жилищем.

9. Как отмечалось выше, право на достаточное жилье не должно рассматриваться изолированно от других прав человека, содержащихся в двух Международных пактах и других применимых международных документах. В этой связи уже упоминалась концепция человеческого достоинства и принцип недискриминации. Кроме того, полное пользование другими правами, такими, как право на свободу выражения своего мнения, право на свободу ассоциации (например, для жильцов и других групп, действующих в рамках общины), право на местожительство и право на участие в ведении государственных дел, является абсолютно необходимым для осуществления и сохранения всеми группами общества своего права на достаточное жилье. Аналогичным образом право на свободу от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь какого-либо лица, произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции представляет собой весьма важное измерение при определении права на достаточное жилье.

10. Комитет осознает, что шаги, которые государства-участники должны предпринять с целью содействия реализации права на достаточное жилье, зачастую потребуют много времени, будут сложными и дорогостоящими. Однако в то же время следует отметить, что некоторые шаги должны быть предприняты безотлагательно. Как признано в Глобальной стратегии в области жилья и в других международных аналитических документах, многие меры, которые необходимо принять с целью содействия соблюдению права на жилье, требуют лишь того, чтобы правительства воздерживались от

определенной практики и взяли на себя обязательство способствовать достижению "самостоятельности" заинтересованными группами. В той мере, в какой любые такие шаги считаются выходящими за пределы максимального размера ресурсов, которыми располагает какое-либо государство-участник, целесообразно скорее обратиться с просьбой о налаживании международного сотрудничества в соответствии со статьями 11 1), 22 и 23 Пакта и уведомить Комитет об этом.

11. Государствам-участникам следует уделять должное первоочередное и особое внимание тем слоям общества, которые в настоящее время проживают в неблагоприятных условиях. Соответственно проводимая политика и принимаемое законодательство не должны давать преимуществ социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других. Комитет понимает, что внешние факторы могут затрагивать право на непрерывное улучшение жилищных условий и что во многих государствах-участниках жилищные условия в целом ухудшились в течение 80-х годов. Однако, как отметил Комитет в своем замечании общего порядка № 2 (1990) (E/1990/23, приложение III), несмотря на создаваемые извне проблемы, обязательства по Пакту продолжают сохранять свою силу и, возможно, даже усиливаются во время экономического спада. Таким образом, как представляется Комитету, общее ухудшение условий жизни и жилищных условий, прямо вызванное политическими и законодательными решениями государств-участников, причем в отсутствие каких-либо компенсирующих мер, было бы несовместимым с обязательствами по Пакту.

12. Хотя наиболее приемлемые средства достижения полной реализации права на достаточное жилье неизбежно будут различаться в значительной мере в каждом государстве, Пакт прямо требует, чтобы каждое государство-участник предприняло любые шаги, которые необходимы для достижения этой цели. Это почти неизбежно потребует принятия национальной стратегии в области жилья, в которой, как указано в пункте 32 Глобальной стратегии в области жилья, были бы "сформулированы цели улучшения жилищных условий, определены имеющиеся ресурсы для достижения этих целей и наиболее рентабельные пути их использования, а также установлены обязательства и временные рамки по осуществлению необходимых мер". По причинам соответствия и эффективности, а также с целью обеспечить уважение других прав человека такая стратегия должна быть отражением широких консультаций со всеми заинтересованными лицами, включая бездомных, лиц, имеющих недостаточное жилье, и их представителей. Далее, необходимо принять меры в целях координации между министерствами и региональными и местными властями политики в смежных областях (экономика, сельское хозяйство, окружающая среда, энергетика и т.д.) с обязательствами статьи 11 Пакта.

13. Эффективный контроль за положением в области жилья представляет собой еще одно обязательство безотлагательного действия. Чтобы какое-либо государство-участник выполнило свои обязательства по статье 11 (1), оно должно показать, что оно приняло любые необходимые меры, либо индивидуально, либо на основе международного сотрудничества, для определения точного числа бездомных и доли недостаточного жилья в пределах своей юрисдикции. В этой связи пересмотренные общие руководящие принципы относительно формы и содержания представляемых докладов, принятые Комитетом (E/C.12/1991/1), подчеркивают необходимость "предоставлять подробную

информацию о тех группах в обществе... которые находятся в уязвимом и неблагоприятном положении в отношении жилья". Они, в частности, включают бездомных и семьи, которые располагают недостаточным жильем и не имеют доступа к основным удобствам, тех лиц, которые проживают в "незаконных" поселениях, а также тех лиц, которые подверглись принудительному выселению, и группы с низкими доходами.

14. Меры, принимаемые во исполнение обязательств государства-участника в отношении права на достаточное жилье, могут отражать любое сочетание мер в государственном и частном секторах, какое будет сочтено необходимым. Хотя в некоторых государствах государственное финансирование жилищного строительства может наиболее полезным образом направляться на прямое строительство нового жилья, в большинстве случаев опыт указывает на неспособность правительств в полной мере ликвидировать нехватку жилья с помощью государственного жилищного строительства. Поэтому следует поощрять государства-участники к содействию разработке "стратегий, создающих новые возможности", в сочетании с полной приверженностью выполнению обязательств, вытекающих из права на достаточное жилье. По существу обязательство заключается в том, чтобы показать, что в целом принимаемые меры являются достаточными для реализации этого права для каждого человека в самое короткое, по возможности, время и с учетом максимального объема имеющихся в наличии ресурсов.

15. Многие меры, которые потребуются принять, будут предполагать выделение ресурсов и выступление с политическими инициативами общего типа. Тем не менее не следует недооценивать в этом контексте роль формальных законодательных и административных мер. Глобальная стратегия в области жилья (пункты 66-67) обращает внимание на виды мер, которые могут быть приняты в этом отношении, и на их значение.

16. В некоторых государствах право на достаточное жилье закреплено в конституционном порядке. В таких случаях Комитет особенно заинтересован в получении информации о правовой и практической значимости такого подхода. Поэтому должны быть сообщены подробные сведения о конкретных случаях, когда такое закрепление оказалось полезным, и о путях достижения этой цели.

17. Комитет рассматривает многие составляющие элементы права на достаточное жилье как являющиеся по меньшей мере совместимыми с предоставлением внутренних средств правовой защиты. Такие области включают (но не ограничиваются этим): 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 расовой дискриминации; г) утверждения о какой бы то ни было дискриминации при предоставлении доступа к жилью; и е) жалобы в отношении домовладельцев, касающиеся нездоровых или ненадлежащих жилищных условий. В некоторых правовых системах, вероятно, было бы также целесообразным изучить возможность оказания содействия предъявлению групповых исков в ситуациях, связанных со значительно возросшим числом бездомных лиц.

18. В этом отношении Комитет считает, что случаи принудительного выселения являются *prima facie* несовместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права.

19. И наконец, текст статьи 11 (1) завершается закреплением обязательства государств-участников признавать "важное значение международного сотрудничества, основанного на свободном согласии". Традиционно менее 5% всей международной помощи направляется на жилищное строительство или населенные пункты, и зачастую способ, с помощью которого предоставляется такое финансирование, является крайне неадекватным для учета потребностей в жилье групп населения, находящихся в неблагоприятном положении. Государства-участники, как получающие помощь, так и предоставляющие ее, должны обеспечить, чтобы существенная доля выделяемых средств направлялась на создание условий, ведущих к обеспечению большего числа людей достаточным жильем. Международные финансовые учреждения, содействующие принятию мер по структурной перестройке, должны обеспечивать, чтобы такие меры не наносили ущерба осуществлению права на достаточное жилье. Стремясь к расширению международного финансового сотрудничества, государства-участники должны стремиться и к тому, чтобы определить области, имеющие отношение к праву на достаточное жилье, в которых наибольший эффект дало бы внешнее финансирование. Такие просьбы должны в полной мере принимать во внимание нужды и мнения заинтересованных групп людей.

Примечания

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 8, приложение (A/43/8/Add.1).*

² Резолюции 1986/36 и 1987/22 Комиссии по правам человека; доклады г-на Данило Тюрка, Специального докладчика Подкомиссии (E/CN.4/Sub.2/1990/19, пункты 108-120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, пункты 137-139); также см. резолюцию 1991/26 Подкомиссии.

³ См., например, статью 25 (1) Всеобщей декларации прав человека, статью 5 е) iii) Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статью 14 (2) Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статью 27 (3) Конвенции о правах ребенка, статью 10 Декларации социального прогресса и развития, раздел III 8) Ванкуверской декларации по населенным пунктам 1976 года (*Доклад Хабитат: Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам* (издание Организации Объединенных Наций в продаже под № R.76.IV.7 и исправление), глава I), статью 8 (1) Декларации о праве на развитие, а также Рекомендацию МОТ в отношении жилищного строительства для трудящихся 1961 года (Рекомендация № 115).

⁴ См. примечание 1.

⁵ Женева, Всемирная организация здравоохранения, 1990 год.