



УВКПЧ/ММПЧУ

Информационная записка

Социальное жилье в Крыму

1. В настоящей информационной записке кратко изложено развитие событий в сфере прав на жилище, задокументированных УВКПЧ/ММПЧУ в 2020 году. Она основана на информации, полученной из реестров судебных решений Российской Федерации и других открытых источников, а также на результатах анализа законов Российской Федерации, применяемых в Автономной Республике Крым и городе Севастополь, Украина, временно оккупированных Российской Федерацией («Крым»).
2. Право на достаточное жилище как компонент права на достаточный жизненный уровень¹, подразумевает, что все лица должны обладать определенной степенью правового обеспечения проживания, гарантирующей защиту от принудительного выселения². Случаи принудительного выселения являются *prima facie* несовместимыми с требованиями международного права в области прав человека и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах³.
3. Обеспечивая реализацию права на жилище, государства не имеют права проявлять дискриминацию в отношении лиц по признаку национального или социального происхождения⁴. В этом отношении УВКПЧ отмечает, что Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище сформулировала руководящие принципы, содержащие ключевые элементы, необходимые для эффективного осуществления права на жилище. Эти принципы построены на существующих нормах в области прав человека и рекомендациях, представленных Специальным докладчиком в ее официальных докладах. В отношении принципа недопущения дискриминации вышеупомянутый документ предусматривает, что «государства должны запретить все формы

¹ См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 11(1).

² Комитет Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4, E/1992/23, пп. 1 и 8(а).

³ Там же, п. 18.

⁴ См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2.

дискриминации в жилищной сфере со стороны государственных или частных субъектов и гарантировать не только формальное, но и фактическое равенство» и что «право на равенство требует, чтобы жилье и связанные с ним социальные программы не были дискриминационными по своему воздействию»⁵.

4. Согласно законодательству Украины, лица, нуждающиеся в социальной защите, в том числе малообеспеченные и лица с инвалидностью, имеют право на социальное жилье⁶. Социальное жилье – это особая категория льготного жилья, обычно находящаяся в государственной или коммунальной собственности. Социальное жилье, как правило, предоставляется нанимателям на основании специальных договоров найма⁷, которые обычно заключаются на неограниченный срок. К другим формам жилья, предоставляемого государством, относятся служебное жилье⁸ и социальные общежития. Первое обычно предоставляется украинским государственным служащим, полицейским и военнослужащим место проживания которых расположено на удалении от места их работы или службы, а также членам их семей, тогда как социальные общежития предназначены в качестве места временного проживания наиболее уязвимых категорий граждан, ожидающих предоставления социального жилья.
5. После широкомасштабной национализации украинского государственного, коммунального и частного недвижимого имущества в Крыму⁹ органы государственной власти Российской Федерации в 2016 году инициировали проведение проверки законности выделения социального и другого государственного жилья, предоставленного жителям Крыма до начала оккупации. Кроме того, все наниматели, проживающие в социальном жилье в Крыму на основании договоров найма, заключенных согласно законодательству Украины, были обязаны заключить новые договора социального найма согласно российскому законодательству. Эти меры отрицательно сказались на гражданах Украины, проживающих в Крыму без российских паспортов (в том числе тех, кто отказался принять российское гражданство, и тех, кто не отвечал критериям его предоставления), которые не имели права на социальное жилье в силу положений российского законодательства¹⁰, согласно которому заключать договора социального найма имеют право только граждане Российской Федерации¹¹. Еще одной категорией граждан,

⁵ См. Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище, Руководящие принципы осуществления права на достаточное жилище, Руководящий принцип № 8, пп. 48 а) и b), текст доступен по ссылке <https://undocs.org/en/A/HRC/43/43>

⁶ См. Закон Украины № 3334-IV от 12 января 2006 г. «О жилом фонде социального назначения».

⁷ «Договор найма социального жилья».

⁸ «Службове житло».

⁹ См. Доклад Генерального секретаря ООН, 2019 г. (A/74/276), п. 54, текст доступен по ссылке <http://undocs.org/A/74/276>

¹⁰ См. ч. 5 ст. 49 Жилищного кодекса Российской Федерации.

¹¹ Если международным соглашением не предусмотрено иное.

правовое обеспечение проживания которых было поставлено под угрозу, стали бывшие украинские государственные служащие, сотрудники государственных учреждений образования и военнослужащие, продолжавшие проживать в предоставленном государством жилье в Крыму после своего увольнения.

6. По результатам вышеупомянутой проверки органы государственной власти Российской Федерации в Крыму в течение 2016-2019 годов инициировали по меньшей мере 73 судебных разбирательства с целью выселения нанимателей, проживающих в социальном и другом предоставленном государством жилье задолго до оккупации. 45 из этих дел, касающиеся 78 лиц (28 мужчин, 41 женщины, 9 детей – 6 мальчиков и 3 девочек), завершились вынесением решений о выселении¹². Кроме того, в 30 случаях 35 нанимателей-жителей Крыма (16 мужчин, 17 женщин и двое детей) обратились в суд с исками к органам государственной власти Российской Федерации в связи с их отказом в заключении договоров социального найма по российскому законодательству. Суд отклонил их требования, в результате чего возникла угроза вынесения в отношении вышеупомянутых лиц решений о выселении. УВКПЧ отмечает, что государственные органы обосновывали решения о выселении, а также отказы в заключении договоров социального найма целым рядом причин, включая отсутствие у нанимателя письменных доказательств законности первоначального выделения социального жилья, прекращение службы нанимателей или увольнение с работы, отсутствие штампов о прописке в паспортах нанимателей, а также независимые от нанимателя формальные изменения правового статуса недвижимого имущества (такие как передача здания из коммунальной в государственную собственность и наоборот).
7. В нарушение международного права в области прав человека суды, оценивая законность выделения государственного жилья, допускали ретроактивное применение положений российского законодательства о жилье, отказывались применять нормы об исковой давности, обычно применяемые в таких случаях, и не исследовали вопрос соразмерности выселения, а также его соответствие законной цели¹³.
8. В 2020 году УВКПЧ задокументировало случай, в котором в мае 2019 года мужчине было предписано освободить социальное жилье в Симферополе после того, как в 2017 году скончалась его сожительница,

¹² Большинство этих дел касалось служебного жилья (т.е. жилья, предоставленного семьям государственных служащих и военнослужащих), включая общежития, и социального жилья.

¹³ Ст. 8 Европейской конвенции по правам человека, к примеру, охватывает право на уважение жилища и защищает граждан от вмешательства со стороны органов государственной власти. Её положения требуют, чтобы любой человек, которому угрожает опасность лишиться своего дома, имел право на определение соразмерности вышеупомянутой меры независимым судом с учетом соответствующих принципов, предусмотренных ст. 8. См., в том числе, «Йорданова и другие против Болгарии» (*Yordanova and Others v. Bulgaria*), № 25446/06, § 122, 24 апреля 2012 г., и «Винтерштейн и другие против Франции» (*Winterstein and Others v. France*), № 27013/07, § 156, 17 октября 2013 г.

несмотря на то, что они оба проживали в спорном жилье в течение 15 последних лет. Государственные органы Российской Федерации утверждали, что мужчина не имеет права проживать в данной квартире, поскольку договор найма был заключен с его сожительницей, а не с ним. УВКПЧ отмечает, что в данном случае суд не рассмотрел вопросы, касающиеся прав мужчины на жилье, в частности, вопрос о том, имелось ли у него альтернативное жилье в Крыму, а также проигнорировал наличие у мужчины достаточных и непрерывных связей с данной квартирой для того, чтобы считать ее своим домом. УВКПЧ отмечает также, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) в своем Замечании общего характера о праве на достаточное жилище заявил: «Независимо от вида проживания, все лица должны пользоваться определенной степенью правового обеспечения проживания, которая гарантирует 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»¹⁴.

9. УВКПЧ задокументировало еще один аналогичный случай, произошедший в апреле 2018 года, в котором бывшему украинскому военнослужащему было предписано освободить квартиру в Ялте, после того, как указанная квартира была национализирована Российской Федерацией и передана в пользование воинской части. Суд постановил, что выделение местным городским советом в январе 2012 года указанной квартиры нанимателю было незаконным¹⁵. Суд снова не исследовал соразмерность выселения. В частности, он не учел тот факт, что данная квартира относится к государственной собственности Украины и наниматель, являющийся украинским военнослужащим в отставке, открыто проживал в ней более шести лет, поддерживал квартиру в надлежащем состоянии и производил в ней ремонт за свой счет, а другого жилья в Крыму у него нет. Эти факторы, как правило, должны учитываться при любом исследовании соразмерности принимаемых мер¹⁶. Данный случай противоречит также замечаниям КЭСКП в отношении мер, которые должны приниматься государствами

¹⁴ См. Замечание общего порядка № 4 – Право на достаточное жилище (п. 1 ст. 11 Пакта), п. 8(а).

¹⁵ По утверждению суда, местный совет не оформил факт выделения жилья официальным решением или ордером на это жилье.

¹⁶ В качестве примера следует упомянуть дело «Коннорс против Соединенного Королевства» (*Connors v. UK*), (2005) 40 EHRR 9, в котором шла речь о выселении ромов местным органом власти с места их проживания в ситуации, где заявителю не было предоставлено возможности оспорить заявления, сделанные против него в ходе процесса выселения. Европейский суд по правам человека постановил, что «выселение заявителя и его семьи из объекта местного органа власти не было обеспечено обязательными процедурными гарантиями, а именно требованием о предоставлении надлежащего обоснования столь серьезного посягательства на его права и, следовательно, не может считаться оправданным «острой общественной необходимостью» или соразмерным преследуемой законной цели. Таким образом, имеет место нарушение статьи 8 Конвенции».

для предоставления правового обеспечения проживания лицам, лишенным такой защиты¹⁷.

10. Еще в одном случае, в апреле 2018 года, Верховный суд Крыма вынес решение о выселении бывшего преподавателя профессионально-технического училища в Евпатории из государственной служебной квартиры в социальном общежитии, в которой он проживал совместно с тремя членами своей семьи с 1990 года. После оккупации Крыма здание общежития было национализировано Российской Федерацией и передано в пользование профессионально-техническому училищу. Суд постановил, что ответчики не имеют права проживать в данной квартире, поскольку никто из них на тот момент не работал и не обучался в указанном училище. УВКПЧ отмечает, что суд по неизвестным причинам отказался применить норму об исковой давности, которая распространяется на такие случаи, проигнорировал тот факт, что квартира была выделена бывшему преподавателю 28 лет назад, и не рассмотрел варианты альтернативного жилья. Как упоминалось выше, эти факторы обычно учитываются при любом исследовании соразмерности принимаемых мер. Данный случай противоречит также замечаниям КЭСКП в отношении мер, которые должны приниматься государствами для предоставления правового обеспечения проживания лицам, лишенным такой защиты¹⁸.
11. Во всех рассмотренных выше случаях потерпевшим не была выплачена компенсация и не было предоставлено альтернативное жилье.
12. УВКПЧ/ММПЧУ призывает власти Российской Федерации в Крыму соблюдать права всех крымских жителей на достаточное жилище и обеспечить, чтобы доступ к социальному жилью соответствовал принципу недопущения дискриминации.

¹⁷ Как указано выше в п. 8.

¹⁸ Там же.