

УДК 341.231.14

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.84>

ЩОДО ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ ПРАВА НА ДОСТАТНЄ ЖИТЛО: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Фоміна Л.О.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри міжнародного і європейського права
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна
ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-8756-4006>

Фоміна Л.О. Щодо питання розуміння права на достатнє житло: міжнародно-правовий аспект.

У статті проаналізовано положення міжнародних угод у галузі прав людини щодо закріплення права на достатнє житло як складової права достатній життєвий рівень. Охарактеризовано зміст права на достатнє житло; зазначено, що належне забезпечення права на достатнє житло є передумовою у реалізації інших прав і свобод людини та має розглядатися не тільки у вузькому розмінні, а як право жити будь-де в безпеці, мирі та з гідністю. Вказано, що досліджуване право має відповідати критерію достатності, що включає такі фактори: правове забезпечення проживання; наявність послуг, матеріалів, можливостей та інфраструктури; доступність з точки зору витрат; придатність до проживання; доступність; місцезнаходження; адекватність з точки зору культури. Встановлено, що правове забезпечення проживання передбачає правовий захист від примусового виселення, переслідування тощо; під наявністю послуг, матеріалів, можливостей й інфраструктури розуміється, що житло має надавати певні можливості, важливі для здоров'я, безпеки, комфорту та харчування; доступність з точки зору витрат передбачає, що фінансові витрати, пов'язані з житлом, повинні бути такого розміру, щоб задоволення інших основних потреб не були під загрозою; придатність житла означає, що житло не є достатнім, якщо воно не гарантує фізичну безпеку; під доступністю розуміється, що житло не є достатнім, якщо не враховуються конкретні потреби груп, які перебувають у несприятливому становищі; місцезнаходження передбачає, що житло не є достатнім, якщо воно відрізане від можливостей працевлаштування, медичних послуг, освітніх закладів, розташоване у забрудненій, небезпечній місцевості; адекватність з погляду культури передбачає, що при його будівництві має поважатися та і враховуватися культурна самобутність. Приділено увагу питанню щодо дотримання державами їхніх зобов'язань у цій сфері. Зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: адекватний рівень життя, достатність, міжнародні договори, права людини, примусові виселення.

Fomina L.O. To the question of understanding the right to adequate housing: an international legal aspect.

In this article it was analyzed the provisions of international agreements in the field of human rights regarding the regulation of the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. The content of the right to adequate housing is characterized; it is stated that ensuring the right to adequate housing is a prerequisite for the realization of other human rights and freedoms and should be considered not only in a narrow sense, but as the right to live anywhere in safety, peace and dignity. It is indicated that this right must meet the criterion of sufficiency, which includes the following factors: security of tenure; availability of services, materials, facilities and infrastructure; affordability; habitability; accessibility; location; cultural adequacy. It is established that security of tenure provides legal protection against forced eviction, persecution, etc.; availability of services, materials, facilities and infrastructure means that housing must provide certain facilities important for health, safety, comfort and nutrition; affordability implies that financial costs related to housing should be of such a size that the satisfaction of other basic needs is not threatened; habitability means that housing is not adequate if it does not guarantee physical safety; accessibility means that housing is not adequate unless the specific needs of disadvantaged groups are taken into account; location implies that housing is not sufficient if it is cut off from employment opportunities, medical services, educational institutions, located in a polluted, dangerous area; cultural adequacy implies that cultural identity must be respected and taken into account during its construction. Attention was paid to the issue of compliance by states with their obligations in this area. Appropriate conclusions are drawn.

Key words: adequate standard of living, sufficiency, international treaties, human rights, forced evictions.

Постановка проблеми. Міжнародні угоди в галузі прав людини міжнародного і регіонального

характеру закріплюють зобов'язання держав-учасниць щодо забезпечення права на достатній життєвий рівень, важливою складовою якого є право на достатнє житло. Право на достатнє житло тривалий час перебуває в полі зору міжнародної спільноти і займає одне з центральних місць у системі прав і свобод людини. Разом з тим достатнього житла позбавлено понад мільярд людей. Мільйони людей по всьому світу живуть в умовах, що створюють загрозу для їхнього життя або здоров'я, у неформальних поселеннях або в інших умовах, які не сприяють забезпеченню їхніх прав людини та гідності. Щороку мільйони людей виселяються у примусовому порядку або опиняються під загрозою примусового виселення з їхніх будинків. Крім того, не зважаючи на ту обставину, що праву на достатнє житло приділяється дедалі пильніша увага на міжнародному рівні, існує потреба в уточненні сфери охоплення та змісту цього права.

Стан дослідження. Окремі аспекти щодо міжнародно-правового захисту права на житло були предметом дослідження українських і зарубіжних учених, як-от: М. Баймуратов, М. Буроменський, Т. Сироїд, J. Hohmann, M. Oren, R. Alterman та ін. Однак це питання потребує подальшого ґрунтовного дослідження.

Мета статті полягає у розкритті змісту права на достатнє житло шляхом здійснення аналізу положень міжнародно-правових актів у галузі прав людини.

Поставлена мета зумовлює виконання таких завдань: проаналізувати положення міжнародних актів щодо регламентації права на житло; охарактеризувати зміст права на житло як складової права на достатній життєвий рівень; акцентувати на існуючій проблематиці у цій сфері та зробити відповідні висновки.

Виклад основного матеріалу. У прийнятій в 1948 р. Загальній декларації прав людини було проголошено право кожної людини на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини (п. 1 ст. 25) [1]. Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. було гарантовано право на достатній життєвий рівень і покладено на держави зобов'язання вживати належних заходів щодо забезпечення здійснення цього права (ст. 11) [2]. Схожі за змістом положення, що регламентують право на достатній життєвий рівень та окремі його складові відображені в положеннях низки міжнародних угод з прав людини, зокрема: Конвенції про права осіб з інвалідністю (ст. 28), Міжнародній конвенції про

ліквідацію всіх форм расової дискримінації ст. (5. b. iii), Конвенції про статус біженців (ст. 21), Європейській соціальній хартії (переглянутій) (ст. 31) тощо.

Право на достатній життєвий рівень є багатоконтактним і включає в себе, серед іншого, право на житло, якому приділяється все більш пильна увага на міжнародному рівні. Разом з тим, незважаючи на те, що це право займає в міжнародно-правовій системі одне з центральних місць, достатнього житла позбавлено понад мільярд людей. Мільйони людей у всьому світі живуть в умовах, що створюють загрозу для їхнього життя або здоров'я та опиняються під загрозою примусового виселення [3. с. 1].

Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав у своєму Зауваженні загального порядку № 4 зазначив, що право людини на достатнє житло має вирішальне значення для користування економічними, соціальними і культурними правами (п. 1). На думку Комітету, право на житло не слід тлумачити у вузькому чи обмежувальному сенсі, що означає лише те, що хтось має дах над своєю головою. Його швидше слід розглядати як право жити будь-де в безпеці, мирі та з гідністю (п. 7) [4].

Як зазначив J. Hohmann «житло забезпечує та захищає деякі з найважливіших людських потреб. Безпечне та надійне житло захищає нас від стихії та забезпечує притулок від зовнішніх фізичних загроз. Це дає матеріальну базу, з якої можна будувати фундамент для існування та брати участь у житті громади та держави. Безпечне житло є, як внутрішньо, так і інструментально, важливим для формування та захисту спільноти, приналежності та місця у світі. Ті, чиє житло є невідповідним, хто змушений залишити свої домівки та хто є бездомним, страждають від серйозних особистих і соціальних проблем як психологічного, так і матеріального характеру» [5].

У Керівних принципах здійснення права на достатнє житло (далі – Керівні принципи), що ґрунтуються на нормативних стандартах, практиці та досвіді Спеціального доповідача з питання щодо достатнього житла як компонента права на достатній життєвий рівень, а також щодо права на недискримінацію в цьому контексті (далі – Спеціальний доповідач з права на достатнє житло) підтверджується, що право на житло повинне трактуватися у зв'язку з поняттям гідності, властивої людській особистості (керівний принцип № 1, п. 15) [6].

Розглядаючи питання щодо права на достатнє житло Управління Верховного комісара ООН з прав людини зазначило, що це право передбачає наявність низки свобод і можливість користування правами, серед яких: захист від примусових виселень та довільної руйнації і знищення будинку людини; право бути вільним від свавільного

вторгнення в житло, приватне та сімейне життя людини; право обирати місце свого проживання, визначати, де жити людині, та свобода пересування; гарантованість проживання; реституція житла, землі та майна; участь у прийнятті рішень пов'язаних з житлом на національному та общинному рівнях; рівний і недискримінаційний доступ до достатнього житла [3, с. 3].

Разом з тим, слід акцентувати увагу на то, що положення статті 11 (1) Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. має тлумачитися як таке, що стосується не тільки житла як такого, а достатнього житла.

Концепція достатності має особливе значення щодо права на житло, оскільки вона дозволяє підкреслити низку факторів, які мають враховуватися при визначенні того, чи можуть конкретні форми житла вважатися такими, що утворюють «достатнє житло» для цілей Пакту. Хоча достатність визначається частково соціальними, економічними, культурними, кліматичними, екологічними та іншими факторами, на думку Комітету можна виокремити деякі аспекти цього права, а саме: правове забезпечення проживання; наявність послуг, матеріалів, можливостей та інфраструктури; доступність з точки зору витрат; придатність до проживання; доступність; місцезнаходження; адекватність з точки зору культури [4].

Варто погодитися з M. Oren and R. Alterman, що незважаючи на те, що означені критерії були сформульовані багато десятиліть тому, вони все ще добре резонують із сучасними концепціями прав на житло, принаймні як розумний мінімальний стандарт [7, с. 193].

Так, гарантованість проживання передбачає забезпечення правового захисту від примусового виселення, переслідування та інших загроз [3]. Незалежно від виду проживання (орендоване (державне та приватне) житло, кооперативне житло, власне житло, житло, надане у надзвичайних випадках тощо), всі особи мають користуватися певним ступенем забезпечення проживання, що гарантує правовий захист від примусового виселення, переслідування та інших загроз. З огляду на це, держави повинні вживати термінових заходів, спрямованих на надання правового забезпечення проживання тим особам та домашнім господарствам, які позбавлені такого захисту [4].

Комітет ООН, оперуючи терміном «примусові виселення» у своєму зауваженні № 7 (1997), визначив його як постійне або тимчасове виселення окремих осіб, сімей та/або громад з їхніх будинків та/або їхніх земель проти їхньої волі, без надання належного правового або іншого захисту чи без забезпечення доступу до такого захисту. При цьому Комітет підкреслив, що заборона примусових виселень не стосується тих, що здійснюються у примусовому порядку відповідно до закону та положень міжнародних пактів у галузі прав людини [8].

У контексті примусових виселень часто перстає діяти право на засоби правового захисту та використання механізмів судового чи іншого контролю, в тому числі на оскарження підстав для примусового виселення, що веде до порушення інших прав людини щодо доступу до правосуддя [9].

Крім того, примусові виселення є прямим або непрямим порушенням всього спектру цивільних, культурних, економічних, політичних та соціальних прав, закріплених у міжнародних договорах, таких як: право на життя; свобода від жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність поводження; право на достатній життєвий рівень, що включає право на достатнє харчування, воду та санітарні умови; право на невтручання в особисте та сімейне життя і недоторканність житла; свобода пересування та вибору місця проживання; право на здоров'я; право на працю; право володіти майном тощо [9].

Слід зазначити, що згідно з Керівними принципами для того щоб будь-яке виселення відповідало міжнародному праву прав людини, має бути дотримана низка критеріїв, за недотримання яких виселення вважається примусовим і є порушенням права на житло. До таких критеріїв віднесено: конструктивну взаємодію з особами; вивчення всіх можливих альтернатив; узгоджене з відповідними домогосподарствами переселення в достатнє житло з метою недопущення безпритульності; доступ до правосуддя для забезпечення належних процедур і всіх прав людини (Керівний принцип 6, п. 35) [6].

Так зокрема, у Заключних зауваженнях щодо другої періодичної доповіді Чеської Республіки (2014) Комітет висловив стурбованість тим фактом, що згідно із законодавством держави-учасниці примусові виселення можуть проводитися навіть у тому випадку, якщо особи, які виселяються, стають бездомними. У зв'язку з цим Комітет рекомендував державі переглянути своє законодавство і практику, з тим щоб виселення не призводили до ситуації, при якій люди ставали б бездомними або вразливими з точки зору порушення інших прав людини і щоб у випадках, коли такі особи не в змозі про себе подбати, держава-учасниця представляла б їм адекватне альтернативне житло (п. 17) [10].

Надаючи чергову доповідь (2019) Чеська Республіка у відповідь на вищевказане зауваження, зазначила, що причини виселення регулюються Цивільним кодексом та Законом про будівництво. Цивільний кодекс пов'язує звільнення житла із закінченням оренди, тобто якщо після офіційного повідомлення орендар добровільно не звільняє житло, орендодавець може клопотати про виселення через суд. Крім того, якщо власник квартири порушує зобов'язання, що накладаються на нього ухвалою суду, і обмежує або перешкоджає

здійсненню прав власниками інших квартир, суд може розпорядитися про продаж квартири власника. Відповідно до Закону про будівництво, якщо були виявлені дефекти, що загрожують життю чи здоров'ю людей або тварин, будівельні органи можуть розпорядитися про термінове знесення будівлі чи її звільнення з метою виконання необхідних робіт. Як зазначила Чеська республіка, у жодному з цих випадків не вимагається надання підмінного житла, окрім надання компенсації за завданий збиток. Муніципалітети зобов'язані дати притулок людям тільки в тому випадку, якщо квартира або житлове приміщення звільняється через непридатність будівлі у зв'язку з її старістю [11].

Щодо другого критерія – наявність послуг, матеріалів, можливостей та інфраструктури, він передбачає, що адекватне житло має надавати певні можливості, важливі для здоров'я, безпеки, комфорту та харчування. Усі бенефіціари права на достатнє житло повинні мати сталий доступ до систем постачання питної води, санітарії та гігієни, зберігання продуктів харчування, видалення відходів, каналізації та надзвичайних служб [4].

Доступність з точки зору витрат передбачає, що фінансові витрати будь-якої особи, пов'язані з житлом, повинні бути такого розміру, щоб задоволення інших основних потреб не були під загрозою та не стикалися з перешкодами. З цього питання Комітет зазначив, що держави-учасниці повинні зробити кроки з метою забезпечення такого становища, щоб частка витрат, пов'язаних із житлом, загалом була пропорційною розміру доходів; встановити субсидії на житло для тих, хто не в змозі отримати доступне з точки зору витрат житло, а також різні форми та рівні фінансування житлового будівництва, які належним чином відображають потреби у житлі [4].

Так, у ході розгляду Виконавчою радою Програми ООН щодо населених пунктів питання щодо кризи доступності житла, було виокремлено низку факторів, які мають вплив на доступність житла, серед яких: стагнація заробітної плати і зростаючий рівень безробіття та бідності; зростання цін на житло і пропорційне скорочення наявного соціального житла (п. 43) [12].

Наступний критерій – придатність житла для проживання передбачає, що житло не є достатнім, якщо воно не гарантує фізичну безпеку або не забезпечує мешканцям достатню площу, а також захист від холоду, спеки, дощу, вітру, інших загроз для здоров'я та ризиків, пов'язаних із дефектами будівництва.

Так, Комітет ООН закликав держави-члени всеосяжним чином застосовувати Медико-санітарні принципи житлового будівництва ВООЗ, в яких житло розглядається як екологічний фактор, що найчастіше пов'язується з причинами захворюваності в епідеміологічному аналізі; тобто, не-

достатнє та неадекватне житло неминуче пов'язане з вищими показниками смертності та захворюваності [4].

Рекомендації ВООЗ щодо житлового забезпечення та здоров'я також передбачають, що здорове житло – це житло, яке підтримує стан повного фізичного, психічного та соціального благополуччя. Здорове житло створює відчуття дому, включаючи відчуття безпеки та приватності. Здорове житло також стосується фізичної структури житла та ступеня, до якого воно забезпечує фізичне здоров'я, в тому числі через структурну міцність, забезпечуючи притулок від елементів і надлишку вологи, а також сприяючи комфортній температурі, адекватній санітарії та освітленню, достатньому простору, безпечному опаленню або підключенню до електрики, захист від забруднюючих речовин, небезпеки травм, цвілі та шкідників. Крім того здорове житло залежить від безпосереднього житлового середовища та ступеня, в якому воно забезпечує доступ до послуг, зелених насаджень, активного та громадського транспорту, а також захист від відходів, забруднення та наслідків стихійного лиха чи техногенного лиха [13].

Критерій фізичної доступності означає, що житло є достатнім у тому випадку, якщо враховуються конкретні потреби груп, що перебувають у несприятливому та маргіналізованому становищі. Фактор місцезнаходження передбачає, що житло не є достатнім, якщо воно відрізане від можливостей працевлаштування, медичних послуг, шкіл, дитячих установ та інших соціальних об'єктів або якщо воно розташоване у забруднених чи небезпечних районах.

Адекватність з погляду культури акцентує на тому, що житло не є достатнім, якщо при його будівництві не поважається та не враховується культурна самобутність [3]. Так, наприклад, забезпечення «адекватності з точки зору культури» означає, що держава і влада корінних народів повинні дозволити їм будувати житло таким особам і поважати їхні традиційні знання, проекти, матеріали й архітектуру. Відповідно до міжнародного права прав людини держави мають з повагою відноситися до житлових об'єктів, які община корінних народів з урахуванням їхньої власної культури і традицій вважає достатніми. У тих випадках, коли общини корінних народів і держава виявляють серйозні та обґрунтовані проблеми, що зачіпають питання охорони здоров'я і безпеки, повинні бути запропоновані альтернативні житлові рішення, що розробляються в консультаціях з відповідною общиною [14].

Висновки. Таким чином, підсумовуючи викладене, можемо дійти висновку, що право на достатнє житло як складова права на остатній життєвий рівень гарантовано низкою міжнародних угод у галузі прав людини. Означене право

має тлумачитися як таке, що стосується не тільки житла як такого, а саме достатнього житла. Критерій доступності включає в себе низку елементів: правове забезпечення проживання; наявність послуг, матеріалів, можливостей та інфраструктури; доступність з точки зору витрат; придатність до проживання; доступність; місцезнаходження; адекватність з точки зору культури. Варто зазначити, що особливу увагу контрольні органи ООН з прав людини приділяють питанню правового захисту від примусового виселення, оскільки такі виселення можуть мати своїм наслідком порушення низки цивільних, культурних, економічних, політичних та соціальних прав людини. З огляду на це, було вироблено низку критеріїв відповідності виселень міжнародному праву прав людини (конструктивна взаємодія з особами; вивчення можливих альтернатив; узгоджене переселення в достатнє житло з метою недопущення безпритульності тощо). Крім того, з метою забезпечення права на достатнє житло вбачається необхідним прийняття державами ефективних і своєчасних заходів відповідно до існуючих міжнародних зобов'язань у галузі прав людини за сприяння, у разі потреби, міжнародної спільноти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна декларація прав людини (резолюція 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.
3. Fact Sheet № 21/Rev.1 The Right to Adequate Housing. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014. 51 p. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/FS21_rev_1_Housing_en.pdf.
4. General comment № 4: The right to adequate housing (article 11 (1) of the Covenant) 1991. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=ru.
5. Hohmann J. Introduction: The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities. In The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities. London: Hart Publishing. Retrieved November, 2013. PP. 1–10. <http://dx.doi.org/10.5040/9781472566416.0004>
6. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context (Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing) A/HRC/43/43. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/90/PDF/G1935390.pdf?OpenElement>.
7. Oren Michelle L., Alterman Rachelle. The Right to Adequate Housing Around the Globe: Analysis and Evaluation of National Constitutions. In book: Sandeep Agrawal, Ed. Rights and the City: Progress, problems and practice. Chapter: Alberta University Press, 2022. P. 174–197.
8. General comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions (1997). URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f6430&Lang=ru.
9. Fact Sheet № 25/Rev.1. Forced Evictions. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014. 50 p. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS25_Rev.1.pdf.
10. Committee on economic, social and cultural rights Concluding observations on the second periodic report of the Czech Republic (2014) E/C.12/CZE/CO/2. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/061/43/PDF/G1406143.pdf?OpenElement>.
11. Third periodic report submitted by Czechia under articles 16 and 17 of the Covenant, due in 2019 E/C.12/CZE/3. URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuWzvpmpSkcpMOMDDZmb1V0UOBSzWOW13m4qIERDMm2zKfi0AJvXEY05A70abSD3ALD4RuaW2hk2ngpXm7CoXxS2LyN6myeVydSsEOcGMOMsosf>.
12. Executive Board of the United Nations Human Settlements Programme (Normative and operational activities of the United Nations Human Settlements Programme, focusing on the localization of the Sustainable Development Goals, guidance on housing rights and policy, and work on migration and displacement) HSP/EB.2021/18. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/k2102423_-_hsp-eb-2021-18_-_advance.pdf.
13. WHO Housing and health guidelines World Health Organization 2018. 149 p. URL: <https://www.who.int/publications/item/9789241550376>.
14. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context A/74/183. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/220/89/PDF/N1922089.pdf?OpenElement>.