

Шестнадцатая сессия (1997 год)*

**Замечание общего порядка № 7 - Право на достаточное жилище
(пункт 1 статьи 11 Пакта): принудительные выселения**

1. В своем замечании общего порядка 4 (1991) Комитет отметил, что все лица должны пользоваться определенными гарантиями против необоснованного выселения, которые обеспечивают правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Он сделал вывод, что принудительные выселения *prima facie* не совместимы с требованиями Пакта. Рассмотрев значительное число сообщений о принудительных выселениях, полученных в последние годы, включая установленные случаи нарушения обязательств со стороны государств-участников, Комитет в настоящее время может представить более полную информацию о последствиях такой практики с точки зрения обязательств, предусмотренных в Пакте.
2. Международное сообщество уже давно признало серьезность вопроса о принудительных выселениях. В Ванкуверской декларации о населенных пунктах 1976 года отмечается, что "крупные операции по сносу жилых кварталов должны осуществляться только в тех случаях, когда их сохранение и реабилитация являются нецелесообразными и когда приняты все меры в области переселения"¹. Генеральная Ассамблея в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года признала "основополагающее обязательство (правительств) охранять и улучшать жилой фонд и жилые районы, а не наносить им ущерба и не уничтожать их"². В Повестке дня на XXI век указывается, что "население должно быть защищено законом от несправедливого выселения из своих жилищ или со своих земель"³. В повестке дня Хабитат правительства взяли на себя обязательство по "защите всех лиц от принудительного выселения, противоречащего закону и обеспечению их правовой защиты и восстановления в правах, принимая во внимание права человека; [и] в тех случаях, когда выселение является неизбежным, обеспечению надлежащим образом подходящих альтернативных решений"⁴. Комиссия по правам человека также отметила, что "практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека"⁵. Все эти заявления имеют важное значение, однако они оставляют без ответа один из важнейших вопросов, а именно вопрос об определении условий, при которых принудительные выселения могут рассматриваться допустимыми, и видов защиты, которые необходимы для обеспечения соблюдения соответствующих положений Пакта.
3. Использование термина "принудительные выселения" в некоторых отношениях является проблематичным. Это определение направлено на то, чтобы отразить элемент произвольности и незаконности. Для многих специалистов, однако, термин "принудительные выселения" представляет собой тавтологию, в то время как другие критикуют словосочетание "незаконные выселения" на том основании, что оно предполагает наличие соответствующего закона, обеспечивающего адекватную защиту права на жилище и соответствующего положениям Пакта, что не всегда соответствует действительности. Утверждается также, что термин "несправедливые выселения" носит еще более субъективный характер в силу того факта, что он не вписывается ни в одну правовую структуру. Международное сообщество, особенно в рамках Комиссии по

* Содержится в документе E/1998/22, приложение IV.

правам человека, предпочитает использовать термин "принудительные выселения" прежде всего потому, что все предлагаемые альтернативные варианты являются столь же небезупречными. Термин "принудительные выселения", используемый в тексте настоящего Замечания общего порядка, определяется как постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите. Запрещение принудительных выселений, однако, не относится к выселениям, осуществляемым в принудительном порядке в соответствии с законом и согласно положениям Международных пактов в области прав человека.

4. Практика принудительных выселений получила широкое распространение и затрагивает население как развитых, так и развивающихся стран. В связи с взаимосвязанностью и взаимозависимостью всех прав человека принудительные выселения во многих случаях приводят к нарушению других прав человека. Так, например, практика принудительных выселений, явно нарушающая права, предусмотренные в Пакте, может одновременно привести к нарушениям гражданских и политических прав, таких, как право на жизнь, безопасность, невмешательство в личную и семейную жизнь и неприкосновенность жилища и право на спокойное пользование собственностью.

5. Хотя может сложиться впечатление, что практика принудительных выселений применяется в первую очередь с плотно заселенных городских районов, она также применяется в связи с принудительным перемещением населения, перемещением внутри страны, принудительным перемещением в условиях вооруженного конфликта, массовым исходом населения и передвижением беженцев. Во всех этих случаях право на надлежащее жилище и право не подвергаться принудительному выселению может нарушаться в результате широкого круга действий или бездействия государств-участников. Даже в ситуациях, когда, возможно, требуется ввести определенные ограничения на осуществление такого права, необходимо в полной мере соблюдать статью 4 Пакта таким образом, чтобы любые ограничения "определялись законом настолько, насколько это совместимо с природой [экономических, социальных и культурных] прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе".

6. Многие случаи принудительного выселения связаны с насилием, в частности выселения, обусловленные международными вооруженными конфликтами, внутренними беспорядками, а также насилием в общинах или этническим насилием.

7. В других случаях принудительное выселение производится в целях развития. Выселения могут осуществляться в связи со спорами о правах на землю, реализацией проектов в области развития и создания инфраструктуры, таких, как строительство плотин, или других крупномасштабных энергетических проектов, в связи с мерами по приобретению земельных участков в рамках программы обновления городов, модернизации жилищного фонда, благоустройства городских районов, расчисткой земель в сельскохозяйственных целях, неограниченной спекуляцией землей или в связи с проведением крупных спортивных мероприятий, таких, как Олимпийские игры.

8. По сути обязательства государств - участников Пакта в области принудительных выселений основаны на пункте 1 статьи 11, рассматриваемой в увязке с другими соответствующими положениями. В частности, пункт 1 статьи 2 требует от государств использовать "все надлежащие способы" для обеспечения права на надлежащее жилище. Вместе с тем с учетом характера и практики принудительных выселений ссылку на пункт 1 статьи 2, предусматривающий постепенное полное осуществление прав в пределах имеющихся ресурсов, можно рассматривать уместной лишь в очень немногих случаях. Государство само должно воздерживаться от принудительных выселений и обеспечивать, чтобы его представители или третьи стороны, осуществляющие принудительное выселение (по определению, содержащемуся в пункте 3 выше), несли ответственность перед законом. Кроме того, этот подход подкрепляется пунктом 1 статьи 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, который дополняет право не подвергаться принудительному выселению без надлежащей защиты. В этом положении, в частности, признается право на защиту от "произвольного или незаконного посягательства" на неприкосновенность жилища. Следует отметить, что обязательство государства обеспечивать защиту этого права не оговаривается какими-либо соображениями, связанными с наличием ресурсов.

9. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта государства-участники должны использовать "все надлежащие способы", включая принятие законодательных мер, для обеспечения защиты всех прав, предусмотренных в Пакте. Хотя Комитет в своем Замечании общего порядка № 3 (1991) отметил, что такие меры не являются обязательными в отношении всех прав, очевидно, что законодательство, запрещающее принудительные выселения, является важной основой, на которой строится система эффективной защиты. Такое законодательство должно предусматривать меры

- a) обеспечивающие максимальные гарантии владельцам жилья и земли,
- b) соответствующие положениям Пакта и c) направленные на жесткий контроль за условиями, при которых могут осуществляться выселения.

Это законодательство должно также применяться ко всем лицам, наделенным государственными полномочиями или подотчетным государству. Кроме того, с учетом усиливающейся в некоторых государствах тенденции к существенному сокращению роли государства в жилищном секторе, государства-участники должны обеспечивать, чтобы законодательные и другие меры были достаточными для предотвращения принудительных выселений, осуществляемых без надлежащих гарантий частными лицами или государственными органами, и, при необходимости, для вынесения наказаний за такие действия. В связи с этим государствам-участникам необходимо пересмотреть существующее законодательство и политику, с тем чтобы они соответствовали обязательствам, вытекающим из права на надлежащее жилище, а также отменить или изменить любые законодательные нормы или политику, не соответствующие требованиям Пакта.

10. От практики принудительного выселения особенно страдают женщины, дети, молодежь, престарелые, коренное население, этнические и иные меньшинства и другие уязвимые лица и группы. Во всех этих группах в особо уязвимом положении находятся женщины: это обусловлено широкой распространенностью статутных и иных форм дискриминации, которые часто применяются в связи с правами собственности (включая собственность на жилище) или правами доступа к собственности или жилищу, а также тем фактом, что, оказавшись бездомными, они становятся особо уязвимыми для актов насилия

и сексуальных притеснений. Положения о недискриминации, содержащиеся в статьях 2.2 и 3 Пакта, предусматривают дополнительное обязательство правительств обеспечивать, чтобы в случаях выселения принимались соответствующие меры, не допускающие каких-либо форм дискриминации.

11. Даже в тех случаях, когда выселение может быть обоснованным, например при длительном невнесении арендной платы или при причинении ущерба арендуемой собственности без каких-либо разумных причин, соответствующие органы должны обеспечивать, чтобы такие выселения осуществлялись на основе закона, соответствующего положениям Пакта, и чтобы затрагиваемые лица имели все средства правовой защиты.

12. Принудительное выселение и уничтожение жилищ в качестве меры наказания не совместимы с нормами Пакта. Кроме того, Комитет обращает внимание на обязательства, предусмотренные в Женевских конвенциях 1949 года и в Протоколах к ним 1977 года, относящиеся к запрету на перемещение гражданского населения и разрушение частной собственности, поскольку такие действия имеют отношение к практике принудительного выселения.

13. До проведения выселения, особенно в случае выселения больших групп людей, государству-участнику в консультации с затрагиваемыми лицами следует изучить все возможные альтернативы, с тем чтобы избежать или, по крайней мере, свести к минимуму необходимость использовать силу. Лицам, которые затрагиваются постановлениями о выселении, должна быть предоставлена возможность пользоваться средствами или процедурами правовой защиты. Государства-участники также должны обеспечивать, чтобы все затрагиваемые лица имели право на надлежащую компенсацию за любую затрагиваемую собственность, как движимую, так и недвижимую. В этой связи следует упомянуть пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которым государства-участники должны обеспечивать "эффективные средства правовой защиты" для лиц, права которых нарушены, а также на обязательство "обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются".

14. В случае когда выселение считается обоснованным, оно должно проводиться при строгом соблюдении соответствующих положений международного гуманитарного права и согласно общим принципам целесообразности и пропорциональности. В этой связи особенно важно напомнить Замечание общего порядка Комитета по правам человека, относящееся к статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором говорится, что посягательство на жилище того или иного лица может происходить только "в случаях, предусмотренных законом". Комитет отметил, что такое законодательство "должно соответствовать положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае должно отвечать принципам разумности в конкретных обстоятельствах". Комитет также указал, что "соответствующее законодательство должно детально оговаривать конкретные обстоятельства, при которых может разрешаться такое посягательство".

15. Надлежащая процедурная защита или надлежащее судебное разбирательство являются важными аспектами всех прав человека, однако они приобретают особенно важное значение в таких случаях, как принудительные выселения, которые непосредственно касаются широкого круга прав, признанных в обоих Международных пактах о правах человека. Комитет считает, что процедурные аспекты защиты, которые должны применяться в связи с принудительными выселениями, включают в себя:

a) возможность проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами; b) надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения; c) информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и, когда это применимо, об альтернативной цели, в которой будет использоваться земля или жилище; d) присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения, особенно если оно касается групп лиц; e) надлежащее удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение; f) недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц; g) обеспечение средств правовой защиты; и h) предоставление, при возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав.

16. Выселения не должны приводить к появлению бездомных лиц или лиц, уязвимых с точки зрения нарушения других прав человека. В тех случаях, когда затрагиваемые лица не способны обеспечить себе средства к существованию, государство-участник должно принять все необходимые меры при максимальном использовании имеющихся ресурсов для предоставления в зависимости от обстоятельств надлежащего альтернативного жилья, расселения или доступа к плодородным землям.

17. Комитету известно, что различные проекты развития, финансируемые международными учреждениями и осуществляемые на территориях государств-участников, приводят к принудительным выселениям. В этой связи Комитет напоминает о своем Замечании общего порядка № 2 (1990), в котором, в частности, говорится, что "международные учреждения не должны никоим образом участвовать в проектах, которые, например... поощряют или усиливают, вопреки положениям Пакта, дискриминацию в отношении отдельных лиц или групп или предусматривают крупномасштабные выселения или перемещения лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации. На каждом этапе осуществления проекта в области развития следует принимать все меры для обеспечения надлежащего учета прав, закрепленных в Пакте"⁶.

18. Некоторые учреждения, такие, как Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), приняли руководящие принципы, касающиеся практики перемещения и/или переселения, с тем чтобы ограничить масштабы такой практики и связанные с ней страдания людей. Подобная практика зачастую применяется в рамках крупномасштабных проектов в области развития, таких, как строительство плотин и осуществление иных крупных энергетических проектов. Полное соблюдение таких руководящих принципов самими учреждениями и государствами - участниками Пакта в той мере, в которой они отражают обязательства, предусмотренные в Пакте, имеет большое значение. В этой связи Комитет ссылается на содержащееся в Венской

декларации и Программе действий заявление о том, что, "хотя развитие содействует осуществлению всех прав человека, на отсутствие развития нельзя ссылаться для оправдания ущемления международно признанных прав человека" (часть I, пункт 10).

19. В соответствии с принятыми Комитетом руководящими положениями для представления докладов государства-участники должны предоставлять различные виды информации, непосредственно касающиеся практики принудительных выселений. Эта информация включает в себя данные в отношении а) "числа лиц, выселенных за последние пять лет, и числа лиц, которым в настоящее время не предоставляется правовая защита в случае произвольного или какого-либо иного выселения"; b) "законодательства, касающегося прав жильцов на гарантированное владение жилищем и на защиту от выселения"; и c) "законодательства, запрещающего любые формы выселения"⁷.

20. Запрашивается также информация о "мерах, принятых, в частности, в рамках программ обновления городов, проектов реконструкции, повышения качества жилья, подготовки к международным мероприятиям (Олимпийским играм и другим спортивным состязаниям, выставкам, конференциям и т.д.), кампаний по благоустройству городов" и т.д., которые гарантируют защиту от выселения или переселения по взаимному согласию всех лиц, проживающих в соответствующих районах или возле них⁸. Однако лишь немногие государства-участники включают в свои доклады Комитету требуемую информацию. В связи с этим Комитет желает подчеркнуть большое значение, которое он придает получению такой информации.

21. Некоторые государства-участники указывают, что они не располагают такого рода информацией. Комитет напоминает, что эффективный контроль за соблюдением права на достаточное жилище со стороны соответствующего правительства или со стороны Комитета невозможен при отсутствии надлежащих данных, и просит все государства-участники обеспечить сбор необходимых данных и включать их в свои доклады, представляемые в соответствии с Пактом.

Примечания

¹ Доклад Хабитат: Декларация Организации Объединенных Наций о населенных пунктах, Ванкувер, 31 мая - 11 июня 1976 года (A/CONF.70/15), глава II, рекомендация В.8, пункт С ii).

² Доклад Комиссии по населенным пунктам о работе ее одиннадцатой сессии, Добавление (A/43/8/Add.1), пункт 13.

³ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol.I), приложение II, Повестка дня на XXI век, глава 7.9 b).

⁴ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II) (A/CONF.165/14), приложение II, Повестка дня Хабитат, пункт 40 n).

⁵ Резолюция 1993/77 Комиссии по правам человека, пункт 1.

⁶ Е/1990/23, приложение III, пункты 6 и 8 d).

⁷ Е/С.12/1990/8, приложение IV.

⁸ Там же.