

ПРАВО НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УЗБЕКИСТАНА



Doi: 10.54952/DHR.2022.13.30.006

Камила ОЛИМОВА,
кандидат юридических наук

Аннотация. В статье анализируются международные стандарты и национальное законодательство в обеспечении права на достаточное жилище, предлагаются меры по предотвращению нарушений прав человека по данному вопросу.

Ключевые слова: право на достаточное жилище, принудительное выселение, инвестиционные проекты, гарантия прав и законные интересы собственников.

Аннотация. Мақолада муносиб уй-жойга бўлган ҳуқуқни таъминлаш бўйича халқаро стандартлар ва миллий қонунчилик таҳлил қилинган, ушбу масалада инсон ҳуқуқлари бузилишини бартараф этиш юзасидан таклифлар берилган.

Калит сўзлар: муносиб уй-жойга бўлган ҳуқуқ, уй-жойдан мажбурий тартибда кўчириш, инвестиция лойиҳалари, мулкдорлар ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларининг кафолатлари.

Abstract. The article analyzes international standards and national legislation in ensuring the right to adequate housing, as well as suggests measures to prevent human rights violations in this regard.

Key words: right to adequate housing, forced eviction, investment projects, guarantee of rights and legitimate interests of owners.

С развитием городов неизбежно возникает необходимость осуществления перепланировки районов и приобретения государственными учреждениями земли под общественное пользование и объекты инфраструктуры. Право на достаточное жилище не препятствует застройке, но налагает определенные условия и процедурные ограничения. Вместе с тем выполнение основных положений международных норм, связанных с принудительными выселениями граждан, имеет огромное значение в защите их прав на достаточное жилище.

Право на жилище является составной частью прав каждого гражданина на достойный уровень жизни. Согласно ст. 25 Всеобщей декларации прав человека «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»¹.

В п. 1 ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах закреплено «право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни»². Необходи-

¹ www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

² www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.

димые элементы достаточного жилищного уровня, предусмотренные в данной статье, указывают на важность обеспечения каждого человека этим правом при решающей роли государств по принятию соответствующих мер по реализации права на достаточное жилище.

Комитет Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам особо указывает на то, что право на достаточное жилище следует расценивать как право на то, чтобы жить где-то в условиях безопасности, мира и уважения достоинства.

Право на достаточное жилище подразумевает ряд свобод:

- защита от принудительных выселений и произвольного разрушения или сноса дома;
- право быть свободным от произвольного вторжения, вмешательства в частную жизнь и дела семьи;
- право выбирать место жительства, право решать, где жить, и право на свободу передвижений.

Право на достаточное жилище подразумевает ряд дополнительных прав, как:

- защищенность права на владение имуществом;
- реституция жилища, земли или имущества;
- равный с другими и свободный от какой-либо дискриминации доступ к достаточному жилищу;
- участие в процессе принятия решений, касающихся жилья, на национальном и местном уровнях³.

Хотя право на достаточное жилище относится к категории экономических, социальных и культурных прав, оно тем не менее может быть обеспечено в рамках защиты гражданских и политических прав. Так, согласно ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. «никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию».

Кроме того, в своей резолюции 1993/77 Комиссия (ныне Совет) по правам человека заявила, что «практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека, в частности, права на достаточное жилище».

Схожее положение содержится в п. 1 ст. 16 Конвенции о правах ребенка. К числу других международно-правовых актов относятся ст. 21 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев; ст. 16 Конвенции № 169 Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (1989 г.); и ст. 49 Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция).

Как и в других странах, в нашей стране реализуются государственные программы и инвестиционные проекты, направленные на социально-экономическое развитие регионов, формирование современного архитектурного облика населенных пунктов городского и сельского типа, стремительное развитие жилищного и социально-бытового строительства, обновление и реконструкцию инженерно-коммуникационной и дорожно-транспортной инфраструктуры. В ходе этого процесса укрепляется правовая и институциональная база для поощрения, обеспечения и защиты прав и свобод человека, в частности неприкосновенности имущественных прав граждан.

Основная гарантия права на собственность закреплена в ст. 36 Конституции Республики Узбекистан, которая провозглашает, что частная собственность, наряду с другими формами собственности, неприкосновенна и защищается государством. Собственник может быть лишен ее только в случаях и в порядке, предусмотренных законом (ч.2 ст.53).

Согласно ст. 18 Земельного кодекса «Право собственности юридических и физических лиц на земельные участки возникает в порядке, установленном законодательством, при приватизации земельных участков несельскохозяйственного назначения».

Гражданский кодекс Республики Узбекистан также закрепляет право собственности, основные понятия для объектов собственности, основы прекращения имущественного права и права на компенсационные выплаты в связи с утратой права собственности, права на интеллектуальную собственность. Кодекс также регулирует договорные и другие обязательства, а также иные имущественные отношения и связанные с ним личные неимущественные отношения.

³ <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx>.

Большое значение имеет Указ Президента Республики Узбекистан от 1 августа 2018 г. «О мерах по кардинальному улучшению инвестиционного климата в Республике Узбекистан», в котором отражены вопросы принятия решений об изъятии земельных участков для государственных и общественных нужд, а также сноса жилых, производственных помещений, иных строений и сооружений, принадлежащих гражданам и субъектам предпринимательства, и порядок возмещения убытков.

Указ обязывает проводить консультации с пострадавшими лицами до приобретения их земель. Согласно Указу потери пострадавших людей в результате приобретения земли должны быть полностью возмещены до приобретения земли. Государственные органы обязаны возмещать убытки пострадавшим лицам в случае незаконных распоряжений государственных органов об отчуждении земли.

В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении положения о порядке формирования и использования средств централизованных фондов по возмещению причиненного физическим и юридическим лицам ущерба в связи с изъятием земельных участков для нужд государства и общества» от 26 декабря 2018 г. № 1047 учрежден Республиканский централизованный фонд при Кабинете Министров Республики Узбекистан для расчёта и выплаты компенсаций пострадавшим домохозяйствам и организациям в результате принудительного изъятия земельных участков.

В целях обеспечения дальнейшего укрепления гарантий прав и законных интересов собственников в связи с изъятием земельных участков, на которых расположены здания и сооружения, принадлежащие гражданам и субъектам предпринимательства, в рамках эффективной реализации государственных программ и инвестиционных проектов Распоряжением Президента Республики Узбекистан от 3 августа 2019 г. «О дополнительных мерах по безусловному обеспечению гарантирования права собственности граждан и субъектов предпринимательства» с 5 августа 2019 г. внедрен новый порядок изъятия земельных участков и сноса объектов недвижимого имущества, принадлежащих гражданам и субъектам предпринимательства, для государственных и общественных нужд, а также в других целях. Данный порядок состоял из трех этапов и действовал до 1 января 2020 г.

Данным Распоряжением Президента от 3 августа 2019 г. утверждена «Дорожная карта» по проведению инвентаризации причиненных гражданам и субъектам предпринимательства убытков в связи с изъятием земельных участков на территориях республики, а также устранению недостатков, допускаемых при их возмещении, предусматривающая в том числе восстановление нарушенных прав собственников при изъятии земельных участков и принятие мер ответственности к виновным должностным лицам.

В целях обеспечения гарантий прав собственности физических и юридических лиц и совершенствования порядка изъятия земельных участков и предоставления компенсации Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 16 ноября 2019 г. № 911 с 1 января 2020 г. установлен новый порядок изъятия земельных участков. Кроме того, в целях предотвращения и продуктивного решения спорных ситуаций, возникающих при изъятии земельных участков, а также усиления защиты прав и законных интересов собственников земельных участков 10 января 2022 г. принято постановление Кабинета Министров № 14 «О внесении изменений и дополнений в Положение о порядке изъятия земельных участков и предоставления компенсации собственникам недвижимого имущества, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 911 от 16 ноября 2019 г.».

Постановлением были внесены следующие изменения и дополнения:

во-первых, п. 33 Положения дополнен двумя абзацами, которые устанавливают, что: в протоколе (оформляется при завершении открытого обсуждения и подписывается между инвестором и собственниками земельных участков) обязательно указываются собственники, давшие согласие или отказ на реализацию инвестиционных проектов на данной территории; не допускается реализация инвестиционного проекта на соответствующей территории при несогласии хотя бы одного собственника, изъявившего свою волю в ходе открытого обсуждения о реализации инвестиционного проекта на запланированном земельном участке;

во-вторых, п. 47 Положения изложен в новой редакции, согласно которой инвестор вправе обратиться в суд с заявлением об установлении размера и видов компенсации, а также сроков его выплаты собственникам недвижимого имущества, с которыми инвестор не смог прийти к согласию. Ранее

инвестор имел право обратиться в суд с заявлением о принудительном выкупе объектов недвижимого имущества у такой категории собственников.

Законодательной палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан был принят Закон «О процедурах изъятия земельных участков для общественных нужд на условиях компенсации», разработанный Министерством юстиции. Предлагаемый закон прямого действия направлен на усиление защиты прав и законных интересов владельцев земельных участков, совершенствование порядка изъятия земельных участков для общественных нужд на условиях компенсации, предупреждение, а также эффективное разрешение споров, которые могут возникнуть в данной сфере.

Закон потребует от инициатора осуществить процедуру, состоящую не менее чем из шести этапов, включая открытое обсуждение с собственниками, прежде чем может быть принято одно лишь решение об изъятии земельного участка. Только после этого, если местные кенгаши определяют, что инициатива изъятия земли служит общественным нуждам, инициаторы могут вступить в переговоры с собственниками. И до тех пор, пока не будет получено согласие каждого из них, компенсация не будет предоставлена в полном объеме и объекты недвижимости не будут полностью освобождены, никто не сможет говорить о сносе.

Не допускаются действия, препятствующие правообладателю беспрепятственно распоряжаться принадлежащим ему имуществом, в том числе отключение жилого помещения от средств коммуникации, блокирование доступа к недвижимому имуществу, создание условий для воспрепятствования достойной жизни правообладателя с целью принуждения его к подписанию договора в случае недостижения с ним соглашения.

Законопроект в данный момент находится на утверждении в Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

В настоящее время значительно усилена ответственность органов государственного управления и органов государственной власти на местах за безусловное соблюдение требований Конституции и законодательства страны о защите частной собственности и гарантиях прав собственников.

Так, в Кодексе об административной ответственности усилены санкции к должностным лицам за незаконное изъятие земли, снос зданий, иных строений, сооружений или насаждений на изымаемом земельном участке без предварительного и полного возмещения убытков по рыночной стоимости указанного имущества – от 50 до 100 базовых расчётных величин (БРВ). То же правонарушение, совершенное повторно в течение года после применения административного взыскания, – от 100 до 200 БРВ.

Уголовный кодекс дополнен нормами, согласно которым нарушение права частной собственности, за причинение ущерба частным собственникам путем нарушения их прав, а также изъятие собственности либо понуждение его к отказу от права на собственное имущество при отсутствии признаков хищения, совершенное после применения административного взыскания за такие же действия, наказывается штрафом от 200 до 300 БРВ или лишением определенного права до трех лет либо обязательными общественными работами от 300 до 360 часов или исправительными работами до трех лет либо лишением свободы до трех лет. Те же действия, совершенные: с причинением крупного ущерба по предварительномуговору группой лиц, наказываются штрафом от 300 до 500 БРВ или ограничением свободы от трех до пяти лет либо лишением свободы от трех до пяти лет с лишением определенного права. Те же действия, совершенные: с причинением особо крупного ущерба; в интересах организованной группы, наказываются штрафом от 500 до 600 БРВ или лишением свободы от пяти до семи лет с лишением определенного права.

Вместе с тем в период масштабного строительства и реконструкции жилищного фонда в республике справедливые нарекания собственников домов, квартир и другой недвижимости вызывают действия местных органов власти и застройщиков в части нарушения законодательства при сносе жилья без уведомления и проведения открытого обсуждения⁴. Кроме того, жалобы и обращения граждан в государственные органы, а также информация, опубликованная в социальных сетях, свидетельствуют о том, что в процессе реализации инвестиционных проектов в рамках градострои-

⁴ Новый Узбекистан и права человека. Информация о состоянии соблюдения международных обязательств Республики Узбекистан в области прав человека. – Ташкент: Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека, 2020. – С.20.

тельной деятельности имеют место случаи нарушения прав на достаточное жилище, а также принудительное выселение.

Данный вопрос был особо отмечен Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам в Замечаниях общего порядка № 24 (2017). Так, ст. 1 Замечания об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности утверждает, что «до сведения Комитета по экономическим, социальным и культурным правам регулярно доводятся ситуации, в которых предпринимательская деятельность негативно сказывается на осуществлении экономических, социальных и культурных прав в результате неспособности государств обеспечить в рамках своей юрисдикции соблюдение международно-признанных норм и стандартов в области прав человека».

В п.12 данного Замечания предусмотрено, что «обязательство уважать экономические, социальные и культурные права нарушается, когда государства-участники отдают предпочтение интересам коммерческих предприятий перед закрепленными в Пакте правами без надлежащего обоснования или проводят политику, влекущую за собой негативные последствия для осуществления таких прав. Это может иметь место, в частности, при выполнении распоряжений о принудительных выселениях в контексте реализации инвестиционных проектов»⁵.

Таким образом, принимая во внимание Замечания Комитета, а также на основе анализа международных стандартов и рекомендаций механизмов ООН в сфере прав человека касательно права на достаточное жилище и защиту от принудительных выселений, можно сделать следующие выводы:

во-первых, в целях защиты прав собственников включать в будущие договоры инвестици-

онных проектов положение, содержащее четкую ссылку на правозащитные обязательства государства, и обеспечивать, чтобы механизмы урегулирования споров между инвесторами и государствами учитывали аспекты прав человека при толковании инвестиционных договоров или разделов об инвестициях в соглашениях;

во-вторых, регулярно рассматривать актуальность нормативных актов в целях выявления и устранения несоответствий и информационных пробелов, а также возникающих проблем по данному вопросу;

в-третьих, государство должно требовать от инвесторов прилагать все возможные усилия для обеспечения уважения прав граждан на достаточное жилище;

в-четвертых, следует предусмотреть надлежащие процедуры мониторинга и подотчетности в целях обеспечения действенного предупреждения нарушений и выполнения обязательств инвесторами. Такие процедуры должны включать установление для них обязанности информировать о проводимой ими политике и мероприятиях по обеспечению уважения прав человека и предоставление эффективных механизмов подотчетности и возмещения ущерба за нарушения прав, предусмотренных в Пакте об экономических, социальных и культурных правах;

в-пятых, необходимо тщательно расследовать нарушения и принимать надлежащие меры в отношении предполагаемых правонарушителей;

в-шестых, следует информировать сотрудников ответственных государственных, правоохранительных и судебных органов о вытекающих из Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах обязательствах, связанных с предпринимательской деятельностью, чтобы они могли выполнять свои функции в условиях полной независимости.



⁵ См.: Замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности; Замечание общего порядка Комитета № 7 (1997) о принудительных выселениях, пункты 7 и 18; и OHCHR and UN-Habitat, Forced Evictions, Fact Sheet No. 25/Rev.1, pp. 28 and 29. См. также, например, A/HRC/25/54/Add.1, пункты 55 и 59–63.