



Дело «Гариб (Garib) против Нидерландов»¹

(Жалоба № 43494/09)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ²

г. Страсбург, 6 ноября 2017 г.

По делу «Гариб против Нидерландов» Европейский Суд по правам человека, заседающая Большая Палата в составе:

Гвидо Раймонди, Председателя Большой Палаты,

Ангелики Нуссбергер,
 Линос-Александра Сисилияноса,
 Мирьяны Лазаровой Трайковской,
 Ноны Цоцория,
 Ишиль Каракаша,
 Винсента А. де Гаэтано,
 Юлии Лаффранк,
 Пауло Пинто де Альбукерке,
 Фариса Вехабовича,
 Эгидиуса Куриса,
 Юлии Антоанеллы Моток,
 Йона Фридрика Кьельбро,
 Жоржа Раварани,
 Габриэле Кучко-Штадлмейер,
 Тима Эйке, судей,

Эгберта Мийера, судьи *ad hoc*,
 а также при участии Йохана Каллеварта, заместителя Секретаря Большой Палаты Суда,
 рассмотрев дело в открытых заседаниях 25 января и 6 июля 2017 г.,

вынес в последнюю указанную дату следующее Постановление:

ПРОЦЕДУРА

1. Дело было инициировано жалобой № 43394/09, поданной против Королевства Нидерландов в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд) в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) поддан-

ной этой страны Рохиниедеви Гариб (*Rohiniedevie Garib*) (далее – заявительница) 28 июля 2009 г.

2. Интересы заявительницы представлял Р.С. Вийлинг (*R.S. Wijling*), адвокат, практикующий в г. Роттердаме. Власти Нидерландов были представлены своим Уполномоченным при Европейском Суде Р.А.А. Бёкером (*R.A.A. Böcker*), сотрудником Министерства иностранных дел Нидерландов.

3. Заявительница утверждала, что затронувшие ее ограничения права на свободу выбора местожительства были несовместимы со статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции.

4. Жалоба была передана в производство Третьей Секции Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Суда). 23 января 2016 г. Палата этой Секции в следующем составе: Луиса Лопеса Герра, Председателя, Хелены Ядерблом, Георга Николау, Хелен Келлер, Йоханнеса Сильвиса, Бранко Лубарды и Пере Пастора Вилановы, судей, а также при участии Стивена Филипса, Секретаря Секции Суда, – объявила жалобу приемлемой для рассмотрения по существу и пятью голосами «за» при двух – «против» постановила, что не было допущено нарушения статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции. К Постановлению прилагалось совместное особое мнение судей Луиса Лопеса Герра и Хелен Келлер. 23 мая 2016 г. заявительница ходатайствовала о передаче дела на рассмотрение в Большую Палату Европейского Суда в соответствии со статьей 43 Конвенции. 12 сентября 2016 г. коллегия Большой Палаты Европейского Суда удовлетворила данное ходатайство.

5. Состав Большой Палаты был определен в соответствии с положениями пунктов 4 и 5 статьи 26 Конвенции и правила 24 Регламента Суда. Поскольку судья от Нидерландов Йоханнес Сильвис перестал быть судьей Европейского Суда, Председатель Европейского Суда 15 сентября 2016 г. назначил Эгберта Мийера судьей *ad hoc* (пункт 4 статьи 26 Конвенции и правило 29 Регламента Суда). На заключительном совещании запасная судья Габриэле Кучко-Штадлмейер заменила судью Андраша Шайо, который не мог участвовать в дальнейшем рассмотрении дела (пункт 3 правила 24 Регламента Суда). Мирьяна Лазарова Трайковская, мандат которой истек 1 февраля 2017 г., продолжила заседать в Большой Палате Европейского Суда при рассмотрении настоящего дела (пункт 3 статьи 23 Конвенции и пункт 4 правила 24 Регламента Суда).

6. Заявительница и власти Нидерландов подали дополнительные письменные замечания по существу дела (пункт 1 правила 59 Регламента Суда). Кроме того, Европейский Суд получил комментарии от третьих сторон, Центра прав человека Гентского университета и Юридической консультации равноправия (*Equality Law Clinic*) при Брюссельском свободном университете, которым

¹ Перевод с французского языка Е.Г. Кольцова.

² Настоящее Постановление вступило в силу 6 ноября 2017 г. в соответствии с положениями пункта 1 статьи 44 Конвенции (примеч. редактора).

Председатель Большой Палаты Европейского Суда разрешил представить письменные замечания (пункт 2 статьи 36 Конвенции и пункт 3 правила 44 Регламента Европейского Суда).

7. Открытое слушание по делу состоялось во Дворце прав человека в г. Страсбурге 25 января 2017 г. (пункт 3 правила 59 Регламента Суда).

В заседании Европейского Суда приняли участие:

(а) со стороны властей Нидерландов:

Р.А.А. Бёкер, сотрудник Министерства иностранных дел, Уполномоченный Нидерландов при Европейском Суде,

М.Й. ван Амеронген (*M.J. van Amerongen*), сотрудница Министерства внутренних дел и отношений в Королевстве,

В. Моорс (*V. Moors*), сотрудник Министерства внутренних дел и отношений в Королевстве,

Е. Шарпхоф (*E. Scharphof*), сотрудница Министерства внутренних дел и отношений в Королевстве,

М. Метин (*M. Metin*), сотрудник муниципалитета г. Роттердама, советники;

(б) со стороны заявительницы:

Р.С. Вийлинг,

К. Азгай (*K. Azghay*), представители.

Европейский Суд заслушал выступления Вийлинга, Азгай и Бёкера, а также их ответы на вопросы судей.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

8. Заявительница родилась в 1971 году и в настоящее время проживает во Влардингене (*Flardingue*).

9. 25 мая 2005 г. заявительница переехала в г. Роттердам. Она поселилась в арендуемой квартире в доме 6В на улице А. Эта улица находится в районе Тарвевейк (*Tarwewijk*) на юге г. Роттердама. До этого заявительница проживала за пределами метрополитенского округа г. Роттердама (*Stadsregio Rotterdam*).

10. Заявительница сообщила, что самое позднее в начале 2007 года собственник ее квартиры потребовал от нее и двух ее детей покинуть помещение, поскольку он хотел отремонтировать свое имущество для последующего личного использования. В качестве альтернативы он предложил ей арендовать помещение в доме 72А на улице В., которая также расположена в районе Тарвевейк. Заявительница отметила, что, поскольку предложенное жилье состояло из трех комнат и сада, оно гораздо лучше отвечало потребностям ее и ее детей, чем однокомнатная квартира на улице А. Однако между сторонами продолжается спор о том, действительно ли жилище на улице А. было отремон-

тировано, и требовалось ли его вообще отремонтировать (см. § 83 настоящего Постановления).

11. Тем временем, 13 июня 2006 г., согласно Закону «О специальных мерах в отношении городских агломераций» (*Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*, см. § 21 настоящего Постановления) Тарвевейк был отнесен к районам, в которых могли проживать лишь семьи, получившие разрешение на проживание (*huisvestingsvergunning*), выдаваемое в отношении определенного имущества. Соответственно, заявительница 8 марта 2007 г. подала в Коллегию бургомистра и законодержателей (*burgemeester en wethouders*) г. Роттердама заявление о выдаче разрешения на проживание в доме 72А на улице В.

12. 19 марта 2007 г. Коллегия бургомистра и законодержателей отказала заявительнице. Они считали установленным тот факт, что заявительница не соответствовала предусмотренным законодательством условиям получения разрешения на проживание (см. § 21 настоящего Постановления), поскольку она не проживала в метрополитенском округе г. Роттердама в течение, по крайней мере, шести лет, предшествовавших дате подачи заявления. Кроме того, в связи с тем, что она получала социальные пособия, предоставляемые ей на основании Закона «О труде и социальной помощи» (*Wet Werk en Bijstand*), она не отвечала также условиям о размере доходов, которые могли бы освободить ее от необходимости соблюдения данного жилищного обязательства.

13. Заявительница, интересы которой в ходе всего разбирательства на внутригосударственном уровне представлял тот же адвокат, что и в Европейском Суде, подала в Коллегию бургомистра и законодержателей возражение (*bezwaarschrift*) против этого решения.

14. 15 июня 2007 г. Коллегия бургомистра и законодержателей отклонила возражение заявительницы. Поддерживая мнение, озвученное консультативной комиссией по рассмотрению возражений (*Algemene bezwaarschriftencommissie*), Коллегия бургомистра и законодержателей объяснила, что разрешение на проживание рассматривалось как инструмент, позволяющий справедливо и рационально распределять жилые помещения, и упомянула возможность для заявительницы поселиться в квартире, которая не будет находиться в районе, «требующем особого внимания».

15. Заявительница подала жалобу (*beroep*) в окружной суд (*rechtbank*) г. Роттердама. Что касается настоящего дела, она утверждала, что в ее случае должна была применяться оговорка, и сослалась на статью 2 Протокола № 4 к Конвенции и на статью 12 Международного пакта 1966 года о гражданских и политических правах. Она утверждала также, что возложенная на нее обязанность проживания в метрополитенском округе г. Роттердама в течение, по крайней мере, шести лет представля-

ла собой дискриминацию по критерию материального положения, противоречащую статье 26 Пакта о гражданских и политических правах.

16. 4 апреля 2008 г. окружной суд оставил без удовлетворения жалобу заявительницы (решение ECLI: NL: RBROT:2008: BD0270). Относительно вопросов, имеющих отношение к настоящему делу, окружной суд отметил следующее:

«Пункт 1 статьи 8 Закона “О специальных мерах в отношении городских агломераций” [см. § 21 настоящего Постановления] предусматривает возможность временного ограничения свободы выбора местожительства в районах, указанных министром [министром жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды (*Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*)]. Такие ограничения преследуют цели переломить тенденции перенаселения и ухудшения уровня жизни (*leefkwaliteit*) в этих районах, в том числе путем улучшения социально-экономической обстановки. Данные ограничения также направлены на активную борьбу с сегрегацией в зависимости от уровня доходов населения, которая существует во всех районах города, и предусматривают предложение жилья в некоторых районах с целью улучшения качества жизни жителей этих районов (парламентские документы, Вторая палата Генеральных штатов Нидерландов (*Kamerstukken II*) 2004/2005, 30091, № 3 [имеется в виду пояснительный меморандум (*Memorie van Toelichting*), § 31 настоящего Постановления], с. 11–13). Принимая во внимание вышеизложенные цели, преследуемые указанным законом, нельзя сказать, что эти временные ограничения права на свободу выбора местожительства не были оправданы общественными интересами в демократическом обществе. Учитывая масштаб проблем, выявленных в некоторых районах г. Роттердама, нельзя также сказать, что указанные ограничения не являются необходимыми для поддержания общественного порядка. Окружной суд считает, что законодатель в достаточной мере продемонстрировал, что в этих районах были достигнуты “пределы абсорбционного потенциала” в отношении ухода за обездоленными слоями населения и их социальной поддержки, и что, кроме того, для этих неблагополучных районов характерны концентрация лиц, нуждающихся в поддержке, а также высокий уровень недовольства, вызываемого у жителей несоблюдением принятых правил поведения, создаваемыми неудобствами и преступностью.

Что касается нарушения статьи 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, на которое жаловалась [заявительница], окружной суд полагает, что приведены достаточные основания (парламентские документы, Вторая палата Генеральных штатов Нидерландов, 2004/2005, 30091, № 3, с. 18–20), подтверждающие, что в той мере, в которой данные меры представляют собой косвенную дискриминацию, данное различие в обращении объективно и в достаточной степени обосновано.

В этой связи окружной суд отмечает, что ограничения, основанные на Законе “О специальных мерах в отношении городских агломераций” и введенные Постановлением 2003 года “О жилище”

(*Huisvestingsverordening 2003*), [принятым муниципалитетом г. Роттердама], носили для свободы выбора местожительства минимальный и временный характер. В этом отношении окружной суд отмечает, что отсутствовали доказательства того, что [заявительница] не могла получить подходящее жилье в другой общине или ином регионе. [Она] не смогла подтвердить данный довод».

17. Заявительница обратилась в отделение по административным спорам (*Afdeling bestuursrechtspraak*) Государственного совета Нидерландов (*Raad van State*) с апелляционной жалобой (*hogere beroep*). Как и в жалобе в окружной суд, она сослалась на статью 2 Протокола № 4 к Конвенции и статьи 12–26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

18. 4 февраля 2009 г. отделение по административным спорам оставило апелляционную жалобу заявительницы без удовлетворения (решение ECLI: NL: RVS:2009: BH1845). В соответствующих частях в мотивировочной части данного решения указывалось:

«...2.3.2. Право на свободу выбора местожительства, гарантированное статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции, в соответствии с пунктом 4 данной статьи в определенных районах может подлежать ограничениям, вводимым в соответствии с законом и обоснованным общественными интересами в демократическом обществе. Право каждого на свободу выбора местожительства, предусмотренное пунктом 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, не может быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы для охраны общественного порядка. В этом отношении отделение по административным спорам отмечает, что под “общественным порядком” в Международном пакте о гражданских и политических правах понимаются, помимо защиты порядка, общественная безопасность, предупреждение преступлений и все общепризнанные основополагающие принципы, соответствующие правам человека, на которых основано демократическое общество. Положения пункта 2 статьи 2.6 Постановления “О жилище” ограничивают право Гариб на свободу выбора местожительства. Никто не оспаривает тот факт, что данное ограничение было предусмотрено законом и продиктовано стремлением общества к достижению [гарантированного] качества жизни в соответствующих районах больших городов. Зная о том, что рассматриваемая территория относится к зонам, указанным в статье 5 Закона “О специальных мерах в отношении городских агломераций”, отделение по административным спорам считает, что Коллегия бургомистра и законоддателей имела право признать, что ограничение [права на свободу местожительства] было обосновано общественными интересами, существующими в демократическом обществе, по смыслу пункта 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года. Рассматриваемая территория относится к районам, “требующим особого внимания”, в которых, с чем никто не спорил, качество жизни находится под угрозой. Ограничение, следующее из пункта 2 статьи 2.6 Постановления “О жилище” 2003 года,

носит временный характер, поскольку срок его применения ограничен максимум шестью годами. Не является установленным тот факт, что предложение жилых помещений за пределами указанных министром районов в метрополитенском округе г. Роттердама является недостаточным. Утверждения [заявительницы] о сроках ожидания не могут изменить позицию отделения по административным спорам, которое считает, что согласно вступительному выражению и подпункту “b” пункта 1 статьи 7 Закона “О специальных мерах в отношении городских агломераций” министр вправе отменить особый статус рассматриваемой территории, если окажется, что лица, находящиеся в поисках жилья, не имеют достаточных возможностей для того, чтобы найти жилое помещение, которое отвечало бы их потребностям, на территории округа, в состав которой входит община. Учитывая данные обстоятельства, отделение по административным спорам отмечает, что рассматриваемое ограничение не противоречит критериям настоятельной общественной необходимости и соразмерности, и признает, соответственно, как и окружной суд, что пункт 2 статьи 2.6 Постановления “О жилище” 2003 года не нарушает ни статью 2 Протокола № 4к Конвенции, ни статью 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года.

2.3.3. Гариб утверждает, что пункт 2 статьи 2.6 Постановления “О жилище” 2003 года нарушает положения первого предложения статьи 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, поскольку он порождает косвенную дискриминацию. В этом отношении отделение по административным спорам считает, что в той мере, в которой довольно значительное количество жителей районов, затронутых данным положением, живут на социальные пособия, выплачиваемые им на основании Закона “О труде и социальной помощи”, пункт 2 статьи 2.6 действительно может привести к косвенной дискриминации. Такая дискриминация является допустимой, если она и вытекающее из нее различие в обращении объективно и разумно обоснованы. Чтобы определить, является ли дискриминация объективно и разумно обоснованной, следует выяснить, преследует ли дискриминация правомерную цель, и соразмерна ли она преследуемой цели, то есть является ли она надлежащим средством для достижения данной цели, и не может ли эта цель, быть достигнута менее интрузивными средствами. При помощи пункта 2 статьи 2.6 Постановления “О жилище” 2003 года муниципальный совет (*gemeenteraad*) намерен дифференцировать население в этих районах с целью улучшить качество жизни в них. Учитывая серьезность проблем, разработанные для их разрешения меры должны считаться правомерной целью. Предусмотренный пунктом 2 статьи 2.6 Постановления “О жилище” 2003 года критерий в зависимости от уровня доходов представляет собой последнюю меру из пакета (*pakket van maatregelen*), принятого в данном направлении. Довод о том, что другие меры сами по себе не обладали бы достаточной эффективностью, не был опровергнут, по крайней мере, убедительным образом. Принимая во внимание, что рассматриваемая мера введена на ограниченный срок и что Гариб не находится в положении, характеризую-

щемся невозможностью получения жилья, отвечающего ее потребностям, в другом месте общины или провинции, отделение по административным спорам присоединяется к мнению окружного суда и также признает, что у Коллегии бургомистра и законоддателей имелись веские основания придерживаться мнения о том, что подобная мера, дополнившая уже действовавшие положения, также была необходимой и соразмерной, поскольку законодатель прямо предусмотрел в законодательстве возможность применения подобного средства и оценил уместность дополнения данной мерой уже принятых мер.

2.3.4. Наконец, Гариб утверждала, что Коллегии бургомистра и законоддателей ошибочно признала, что конкретные обстоятельства, на которые она ссылалась, не являлись основаниями для применения оговорки. Этими конкретными обстоятельствами являлись теснота ее квартиры, слишком маленькой для того, чтобы она могла жить в ней с двумя детьми, и неудовлетворительное состояние квартиры, создававшее ей массу неудобств (*voor overlast zorgt*). Коллегии бургомистра и законоддателей преследует тактику применения оговорки лишь в ситуациях, выходящих из-под контроля, например в случае насильственных действий. Как и окружной суд, отделение по административным спорам считает, что Коллегии бургомистра и законоддателей могла обоснованно полагать, что в настоящем деле подобной ситуации не сложилось».

II. СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО НИДЕРЛАНДОВ

А. ЗАКОН «О ЖИЛИЩЕ»

19. Закон «О жилище» (*Huisvestingswet*) в соответствующих частях устанавливает следующее:

«...Статья 2

1. Если муниципальный совет считает необходимым сформулировать правила, регулирующие использование или выдачу разрешений на использование жилых помещений... либо касающиеся изменения предложения жилых помещений... выносится постановление о жилище (*huisvestingsverordening*).

2. Для целей применения пункта 1 муниципальный совет во всех случаях должен провести проверку того, насколько возможно в рамках процедуры выдачи разрешений на использование недорогого жилья проследить за тем, чтобы приоритет отдавался лицам, которые по уровню доходов в особенности нуждаются в данном виде жилья...».

В. ЗАКОН «О СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕРАХ В ОТНОШЕНИИ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ»

1. Соответствующие положения

20. Закон «О специальных мерах в отношении городских агломераций» (далее – Закон о специальных мерах) применяется к ряду общин, пере-

численных поименно, в том числе к общине г. Роттердама. Этот закон наделяет данные общины правом применять меры на определенных территориях с особым статусом, в частности, освободить от уплаты части налогов собственников малых предприятий и осуществлять подбор новых жителей по уровню их доходов. Закон о специальных мерах вступил в силу 1 января 2006 г.

21. Соответствующие положения Закона о специальных мерах в редакции, действовавшей в период, относившийся к обстоятельствам дела, гласили:

«Статья 5

1. Министр [жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды] по ходатайству муниципального совета (*gemeenteraad*) может предоставить особый статус определенным территориям, чтобы в их границах можно было возлагать на лиц, обращающихся за жильем на этих территориях, обязанность выполнять условия, изложенные в статьях 8 и 9 настоящего закона.

2. Предоставление особого статуса в соответствии с пунктом 1 осуществляется на срок до четырех лет. По ходатайству муниципального совета указанный срок может быть продлен один раз, но не более чем на четыре года. [Статья 7] применяется по аналогии.

Статья 6

1. При подаче ходатайства, указанного в пункте 1 статьи 5, муниципальный совет должен убедительным образом продемонстрировать министру жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды, что предоставление особого статуса территориям, перечисленным в ходатайстве:

(а) является необходимым и надлежащим средством для борьбы с проблемами городов в общине, а также

(б) соответствует принципам взаимодополняемости и соразмерности.

2. Предоставление особого статуса, упомянутое в пункте 1 статьи 5 настоящего закона, осуществляется лишь в случае, если соблюдаются условия, перечисленные в пункте 1 настоящей статьи, и если муниципальный совет надлежащим образом продемонстрировал министру жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды, что лица, обращающиеся за жильем, которые после предоставления особого статуса территориям не могут получить разрешение на проживание, которое позволило бы им использовать жилое помещение на данных территориях, сохранили достаточные возможности для поиска жилья, удовлетворяющего их потребностям, в регионе, в котором находится соответствующая община...

Статья 7

1. Министр отменяет предоставление особого статуса, указанное в статье 5 настоящего закона, если, по его мнению...

(б) лица, обращающиеся за жильем, которым не может быть выдано разрешение на проживание

на территориях, которым предоставлен особый статус в соответствии со статьей 5 настоящего закона, не сохранили достаточных возможностей для поиска жилья, удовлетворяющего их потребностям, в регионе, в котором находится соответствующая община...

Статья 8

1. Если муниципальный совет считает, что [подобная мера] является необходимой и надлежащей для разрешения проблем города (*grootstedelijke problematiek*) в границах общины, а также соответствует принципам взаимодополняемости и соразмерности, он может включить в постановление о жилище положение о том, что лица, обращающиеся за жильем, которые не менее шести лет непрерывно проживают в регионе, в котором расположена соответствующая община, могут требовать выдачи им разрешения на проживание, позволяющего им использовать жилые помещения указанных в постановлении о жилище категорий, при условии, что они получают:

(а) доходы от деятельности, осуществляемой на основании трудового договора;

(б) доходы от самостоятельной трудовой деятельности или в результате занятия свободными профессиями;

(с) пособия по досрочному выходу на пенсию;

(d) пенсию по старости в значении Общего закона «О гарантиях для пожилых лиц» (*Algemene Ouderdomswet*);

(е) пенсию по старости или пособие по потере кормильца в значении Закона 1964 года «О налогообложении заработной платы» (*Wet op de loonbelasting 1964*) или

(f) стипендию в значении Закона 2000 года «О денежных выплатах учащимся».

2. В постановлении о жилище муниципальный совет должен уполномочить Коллегию бургомистра и законодержателей выдавать лицам, обращающимся за жилищем, которые не удовлетворяют условиям, изложенным в пункте первом настоящей статьи, разрешение на проживание, позволяющее им использовать жилье, описанное в данном пункте, если отказ в выдаче такого разрешения на проживание неизбежно влечет серьезную несправедливость (*een onbillijkheid van overwegende aard*)...

Статья 17

После вступления в силу настоящего закона министр должен каждые пять лет докладывать Генеральным штатам Нидерландов об эффективности и последствиях применения настоящего закона на местном уровне...».

2. История принятия Закона «О специальных мерах в отношении городских агломераций»

(а) Консультативное заключение Государственного совета Нидерландов и прилагаемый к нему меморандум

22. Государственный совет Нидерландов рассмотрел законопроект о специальных мерах

в отношении городских агломераций и подготовил консультативное заключение для Королевы Нидерландов. Правительство Нидерландов передало это заключение, а также свои комментарии к нему в Генеральные штаты Нидерландов (Консультативное заключение Государственного совета Нидерландов и прилагаемый к нему меморандум (*Advies Raad van State en Nader Rapport*), парламентские документы, Вторая палата Генеральных штатов Нидерландов, 2004/2005, 30091, № 5).

23. Заявительница в своих замечаниях выделила ряд комментариев Государственного совета Нидерландов. Применительно к настоящему делу речь идет, в частности, о комментариях, которые касаются проблем, связанных со следующими факторами: во-первых, нежелательными последствиями, которые может повлечь ограничение доступа к жилью в городских агломерациях для доступности жилья в близлежащих общинах для групп населения с низким уровнем доходов, во-вторых, тем фактом, что лица, получающие доходы из иных источников, нежели социальные пособия, будут вынуждены помимо своей воли соглашаться на жилье в неблагополучных районах, в-третьих, необходимостью соблюдения международных договоров в области прав человека, в частности, Международного пакта о гражданских и политических правах и Протокола № 4 к Конвенции и, наконец, косвенной дискриминацией по признаку уровня доходов, которая может привести к косвенной дискриминации по признаку расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения.

24. Власти Нидерландов прокомментировали эти замечания, высказанные Государственным советом Нидерландов. По их мнению, нежелательные последствия в близлежащих общинах следует принимать во внимание лишь в случае, если соответствующее муниципальное образование само не в состоянии гарантировать доступность альтернативного жилья, и что до принятия решения министром необходимо проконсультироваться с другими местными органами власти, а также что количество и размеры территорий города, которым предоставлялся особый статус, были ограничены. Власти Нидерландов добавили, что в обычной практике лица, обращающиеся за жильем, принимают или отклоняют предложение о предоставлении жилого помещения, и какого-либо принуждения на них не оказывается. Власти Нидерландов пояснили также, что существует реальная вероятность того, что предоставление особого статуса на основании Закона о специальных мерах сокращает списки ожидания и побуждает лиц, получающих доходы из иных источников, нежели государственные пособия, становиться жителями данных территорий, но что в действительности именно на такой эффект и был расчет. Власти Нидерландов утверждали, что рассматриваемые меры были обоснованы в контексте пункта 3 статьи 12 Международного пакта

о гражданских и политических правах и пункта 3 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции. Они признали, что нельзя исключить вероятность того, что члены некоторых миноритарных групп могли косвенно пострадать от этих мер, но, по их словам, преследуемая цель была правомерной, выбранные средства надлежащими, а альтернативных средств не существовало, и принцип соразмерности был соблюден. По данному вопросу власти Нидерландов уточнили, что для того, чтобы территория города получила особый статус на основании Закона о специальных мерах, необходимо, чтобы в регионе для лиц, нуждающихся в соответствующем жилье, существовал достаточный выбор альтернативных жилых помещений. Если таких помещений недостаточно, то министр отменяет предоставление особого статуса территории.

25. Изменения, учитывающие затронутые вопросы, были включены в пояснительный меморандум (*Memorie van Toelichting*).

(b) Пояснительный меморандум

26. В пояснительном меморандуме к проекту Закона о специальных мерах (парламентские документы, Вторая палата Генеральных штатов Нидерландов, 2004/2005, 30091, № 3) указывалось, что данный законопроект подготовлен в ответ на конкретное пожелание местных органов власти г. Роттердама. В соответствии с данным меморандумом возникновение территорий с высокой концентрацией «обездоленных в социально-экономическом плане слоев населения», наблюдаемое в неблагополучных районах города, выражаясь в безработице, бедности и социальной эксклюзии, значительно снижало качество жизни. Некоторое количество людей, у которых имелись средства для переезда в другое место, уезжали, что лишь усугубляло процесс обнищания населения на таких территориях. Это явление в совокупности с отказом от соблюдения сложившихся правил поведения, притоком нелегальных иммигрантов и преступностью составляло корень проблем, от которых страдал г. Роттердам. Соответственно, следовало стимулировать подъем экономики на местном уровне. Принимая во внимание, что не приходилось рассчитывать на быстрые результаты, было установлено, что Закон о специальных мерах действовал бесспорно, но последствия его применения подлежали изучению по прошествии пяти лет.

27. Помимо властей г. Роттердама, свои заключения представили также иные муниципальные образования. Другие три главных города Нидерландов, помимо г. Роттердама (Амстердам, Гаага и Утрехт), а также ряд других общин, в частности общины крупных городов, проявили интерес к целям и мерам, изложенным в Законе о специальных мерах. Тем не менее было решено предоставить каждому муниципальному образованию полную

свободу усмотрения при выборе мер, которые следовало принять, с учетом местных потребностей.

28. Закон о специальных мерах предусматривал определенные меры, такие как налоговые льготы и субсидии, для поддержки экономики в соответствующих районах. Ряд мер был направлен на регулирование доступа к рынку жилья в определенных районах.

29. В более долгосрочной перспективе Закон о специальных мерах предусматривал такие меры, как уступка арендуемого жилья, снос жилых домов и строительство на их месте более качественного и дорогого жилья. В качестве временных мер краткосрочного характера, предназначенных для смягчения ситуации в соответствующих районах до тех пор, пока не принесут результаты меры постоянного характера, предлагалось, с одной стороны, стимулировать переезд в эти районы лиц, получающих доходы от деятельности, осуществляемой в соответствующее время (или в прошлом) на основании трудового договора, доходы от самостоятельной трудовой деятельности или от занятия свободными профессиями либо стипендию, а, с другой стороны, сдерживать приток малоимущих лиц, искавших жилье; эти меры должны были способствовать социальной неоднородности населения.

30. Параллельно в пояснительном меморандуме отмечалось, что необходимо было следить за тем, чтобы лицам, которым отказали в праве на проживание в соответствующих районах, могло быть предложено жилье, отвечающее их потребностям, в других районах города или соответствующего региона. Уточнялось, что, если данное условие не будет выполнено, соответствующим районам не мог быть предоставлен особый статус на основании разработанного законодательства, и в таком случае особый статус мог быть отменен в зависимости от конкретных обстоятельств.

31. В пояснительном меморандуме был рассмотрен вопрос о соответствии текста Закона о специальных мерах международным договорам в области защиты прав человека, в частности, Международному пакту о гражданских и политических правах и Протоколу № 4 к Конвенции:

«4.3. Соответствие международным договорам, Конституции Нидерландов (*Grondwet*) и Общему закону “О равном обращении” (*Algemene wet gelijke behandeling*)»

Предложенные меры ведут к минимальному ограничению права на свободу выбора местожительства, защищаемого пунктом 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Пакт), статьей 2 Протокола № 3 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) и статьями 18 и 43 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества¹.

¹ В редакции, действовавшей в период, относившийся к обстоятельствам данного дела.

Пункт 1 статьи 12 Пакта гарантирует свободу выбора местожительства (*vrijheid van vestiging*) каждому, кто законно находится на территории Нидерландов. Меры, введенные этим законопроектом, лишь незначительно ограничивают свободу выбора местожительства, поскольку данное ограничение применяется только в районах, которым министром жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды по ходатайству муниципального совета предоставлен особый статус. Кроме того, предоставление особого статуса и применение предложенных мер осуществляются лишь при соблюдении следующих условий: лица, нуждающиеся в жилье, которые соответствуют критериям, закрепленным в статьях 8 и 9 законопроекта, должны будут обладать достаточными возможностями для поиска жилья в другом районе общины или региона. Если такая возможность не гарантирована, особый статус району не предоставляется либо, если он был предоставлен ранее, отменяется министром жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды. Применение этих мер не препятствует лицам, нуждающимся в жилье, проживать в соответствующей общине или регионе, в котором находится община. Минимальное ограничение права на свободу выбора местожительства, которое могло стать следствием принятия предложенных мер, является обоснованным, поскольку эти меры направлены на защиту общественного порядка в соответствии с пунктом 3 статьи 12 Пакта. Помимо защиты порядка, понятие “общественный порядок” охватывает общественную безопасность, предупреждение преступлений и все остальные общепризнанные основополагающие принципы, соответствующие правам человека, на которых зиждется демократическое общество.

Меры, предложенные в законопроекте, направлены на то, чтобы под видом миграции, носящей избирательный характер, не позволить населению, принадлежащему к (более) нуждающимся слоям населения, концентрироваться преимущественно в определенных районах или на определенных территориях. Эти меры позволят муниципальному образованию урегулировать вопросы предложения жилья и тем самым бороться в ближайшее время против сегрегации в зависимости от уровня доходов, которая наблюдается в настоящее время во всем городе. В действительности приток малоимущих групп населения оказывает влияние на механизмы социального обеспечения, уменьшает объемы помощи, которая может быть оказана для поддержки экономической активности и сектора услуг, и тормозит интеграцию иммигрантов в общество. В этих районах домохозяйствам независимо от того, состоят они из лиц, родившихся в стране, или из иммигрантов, угрожает социальная эксклюзия. Чтобы нейтрализовать эту тенденцию, необходимо ограничить временно прибытие (более) обездоленных слоев населения. Соответственно, эти меры служат цели защиты общественного порядка, предусмотренной пунктом 3 статьи 12 Пакта. Как поясняется [в другом месте пояснительного меморандума], эти меры позволят уменьшить нагрузку на соответствующие районы и предоставят время, необходимое для того, чтобы дали результат иные меры, уже принятые, целью которых является устойчивое улучшение ситуации в этих районах.

Пункт 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции гарантирует свободу выбора местожительства каждому, кто на законных основаниях находится на территории Нидерландов. Согласно этому праву ограничение также является незначительным по смыслу статьи 2. В соответствии с прецедентной практикой Европейского Суда при рассмотрении дела в свете Конвенции Договаривающиеся Стороны в любом случае пользуются определенными пределами усмотрения, когда речь идет о мерах социально-экономического характера, в частности, в сфере жилищной политики. В соответствии со взвешенной позицией властей Нидерландов это ограничение, как указал Государственный совет в своем консультативном меморандуме, может быть обоснованным в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции. Действительно, четвертый пункт допускает возможность введения ограничений в отношении свободы выбора местожительства, если они оправданы общественными интересами в демократическом обществе. По мнению властей Нидерландов, меры, предложенные в данном законопроекте, служат общественным интересам по нижеизложенным основаниям (в контексте статьи 12 Пакта)...

Кроме того, эти меры оказывают влияние на право на равное обращение, гарантированное, среди прочих, статьей 1 Конституции Нидерландов, статьей 26 Пакта, статьей 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 14 Конвенции и статьей 1 Протокола № 12 к Конвенции. В соответствии с уровнем доходов лицо, нуждающееся в жилье, которое проживает в регионе не менее шести лет, либо соответствует, либо нет условиям получения разрешения на проживание в районе, которому предоставлен особый статус. Кроме того, в зависимости от социально-экономических характеристик лицо, нуждающееся в жилье, сможет в приоритетном порядке получить разрешение на проживание в районе с особым статусом. Проведение различий по уровню доходов должно быть объективно обоснованным в соответствии со статьей 1 Конституции и положениями вышеперечисленных международных договоров. Как указано выше, при рассмотрении дела в свете Конвенции государства пользуются определенными пределами усмотрения в сфере жилищной политики.

Чтобы определить, могут ли предложенные меры быть объективно обоснованы, если они ведут к косвенной дискриминации по одному из нижеуказанных признаков, следует ответить на следующие четыре вопроса:

1. Преследует ли различие в обращении правомерную цель?
2. Является ли мера, повлекшая различие в обращении, надлежащей, может ли преследуемая правомерная цель быть достигнута при помощи различия в обращении?
3. Выполнено ли требование о взаимодополняемости, не может ли правомерная цель быть достигнута при помощи мер, в меньшей мере посягающих на принцип равноправия?
4. Выполнено ли требование о соразмерности, установлено ли равновесие между преследуемой правомерной целью и интересами, затронутыми принятыми мерами?

Правомерная цель

Полномочия, предоставленные статьями 8 и 9 законопроекта, можно осуществить, чтобы обособить меры, принятые в районах, в которых сложилась напряженная ситуация, с целью его улучшения. Целью этих мер является «содействие оживлению» кварталов, которые столкнулись с ростом проблем социального, экономического и материального характера. Такое ограничение на переезд сравнительно малоимущих лиц, подыскивающих себе жилье, имеет к тому же временный характер. Власти Нидерландов считали, что в подобных случаях цель является правомерной. Полномочия, указанные в статьях 8 и 9 данного законопроекта, могут быть реализованы лишь в районах, в которых сложилось напряженное положение. Речь идет о мере, к которой нельзя прибегать с легкостью, и к ней не прибегают таким образом.

Надлежащий характер

Можно будет достигнуть вышеуказанной цели путем отказа лицам, проживающим менее шести лет в регионе, в выдаче разрешения на проживание в помещениях, расположенных в районах с особым статусом. Такой отказ снизит напряженность, существующую в этих районах, сократив количество малоимущих лиц, которые проживают на их территории. Чтобы эта мера не оказала (чрезмерно) негативного влияния на местный рынок жилья и не поставила под угрозу гибкость, необходимую в регионе, эти требования не будут применяться к лицам, нуждающимся в жилье, которые проживают в регионе более шести лет.

Взаимодополняемость

Политика больших городов направлена на стимулирование групп населения со средними и высокими доходами на проживание в городе и воспрепятствование концентрации населения с низкими доходами в определенных районах. Как отмечено [в другом разделе пояснительного меморандума], этот процесс имеет долгосрочный характер. Соответственно, в краткосрочной перспективе потребуются принятие дополнительных мер для предупреждения очередного ухудшения положения.

Когда министр жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды рассматривает вопрос о том, имелись ли основания для предоставления особого статуса территориям, на которых могут применяться требования, основанные на статьях 8 и 9 данного законопроекта, к лицам, нуждающимся в жилье, также должен быть рассмотрен вопрос о том, в какой степени механизмы, предусмотренные Законом «О жилье», который уже вступил в силу, привели к достаточным результатам. По этой причине власти Нидерландов полагали, что данная цель не могла быть достигнута с помощью иных средств в указанных районах.

Соразмерность

Целью мер является улучшение ситуации на территориях, где сложилась значительная напряженность. На кону (частично) стоят интересы лиц, нуждающихся в жилье, которые не соответствуют условиям для получения разрешения на проживание в районах, которым предоставлен особый статус,

но которые зависят от предложения жилья по низкой цене, чтобы найти подходящее для них жилье. В качестве предварительного условия предоставления особого статуса территории и осуществления полномочий, предусмотренных статьями 8 и 9 законопроекта, прямо указано обязательное обеспечение лицам, нуждающимся в жилье и не получившим разрешения на проживание после предоставления особого статуса данной территории, достаточных возможностей для того, чтобы найти жилье, отвечающее их потребностям, в другом месте региона. В некоторой мере имеет место посягательство на их интерес по поиску жилья, отвечающего их потребностям, эти лица (временно) не имеют возможности переехать в отдельные районы на территории общины. В той мере, в которой (обязательно) людям должна быть обеспечена возможность поселиться в другом месте на территории общины и региона, данное ограничение является соразмерным преследуемой цели.

На практике условие о наличии на территории общины или региона достаточных возможностей для поиска жилья, отвечающего потребностям лиц, не удовлетворяющих условиям для получения разрешения на проживание в районах с особым статусом, ограничит максимальную площадь территорий, которым может быть предоставлен особый статус. В конце концов, если муниципальный совет предлагает предоставить особый статус слишком большому количеству территорий или районам со слишком большой площадью относительно площади общины, шансы этих лиц найти жилье значительно уменьшатся, поскольку данное предварительное условие не может быть исполнено.

Власти Нидерландов полагали, что принятие полномочий, предусмотренных в статьях 8 и 9 законопроекта, необходимо для достижения правомерной цели: уменьшения давления на районы города, в которых сложилась особо напряженная обстановка, и, по их мнению, данные полномочия являются подходящими для этой цели. Кроме того, власти Нидерландов считали, что принятие полномочий, предусмотренных статьями 8 и 9 законопроекта, соответствует требованиям взаимодополняемости и соразмерности. Процедура предоставления особого статуса конкретным районам предусматривает ряд (процессуальных) гарантий. Таким образом, ходатайствуя о предоставлении особого статуса конкретному району, муниципальный совет должен убедить [министра] в том, что подобный проект предоставления особого статуса представляет собой необходимую и надлежащую меру в борьбе с проблемами города и соответствует требованиям соразмерности и взаимодополняемости (пункт 1 статьи 6 законопроекта). Кроме того, в статье 7 законопроекта предусматривается, что министр жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды отменяет решение о предоставлении району особого статуса, если оно перестает соответствовать вышеуказанным требованиям».

(с) Парламентские обсуждения

32. Вторая палата Генеральных штатов Нидерландов обсуждала законопроект 6, 7 и 15 сентября 2005 г. Депутаты предложили множество поправок. Среди принятых изменений, имеющих

отношение к обстоятельствам настоящего дела, было обязательство министра жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды обеспечивать, чтобы до отнесения района к категории территорий, требующих получения разрешения на проживание, у лиц, которым было отказано в выдаче такого разрешения, всегда имелись достаточные возможности для поиска жилья, отвечающего их потребностям, в других частях региона (пункт 2 статьи 6 Закона о специальных мерах в окончательной редакции), а также обязательство всех местных органов власти, которые вводят систему выдачи разрешений на проживание, последовательно вводить оговорку, предусматривающую возможность отказаться от применения этих положений (пункт 2 статьи 8 Закона о специальных мерах в окончательной редакции).

33. Вторая палата Генеральных штатов Нидерландов приняла Закона о специальных мерах 132 голосами «за» и 12 – «против» (из числа присутствовавших депутатов, принявших участие в голосовании).

34. Сенаторы Первой палаты Генеральных штатов Нидерландов выразили опасения относительно несоответствия Закона о специальных мерах международным договорам в области защиты прав человека, в частности, статье 2 Протокола № 4 к Конвенции и статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. В ответ Правительство Нидерландов подчеркнуло значение контрольных функций, возложенных на министра жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды, и обратило внимание на средство правовой защиты, предоставляющее возможность обращения в компетентные административные суды (ответный меморандум (*Memorie van Antwoord*), парламентские документы, Первая палата Генеральных штатов Нидерландов (*Kamerstukken I*) 2005/2006, 30091, С).

35. 20 декабря 2005 г. Первая палата Генеральных штатов Нидерландов, проведя прения, одобрила Закон о специальных мерах 60 голосами «за» и 11 – «против» (из числа присутствовавших сенаторов, принявших участие в голосовании).

С. ПОСТАНОВЛЕНИЕ «О ЖИЛИЩЕ», ПРИНЯТОЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОМ Г. РОТТЕРДАМА

1. Редакция 2003 года

36. До вступления в силу Закона о специальных мерах Постановление «О жилище», принятое в 2003 году муниципалитетом г. Роттердама, регулировало среди прочих вопросы предоставления сдаваемого в аренду по небольшой ставке жилья семьям с низким уровнем доходов, Коллегия бургомистра и законодержателей была наделена правом выдачи разрешений на проживание. Был установлен запрет на переезд в определенные районы без

наличия разрешения на проживание, если размер арендной платы не превышал установленно-го значения. В постановлении были определены критерии, применявшиеся Коллегией бургомистра и законодержателей при выдаче разрешений на проживание. К этим критериям относились взаимосвязь между размером арендной платы и уровнем доходов, а также количество комнат в соответствующем жилом помещении и количество лиц, составляющих домашнее хозяйство.

37. 1 октября 2004 г. муниципалитет г. Роттердама в качестве эксперимента принял постановление, в соответствии с которым лишь домашние хозяйства с уровнем доходов 120% от минимального размера оплаты труда, установленного Законом о специальных мерах, до верхнего значения, установленного для государственной системы обязательного медицинского страхования (*ziekenfondsgrens*), в период, относившийся к обстоятельствам дела, приблизительно равный двойной ставке минимального размера оплаты труда, установленного Законом о специальных мерах, могли требовать выдачи разрешения на проживание, позволявшего им переехать в арендуемое жилье, сдаваемое по небольшой ставке.

2. Редакция 2006 года

38. В январе 2006 года в Постановление «О жилище» 2003 года были внесены изменения, предусмотревшие подробные правила имплементации на местном уровне Закона о специальных мерах. Соответствующие изменения перекликались с пунктами 1 и 2 статьи 8 Закона (статья 2.6 Постановления «О жилище» 2003 года).

39. Вместо Постановления 2003 года «О жилище» с 1 января 2008 г. стало действовать новое Постановление «О жилище в районах г. Роттердама с особым статусом» (*Huisvestingsverordening aangewezen gebieden Rotterdam*). В этом постановлении, до сих пор действовавшем, были закреплены положения, изложенные в предыдущем пункте выше.

D. РЕШЕНИЯ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ОСОБОГО СТАТУСА

40. 13 июня 2006 г. министр жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды на основании статьи 5 Закона о специальных мерах предоставил четырем районам г. Роттердама, в том числе району Тарвевейк, а также нескольким улицам особый статус сроком на четыре года с возможностью продления. Эти территории с особым статусом обычно называют английским словом «hotspots», что можно перевести на русский язык как «очаги напряженности».

41. В 2010 году срок действия особого статуса, установленный в отношении указанных территорий, был продлен еще на четыре года, а пятому району особый статус был предоставлен впервые.

E. ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОМИССИИ ПО РАВНОМУ ОБРАЩЕНИЮ

42. Комиссия по равному обращению (*Commissie Gelijke Behandeling*) являлась государственным учреждением, созданным на основании Общего закона «О равном обращении» (*Algemene wet gelijke behandeling*). В функции этой комиссии входило проведение расследований по сообщениям о прямом и косвенном различии в обращении (*onderscheid*) между отдельными лицами. В 2012 году она была присоединена к Нидерландскому институту прав человека и прекратила свое существование.

43. В декабре 2004 года Комиссия по равному обращению рассмотрела обращение Платформы региональной координации дельты реки Маас (*Regioplatform Maaskoepel*), объединения арендодателей социального жилья, осуществляющих деятельность в регионе г. Роттердама, которая попросила комиссию рассмотреть вопросы применения постановления, принятого в порядке эксперимента и действовавшего в рассматриваемое время в г. Роттердаме (см. § 37 настоящего Постановления).

44. Комиссия решила изучить проект Закона о специальных мерах, который как раз проходил обсуждение во Второй палате Генеральных штатов Нидерландов. Комиссия признала, что законопроект был неприменим к ряду случаев, на которые распространяло действие постановление, принятое в порядке эксперимента, и отметила, что следовало учесть положения данного законопроекта, поскольку они могли быть применены к целым районам города.

45. Комиссия подготовила свое заключение 7 июля 2005 г. Относительно применения Постановления «О жилище» 2003 года до вступления в силу Закона о специальных мерах комиссия отметила, что потомки иммигрантов не из Восточной Европы, такие как лица турецкого, марокканского, суринамского происхождения (*afkomst*) или выходцы с Нидерландских Антильских островов, а также семьи с одним родителем (работающие матери и матери, живущие на социальные пособия) были весьма широко представлены в группах безработных и лиц с уровнем дохода менее 120% от минимального размера оплаты труда. По этой причине рассматриваемые меры, по мнению комиссии, представляли собой косвенную дискриминацию по признаку расы в случаях, касающихся потомков иммигрантов не из Европы, и по признаку пола в отношении работающих матерей. Комиссия также сделала вывод, что эта дискриминация не была, на ее взгляд, обоснованной, поскольку вместо рассматриваемых мер могли быть приняты иные меры: например, можно было потребовать от потенциальных квартиросъемщиков представить рекомендательные письма, обеспечить регулярный надзор со стороны государственных служащих, улучшить ка-

чество жилья, изымать у частных собственников их имущество, не соответствующее санитарно-эпидемиологическим требованиям, либо выкупать у них данное жилье, бороться против незаконной аренды и субаренды, активно преследовать квартиросъемщиков, нарушающих общественный порядок.

46. Комиссия добавила, что в проекте Закона о специальных мерах не исправлена ситуация с косвенной дискриминацией, а обоснование, выдвинутое в пояснительном меморандуме, имело слишком общий характер.

47. Комиссия по равному обращению 5 сентября 2005 г. направила во Вторую палату Генеральных штатов Нидерландов письменное обращение, содержащее, на взгляд властей Нидерландов, более взвешенные формулировки. Комментарии комиссии были учтены при обсуждении законопроекта в Генеральных штатах. Однако в Европейский Суд не была представлена копия этого документа.

III. ДРУГИЕ ФАКТЫ

A. ЗНАЧЕНИЕ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ В ОБЩИНЕ Г. РОТТЕРДАМА

48. В соответствии со статистическими показателями, опубликованными муниципалитетом г. Роттердама, в 2010 году в общине насчитывалось 289 779 жилых помещений, из которых 5 954, то есть 2,05%, располагались в районе Тарвевейк. Общее количество жилых помещений в четырех районах, которым в 2006 году был предоставлен особый статус (Карнисс (*Carnisse*), Хиллеслуис (*Hillesluis*), У-Шарлуа (*Oud-Charlois*) и Тарвевейк), составляло 23 449, то есть 8,01% от общего количества жилых помещений в общине. Если добавить Блумхоф (*Bloemhof*) (ему особый статус был предоставлен 1 июля 2010 г.), количество жилых помещений увеличится до 29 759, то есть до 10,27% от общего числа жилых помещений в общине.

49. 1 января 2010 г. население общины г. Роттердама насчитывало 587 161 человек, из которых 11 690 человек, то есть 1,99% от общего числа, проживали в районе Тарвевейк. Общее количество жителей четырех кварталов, которым в 2006 году был предоставлен особый статус, достигало 45 654 человека, то есть 7,77% населения общины. Если добавить Блумхоф, то общее количество жителей кварталов с особым статусом составляло 59 367 человек, то есть 10,11%.

B. ДАЛЬНЕЙШИЕ СОБЫТИЯ, КАСАВШИЕСЯ Г. РОТТЕРДАМА

1. Аналитический доклад 2007 года

50. По прошествии года после введения разрешений на проживание в г. Роттердаме Центр иссле-

дований и статистики (*Centrum voor Onderzoek en Statistiek*), оказывающий консультационные и исследовательские услуги по сбору статистической информации и проводящий исследования изменений, отмечавшихся в г. Роттердаме в области, среди прочего, демографии, экономики и занятости, по заказу Городского управления по строительству и жилищному хозяйству (*Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting*) подготовил доклад (далее – доклад 2007 года).

51. В докладе 2007 года отмечалось снижение количества новых жителей, зависевших от льгот, предоставляемых системой социального обеспечения на основании Закона «О труде и социальной помощи», на территориях, относящихся к «очагам напряженности», хотя нельзя было сказать о полном прекращении притока новых жителей, поскольку лица, проживавшие в г. Роттердаме не менее шести лет, имели возможность проживать на этих территориях.

52. Из доклада 2007 года следовало, что в период с июля 2006 года по конец июля 2007 года было подано 2 835 заявок на выдачу разрешений на проживание, из которых по 2 240 заявкам был дан положительный ответ, а по 184 – отказ в выдаче разрешения на проживание, 16 заявок были отклонены из-за предоставления неполного пакета документов, и рассмотрение еще 395 заявок не было завершено. Оговорка (пункт 2 статьи 8 Закона о специальных мерах) была применена в 38 случаях.

53. В докладе 2007 года также указывалось, что три четверти выданных разрешений на проживание касались жилых помещений, сдававшихся в аренду частными собственниками, а остальные 519 разрешений были выданы через посредничество арендодателей социального жилья (*woningcorporaties*). Последние подбирали арендаторов, скрупулезно соблюдая установленные правила, вследствие чего не было зарегистрировано ни одно случая отказа в выдаче разрешения на проживание претендентам на социальное жилье.

54. Известно, что среди лиц, которым было отказано в выдаче разрешения на проживание, 73 человека (40% от общего числа отказов) смогли найти жилье в другом месте в довольно короткие сроки.

55. Аналитический доклад 2007 года был направлен в муниципальный совет 15 января 2008 г. Муниципальный совет 24 апреля 2008 г. проголосовал в поддержку системы выдачи разрешений на проживание в существующем виде, а также поручил подготовить новый аналитический доклад к концу 2009 года.

2. Аналитический доклад 2009 года

56. Второй аналитический доклад, также заказанный Городским управлением по строительству и жилищному хозяйству, был опубликован

Центром исследований и статистики 27 ноября 2009 г. Доклад охватывал период с июля 2006 года по июль 2009 года (далее – доклад 2009 года), в течение которого происходили события, которых касалась жалоба заявительницы.

57. Из доклада 2009 года следовало, что в течение этого периода арендодатели социального жилья сдали в аренду 1 712 жилых помещений в соответствующих районах. Принимая во внимание, что они могли сдавать в аренду жилье лишь арендаторам, соответствующим требованиям, установленным для получения разрешения на проживание, в данной группе не было зафиксировано ни одного случая отказа в выдаче таких разрешений.

58. Из 6 469 заявок на выдачу разрешений на проживание, относившихся к жилью, сдаваемому в аренду частными арендодателями, 4 980 заявок были удовлетворены (77%), 342 заявки были отклонены (5%), а 296 – продолжали рассматриваться в начале июля 2009 года. Кроме того, в 851 случае рассмотрение материалов заявок прекращалось до принятия решения (13%), в основном по причине того, что заявки отзывались или не поддерживались заявителями. Можно было предположить, что по ряду из этих заявок в любом случае было бы принято решение об отказе. Следовательно, без учета заявок, оставшихся на рассмотрении, примерно пятая часть заявок данной группы либо была отклонена, либо не завершилась принятием какого-либо решения.

59. В 63% случаев заявки о выдаче разрешения на проживание отклонялись по основаниям, связанным с требованием об уровне доходов, иногда в совокупности с другим основанием, в 56% случаев заявки отклонялись исключительно по основаниям, связанным с требованием к уровню доходов.

60. Из 342 человек, которым было отказано в выдаче разрешения на строительство, примерно две трети, насколько было известно, успешно нашли другое жилье либо в ином районе г. Роттердама (47%), либо в другом месте в Нидерландах (21%).

61. Оговорка была применена в 185 случаях, то есть примерно в 3% случаев от общего количества заявок, касавшихся жилых помещений, сдаваемых в аренду частными арендодателями. Государственные органы применяли ее, в частности, в следующих целях: чтобы не позволить скваттерам завладеть жильем, оставшимся без жильцов (*antikraak*), предоставить жилье нелегальным иммигрантам, положение которых было урегулировано в рамках всеобщей амнистии (*generaal pardon*), уязвимым лицам, которые нуждались в предоставлении помощи на дому (*begeleid wonen*), сообществам лиц, проживавших в многоквартирных жилых домах (*woongroepen*), и стартап-компаниям, переселить (*herhuisvesting*) домохозяйства, которые были вынуждены покинуть помещения с вредными условиями проживания, а также чтобы расселить иностранных студентов. Кроме того,

в трети случаев оговорка была применена, поскольку было принято решение в желаемые сроки.

62. Для оценки последствий данной меры использовались четыре критерия: доля жителей, зависящих от социальных пособий, выделяемых в соответствии с Законом «О труде и социальной помощи», по отношению к предложению подходящего жилья, ощущение безопасности, социальный состав общества, потенциальное накопление жилищных проблем.

(а) Отмечалось, что на территориях, на которых действовала обязанность получения разрешений на проживание, количество новых жителей, живущих за счет социальных пособий, получаемых на основании Закона «О труде и социальной помощи», быстрее уменьшалось в районах, являвшихся очагами напряженности, чем в других районах г. Роттердама. Кроме того, доля жителей, получающих такие пособия, уменьшилась по отношению к общему числу жителей этих районов, хотя в других районах эта цифра оставалась более высокой.

(б) На территориях, где была введена обязанность получения разрешений на проживание, ощущение безопасности усиливалось быстрее, чем в среднем по г. Роттердаму. Тарвевейк изначально демонстрировал улучшение по данному показателю, но к настоящему времени он вернулся на уровень, на котором находился до введения данной меры. В другом районе этот показатель существенно ухудшился. Все территории, на которых действовало требование о получении разрешения на проживание, по-прежнему воспринимались как намного менее безопасные, чем г. Роттердам в целом.

(с) Что касается социального состава общества, улучшения наблюдались в большинстве районов г. Роттердама, в которых имелись какие-либо проблемы, в том числе в Тарвевейке. Однако отмечалось, что влияние выдачи разрешений на проживание на данный аспект было ограниченным, поскольку разрешения влияли лишь на выбор новых жителей, не затрагивая тех, которые уже проживали в своих районах.

(д) Жилищные проблемы, определяемые с точки зрения ротации жильцов, неиспользуемости жилых помещений и изменения цен на жилую недвижимость, несколько увеличились на соответствующих территориях, в частности, в Тарвевейке, но в целом медленнее, чем в других районах. Отмечаются такие причины данного увеличения, как приток иммигрантов в основном из неевропейских стран (*nieuwe Nederlanders*, или «новые нидерландцы») и появление новых жителей, временно прибывших из Центральной и Восточной Европы. Последние жили на соответствующих территориях не более трех месяцев, после чего уезжали, и за их экономической деятельностью сложно было осуществлять надзор, так как многие из них работали на себя.

63. Арендодатели социального жилья обычно рассматривали механизм выдачи разрешений на проживание как тяжелую рутину из-за дополнительной бумажной работы, которую он порождал. Они считали данный механизм скорее в качестве полезного инструмента для борьбы со злоупотреблениями со стороны частных собственников при условии, что он активно применяется, а административные процедуры упрощаются. Иные специалисты рынка жилой недвижимости г. Роттердама упоминали сдерживающий эффект данной меры на новых кандидатов на проживание на соответствующих территориях.

64. В докладе 2009 года высказывалось предположение о том, что для одного из районов, являвшихся «очагом напряженности» (не Тарвевейка), применение требования о выдаче разрешений на проживание более не являлось необходимым. В то же время в пяти других районах г. Роттердама отмечались высокие показатели по трем критериям, а в шестом районе были превышены критические значения по четырем критериям.

3. Аналитический доклад 2011 года

65. Третий аналитический доклад 2011 года (второе пересмотренное издание), заказанный Управлением развития г. Роттердама (отделом жилищного хозяйства), был опубликован Центром исследований и статистики в августе 2012 года. Доклад охватывал период с июля 2009 года по июль 2011 года (далее – доклад 2011 года).

66. Арендодатели социального жилья сдали в аренду 1 264 жилых помещения на территориях с особым статусом. Как и в предшествующий период, ни по одной из заявок на выдачу разрешения на проживание не было отказа, поскольку данные учреждения могли принимать заявки лишь от лиц, удовлетворяющих определенным требованиям.

67. Поступили 3 723 заявки на выдачу разрешения на проживание в отношении жилых помещений, сдаваемых в аренду частными арендодателями. По состоянию на 1 июля 2011 г. из этого количества 3 058 заявок были удовлетворены (82%), по 97 были приняты решения об отказе в выдаче разрешения на проживание (3%), а еще 282 заявки находились на рассмотрении. Кроме того, в 286 случаях рассмотрение материалов, прилагаемых к заявке, завершалось до принятия решения (8%), в основном по причине того, что заявки отзывались или не поддерживались заявителями. Следовательно, без учета заявок, оставшихся на рассмотрении, примерно десятая часть заявок либо была отклонена, либо не завершилась принятием какого-либо решения по причине того, что люди отказывались от намерения переехать.

68. В 81% случаев заявки о выдаче разрешения на проживание отклонялись по основаниям, связанным с требованием к уровню доходов, иногда

в совокупности с другим основанием. В остальных случаях решение об отказе в выдаче разрешения на проживание было мотивировано тем, что слишком много людей хотело поселиться в конкретном жилом помещении либо что комнаты в помещениях незаконно сдавались в аренду, либо что отсутствовал действующий вид на жительство или заявитель не достиг требуемого возраста.

69. Оговорка была применена в индивидуальном порядке в 93 случаях. Данный показатель составлял менее 3% от общего количества удовлетворенных заявок на выдачу разрешения на проживание. Кроме того, в 55 случаях решения об отказе были обжалованы, что привело к выдаче еще пяти разрешений на проживание. Оговорка применялась по основаниям, аналогичным тем, что упомянуты в аналитическом докладе 2009 года (см. § 61 настоящего Постановления).

70. В отношении социального среза общества Тарвевейк продолжал демонстрировать самые низкие показатели среди остальных районов г. Роттердама. Социальная сплоченность была крайне низкой, что объяснялось количеством переездов, а также общим отказом от участия в социальной жизни. Жилищные условия (*leefomgeving*) в районе оставались крайне неблагоприятными ввиду отсутствия подходящего жилья.

71. На основании тех же показателей и методологии, что использовались в предыдущем докладе, в аналитическом докладе 2011 года делался вывод, что механизм выдачи разрешений на проживание следовало сохранить в Тарвевейке и еще двух районах (в том числе в районе, в котором его начали применять в 2010 году), прекратить применять в двух других районах и ввести в одном районе, в котором он до сих пор не применялся.

4. Оценка Закона о специальных мерах

72. 18 июля 2012 г. министр внутренних дел и отношений в Королевстве Нидерландов (*Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*), руководствуясь статьей 17 Закона о специальных мерах (парламентские документы, Вторая палата Генеральных штатов Нидерландов, № 30091, № 1), направил во Вторую палату Генеральных штатов Нидерландов еще один доклад, содержащий оценку эффективности указанного закона с момента принятия, а также его практические последствия. В сопроводительном письме министра говорилось о намерении Правительства Нидерландов принять законодательные акты для расширения сферы действия Закона о специальных мерах. Соответствующие просьбы поступили от ряда городов, столкнувшихся со схожими проблемами. Отмечалось, что не все города использовали все возможности, предложенные законом, в частности, лишь в г. Роттердаме действовал механизм выдачи разрешений на проживание с целью отбора

новых жителей для конкретных районов. К письму министра прилагались копия аналитического доклада 2009 года и письмо Коллегии бургомистра и законодержателей г. Роттердама, в котором, *inter alia*, они подтвердили, что было бы желательно продлить сверх изначальных двух периодов по четыре года предоставление особого статуса территориям, на которых действовала обязанность получения разрешения на проживание: данная мера была признана в целом успешной, и в южных районах г. Роттердама в 2011 году началась рассчитанная на 20 лет программа широкомасштабного обновления мест проживания и инфраструктуры (национальная программа по обеспечению резкого изменения в качестве жизни в южной части г. Роттердама (*nationaal Programma Kwaliteitsprong Rotterdam Zuid*, см. ниже)).

5. Доклад Амстердамского университета

73. Заявительница, как и власти Нидерландов, представили доклад, озаглавленный «Оценка последствий принятия Закона “О специальных мерах в отношении городских агломераций”», который был подготовлен Исследовательским институтом социальных наук Амстердамского университета (далее – доклад Амстердамского университета). Подготовка доклада Амстердамского университета была заказана министром внутренних дел и отношений в королевстве для того, чтобы быть представленным в Генеральных штатах Нидерландов. Он был издан в ноябре 2015 года.

74. В докладе Амстердамского университета содержались 16 страниц введения, 116 страниц аналитических материалов и 40 страниц ссылок и приложений (таблицы, методология, перечень опрошенных лиц). В соответствующих частях доклада Амстердамского университета указывалось следующее:

«...8. Заключение

...В настоящем исследовании мы рассмотрели две группы: лица, которым потенциально будет отказано в разрешении на проживание, и контрольная группа. Лица, которым потенциально будет отказано, относятся к домохозяйствам, которые не получают каких-либо доходов от трудовой деятельности и проживают в черте города менее шести лет. По этому основанию они не могут получить разрешение на проживание в указанных районах (Блумхоф, Карнисс, Хиллелуис, У-Шарлуа и Тарвевейк). Контрольная группа также не имеет доходов от трудовой деятельности, но соответствует требованиям, предъявляемым к лицам, желающим получить разрешение на проживание.

8.1. Выводы

Исключенная группа: лица, которым потенциально будет отказано в разрешении на проживание

По сравнению с членами контрольной группы лица, которым потенциально будет отказано в разрешении на проживание, чаще всего явля-

ются молодыми одинокими мужчинами. Чаще, чем в контрольной группе, это иностранцы-неевропейцы, и еще чаще – иммигранты из других европейских стран. В период с 2004 по 2013 год наблюдалась тенденция сильного увеличения доли иммигрантов европейского происхождения в данной группе. Речь идет, главным образом, о выходцах из таких стран Восточной Европы, как Польша, Болгария и Чешская Республика...

Влияние на положение лиц, которым потенциально будет отказано на рынке жилья

Группа лиц, которым потенциально будет отказано, как правило, довольно часто меняет место жительства, и в течение изучаемого периода их уровень мобильности вырос (с 34,5% в 2004 году до 38,1% в 2013 году). Высокий уровень мобильности, судя по всему, является следствием состава группы (относительно молодые люди и малочисленные домохозяйства, чаще всего без детей). После корректировки особенностей личности представляется, что новоприбывшие переезжают чаще и продолжают делать это даже через год после прибытия...

Влияние на районы с особым статусом: поток переезжающих лиц и состав населения

...Изменения на рынке жилья г. Роттердама, в том числе связанные с введением Закона о специальных мерах, породили новые схемы территориального распределения новоприбывших лиц, не получающих доходов от трудовой деятельности. Анализ динамики населения подтверждает, что увеличение доли лиц, которым потенциально будет отказано в разрешении на проживание, в целом является следствием изменения потоков переезжающих лиц (а не иной динамики вроде уменьшающейся социальной мобильности населения, постоянно проживающего на определенной территории)...

Районы с особым статусом: качество жизни и безопасность

3(a). Оказало ли применение данной меры в соответствии с главой 3 Закона о специальных мерах реальное влияние на качество жизни и безопасность в районах с особым статусом?

Опираясь на (измененный) индекс безопасности, мы находим, что в период с 2006 по 2013 год показатели районов с особым статусом ухудшились сильнее, чем в других районах города. Мы подробно изучили данную взаимосвязь, сравнив тенденции развития во всех районах г. Роттердама с учетом статуса района и иных изменений на рынках жилья. После всех уточнений подтвердилось, что в районах, перечисленных в Законе о специальных мерах, отмечается значительно худший уровень развития, чем в других районах г. Роттердама...

Делая подобный вывод, следует отметить, что необязательно Закон о специальных мерах явился причиной этих неблагоприятных изменений. За пределы настоящего исследования выходят изменения, произошедшие в политике города, а также в сфере полиции, правосудия, образования, социального обеспечения и т.д. на уровне районов, общин и страны в целом. Тем не менее данные выводы показывают, что Закон о специальных мерах не привел к каким-либо улучшениям.

Качество жизни в других местах

...3(b.) Каким образом изменились качество жизни и уровень безопасности в районах, в которых зафиксирован значительный приток новоприбывших лиц, не соответствующих требованиям, соблюдение которых необходимо для получения разрешения на проживание?

... В целом можно отметить, что существует незначительная негативная взаимосвязь между изменением приезда лиц, которым потенциально будет отказано в разрешении на проживание, с одной стороны, и качеством жизни и уровнем безопасности в районах, с другой. Однако данная взаимосвязь не является единообразной, и причинно-следственная связь не установлена. Хотя присутствие лиц, которым потенциально будет отказано, может привести к ухудшению качества жизни и уровня безопасности в районах, эта взаимосвязь может действовать в обратном направлении. Ввиду слабого и ухудшающегося положения на рынке жилья лица, которым потенциально может быть отказано в разрешении на проживание, будут жить в основном в районах, в которых наблюдается сравнительное ухудшение уровня безопасности и качества жизни».

6. Национальная программа по обеспечению резкого изменения в качестве жизни в южной части г. Роттердама

75. 19 сентября 2011 г. министр внутренних дел и отношений в Королевстве Нидерландов (от имени Правительства Нидерландов), бургомистр г. Роттердама (от имени муниципалитета г. Роттердама), руководители ряда приходов южного г. Роттердама (*deelgemeenten*), арендодателей социального жилья и образовательных организаций подписали Национальную программу по обеспечению резкого изменения в качестве жизни в южной части г. Роттердама. В этом документе описывались социальные проблемы, существующие в центральных районах южного г. Роттердама, которые предлагалось решать путем улучшения образовательных и экономических возможностей, а также путем реновации и в случае необходимости замены мест проживания и инфраструктуры. Программа должна завершиться в 2030 году.

76. 31 октября 2012 г. министр внутренних дел и отношений в королевстве, заместитель бургомистра г. Роттердама по жилищному хозяйству, благоустройству, недвижимости и местной экономике (*wethouder Wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed en stedelijke economie*), а также руководитель трех арендодателей социального жилья, которые вели деятельность в г. Роттердаме, подписали «Соглашение о финансовом импульсе Программы по обеспечению резкого изменения в качестве жизни в южной части г. Роттердама (2012–2015)» (*Convenant betreffende een financiële impuls ten behoeve van de Kwaliteitsprong Rotterdam Zuid (2012–2015)*). В данном соглашении говорилось о пересмотре

приоритетов государственного финансирования проектов строительства жилья и инфраструктуры на территории юга г. Роттердама в рамках существующих бюджетов, а также о предоставлении дополнительных инвестиций в размере 122 млн. евро. Из последней суммы 23 млн. евро были зарезервированы муниципалитетом г. Роттердама, еще 10 млн. евро добавлялись к периоду, начинавшемуся в 2014 году. Эти средства должны были пойти на цели реновации и замены 2 500 жилых помещений на юге г. Роттердама. Правительство Нидерландов обязалось выделить еще 30 млн. евро. Остальную сумму должны были предоставить арендодатели социального жилья в рамках проектов, входящих в круг их компетенции.

С. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Закон «О продлении срока действия Закона “О специальных мерах в отношении городских агломераций”»

77. 19 ноября 2013 г. власти Нидерландов вынесли на рассмотрение законопроект, предлагающий внести изменения в Закон о специальных мерах (парламентские документы, Вторая палата Генеральных штатов Нидерландов, 2013/2014, № 33797, № 2). В пояснительном меморандуме говорилось, что целью законопроекта было предоставление муниципалитетам полномочий для борьбы со злоупотреблениями в частном арендном секторе и более широких прав при исполнении и обеспечении возможности дальнейшего продления сроков принятых мер.

78. Закон «О продлении срока действия Закона “О специальных мерах в отношении городских агломераций”» (*Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*) вступил в силу 14 апреля 2014 г. Данный закон позволил продлить срок предоставления особого статуса соответствующим территориям на основании статьи 8 Закона о специальных мерах как раз накануне истечения ранее установленного срока. Закон о специальных мерах сделал возможным дальнейшее продление сроков предоставления особого статуса каждый раз на четыре года (пункт 2 статьи 5 указанного закона в измененной редакции).

2. Изменение Закона о специальных мерах в отношении городских агломераций в связи с выборочным распределением жилых помещений в целях борьбы с нарушениями общественного порядка и преступлениями

79. Начиная с 1 января 2017 г. Закон о специальных мерах действует в измененной редакции, в соответствии с которой допускается выборочное

предоставление жилых помещений в целях борьбы с нарушениями общественного порядка и преступлениями.

Д. ПОСЛЕДУЮЩИЕ СОБЫТИЯ, КАСАВШИЕСЯ ЗАЯВИТЕЛЬНИЦЫ

80. 27 сентября 2010 г. заявительница переехала в квартиру, расположенную в общине Влардинген (*Vlaardingen*). Данная община является частью метрополитенского округа г. Роттердама. Заявительница снимала квартиру у финансируемого государством арендодателя социального жилья.

81. Заявительница утверждала, что нашла оплачиваемую работу.

82. По состоянию на 25 мая 2011 г. заявительница проживала в метрополитенском округе г. Роттердама более шести лет. Соответственно, после этой даты она могла претендовать на проживание на территориях с особым статусом на основании Закона о специальных мерах независимо от источника ее доходов.

Е. ИНАЯ ИНФОРМАЦИЯ, ПРЕДОСТАВЛЕННАЯ СТОРОНАМИ

83. Власти Нидерландов утверждали, что в период с 2007 по 2010 год не поступало каких-либо заявок на выдачу разрешения на ремонт или строительство жилого помещения на улице А., в котором заявительница проживала с 2007 по 2010 год, равно как не было подано подобных заявок до 2007 года.

84. До 2015 года г. Роттердам был единственной общиной, в которой в полной мере использовались возможности, предлагаемые Законом о специальных мерах. В 2015 и 2016 годах ее примеру последовали еще три общины Неймеген (*Nijmegen*), Капелле-ан-ден-Эйссел (*Capelle aan den IJssel*) и Влардинген (*Vlaardingen*), последние две общины входили в состав метрополитенского округа г. Роттердама.

IV. ИСТОРИЯ РАЗРАБОТКИ СТАТЬИ 2 ПРОТОКОЛА № 4 К КОНВЕНЦИИ

85. Ниже приводятся извлечения из постановочного комментария, содержащегося в докладе Комитета экспертов Комитету министров Совета министров¹:

«16. Третье изменение состоит в том, что редакция Комитета не предусматривает прямых ограничений на основании факторов, которые необходимы для экономического благосостояния страны.

Прежде всего Комитет занял две разные позиции.

Некоторые эксперты полагали, что соображения экономического благосостояния не должны

оправдывать какие-либо ограничения, даже если они сводились к правам, указанным в пункте 1, за исключением случаев, когда эти ограничения следовали из необходимости охраны общественного порядка (*ordre public*).

Другие эксперты считали, что права, определенные в пункте 1 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции, должны подлежать ограничениям, которые, когда это предусмотрено законом, представляют собой меры, необходимые в демократическом обществе для экономического благосостояния страны. Однако они согласились с тем, что право покидать любую страну, предусмотренное пунктом 2 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции, не должно подлежать ограничениям такого рода.

В поддержку первой позиции приводились следующие доводы:

(а) включение положения об ограничении, основанном на экономическом процветании страны, позволило бы Договаривающимся Сторонам произвольно ограничивать осуществление прав, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции;

(б) для предупреждения подобных злоупотреблений осуществление данных прав должно подлежать ограничениям в интересах экономического благосостояния лишь в случаях, когда ограничения были предусмотрены законом и обоснованы необходимостью защиты общественного порядка;

(с) в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции лишь лица, которые на законных основаниях находятся на территории какого-либо государства, имеют в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства. Данное положение не препятствует этому государству регулировать въезд иностранных граждан на свою территорию с учетом экономических интересов страны;

(д) пункт 1 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции никоим образом не гарантирует иностранному гражданину, который на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, право на получение разрешения на работу и право свободно выбирать место работы. Государство сохраняет за собой право регулировать порядок предоставления иностранным гражданам, находящимся на его территории, разрешений на работу, учитывая при этом экономическую и социальную ситуацию в стране;

(е) включение в рассматриваемое положение ограничительного условия, относящегося к экономическому благосостоянию, представляло бы собой шаг назад по отношению к общепризнанным принципам свободы передвижения иностранных граждан. В недавно принятых международных документах положения, относящиеся к свободе передвижения, не содержат ограничительных условий, относящихся конкретно к требованиям экономического благосостояния (см. для сравнения статью 1 Европейской конвенции о месте постоянного проживания, подписанной в г. Париже 13 декабря 1955 г. [ETS № 019], статью 48 Договора, учреждающего Европейское сообщество², подписанно-

¹ Доклад Н (65) от 18 октября 1965 г.

² Свободное передвижение работников. См. действующую редакцию в статье 45 Договора о функционировании Европейского союза.

го в г. Риме 25 марта 1957 г., пункт 3 статьи 12 проекта Международного пакта Организации Объединенных Наций);

(f) иной подход позволил бы государствам ограничивать по экономическим соображениям свободу передвижения не только иностранных, но и собственных граждан, что стало бы шагом назад, а не вперед в области защиты личных прав;

(g) кроме того, было бы нелогично предусмотреть ограничения экономического характера в отношении свободы передвижения и выбора местожительства, не распространив данные ограничения на свободу покидать какую-либо страну;

(h) пункт 2 статьи 8 Конвенции не следует считать прецедентом. Тот факт, что Конвенция не содержит общих ограничительных условий, и в каждой статье предусмотрены собственные ограничения, свидетельствует о том, что характер данных условий следует определять исходя из предмета регулирования конкретной статьи;

(i) один из экспертов полагал, что в соответствии с Конституцией его страны ограничения свободы передвижения и выбора местожительства не могли быть основаны исключительно на экономических соображениях, вследствие чего он не мог согласиться с иной позицией.

Сторонники другой позиции утверждали следующее:

(a) сложно определить условия, при которых понятие “экономическое благосостояние” может быть охвачено понятием “общественный порядок”;

(b) в отношении ссылки на недавно принятые международные соглашения, в частности, на Европейскую конвенцию о месте постоянного проживания, следует помнить о том, что в соответствии со статьей 2 Конвенции каждая из Договаривающихся Сторон “в рамках своих социально-экономических возможностей” облегчает гражданам других Договаривающихся Сторон продолжительное или постоянное проживание на своей территории;

(c) существуют все основания придерживаться ограничения, предусмотренного пунктом 2 статьи 8 Конвенции, поскольку право на уважение жилища, гарантированное данной нормой, очень тесно связано со свободой выбора местожительства, которой касалась статья 2 проекта Ассамблеи;

(d) полномочия Европейского Суда, Европейской комиссии по правам человека и Комитета министров Совета Европы являлись существенной гарантией от возможных злоупотреблений данным ограничением;

(e) один из экспертов также сослался применительно к его стране на причины конституционного характера, которые не позволяли согласиться с текстом, в котором не были прописаны условия, при которых возможны ограничения по соображениям экономического благосостояния.

Наконец, Комитет решил удалить в пункте 3 любые ссылки на соображения экономического благосостояния и добавить новый пункт, посвященный этому вопросу (см. далее пункт 18).

17. Четвертая поправка касалась перевода на английский язык выражения “*ordre public*”¹.

Комитет решил заменить слова “закон и порядок” французским выражением “*ordre public*”, взятым в кавычки (см. для сравнения пункт 3 статьи 2 проекта Международного пакта Организации Объединенных Наций).

Кроме того, Комитет предполагал, что для целей данной статьи понятие “*ordre public*” должно толковаться в широком смысле, обычно принятом в странах континентальной Европы.

18. Пятая поправка касалась редакции на французском языке, в которой выражению “*prévention du crime*”² предпочли выражение “*prévention des infractions pénales*”³ (см. для сравнения подпункт “с” пункта 1 статьи 5, пункт 2 статьи 6, [статьи 7 и 8] Конвенции против статей 10 и 11 Конвенции).

В этой связи один эксперт задал вопрос о том, не следует ли предусмотреть ограничение для целей наказания преступлений (а не просто для их предотвращения).

Комитет счел, что необходимость наказания преступлений охватывается понятием “поддержание общественного порядка”.

Пункт 4 проекта Комитета

18. Большая часть членов комитета была против включения положения, допускающего ограничения по основаниям, связанным с обеспечением экономического благосостояния. Но учитывая вероятность того, что в отдельных районах может быть необходимо по правомерным основаниям и исключительно в общественных интересах демократического общества ввести ограничения, которые не всегда можно охватить понятием “*ordre public*”, комитет решил дополнить статью пунктом о том, что права, признанные в пункте 1, в определенных районах также могут подлежать ограничениям, вводимым в соответствии с законом и обоснованными общественными интересами в демократическом обществе.

Термин “район”, использованный в данной статье, не отсылает к какой-то конкретной географической или административной единице. Суть данного положения состоит в том, что ограничения должны применяться в строго ограниченной области».

86. 16 сентября Комитет министров Совета Европы открыл Протокол № 4 к Конвенции для подписания и ратификации в неизменной редакции. Протокол № 4 к Конвенции вступил в силу 2 мая 1968 г., после того, как его ратифицировали пять государств. Королевство Нидерланды ратифицировало Протокол № 4 к Конвенции 23 июня 1982 г.

¹ *Ordre public* (фр.) – общественный порядок (примеч. переводчика).

² *Prévention du crime* (фр.) – предотвращение преступлений (примеч. переводчика).

³ *Prévention des infractions pénales* (фр.) – предотвращение уголовных правонарушений (примеч. переводчика).

V. ПРАКТИКА, СЛОЖИВШАЯСЯ В ДРУГИХ ГОСУДАРСТВАХ

87. В Дании Законом «О социальном жилье» (*Lov om Almene Bolinger*) ограничен доступ к жилью в некоторых жилых районах, доля безработных жителей в которых достигает определенного значения.

88. Пункт 1 статьи 51(b) предусматривает, что муниципальный совет (*kommunalbestyrelsen*) может отказать во включении новых жителей в список ожидающих предоставления социального жилья на территориях с «высокой долей безработных жителей» (*en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet*), если они, их супруг или постоянный партнер получают государственное пособие по досрочному выходу на пенсию или зависят от социальных пособий. Район социального жилья с «высокой долей безработных жителей» определяется как территория с населением не менее 1 000 человек, из которых по меньшей мере 40% жителей в возрасте от 18 до 64 лет «не имеют работы» (пункт 3 статьи 51(b)), или территория с населением не менее 5 000 человек, из которых не менее 30% жителей в возрасте от 18 до 64 лет «не имеют работы» (пункт 4 статьи 51(b)). В таких случаях муниципальный совет обязан предоставить этим лицам подходящее жилье, находящееся в других районах (пункт 9 статьи 51(b)).

89. Пункт 1 статьи 59 указанного закона предусматривает, *inter alia*, что арендодатели социального жилья должны выделять, по крайней мере, четверть от общего числа свободных жилых помещений для нужд муниципального совета, чтобы тот мог закрыть срочную потребность в социальном жилье. Передача жилья осуществляется после оценки потребностей лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении социального жилья, и состава населения района в момент рассмотрения ходатайства.

90. Пункт 6 статьи 59 названного закона устанавливает, что свободные жилые помещения, выделенные муниципальному совету в соответствии с другими положениями, в том числе пунктом 1 статьи 59, если они расположены в районах социального жилья с «высокой долей безработных жителей» (пункты 3 и 4 статьи 51(b)) или «зоне гетто» по смыслу статьи 61(a), не передаются лицу, обратившемуся с ходатайством о предоставлении социального жилья, если он/она или член его/ее семьи:

(а) был признан виновным в совершении преступления или освобожден из пенитенциарного учреждения в течение предшествующих шести месяцев;

(б) не достиг возраста 18 лет и был признан виновным в совершении преступления или освобожден из пенитенциарного учреждения в течение предшествующих шести месяцев;

(с) в результате серьезного правонарушения (*grove overtrædelser af god skik og orden*) был выселен, или договор аренды с ним был расторгнут в течение предшествующих шести месяцев, или

(д) не является гражданином государства – члена Европейского союза, Европейской экономической зоны или Швейцарии, но данное условие не распространяется на учащихся, зарегистрированных в аккредитованном образовательном учреждении.

91. Статья 61(a) закона Дании содержит следующее определение «зоны гетто»: район социального жилья с населением не менее 1 000 человек, которая соответствует, по крайней мере, трем из следующих критериев:

«1. Доля иммигрантов из незападных стран и их потомков превышает 50%.

2. Доля лиц в возрасте от 18 до 64 лет, не имеющих работы и включенных в систему образования, превышает 40% (средний показатель за последние два года).

3. Доля лиц, осужденных на основании Уголовного кодекса Дании (*straffeloven*), Закона «Об огнестрельном оружии» (*våbenloven*) или Закона «О наркотических веществах» (*lov om euforiserende stoffer*), превышает 2,7% (средний показатель за последние два года) на каждые 10 000 жителей в возрасте старше 18 лет.

4. Доля лиц в возрасте от 30 до 59 лет, имеющих образование не выше обязательного школьного, [то есть девять классов начального образования], превышает 50%.

5. Средние доходы жителей в возрасте от 15 до 64 лет (без учета лиц, которые получают образование или участвуют в иных образовательных программах) не превышают 55% от среднего уровня доходов той же категории лиц в масштабе всего региона».

В соответствии с данными, опубликованными властями Дании, в декабре 2016 года в Дании насчитывалось 25 «зон гетто», то есть их количество уменьшилось по сравнению с 33 зонами в 2012 году.

92. С начала 2000-х годов власти Дании ведут политику, направленную на борьбу с появлением новых «зон гетто». Наряду с инвестициями в жилье высокого качества и реновацию жилого фонда, не соответствующего стандартам, принимаются меры по недопущению проживания в таких зонах безработных лиц.

VI. СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

93. Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит:

«1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит в пределах этой территории право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну».

94. Соответствующая часть статьи 22 Американской конвенции о правах человека гласит:

«1. Каждый человек, законно находящийся на территории государства-участника, имеет право на передвижение по этой территории и на местожительство в ней в соответствии с положениями законодательства...»

3. Пользование упомянутыми выше правами может подлежать ограничениям только в соответствии с законом, в необходимых в демократическом обществе масштабах, с целью предупреждения преступности или с целью защиты государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц.

4. Пользование правами, предусмотренными в пункте 1, также может ограничиваться законом в определенных районах с учетом государственных интересов...».

ПРАВО

I. ПРЕДЕЛЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛА БОЛЬШОЙ ПАЛАТОЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

95. В Большой Палате Европейского Суда заявительница утверждала, что, поскольку рассматриваемая мера, очевидно, была связана с источником доходов затронутых этой мерой лиц, то есть косвенно связана с их «полом, социальным происхождением и/или расой», ее жалобу следовало рассматривать на предмет нарушения статьи 14 Конвенции, которая запрещает дискриминацию.

96. Третьи стороны, Центр прав человека Гентского университета и Юридическая консультация равноправия при Брюссельском свободном университете, также предлагали Европейскому Суду рассмотреть дело в свете статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции. Они утверждали, что Закон о специальных мерах оказал особое влияние на «лиц, живущих в бедности, и лиц, обездоленных в социально-экономическом плане, таких как лица неевропейского происхождения, а также родители вроде заявительницы, в одиночку воспитывающие детей и живущие на социальные пособия». По их мнению, Закон о специальных мерах способствовал стигматизации лиц, не соответствующих критерию, основанному на уровне доходов, и по этой причине он порождал дискриминацию по признаку бедности

или «социального положения». Хотя третьи лица не спорили с тем, что Палата Европейского Суда рассмотрела жалобу заявительницы лишь на предмет нарушения статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции, взятой отдельно, они предложили Большой Палате Европейского Суда дополнительно рассмотреть жалобу на предмет статьи 14 Конвенции. В этой связи они сослались на принципы прецедентной практики Европейского Суда, в соответствии с которыми Европейский Суд «ответствен за юридическую квалификацию обстоятельств дела», а также на принцип *jura novit curia*¹.

97. Власти Нидерландов отметили, что на рассмотрение Палаты Европейского Суда не направлялось жалоб на нарушение статьи 14 Конвенции, и данная жалоба не коммуницировалась властям государства-ответчика.

98. Действительно Европейский Суд ответствен за юридическую квалификацию обстоятельств дела, вследствие чего он не должен считать себя связанным квалификацией, которую могут предложить заявитель или власти государства-ответчика (см. среди многих прочих примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Скоппола против Италии (№ 2)» (*Scoppola v. Italy*) (№ 2) от 17 сентября 2009 г., жалоба № 10249/03, § 54, Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гергина против Румынии» от 9 июля 2015 г., жалоба № 42219/07, § 59). Тем не менее Европейский Суд не может свободно рассматривать жалобу без учета процессуального контекста, в котором формировалась данная жалоба.

99. Заявительница, действуя через своего адвоката, выдвинула в судах Нидерландов довод, основанный на статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (но не на статье 14 Конвенции или статье 1 Протокола № 12), и этот довод был рассмотрен (и отклонен) судами двух инстанций. В то же время заявительница, хотя ее интересы в Европейском Суде представлял тот же адвокат (см. §§ 2, 15 и 17 настоящего Постановления), не жаловалась на дискриминацию ни в первоначальной жалобе в Европейский Суд, ни в ходе последующего разбирательства в Палате Европейского Суда. Соответственно, Палата Европейского Суда рассмотрела дело в пределах, определенных самой заявительницей (см. для сравнения Постановление Европейского Суда по делу «Мэтью против Нидерландов» (*Mathew v. Netherlands*), жалоба № 24919/03, § 130, *ECHR* 2005-IX).

100. В соответствии с устоявшейся прецедентной практикой Европейского Суда пределы рассмотрения дела, переданного в Большую Палату согласно статье 43 Конвенции, определяются решением Палаты Европейского Суда о приемлемости жалобы (см. среди многих прочих примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «К.

¹ *Jura novit curia* (лат.) – суд знает законы (примеч. переводчика).

и Т. против Финляндии» (K. and T. v. Finland), жалоба № 25702/94, §§ 140–141, ECHR 2001-VII, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Зоммерфельд против Германии» (Sommerfeld v. Germany), жалоба № 31871/96, § 41, ECHR 2003-VIII (извлечения), Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «D.H. и другие против Чешской Республики» (D.H. and Others v. Czech Republic), жалоба № 57325/00, § 109, ECHR 2007-IV, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ковачич и другие против Словении» (Kovačić and Others v. Slovenia) от 3 октября 2008 г., жалоба № 44574/98 и две другие, § 194, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Саномэ Уйтгеверс Б.В.” против Нидерландов» (Sanoma Uitgevers B.V. v. Netherlands) от 14 сентября 2010 г., жалоба № 38224/03, § 47, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Мюррей против Нидерландов» (Murray v. Netherlands), жалоба № 10511/10¹, § 86, ECHR 2016, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Дулими и компания “Монтана Менеджмент Инк.” против Швейцарии» (Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland), жалоба № 5809/08, § 78, ECHR 2016).

101. Следовательно, хотя действительно содержание жалобы определяют обстоятельства дела, а не просто указанные в ней правовые основания и доводы, это не означает, что заявитель, особенно если у него был представитель в ходе всего разбирательства, может свободно изменять в Большой Палате Европейского Суда квалификацию фактов, обжалованных ранее в Палате Европейского Суда, на основании которой последняя объявила жалобу приемлемой для рассмотрения по существу и, где необходимо, вынесла постановление по существу.

102. С точки зрения Европейского Суда жалоба на нарушение статьи 14 Конвенции является новой жалобой, впервые представленной в Большой Палате Европейского Суда. Следовательно, Европейский Суд не может принять ее к рассмотрению на данной стадии разбирательства (см., *mutatis mutandis*, среди прочих примеров упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ковачич и другие против Словении», § 195, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Саномэ Уйтгеверс Б.В.” против Нидерландов», § 48).

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 2 ПРОТОКОЛА № 4 К КОНВЕНЦИИ

103. Заявительница жаловалась на то, что Закон о специальных мерах и Постановление

«О жилище» 2003 года, принятое муниципалитетом г. Роттердама, в частности, пункт 6 статьи 2² данного Постановления (в редакции, действовавшей в период, к которому относятся обстоятельства дела), нарушали ее права, гарантированные статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции, которая гласит:

«1. Каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства.

2. Каждый свободен покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

4. Права, признанные в пункте 1, могут также в определенных районах подлежать ограничениям, вводимым в соответствии с законом и обоснованным общественными интересами в демократическом обществе».

Власти Нидерландов не согласились с данным утверждением.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ЖАЛОБЫ

1. Наличие ограничения

104. Палата Европейского Суда постановила по настоящему делу следующее (см. § 105 Постановления Палаты по настоящему делу):

«Прежде всего Европейский Суд отмечает, что заявительнице, которая являлась гражданкой Нидерландов, правомерно находилась на территории данного государства, было отказано в выдаче разрешения на проживание, которое позволило бы ей поселиться вместе со своей семьей в жилом помещении, которое она выбрала. Предполагается, что данное жилье было ей доступно на условиях, которые она хотела и могла выполнить. Соответственно, несомненно, имело место “ограничение” ее “свободы выбора местожительства” в значении, используемом в статье 2 Протокола № 4 к Конвенции...».

105. Ни заявительница, ни власти Нидерландов не оспаривали этот вывод Палаты Европейского Суда. Большая Палата Европейского Суда не видит оснований для пересмотра данного вывода по собственной инициативе и присоединяется к нему.

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 8 (примеч. редактора).

² Так в тексте оригинала Постановления. По-видимому, имеется в виду пункт 2 статьи 2.6 Постановления «О жилище» 2003 года (примеч. переводчика).

2. Третий или четвертый пункт статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции подлежал применению в настоящем деле

106. Палата Европейского Суда заключила следующее (см. § 106 Постановления Палаты по настоящему делу):

«Обжалуемое ограничение затрагивает только право заявительницы на свободный выбор местожительства и не касается права на свободу передвижения или права свободно покидать страну. Ограничение не направлено на одно или несколько конкретных лиц и является нормой общего применения на определенных территориях (а именно в границах отдельных районов г. Роттердама). В связи с этим Европейский Суд будет рассматривать данное ограничение в свете пункта 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции, который непосредственно связан с первым пунктом, а не в свете пункта 3 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции».

107. Заявительница утверждала, что по делу подлежал применению пункт 3 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции. По ее мнению, история разработки данной нормы и прецедентная практика Европейского Суда, в частности, Постановление Европейского Суда по делу «Оливиейра против Нидерландов» ((*Olivieira v. Netherlands*), жалоба № 33129/96, *ECHR* 2002-IV) и Постановление Европейского Суда по делу «Ландврэгд против Нидерландов» ((*Landvreugd v. Netherlands*) от 4 июня 2002 г., жалоба № 37331/97) предполагали, что пункт 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции мог применяться лишь в «исключительных ситуациях»: данное выражение, по ее словам, отсылало к «серьезной (и временной) чрезвычайной ситуации».

108. Власти Нидерландов придерживались мнения о том, что подлежал применению пункт 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции. Они указали, что этот пункт отсылал лишь к пункту 1 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции, в отличие от пункта 3 данной статьи, действие которого распространяется также на пункт 2 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции. Они утверждали также, что пункт 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции более соответствовал обстоятельствам дела в силу обычного значения использованных слов. Кроме того, власти Нидерландов уточнили, что разработчики Конвенции добавили данный пункт в стремлении создать условия для реализации политики, направленной на борьбу с перенаселением и содействие надлежащему распределению определенных групп населения по социально-экономическим причинам.

109. Европейский Суд не усматривает в истории разработки статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции признаков того, что пункт 4 данного положения предполагалось применять лишь в случае серьезных и временных чрезвычайных ситуаций. Напротив, из материалов, посвященных разработке статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции, следует,

что добавление пункта 4 данного положения мотивировано желанием разработчиков предусмотреть для права на свободу передвижения и свободу выбора местожительства ограничения, основанные на требованиях «экономического благосостояния», и в то же время разработчики исключили возможность ограничения права свободно покидать свою страну по экономическим соображениям (см. доклад Комитета экспертов Комитету министров, Доклад Н (65) от 18 октября 1965 г., §§ 15 и 18, см. § 85 настоящего Постановления). Вышеупомянутые Постановления Европейского Суда по делам «Оливиейра против Нидерландов» и «Ландврэгд против Нидерландов» также не подтверждают позицию заявительницы, поскольку ни в одном из них не ограничивается применение пункта 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции «чрезвычайными ситуациями», а проблемы с наркоманией в центральной и юго-восточной частях г. Амстердама не описываются как «серьезные и временные».

110. Принимая во внимание обстоятельства, о которых известно Европейскому Суду, Большая Палата Европейского Суда считает уместным рассмотреть настоящее дело в свете пункта 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции. Поскольку пункты 3 и 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции являются положениями равной значимости (они предусматривают автономные ограничения осуществления прав, гарантированных в пункте 1 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции) и разного объема (пункт 3 устанавливает ограничения в конкретных целях, без ограничения пределов применения в пространстве, а пункт 4 предусматривает в более общем контексте ограничения, «обоснованные общественными интересами», но лимитированные в пространстве), отсутствует необходимость рассматривать настоящее дело в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции.

В. СУЩЕСТВО ЖАЛОБЫ

1. Было ли ограничение «предусмотрено законом»

111. Палата Европейского Суда пришла к следующему выводу (см. § 108 Постановления Палаты по настоящему делу):

«Несомненно, установление обязанности получать разрешения на проживание в соответствующих районах было предусмотрено внутригосударственным законодательством, а именно Законом “О специальных мерах в отношении городских агломераций” и Постановлением “О жилище” 2003 года, принятым муниципалитетом г. Роттердама (в редакции 2006 года, действовавшей в период, относившийся к обстоятельствам дела)».

112. На слушании в Большой Палате Европейского Суда представитель заявительницы утверж-

дал, что в 2005 году, когда заявительница поселилась в Тарвевейке, она не могла предвидеть данное ограничение. По его словам, законопроект, который позднее стал Законом о специальных мерах, еще не был представлен Генеральным штатам Нидерландов в мае 2005 года, когда она переехала в район Тарвевейк г. Роттердама, и это произошло позднее. Кроме того, заявительница не могла предвидеть, что Тарвевейку будет предоставлен особый статус на основании Закона о специальных мерах и что не будет предусмотрено переходных положений для жителей, которые уже проживали в районах, которым был предоставлен особый статус, на момент его предоставления такого статуса, а также что оговорка будет применяться столь ограниченно.

113. Власти Нидерландов утверждали, что ограничение было основано на принятом Генеральными штатами Нидерландов Законе о специальных мерах, а также на принятом муниципалитетом г. Роттердама Постановлении «О жилище» 2003 года, дополненном положениями о порядке рассмотрения заявлений о выдаче разрешений на проживание. Все эти нормативные правовые акты были опубликованы. Информация о предоставлении министром особого статуса району Тарвевейку была опубликована как парламентский документ и находилась в общем доступе. Следовательно, требования о доступности и предсказуемости закона были выполнены.

114. Европейский Суд отмечает, что заявительница не спорила с тем, что у нее имелся доступ к Закону о специальных мерах и подзаконным актам, принятым во исполнение данного закона, в течение всего срока их применения. Соответственно, Европейский Суд признает, что заявительница могла в случае необходимости после надлежащей консультации соотносить с этими положениями свое поведение и предвидеть с полной ясностью последствия, которые могли повлечь ее действия. Требование «предсказуемости», признанное Европейским Судом в качестве составляющего элемента более общего требования о том, что вмешательство в право, гарантированное Конвенцией, если оно вообще допускается, должно быть «предусмотрено законом» (выражение «предусмотрено законом» соответствует выражениям на английском языке «*in accordance with law*», «*in accordance with the law*» (в соответствии с законом) и «*prescribed by law*» (предусмотрено законом) (см. Постановление Европейского Суда по делу «Санди Таймз» против Соединенного Королевства (№ 1)» (Sunday Times v. United Kingdom) (№ 1) от 26 апреля 1979 г., Series A, № 30, §§ 49–50), нельзя толковать как требующее того, чтобы условия применения закона можно было предвидеть еще до того, как станет реальностью применение данного закона в конкретном деле.

2. Было ли ограничение обосновано «общественными интересами»

115. Палата Европейского Суда постановила следующее (см. § 110 Постановления Палаты по настоящему делу):

«Рассматриваемое ограничение преследовало цель изменить тенденцию ухудшения ситуации в неблагополучных районах города и улучшить качество жизни в целом. Несомненно, указанная цель является правомерной для законодательного органа и властей города. Заявительница не утверждала обратного».

116. Ни заявительница, ни власти Нидерландов не оспаривали данный вывод Палаты Европейского Суда. Большая Палата Европейского Суда не видит оснований для пересмотра данного вывода по собственной инициативе и, соответственно, соглашается с Палатой Европейского Суда в том, что обжалуемое ограничение было обосновано «общественными интересами».

3. Было ли ограничение «обоснованным в демократическом обществе»

(а) Постановление Палаты Европейского Суда по настоящему делу

117. Исходя из предпосылки о необходимости «разумной соразмерности между использованными средствами и преследуемой целью», Палата Европейского Суда рассмотрела вопрос о том, было ли ограничение обоснованным в соответствии с принципами, разработанными в прецедентной практике Европейского Суда по жалобам на нарушение статьи 8 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, касавшимся права на жилище и социально-экономической политики.

118. Палата Европейского Суда отметила, что власти Нидерландов в принципе имели право принять законодательство и реализовывать политику, оспоренные в настоящем деле. Палата Европейского Суда подчеркнула, что Закон о специальных мерах имел целью решить нарастающие социальные проблемы в конкретных районах г. Роттердама. Палата Европейского Суда отметила, что Законом о специальных мерах на компетентного министра возлагалась обязанность раз в пять лет отчитываться перед Генеральными штатами Нидерландов по вопросу об эффективности рассматриваемой меры, применение которой было ограничено во времени и пространстве. Кроме того, Закон о специальных мерах устанавливал определенные гарантии. Прежде всего на муниципальный совет была возложена обязанность убедить министра в том, что зарезервировано достаточное количество предложений альтернативного жилья (пункт 2 статьи 6). Во-вторых, Закон о специальных мерах предусматривал, что решение о предоставлении особого статуса определенной террито-

рии, принятое на основании указанного закона, подлежит отмене, если количество предложений альтернативного жилья для затронутых данной мерой лиц не является достаточным (пункт 1(b) статьи 7). В-третьих, в Законе о специальных мерах имелась индивидуальная оговорка (пункт 2 статьи 8). По мнению Палаты Европейского Суда, ни критика, сопровождавшая процесс принятия Закона о специальных мерах, ни наличие других вариантов достижения желаемого результата не позволяли сделать вывод о том, что политические решения, принятые властями Нидерландов, явно не имели под собой разумных оснований.

119. Возвращаясь к обстоятельствам настоящего дела, а именно к вопросу применения меры общего характера к случаю заявительницы, Палата Европейского Суда отметила, что отказ заявительнице в выдаче разрешения на проживание соответствовал действовавшему законодательству и реализуемой политике. Палата Европейского Суда напомнила, что, по словам заявительницы, жилье на улице В. было более просторным, включало сад и находилось в явно лучшем состоянии, однако заявительница не объяснила, по каким причинам она хотела жить в Тарвевейке, хотя могла поселиться в других частях метрополитенского округа г. Роттердама, расположенных за пределами районов, которым был предоставлен особый статус на основании Закона о специальных мерах.

120. Ссылаясь также на тот факт, что заявительница могла претендовать на выдачу ей в установленном Законом о специальных мерах порядке разрешения на проживание начиная с мая 2011 года (к тому моменту она проживала в метрополитенском округе г. Роттердама в течение шести лет подряд), но всё же она предпочла жить в Влардингене, а не в одном из районов с особым статусом на территории общины г. Роттердама, Палата Европейского Суда признала, что по делу не было допущено нарушения требований статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции.

(b) Доводы сторон

121. Заявительница оспорила подход Палаты Европейского Суда, в соответствии с которым, чем более убедительными являются общие оправдания применения меры общего характера, тем меньшее значение придает Европейский Суд влиянию данной меры в конкретном случае. По ее мнению, история разработки статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции оправдывала вывод о том, что права, закрепленные в данной статье, имели «почти абсолютный характер» и не могли быть ограничены по экономическим соображениям.

122. Заявительница добавила, что общий характер меры сам по себе не оправдывает и не требует ее применения на уровне конкретного лица. Сколько бы широкими не были пределы усмотрения госу-

дарства в данной сфере, для применения ограничений к конкретным лицам требовались уместные и достаточные причины.

123. Заявительница согласилась с тем, что политические решения общего характера, принятые властями Нидерландов, не были явно не имеющими под собой разумных оснований, но сомнительными представлялись последствия их принятия: проблемы были слишком масштабными, чтобы их можно было решить, лишь ограничив приезд новых жителей, доходы которых составляли главным образом социальные пособия. Заявительница сослалась на доклад Амстердамского университета, подготовленный в ноябре 2015 года (см. § 74 настоящего Постановления), в котором говорилось, что ограничения права на свободу выбора местожительства не повлекли за собой поддающееся измерению улучшение качества жизни в соответствующих районах. По ее мнению, низкий процент отказов в выдаче разрешений на проживание свидетельствовал о неэффективности данной меры, так же как и решение государственных органов не применять больше Закон о специальных мерах в качестве независимого нормативного правового акта, а рассматривать его в рамках программы, рассчитанной на 20 лет. Кроме того, индивидуальная оговорка применялась слишком редко.

124. Относительно своей личной ситуации заявительница утверждала, что она и ее дети уже проживали в районе Тарвевейк, когда для этого района было установлено требование о получении разрешения на проживание. Она описывала себя как примерную гражданку, не имеющую судимости и не представляющую угрозы для общественного порядка.

125. Наконец, заявительница настаивала, что она не обязана объяснять свой выбор местожительства.

126. Власти Нидерландов объяснили, что в некоторых городских агломерациях они столкнулись с проблемой селективной миграции: обеспеченные семьи покидали отдельные районы, а оставшиеся и вновь прибывшие жители зачастую относились к малообеспеченным слоям населения и зависели от выплаты социальных пособий. Получавшаяся концентрация лиц, зависящих от социальных пособий, соответствующим образом увеличивала нагрузку на органы социального обеспечения. В то же время поддержка экономической деятельности и служб значительно уменьшилась, что привело к стагнации экономики на местном уровне. По мнению властей Нидерландов, проживание в одном из таких районов препятствовало интеграции и могло привести к социальной эксклюзии.

127. Власти Нидерландов считали, что в целях преодоления данной тенденции следовало временно ограничить в некоторых районах приезд лиц, относящихся к малообеспеченным слоям населе-

ния. Тем самым они надеялись дать этим районам «передышку», чтобы принесли результаты другие меры, которые должны привести к стойким изменениям.

128. Власти Нидерландов уточнили, что для того, чтобы можно было применить положения статей 8 и 9 Закона о специальных мерах, сначала следовало попробовать использовать иные меры, такие как борьбу с незаконной переполненностью жилых помещений и мошенничеством со стороны собственников помещений, совместные инициативы специалистов по работе с молодежью и полиции, проведение образовательных мероприятий и осуществление государством инвестиций в улучшение жилищных условий, но эти меры были признаны недостаточными. По мнению властей Нидерландов, положения Закона о специальных мерах представляли собой последнюю стадию интегрированного подхода к решению проблем городских агломераций.

129. Власти Нидерландов добавили, что муниципальный совет должен убедить министра в необходимости предоставления тому или иному району особого статуса на основании Закона о специальных мерах. По их мнению, в рассматриваемом случае министр был убежден в том, что соответствующие территории столкнулись с совокупностью социальных, экономических и территориальных проблем вкпе с безработицей, зависимостью от социальных пособий, экономическим спадом и обнищанием населения, а также что предпринятых мер было недостаточно.

130. Власти Нидерландов указывали, что меры, предусмотренные в статьях 8 и 9 Закона о специальных мерах, имели временный характер: особый статус мог быть предоставлен максимум на четыре года. Власти Нидерландов согласились с тем, что срок предоставления особого статуса мог быть продлен, но уточнили, что для такого продления каждые четыре года требовалось заново осуществлять подробный анализ ситуации.

131. Кроме того, в соответствии с Законом о специальных мерах было установлено, что в регионе имелось достаточное предложение подходящих жилых помещений для лиц, нуждающихся в жилье, которые не могли получить разрешение на проживание в связи с предоставлением особого статуса соответствующей территории.

132. По состоянию на дату обстоятельств, лежащих в основе спора, заявительница не соответствовала требованиям, установленным для кандидатов на получение разрешения на проживание, поскольку она не имела доходов от трудовой деятельности и не прожила в метрополитенском округе г. Роттердама не менее шести лет. В аналитических докладах 2009 и 2011 годов указывалось, что оговорка была применена примерно в 3% случаев от общего количества заявок, касавшихся жилых помещений, сдаваемых в аренду част-

ными арендодателями (см. §§ 61 и 69 настоящего Постановления). Применение оговорки должно было быть исключением из правила, чтобы Закон о специальных мерах оставался эффективным, например, оговорка применялась, если переезд в жилое помещение, расположенное на территории с особым статусом, являлся единственным средством исправления серьезной чрезвычайной ситуации медицинского или иного характера либо если управление по строительству и жилищному строительству признавало то или иное жилое помещение непригодным для проживания, и в результате такого решения лицо, занимавшее данное помещение, могло остаться без жилья. В случае заявительницы подобных обстоятельств установлено не было.

133. Тот факт, что заявительница проживала в Тарвевейке до вступления в силу Закона о специальных мерах, не мог иметь решающего значения. Лица, проживающие на территориях с особым статусом и желающие переехать, но не соответствующие условиям, установленным для получения разрешения на проживание, могли свободно переехать в любое жилье за пределами территорий с особым статусом, тем самым содействуя достижению целей, преследуемых Законом о специальных мерах.

134. Заявительница не доказала, что жилье, которое она арендовала на улице А., находилось в столь неудовлетворительном состоянии, что оно представляло угрозу для здоровья. Вопреки предположению, которое косвенно следует из утверждений заявительницы, собственник данного жилого помещения не подавал заявления о выдаче разрешения на строительство, которое он должен был получить до начала каких-либо серьезных работ по капитальному ремонту. Заявительница могла выбрать вариант самостоятельно обратиться в Управление по строительству и жилищному строительству (*Dienst Bouw- en Woningtoezicht*) муниципалитета г. Роттердама, полномочия которого позволяют обязать собственника привести жилье в соответствии с действующими нормами, но она этого не сделала. Суды Нидерландов также не установили угрозы для ее здоровья. Отделение по административным спорам отметило, что Коллегия бургомистра и законодержателей старалась применять оговорку лишь в исключительных ситуациях, например, в случае применения насилия, и у них было право не применять оговорку в ситуации заявительницы.

135. Заявительница не указала, какие меры она предприняла, чтобы найти другое жилье в метрополитенском округе г. Роттердама. Шанс найти жилое помещение с приемлемой арендной платой сильно варьировался в зависимости от зоны поиска и времени ожидания. Более того, если жилое помещение на улице А. действительно представляло угрозу для здоровья, заявительница могла

попросить рассмотреть ее заявление в приоритетном порядке, но она не представила доказательств того, что сделала это.

(с) Мнение Большой Палаты Европейского Суда

(i) Общие принципы

136. Прежде всего Европейский Суд напоминает, что Конвенция не предусматривает создания *actio popularis*¹. В соответствии с прецедентной практикой Европейского Суда по индивидуальным жалобам, поданным в соответствии со статьей 34 Конвенции, его задачей обычно является не пересмотр соответствующих законов и практики *in abstracto*, а определение того, составляли ли способ их применения или их влияние на заявителя нарушение Конвенции (см. среди прочих примеров Постановление Европейского Суда по делу «Голдер против Соединенного Королевства» (*Golder v. United Kingdom*) от 21 февраля 1975 г., § 39, *in fine*, Series A, № 18, Постановление Европейского Суда по делу «Минелли против Швейцарии» (*Minelli v. Switzerland*) от 25 марта 1983 г., § 35, Series A, № 62, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «N.C. против Италии» (*N.C. v. Italy*), жалоба № 24952/94, § 56, *ECHR* 2002-X, Постановление Европейского Суда по делу «Компания “Кроне Ферлаг ГмбХ и Ко. КДж” против Австрии (№ 4)» (*Krone Verlag GmbH and Co. KG v. Austria*) (№ 4) от 9 ноября 2006 г., жалоба № 72331/01, § 26, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Бёрден против Соединенного Королевства» (*Burden v. United Kingdom*), жалоба № 13378/05, § 33, *ECHR* 2008, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер против Германии (№ 2)» (*Von Hannover v. Germany*) (№ 2), жалобы №№ 40660/08 и 60641/08, § 116, *ECHR* 2012, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Общественная организация “Центр правовых ресурсов” от имени Валентина КэмпEANУ против Румынии» (*Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*), жалоба № 47848/08², § 101, *ECHR* 2014, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Перинчек против Швейцарии» (*Perinçek v. Switzerland*), жалоба № 27510/08³, § 136, *ECHR* 2015 (извлечения), и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Роман Захаров

против Российской Федерации» (*Roman Zakharov v. Russia*), жалоба № 47143/06⁴, § 164, *ECHR* 2015).

137. Европейский Суд напоминает далее о вспомогательном с фундаментальной точки зрения характере своей роли. В соответствии с принципом subsidiарности обязанность обеспечения прав и свобод, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней, лежит в первую очередь на Договаривающихся Сторонах, которые пользуются в данной области определенными пределами усмотрения, контроль за осуществлением которой является задачей Европейского Суда. Внутригосударственные органы обладают непосредственной демократической легитимностью и, как неоднократно подчеркивал Европейский Суд, в принципе находятся в лучшем положении, чем международный суд, чтобы оценивать местные потребности и условия. Когда речь идет об общеполитических вопросах, мнения по которым в демократическом государстве могут сильно отличаться, особое значение приобретает роль государственного органа, который принимает политические решения (см. среди прочих примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хаттон и другие против Соединенного Королевства» (*Hatton and Others v. United Kingdom*), жалоба № 36022/97, § 97, *ECHR* 2003-VIII, Постановление Европейского Суда по делу «Горраис Лисаррага и другие против Испании» (*Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain*), жалоба № 62543/00, § 70, *ECHR* 2004-III, Постановление Европейского Суда по делу «Стек и другие против Соединенного Королевства» (*Stec and Others v. United Kingdom*), жалобы №№ 65731/01 и 65900/01, § 52, *ECHR* 2006-VI, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вистиньш и Перепёлкинс против Латвии» (*Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia*) от 25 октября 2012 г., жалоба № 71243/01, § 98). У законодателя должны быть широкие пределы усмотрения для реализации экономической и социальной политики. Европейский Суд неоднократно указывал, что он уважает позицию законодателя относительно того, что относить к «общественным» или «всеобщим» интересам, за исключением случаев, когда выбор законодателя явно не имеет под собой разумных оснований (см. среди прочих примеров, *mutatis mutandis*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гуттен-Чапска против Польши» (*Hutten-Czapska v. Poland*), жалоба № 35014/97, § 166, *ECHR* 2006-VIII, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Андреева против Латвии» (*Andrejeva v. Latvia*), жалоба № 55707/00, § 83, *ECHR* 2009, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Карсон и другие против Соединенного Королевства» (*Carson and*

¹ *Actio popularis* (лат.) – в римском праве иск в интересах народа, в практике Европейского Суда – жалоба в пользу неопределенного круга лиц (примеч. переводчика).

² См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2017. № 12 (примеч. редактора).

³ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 4 (примеч. редактора).

⁴ См.: там же. № 6 (примеч. редактора).

Others v. United Kingdom), жалоба № 42184/05, § 61, ECHR 2010, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хорошенко против Российской Федерации» (Khoroshenko v. Russia) от 30 июня 2015 г., жалоба № 41418/04¹, § 120, ECHR 2015, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Дубска и Крейзова против Чешской Республики» (Dubská and Krejzová v. Czech Republic) от 15 ноября 2016 г., жалобы №№ 28859/11 и 28473/12², § 179, ECHR 2016).

138. Пределы усмотрения законодателя при реализации экономической и социальной политики распространяются на принятие решения о необходимости законодательного регулирования в конкретной области, а также в случае необходимости на подробные нормы, принимаемые им для установления справедливого равновесия между конкурирующими публичными и частными интересами. Однако это не означает, что решения, принятые законодателем, не могут быть проверены Европейским Судом. Европейскому Суду следует внимательно изучать доводы, которые принимал во внимание законодатель при принятии решений, и определить, было ли установлено справедливое равновесие между интересами государства и интересами лиц, напрямую затронутых принятыми законодателем решениями (см., *inter alia*, и, *mutatis mutandis*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства» (Animal Defenders International v. United Kingdom), жалоба № 48876/08, § 108, ECHR 2013 (извлечения), Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «S.H. и другие против Австрии» (S.H. and Others v. Austria), жалоба № 57813/00, § 97, ECHR 2011, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Паррилло против Италии» (Parrillo v. Italy), жалоба № 46470/11³, § 170, ECHR 2015).

139. Применительно к статье 1 Протокола № 1 к Конвенции Европейский Суд отмечал, что такие сферы, как обеспечение жилищем, которое рассматривается в современном обществе в качестве первоочередной социальной потребности и занимает центральное место в социально-экономической политике Договаривающихся Сторон, зачастую требуют некоторого регулирования со стороны государства. В данной области при принятии решения о том, можно ли, и если да, то когда, доверить ее регулирование в полном объеме рыночным механизмам, или следует сохранить контроль го-

сударства за жилищными вопросами, а также при выборе мер, способных удовлетворить потребности общества в жилье, и момента, когда следует реализовывать эти меры, неизбежно принимаются во внимание комплексные социальные, экономические и политические вопросы. Если говорить конкретнее, то Европейский Суд признавал, что в столь сложной и чувствительной области, как развитие крупных городов, государство обладает широкими пределами усмотрения при реализации своей градостроительной политики (см. Постановление Европейского Суда по делу «Аянгил и другие против Турции» (Ayangil and Others v. Turkey) от 6 декабря 2011 г., жалоба № 33294/03, § 50).

140. Возвращаясь к вопросам, поставленным в настоящем деле, Европейский Суд отмечает прежде всего очевидную взаимосвязь между свободой выбора местожительства и правом на уважение «жилища» и «личной жизни» (статья 8 Конвенции). Более того, Европейский Суд ранее уже прямо применял мотивировку, касающуюся права на уважение жилища, к жалобе на нарушение статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции (см. Решение Европейского Суда по делу «Ноак и другие против Германии» (Noack and Others v. Germany), жалоба № 46346/99, ECHR 2000-VI).

141. Однако несмотря на взаимосвязь между двумя положениями в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции невозможно применить тот же критерий, что используется в силу пункта 2 статьи 8 Конвенции. Европейский Суд ранее подчеркивал, что статья 8 Конвенции не должна толковаться как закрепляющая право на проживание в определенном месте (см. Решение Европейского Суда по делу «Уорд против Соединенного Королевства» (Ward v. United Kingdom) от 9 ноября 2004 г., жалоба № 31888/03, Решение Европейского Суда по делу «Кодона против Соединенного Королевства» (Codona v. United Kingdom) от 7 февраля 2006 г., жалоба № 485/05). Наоборот, свобода выбора местожительства занимает центральное место в пункте 1 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции, и указанное положение было бы лишено смысла, если бы оно не требовало от Договаривающихся Сторон учитывать индивидуальные предпочтения по данному вопросу. Следовательно, любое отступление от такого принципа должно быть продиктовано публичными интересами в демократическом обществе.

(ii) Применение вышеизложенных принципов в настоящем деле

(a) Законодательная база и государственная политика

142. Что касается законодательства и государственной политики, относящихся к настоящему

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 9 (примеч. редактора).

² См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 6 (примеч. редактора).

³ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2015. № 12 (примеч. редактора).

делу, Европейский Суд отметил, что внутригосударственные органы должны были решить в некоторых районах г. Роттердама нарастающие социальные проблемы, вызванные обнищанием населения в результате безработицы и тенденции вывода за пределы городов прибыльных экономических производств (см. § 26 настоящего Постановления). Государственные органы пытались бороться с этой тенденцией путем создания благоприятных условий для переезда в такие районы новых жителей, получающих доходы от собственной экономической деятельности (см. §§ 28 и 29 настоящего Постановления). Кроме того, власти Нидерландов стремились поощрять разнообразие и бороться со стигматизацией ряда территорий города как подходящих лишь для проживания наиболее обездоленных слоев населения. С этой целью был принят Закон о специальных мерах.

143. Заявительница не отрицает, что вмешательство органов государственной власти было необходимым: именно такой вывод делает Европейский Суд из утверждения заявительницы о том, что соответствующее законодательство «не было явно не имеющим под собой разумных оснований». В то же время заявительница подвергла критике методы, выбранные законодателем, который возложил несправедливое бремя на лиц, единственным источником доходов которых были социальные пособия.

144. Европейский Суд подчеркивает, что система, созданная Законом о специальных мерах, не лишает кого-либо жилища и не вынуждает кого-либо покинуть свое место проживания. Кроме того, мера, предусмотренная Законом о специальных мерах, затрагивает лишь лиц, которые относительно недавно поселились в метрополитенском округе г. Роттердама. Лица, прожившие в регионе более шести лет, имеют право на получение разрешения на проживание независимо от источника их доходов. При данных обстоятельствах шестилетний срок не представляется чрезмерным. Европейский Суд считает, что изложенные соображения имеют значение для оценки соразмерности обжалуемой меры.

145. Ключевой идеей в утверждении заявительницы является то, что меры, принятые в г. Роттердаме во исполнение Закона о специальных мерах, не привели к желаемому результату. Она сослалась на доклад Амстердамского университета, подготовленный в ноябре 2015 года (см. § 74 настоящего Постановления), который, в соответствии с ее толкованием, указывал на отсутствие поддающегося измерению улучшения качества жизни в соответствующих районах в результате ограничения права на свободу выбора местожительства.

146. Хотя обе стороны ссылались на выводы, изложенные в докладе Амстердамского университета, Европейский Суд отмечает, что он был под-

готовлен после принятия решений, имеющих значение для жалобы, поданной в Европейский Суд, и охватывает период с 2006 по 2013 год, вследствие чего он представляет собой *a posteriori*¹ оценку последствий применения Закона.

147. Европейский Суд считает, что в той мере, в которой он призван оценивать выбор, сделанный властями государства-ответчика в социально-экономической области, он должен, как правило, осуществлять такую оценку в свете ситуации в том виде, в котором с ней столкнулись государственные органы в период, относившийся к обстоятельствам дела, а не в отношении ситуации, сложившейся после события, с преимуществом ретроспективного анализа (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Литгоу и другие против Соединенного Королевства» (Lithgow and Others v. United Kingdom) от 8 июля 1986 г., § 132, Series A, № 102). Европейский Суд не видит оснований для пересмотра данного вывода.

148. Таким образом, доклад Амстердамского университета не имеет значения для оценки Европейским Судом соразмерности принятой меры. В любом случае Европейский Суд отмечает, что в настоящем деле он не может признать, что факты, установленные в докладе Амстердамского университета, доказывают, что в период, относящийся к обстоятельствам дела, выбор государственной политики был явно неправильным или привел к несоразмерным негативным последствиям на уровне затронутых частных лиц. Европейский Суд также отмечает, в частности, что в докладе Амстердамского университета говорится о том, что социально-экономический состав районов, к которым применяется Закон о специальных мерах, начинает изменяться: всё больше лиц, прибывающих в район, имеют работу. Вместе с тем Европейский Суд обращает внимание на то, что отсутствуют сведения о влиянии применения иных мер на уровень безопасности и качество жизни.

149. Европейский Суд отмечает также, что в общине г. Роттердама органы власти продлили срок применения положений, установленных в Законе о специальных мерах, привязав их к 20-летней программе, которая предусматривает значительные государственные инвестиции (см. §§ 75 и 76 настоящего Постановления). Кроме того, в последние годы другие общины, в том числе две общины из метрополитенского округа г. Роттердама, приняли идентичные меры в рамках применения Закона о специальных мерах (см. § 84 настоящего Постановления). Судя по всему, в отличие от заявительницы государственные органы считают принятые меры эффективными.

150. Из истории разработки Закона о специальных мерах следует, что Государственный совет под-

¹ *A posteriori* (лат.) – на основании уже имеющихся данных (примеч. переводчика).

робно изучил законопроект и что Правительство Нидерландов ответило на вопросы, вызвавшие обеспокоенность Государственного совета (см. §§ 23 и 24 настоящего Постановления). Вместе с тем сами Генеральные штаты Нидерландов старались ограничить возможные негативные последствия Закона о специальных мерах. Фактически во многом благодаря прямому вмешательству Генеральных штатов Нидерландов (см. § 32 настоящего Постановления) в Закон о специальных мерах были включены три гарантии, выявленные Палатой Европейского Суда (см. § 118 настоящего Постановления). Далее Европейский Суд рассматривает эти гарантии.

151. Следует начать с того, что Закон о специальных мерах признает права лиц, которые не могут найти жилье, соответствующее их потребностям: во-первых, пункт 2 статьи 6 названного закона обязывает муниципальный совет убедительным образом продемонстрировать министру, что на местном уровне сохраняется достаточное предложение жилых помещений для лиц, которые не соответствуют условиям получения разрешения на проживание; во-вторых, подпункт «b» пункта 1 статьи 7 Закона о специальных мерах предусматривает, что решение о предоставлении особого статуса конкретной территории подлежит отмене, если недостаточным становится предложение альтернативного жилья для затронутых мерой лиц.

152. Рассматриваемое ограничение имеет пространственные и временные рамки: предоставление особого статуса осуществляется в отношении конкретных территорий на один или несколько периодов сроком не более четырех лет (пункт 2 статьи 5 Закона о специальных мерах).

153. Статья 17 Закона о специальных мерах возлагает на компетентного министра обязанность каждые пять лет отчитываться перед Генеральными штатами Нидерландов по вопросу эффективности данного закона и последствиях его применения на практике. 18 июля 2012 г. эта обязанность была исполнена (см. § 72 настоящего Постановления).

154. Оговорка, предусмотренная в пункте 2 статьи 8 Закона о специальных мерах (см. § 21 настоящего Постановления) и инкорпорированная муниципалитетом в Постановление «О жилище» (см. § 38 настоящего Постановления), позволяет Коллегии бургомистра и законоддателей отступить от требования к продолжительности проживания в случаях, когда неукоснительное применение данного требования может привести к чрезмерно тяжелым последствиям. В аналитических докладах 2009 и 2011 годов указывалось, что в период, относившийся к обстоятельствам дела, оговорка была применена примерно в 3% от общего количества случаев, в которых разрешение на проживание было предоставлено в отношении жилья, сда-

ваемого в аренду частными собственниками (см. §§ 61 и 69 настоящего Постановления). Принимая во внимание, что эта оговорка задумывалась как возможный ответ на чрезвычайные ситуации медицинского и социального характера, например, в случаях, когда идет речь о насилии (см. §§ 18, 61 и 69 настоящего Постановления), и что заявительница не утверждала, что она лично оказалась в одной из таких ситуаций, Европейский Суд не может признать, что Коллегия бургомистра и законоддателей ненадлежащим образом применяла оговорку.

155. Наконец, существует процессуальная гарантия, состоящая в возможности подачи административной жалобы и судебном контроле со стороны судов двух инстанций, которые вправе выносить решение по фактическим и правовым вопросам и которые соответствуют требованиям статьи 6 Конвенции.

156. При данных обстоятельствах Европейский Суд не может сделать вывод о том, что при принятии политических решений органы государственной власти Нидерландов неверно учли права и интересы лиц, находящихся в такой же ситуации, как и заявительница, то есть лиц, которые не прожили шесть лет в общине и для которых социальные пособия являются единственным источником доходов.

157. Европейский Суд готов допустить, что Генеральные штаты Нидерландов могли урегулировать данный вопрос иным образом. Однако основным вопросом в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции был вопрос не о том, мог ли законодатель принять другие нормы, а о том, превысил ли он пределы усмотрения, которыми пользуется в соответствии с данной статьей, устанавливая равновесие между затронутыми интересами именно таким образом, как он это сделал (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Джеймс и другие против Соединенного Королевства» (James and Others v. United Kingdom) от 21 февраля 1986 г., § 51, Series A, № 98, Постановление Европейского Суда по делу «Меллахер и другие против Австрии» (Mellacher and Others v. Austria) от 19 декабря 1989 г., § 53, Series A, № 169, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Блечич против Хорватии» (Blečić v. Croatia), жалоба № 59532/00, § 67, ECHR 2006-III, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Эванс против Соединенного Королевства» (Evans v. United Kingdom), жалоба № 6339/05, § 91, ECHR 2007-I).

(β) Конкретное дело заявительницы

158. Что касается ситуации заявительницы, то стороны не спорили с тем, что у заявительницы были положительные характеристики и что она не представляла угрозы общественному порядку. Тем

не менее поведение самой заявительницы, каким бы безупречным оно ни было, не может само по себе иметь решающего значения при противопоставлении общественным интересам, которым служит последовательное осуществление правомерной государственной политики.

159. Также недостаточно указать, что заявительница уже проживала в Тарвевейке, когда вступили в силу положения, устанавливающие обязанность получения разрешения на проживание. Как сказано выше, целью данного механизма было простимулировать домохозяйства, которые получают доходы из других источников, нежели социальные пособия, к переезду в неблагополучные районы города. Одно лишь то, что Закон о специальных мерах не предусмотрел исключения для лиц, уже проживавших на территориях, которым был предоставлен особый статус, не ставит под сомнение систему, созданную этим законом. Если конкретные механизмы данной системы находятся в пределах усмотрения внутригосударственных органов, то можно предположить, что применение Закона о специальных мерах к жителям Тарвевейка могло подстегнуть некоторых из них, как например заявительницу в настоящем деле, покинуть этот район, освободив тем самым дополнительные жилые помещения для семей, которые удовлетворяли всем критериям, и содействуя формированию социальной разнородности в соответствии с целями, поставленными государственными органами.

160. Стороны по настоящему делу разошлись во мнениях по вопросу о том, находилось ли жилье на улице А. в столь неудовлетворительном состоянии, как описывала заявительница. Заявительница не предоставила конкретной информации, которая позволила бы сделать подобный вывод. Кроме того, Европейский Суд, соглашаясь с властями Нидерландов по данному вопросу (см. § 134 настоящего Постановления), не считает установленным тот факт, что здоровью заявительницы или членов ее семьи действительно был причинен вред в результате проживания в данном жилье в течение пяти лет и четырех месяцев, и обращает внимание на тот факт, что заявительница даже не стала повторять в Большой Палате Европейского Суда свое утверждение, сделанное в ходе разбирательства в Палате Европейского Суда, о том, что существовала угроза для ее здоровья или здоровья ее детей. В любом случае в отсутствие какого-либо заявления о выдаче разрешения на проживание в течение рассматриваемого периода (см. § 83 настоящего Постановления) и в отсутствие иных соответствующих доказательств Европейский Суд не может признать, что жилье на улице А. было признано его собственником нуждающимся в полномасштабном ремонте. Кроме того, заявительница не привела иных оснований (кроме своего лично-

го предпочтения в пользу квартиры на улице В.), объясняющих, почему проживание на улице А. являлось для нее и ее детей настоящим испытанием.

161. Европейскому Суду остается сопоставить интересы заявительницы и интересы общества в целом. *Mutatis mutandis*, для целей пункта 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции Европейский Суд принимает основанный на концепции «общих интересов» подход к свободе выбора местожительства, аналогичный подходу, применяемому по делам, касающимся защиты окружающей среды. В контексте защиты окружающей среды Европейский Суд признавал с точки зрения статьи 8 Конвенции, что для оценки того, насколько подходит альтернативное жилье, следует учитывать, с одной стороны, конкретные потребности соответствующего лица, а именно потребности его семьи и его финансовые возможности, а с другой стороны, интересы местного населения. Для решения данной задачи государственные органы, которые, несомненно, находятся в наилучшем положении, чтобы осуществить такую оценку, должны пользоваться широкими пределами усмотрения (см., *mutatis mutandis*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Чапмен против Соединенного Королевства» (*Charman v. United Kingdom*), жалоба № 27238/95, § 104, *ECHR* 2001-I).

162. В этой связи оказалось, что заявительница начиная с 27 сентября 2010 г. жила во Влардингене в жилом помещении, которое ей сдал в аренду финансируемый государством-ответчиком арендодатель социального жилья (см. § 80 настоящего Постановления). Заявительница не указал причин, по которым она решила поселиться во Влардингене вместо того, чтобы остаться в своей квартире на улице А. в течение восьми месяцев, оставшихся ей до положенных шести лет проживания в метрополитенском округе г. Роттердама, то есть до 25 мая 2011 г. (см. § 82 настоящего Постановления), даже несмотря на то, что собственник этого жилища просил ее покинуть помещение начиная с первой половины 2007 года. Также заявительница не выдвигала предположений о том, что жилище, в котором она проживает в настоящее время, не соответствует ее потребностям или каким-либо образом менее надлежащее или комфортное, чем жилье, в котором она надеялась проживать в Тарвевейке.

163. Кроме того, не утверждалось и даже не предполагалось, что начиная с 2011 года заявительница хотела вернуться в Тарвевейку.

164. Судя по всему, заявительница также нашла работу (см. § 81 настоящего Постановления), хотя она не уточнила, когда это произошло. Если она нашла работу до 25 мая 2011 г., с этого момента она имела бы полное право поселиться в жилом помещении по своему выбору в любом районе

г. Роттердама, в том числе в другом жилом помещении в Тарвевейке.

165. Соответственно, информация, имевшаяся в распоряжении Европейского Суда, не позволяла ему признать, что отказ в выдаче заявительнице разрешения на проживание, которое позволило бы ей проживать в жилом помещении на улице В., привел к последствиям, представлявшим для нее столь несоразмерное бремя, что ее интересы должны были иметь приоритет над общими интересами, которым служило последовательное применение обжалуемой меры.

166. Если допустить, как утверждает заявительница, что она не была обязана обосновывать свои предпочтения в пользу того или иного жилого района, то Европейский Суд, как и власти Нидерландов (законодательные, исполнительные и судебные), были бы лишены возможности устанавливать равновесие между личными интересами, с одной стороны, и публичными интересами и правами и свободами третьих лиц, с другой стороны. Таким образом, несформулированное и необоснованное личное предпочтение не может превалировать над решением органов государственной власти, поскольку это может свести на нет свободу усмотрения государства.

4. Заключение

167. По вышеизложенным основаниям Европейский Суд признает, что в настоящем деле не было допущено нарушения статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции.

На основании изложенного Большая Палата Суда:

постановила 12 голосами «за» при пяти – «против», что не имело место нарушение статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции.

Совершено на английском и французском языках, оглашено на публичном слушании дела во Дворце прав человека в г. Страсбурге 6 ноября 2017 г.

Йохан КАЛЛЕВАРТ Заместитель Секретаря Большой Палаты Суда	Гвидо РАЙМОНДИ Председатель Большой Палаты Суда
-----------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Суда к настоящему Постановлению прилагаются следующие отдельные мнения:

(а) совместное особое мнение судей Ноны Цоцория и Винсента А. де Гаэтано;

(б) особое мнение судьи Пауло Пинто де Альбукерке, к которому присоединился судья Фарис Вехабович;

(с) особое мнение судьи Эгидиуса Куриса.

СОВМЕСТНОЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ НОНЫ ЦОЦОРИЯ И ВИНСЕНТА А. ДЕ ГАЭТАНО

1. К сожалению, мы не можем присоединиться к мнению большинства судей по настоящему делу.

2. Мы согласны с тем, что данное дело подлежало рассмотрению в свете пункта 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции (см. § 110 настоящего Постановления). Однако мы считаем, что Большая Палата Европейского Суда не уделила достаточно внимания тому факту, что ограничение, затронувшее заявительницу, не преследовало цели препятствовать ей поселиться на «определенной территории», но помешало ей переехать в помещение, расположенное неподалеку от места, где она проживала, в том же районе (Тарвевейке), в котором она жила почти два года без юридических и иных проблем. Мы также принципиально согласны с выводами, изложенными в § 138 настоящего Постановления.

3. Однако при осуществлении контроля Европейский Суд должен ограничиться изучением конкретного дела, оказавшегося у него на рассмотрении. Если, с одной стороны, может быть полезным рассмотрение законодательных решений, лежащих в основе меры общего характера, не забывая, что «дорога в ад вымощена благими намерениями», а также качества контроля, который осуществляли парламентарии и суды на внутригосударственном уровне, порядок применения меры общего характера к обстоятельствам конкретного дела свидетельствует о его практических последствиях и имеет существенное значение для анализа вопроса о соразмерности (см. Постановление Европейского Суда по делу «Джеймс и другие против Соединенного Королевства» (James and Others v. United Kingdom) от 21 февраля 1986 г., § 36, Series A, № 98). Кроме того, пределы усмотрения государства сужаются, когда мерой общего характера затронута или может быть затронута особо уязвимая группа (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Алайош Кишш против Венгрии» (Alajos Kiss v. Hungary) от 20 мая 2010 г., жалоба № 38832/06¹, § 42). Европейский Суд должен был рассмотреть утверждение заявительницы о том, что методы, выбранные законодательным органом Нидерландов, возложили «несправедливое бремя на лиц, единственным источником доходов которых были социальные пособия» (см. § 143 настоящего Постановления), в свете своей классической прецедентной практики, касающейся несооразмерного бремени».

4. На наш взгляд, можно, ничем не рискуя, утверждать, что общеполитические решения, принятые органами власти Нидерландов, учитывали права и интересы лиц, которые, как и заявитель-

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 5 (примеч. редактора).

ница, проживали на территории общины менее шести лет и единственным источником доходов которых были социальные пособия. В то же время данные меры *не учитывали*¹ отдельно положение лиц, которые, подобно заявительнице, *уже проживали* на определенной территории и желали – или были вынуждены – просто переехать, *оставшись* в том же районе. Индивидуальная оговорка (см. § 154 настоящего Постановления) предназначалась для реагирования на чрезвычайные ситуации медицинского и социального характера, например, когда речь идет о насилии, и не охватывала данную возможность. Соответственно, если можно утверждать, что органы власти государства-ответчика пытались установить равновесие между общими и личными интересами глобально или абстрактно, в настоящем деле Европейский Суд должен был выяснить, было ли в ситуации заявительницы установлено надлежащее равновесие, или же, напротив, имело место несоразмерное вмешательство в ее свободу выбора местожительства.

5. Как сказано выше, заявительница уже проживала в Тарвевейке, когда вступил в силу Закон «О специальных мерах в отношении городских агломераций» и когда Постановлением «О жилище», принятым муниципалитетом г. Роттердама, была введена обязанность получать разрешение на проживание. Подача ею заявки на выдачу разрешения на проживание после того, как собственник занимаемого ею жилья попросил ее покинуть данное жилище и предложил ей другое жилье в том же районе г. Роттердама, имела целью позволить ей продолжить жить в том же районе, в нескольких шагах от первого места жительства. Мы считаем, что в любом случае заявительнице не требовалось обосновывать и объяснять свое решение о переезде из одного места в другое, оставаясь при этом в том же районе с особым статусом.

6. Важным представляется следующий вопрос: если бы заявительница покинула жилье на улице А., чтобы поселиться в другом жилище на улице В., это никак не изменило бы состав населения этого района. Следовательно, по нашему мнению, воспрепятствование ей в таком переезде не способствовало достижению целей, которые преследовались при принятии Закона о специальных зонах. Отказ заявительнице в выдаче разрешения имел эффект изгнания ее из соответствующего района: такой сценарий не был предусмотрен ни общим законодательством, ни нормативными актами муниципальных органов власти.

7. Большинство судей допускают в настоящем Постановлении, что заявительница вела себя хорошо и не представляла угрозу для общественного порядка, и власти Нидерландов не утверждали обратного. В данной ситуации тем более сложно

понять, каким образом воспрепятствование ей в выборе иного места жительства *в границах* района Тарвевейка могло способствовать улучшению социальной обстановки в данном районе. Более того, заявительница являлась матерью-одиночкой, воспитывавшей двоих детей, и данному факту, как и информации о том, что она просила лишь о предоставлении ей возможности переехать в границах одного района, судя по всему, не было уделено особого внимания ни в решении от 19 марта 2007 г., ни при рассмотрении последующего возражения, ни в рамках апелляционного производства.

8. Соответственно, при данных обстоятельствах, если, строго говоря, нельзя признать заявительницу уязвимым лицом и если можно утверждать, что отказ в выдаче разрешения на проживание не повлек за собой «серьезную несправедливость» по смыслу пункта 2 статьи 8 Закона «О специальных мерах в отношении городских агломераций» (см. § 21 настоящего Постановления), данный порог представляется очень высоким, мы считаем, что решение, принятое 19 марта 2007 г. Коллегией бургомистра и законодержателей, которое не позволяло заявительнице переезжать в другое жилье в рамках района Тарвевейка до тех пор, пока не будет достигнут шестилетний порог проживания в метрополитенском округе г. Роттердама, за исключением случаев получения доходов из других источников, нежели социальные пособия, представляло собой несоразмерное вмешательство в право заявительницы на свободу выбора местожительства.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ПАУЛО ПИНТО ДЕ АЛЬБУКЕРКЕ, К КОТОРОМУ ПРИСОЕДИНИЛСЯ СУДЬЯ ФАРИС ВЕХАБОВИЧ

I. ВВЕДЕНИЕ (§§ 1–3)

1. Дело «Гариб против Нидерландов» подарило Европейскому Суду по правам человека (далее – Европейский Суд) шанс высказаться по важнейшему и, к сожалению, более актуальному, чем когда-либо вопросу – вопросу о завуалированной дискриминации по признаку социального положения, которая затрагивает часть населения. Однако, к сожалению, этот шанс не был использован Большой Палатой Европейского Суда, и я не могу согласиться с мнением большинства судей.

2. По-моему, мотивировка Европейского Суда, содержащаяся в настоящем Постановлении, упускает из виду ряд фундаментальных аспектов дела. Заявительница Гариб действительно стала жертвой существенного вмешательства в ее право на свободный выбор местожительства в соответствии со статьей 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция), вмешательства, косвен-

¹ Здесь и далее текст выделен курсивом/подчеркнут авторами особых мнений (примеч. редактора).

но основанного на ее социально-экономическом положении. Соответственно, оправдания, выдвинутые властями Нидерландов, нельзя было признать правомерными.

3. Далее в своем особом мнении я изложу мотивы, на которых основано мое несовпадающее мнение, и прежде всего объясню, в чем состояло нарушение права Гариб на свободу выбора местожительства (II), а затем подробно рассмотрю конкретные вопросы дискриминации, затронутые в настоящем деле (III).

II. НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ ВЫБОРА МЕСТОЖИТЕЛЬСТВА (§§ 4–21)

4. В настоящем деле заявительница, которая является матерью-одиночкой, воспитывающей двоих детей, на основании Закона «О специальных мерах в отношении городских агломераций» (далее – Закон о специальных мерах), известного как «*Rotterdamwet*»¹, получила отказ в выдаче разрешения, необходимого для переезда в более просторную квартиру в районе, в котором она проживала². Как утверждали власти Нидерландов, это законодательство было принято голландскими

государственными органами, чтобы решить социальные проблемы в наиболее неблагополучных районах путем формирования социальной разнообразности, тем самым содействуя «дегеттоизации». Законодательство позволяло государственным органам обусловить переезд в некоторые районы, в том числе в район Тарвевейк, в котором проживала заявительница, выдачей разрешения на проживание, для чего требовалось получать определенные доходы от трудовой деятельности. Технически говоря, данное законодательство Нидерландов привело в жизнь политику джентрификации городов, или «обуржуазивания» городов³.

5. Большинство судей признали и правильно сделали, что отказ в удовлетворении ходатайства заявительницы о выдаче разрешения на проживание мог рассматриваться как вмешательство в ее право на свободу выбора местожительства, гарантированное статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции. Однако рассматривая вопрос о правомерности вмешательства, Большая Палата свела свой анализ к изучению меры общего характера и не уделила достаточного внимания подлинной основе вме-

¹ *Rotterdamwet* (нидерл.) – Закон г. Роттердама (примеч. переводчика).

² См.: §§ 20 и 21 настоящего Постановления. Относительно эволюции, философии и последствий осуществления этой городской политики в Нидерландах см. следующие фундаментальные труды: *Van Gent and Others*. Exclusion as urban policy: The Dutch «Act on Extraordinary Measures for Urban Problems» // *Urban Studies*. 2017. P. 1–17; *Uitermark and Others*. The statistical politics of exceptional territories // *Political Geography*. 2017. № 57. P. 60–70; *Ouweland and Doff*. Who is afraid of a changing population? Reflections on housing policy in Rotterdam // *Geography Research Forum*. 2013. № 33 (1). P. 111–146; *Van der Horst and Ouweland*. «Multicultural Planning» as a contested device in urban renewal and housing: Reflections from the Netherlands // *Urban Studies*. 2012. № 49 (4). P. 861–875; *Schinkel and Van den Berg*. City of exception. The Dutch revanchist city and the urban *homo sacer* // *Antipode*. 2011. № 43 (5). P. 1911–1938; *Van Eijk*. Exclusionary policies are not just about the «Neoliberal City»: A critique of theories of urban revanchism and the case of Rotterdam // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2010. № 34 (4). P. 820–834; *Stouten*. Changing Contexts in Urban Regeneration: 30 years of modernisation in Rotterdam, Amsterdam // *Techné Press*, 2010; *Uitermark and Duyvendak*. Civilizing the city: Populism and revanchist urbanism in Rotterdam // *Urban Studies*. 2018. № 45 (7). P. 1485–1503; *Musterd and Ostendorf*. Integrated urban renewal in The Netherlands: A critical appraisal // *Urban Research and Practice*. 2008. № 1 (1). P. 78–92; *Trip*. Assessing quality of place: A comparative analysis of Amsterdam and Rotterdam // *Journal of Urban Affairs*. 2007. № 29 (5). P. 501–517; *Priemus*. Housing and new urban renewal: Current policies in the Netherlands // *International Journal of Housing Policy*. 2004. № 4 (2). P. 229–246; *Uitermark*. «Social mixing» and the management of disadvantaged neighborhoods: The Dutch policy of urban restructuring revisited // *Urban Studies*. 2003. № 40 (3). P. 531–549; *Kloosterman*. Double Dutch: Polarization trends in Amsterdam and Rotterdam after 1980 // *Regional Studies*. 1996. № 30 (5). P. 467–476.

³ Термин «джентрификация» (*gentrification*) является англицизмом, образованным от слова «джентри» (*gentry*), означающего лиц с хорошей родословной или высоким социальным положением, но стоящих ниже благородных дворян по социальному статусу. Во французском языке слово «джентрификация» (*gentrification*) может быть переведено как «обуржуазивание». Целью данной урбанистической политики является стимулирование более богатых людей к присвоению городских территорий, ранее занимаемых менее привилегированными жителями или пользователями, тем самым трансформируя экономическую, социальную, культурную и этническую структуру городского пространства в пользу высших социальных слоев. В качестве введения к литературе по данной урбанистической политике см.: *Zuk and Others*. Gentrification, Displacement and the Role of Public Investment: A Literature Review // *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper*, 2015–05; *Feldman*. Gentrification, urban displacement and affordable housing: Overview and research roundup // *Harvard Kennedy School's Shorenstein Center*, 2014; *Mathema*. Gentrification, An updated Literature Review // *Poverty and Race Research Action Council*, 2013; *Van der Graaf and Veldboer*. The effects of state-led gentrification in the Netherlands in: *Duyvendak and Others* (ed.). *City in sight: Dutch dealings with urban change*, Amsterdam // *Amsterdam University Press*. 2009. P. 61–80; *Atkinson and Wulff*. Gentrification and displacement: a review of approaches and findings in the literature // *AHURI* № 115, 2009; *Marcuse and Others* (ed.). *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*. New York, Routledge. 2009; *Lees*. Gentrification and social mixing: towards an inclusive urban renaissance? // *Urban Studies*. 2008. № 45 (12). P. 2449–2470; *Biro*. Gentrification: Deliberate Displacement, or Natural Social Movement? in: *The Park Place Economist*. 2007. Vol. 15; *Galster*. Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: A theoretical analysis // *International Journal of Housing Policy*. 2007. № 7 (1). P. 19–43; *Holmes*. Mixed Communities: Success and Sustainability // *Joseph Rowntree Foundation*, 2006; *Joseph*. Is mixed-income development an antidote to urban poverty? // *Housing Policy Debate*. 2006. № 17 (2). P. 209–234; *Tunstall and Fenton*. In the mix: A review of mixed income, mixed tenure and mixed communities: what do we know? // *London and York, Housing Corporation, Joseph Rowntree Foundation, English Partnerships*, 2006.

шательства в права заявительницы, состоявшей в применении к ней лично индивидуальной меры (А). И как только фокус перемещается на личное право заявительницы, становится очевидным, что вмешательство является несоразмерным (В).

А. НЕПРАВОМЕРНОСТЬ ЦЕЛИ, КОТОРАЯ ПРЕСЛЕДОВАЛАСЬ В ХОДЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ПРАВО ЗАЯВИТЕЛЬНИЦЫ (§§ 6–14)

6. В то время как требования о законности и правомерности вмешательства были признаны соблюденными, я полагаю, со всем должным уважением к мнению моих досточтимых коллег, что цель, которую преследовали нидерландские государственные органы, не может быть признана правомерной в настоящем деле. На мой взгляд, большинство судей не учли мотивы, лежащие в основе голландского законодательства, помимо цели реабилитации неблагополучных территорий (1). Кроме того, они ошибочно сфокусировали свое внимание на рассмотрении Закона о специальных мерах, упустив из виду подлинную основу вмешательства в право заявительницы, а именно индивидуальную меру, примененную к заявительнице (2).

1. Реальность цели, которая преследовалась в ходе вмешательства в право заявительницы (§§ 7–9)

7. Как было верно отмечено в Постановлениях Палаты Европейского Суда и Большой Палаты по настоящему делу, нет каких-либо сомнений, что рассматриваемая мера была предусмотрена законом, поскольку данный механизм был явным образом введен Законом о специальных мерах и Постановлением муниципалитета г. Роттердама «О жилище» от 2003 года¹. Однако ответ на вопрос о том, преследовала ли данная мера правомерную цель, представляет бóльшую сложность. Очевидно, что Закон о специальных мерах официально преследовал цель «дегеттоизации» и регенерации самых неблагополучных территорий. Для достижения этих целей в нем предусматривались меры, направленные на формирование социальной разнородности в определенных районах. Следовательно, провозглашенная цель, которую преследует мера, лежащая в основе вмешательства в права заявительницы, конечно, может быть признана правомерной. Однако более внимательное изучение политики государственных органов позволяет заметить скрытую цель, которая является не столь благовидной, а именно цель выселения из соответствующих зон неблагополучного населения.

8. Мне жаль, что приходится отмечать в первую очередь, что сами формулировки законодательства Нидерландов, как и выражения, использованные

судами государства-ответчика, указывают на цели, преследуемые государственными органами, помимо провозглашенной цели «дегеттоизации». Судя по всему, соответствующая жилищная политика в действительности проистекает из сохраняющегося отождествления бедности и посягательств на общественный порядок и свидетельствует об истинной «беднофобии», влекущей укоренившиеся негативные стереотипы. В этой связи можно отметить, что причиной асоциального поведения и других нарушений общественного порядка в районах, на которые распространяется законодательство, называлась концентрация лиц, не имеющих доходов от трудовой деятельности. Хотя нет сомнений в том, что обеспечение социальной разнородности является похвальной целью, а отождествление бедности и отсутствия безопасности, даже преступности равносильно срезанию пути по опасной дороге.

Решение окружного суда об отказе в удовлетворении жалобы заявительницы на отказ бургомистра в выдаче разрешения на проживание четко показывает, что ограничения свободы выбора местожительства «преследуют цели переломить тенденции перенаселения и ухудшения уровня жизни» в соответствующих районах, но они также «являются необходимыми для поддержания общественного порядка»². Более того, в настоящем Постановлении сказано, что «для этих неблагополучных районов характерна концентрация лиц, нуждающихся в поддержке, и высокий уровень недовольства, вызываемого у жителей несоблюдением принятых правил поведения, создаваемыми неудобствами и преступностью»³. Бедность, воспринимаемая далеко не как источник уязвимости, в данном случае преподносится как причина всех социальных бед, которая должна быть по этой причине истреблена или, по крайней мере, отдалена и размыта насколько это возможно.

Отделение по административным спорам Государственного совета Нидерландов поддержало данную позицию при рассмотрении жалобы заявительницы и сочло, что данное вмешательство «продиктовано стремлением общества к достижению качества жизни в соответствующих районах больших городов»⁴. Кроме того, отделение по административным спорам недвусмысленно допустило, что подобное регулирование в той мере, в которой оно неизбежно затрагивает неблагополучные слои населения, является «косвенным различием в обращении», а правильней сказать, косвенной дискриминацией, которую оно признало всё же «необходимой и соразмерной», поскольку «рассматриваемая мера введена на ограниченный срок»⁵.

² См § 16 настоящего Постановления.

³ *Ibidem*.

⁴ См. § 18 настоящего Постановления.

⁵ *Ibidem*.

¹ См. §§ 36–39 настоящего Постановления.

Хуже того, изменение, внесенное в Закон о специальных мерах начиная с 1 января 2017 г., представляет собой еще одно довольно убедительное доказательство данной непризнанной цели¹. Это изменение предусматривает, что в выдаче разрешения на проживание может быть отказано также лицам в возрасте 16 лет и старше, если они уже значатся на учете в органах полиции или судах либо если они подозреваются в ухудшении ситуации с уровнем нарушений общественного порядка и преступности. Данные последовательные доказательства в совокупности подтверждают тот факт, что оспариваемая мера преследовала не только цель регенерации неблагополучных территорий, но и цель избавления этих территорий от беднейших их жителей, на которых была возложена ответственность за плохие условия жизни, отсутствие безопасности и преступность в соответствующих районах.

9. Кроме того, следует подчеркнуть на данном этапе, что понятие общественного порядка, которым как знаменем размахивали государственные органы в своем крестовом походе против наиболее уязвимых групп населения, не является всеобъемлющей концепцией, находящейся в распоряжении или в пределах усмотрения Договаривающихся Сторон, как пытается нас уверить в этом Большая Палата Европейского Суда в настоящем деле. Напротив, Европейский Суд ранее описывал «Конвенцию как конституирующий документ европейского общественного порядка»². Это означает, что общественный порядок не должен противопоставляться системе Конвенции как бастион, защищающий пределы усмотрения Договаривающихся Сторон. Европейские стандарты являются неотъемлемой частью данного общественного порядка и не должны отрицаться во имя национальных интересов. Общественный порядок не может использоваться как инструмент с переменными параметрами, применение которого подчинено обстоятельствам, складывающимся на внутригосударственном уровне, тем более что в некоторых европейских странах драматизация общественного порядка является плодородной почвой для активизации мер в области безопасности. Эта вульгата социального беспоконья утверждает логику подозрений и дискриминации, особенно в отношении лиц, относящихся к меньшинствам или имеющих «социальные

¹ См. § 79 настоящего Постановления. В новой редакции пункта 3 статьи 5 и пунктов 1 и 2 статьи 10 Закона о специальных мерах законодатель использовал ясные выражения: «в целях борьбы с нарушениями общественного порядка и преступлениями... представляется... что существуют причины предполагать, что признание данных лиц жителями могло привести к росту уровня нарушений общественного порядка и преступности в доме, на улице или на соответствующей территории».

² Постановление Европейского Суда по делу «Лоизиду против Турции» (предварительные возражения), (Loizidou v. Turkey) от 23 марта 1995 г., § 75, Series A № 310.

проблемы». Незаконность меры общего характера, отмеченная выше, подтверждается также в результате изучения ее проявлений на индивидуальном уровне.

2. Основа вмешательства в право заявительницы (§§ 10–14)

10. Даже если предположить, что цель, преследуемая законодательством, была правомерной, нельзя было скрыть призму, через которую должно оцениваться дело. Отдавать приоритет, как это сделали Палата Европейского Суда и Большая Палата в своих Постановлениях, общим целям государственной политики в ущерб возможному влиянию данной политики на индивидуальном уровне значит неизбежно предавать общую структуру Конвенции как международного договора в области защиты прав человека.

11. Как я нередко отмечал³, Конвенцию обязательно необходимо читать в свете принципа *pro persona*⁴, ставя индивида на центральное место в аргументации. Моника Пинту определяет данный принцип как «герменевтический критерий, пронизывающий всё право прав человека, в соответствии с которым следует принимать во внимание норму наиболее широкого действия или наиболее расширительное толкование данной нормы, когда речь идет о признании охраняемых прав»⁵. Международные договоры в области прав человека должны толковаться таким образом, чтобы наилучшим образом защищались закрепленные в них права и свободы⁶. В конечном счете, следует выби-

³ См., в частности, мои особые и частично особые мнения в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Муршич против Хорватии» (Muršić v. Croatia), жалоба № 7334/13, ECHR 2016 (см.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 5 (примеч. редактора)), а также в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «А и В против Норвегии» (A and B v. Norway), жалоба №№ 24130/11 и 29758/11, ECHR 2016.

⁴ *Pro persona* (лат.) – для человека (примеч. переводчика).

⁵ См.: Pinto. El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos in: Abregu and Courtis (eds.). La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales. Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997. P. 163 (мой перевод. – П. П. А.). В оригинальной версии текста автор пишет: «un criterio hermenéutico qui informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos». См. также, *inter alia*: Castilla. El principio *pro persona* en la administración de la justicia // *Cuestiones constitucionales*. 2009, № 20; Amaya Villareal. El principio *pro homine*: Interpretación extensiva vs. El consentimiento del Estado // *Revista Colombiana de derecho internacional*. 2005. P. 337–380.

⁶ См. Постановление Европейского Суда по делу «Вемхофф против Германии» (Wemhoff v. Germany) от 27 июня 1968 г., § 8 [раздел «Право»], Series A, № 7, и, следуя долгой традиции Межамериканского суда по правам человека, Постановление по делу «Рикардо Канесе против Парагвая» (Ricardo

рять толкование прав, наиболее благоприятное для человека. Миссия Европейского Суда состоит как раз в том, чтобы гарантировать личные права, а не оправдывать решения органов власти государства-ответчика, в особенности, если эти решения влекут за собой ограничение прав человека. Хотя внутригосударственные органы, как правило, находятся в лучшем положении, чтобы оценивать потребности общества¹, и хотя Европейский Суд должен выполнять свою вспомогательную функцию, он не должен принимать *pro auctoritate*² прочтение текста Конвенции и Протоколов к ней, а, наоборот должен содействовать эффективности и максимизации прав, гарантированных человеку.

12. Соответственно, при рассмотрении вмешательства, совершенного властями Нидерландов в отношении права заявительницы на свободу выбора местожительства, следует сосредоточиться на конкретных последствиях индивидуальной меры для заявительницы. Однако в своих Постановлениях Палата Европейского Суда и Большая Палата избрали подход, ориентированный на вопрос правомерности меры общего характера, принятой властями Нидерландов, а также на интересы общества, которые должна была защищать эта мера. Палата Европейского Суда указала, в частности, что, «чем более убедительными являются общие оправдания применения меры общего характера, тем меньшее значение придает Европейский Суд влиянию данной меры в конкретном случае»³. Аналогичная аргументация в более утонченной форме прослеживается в попытках Большой Палаты Европейского Суда оценить *in abstracto*, соответствовал ли Закон о специальных мерах Конвенции, и в ее желании принять решение *urbi et orbi*⁴ о правомерности в соответствии с Конвенцией политического решения, содержащегося в *Rotterdamwet*⁵. Таким образом, большинство судей косвенно подписались под аргументацией, содержащейся в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства», в котором Европейский Суд признал, что государство могло принимать меры общего характера, применяющи-

еся к заранее определенным ситуациям, независимо от обстоятельств конкретного дела, даже если эти меры могли привести к трудностям в отдельных случаях⁶. Подобный анализ на общем уровне значительно расширяет пределы усмотрения государства при ограничении личных прав в интересах общества.

С учетом вышеизложенного результат оценки ситуации заявительницы был предрешен, если не сказать predetermined. Так называемое противопоставление большинством судей Большой Палаты Европейского Суда поведения заявительницы, каким бы «безупречным» оно ни было, «правомерной» государственной политике властей государства-ответчика, являлся лишь видимостью⁷. Оценка соразмерности индивидуальной меры, примененной к заявительнице, была обычной иллюзией. Действительно, вдохновленные неприемлемой идеологией *pro auctoritate* судьи Большой Палаты, составляющие большинство, дошли до того, что заявительница должна была обосновать свои предпочтения в выборе того или иного жилого района и раскрыть персональную информацию органам государственной власти, предполагая тем самым, что государство должно осуществлять патерналистские, если не сказать тоталитарные, функции в отношении некоторых неблагополучных слоев населения⁸. Таким образом, Европейский Суд *de facto* перераспределил бремя доказывания соразмерности государственного вмешательства в право заявительницы. Соответственно, выводы большинства судей противоречат общепризнанному принципу международного права:

«Люди, живущие в бедности, должны быть признаны и рассматриваться в качестве свободных и самостоятельных субъектов. Все стратегии, касающиеся борьбы с бедностью, должны быть направлены на расширение прав и возможности лиц, живущих в бедности. Они должны строиться на основе признания права этих лиц на принятие своих собственных решений и на уважении их способности реализовать свой потенциал, на уважении их достоинства и их права на участие в принятии решений, касающихся их жизни»⁹.

Canese v. Paraguay) от 31 августа 2004 г., Series C, № 111, § 181. Этот принцип основан на статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров, которая предписывает для толкования международного права использовать телеологический метод.

¹ Постановление Европейского Суда по делу «Хэндсайда против Соединенного Королевства» (Handyside v. United Kingdom) от 7 декабря 1976 г., § 48, Series A, № 24.

² *Pro auctoritate* (лат.) – для авторитета (примеч. переводчика).

³ См. § 113 Постановления Палаты Европейского Суда по настоящему делу.

⁴ *Urbi et orbi* (лат.) – к городу и к миру, название торжественного папского благословения (примеч. переводчика).

⁵ См. § 156 настоящего Постановления.

⁶ Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства» (Animal Defenders International v. United Kingdom), жалоба № 48876/08, § 106, ECHR 2013 (извлечения), а также по ссылке Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» (Ždanoka v. Latvia), жалоба № 58278/00, §§ 112–115, ECHR 2006-IV.

⁷ См. §§ 158 и 166 настоящего Постановления.

⁸ См. §§ 162 и 166 настоящего Постановления.

⁹ Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, Окончательный проект руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека, 18 июля 2012 г., A/HRC/21/39, § 36. Совет по правам человека Организации Объединенных Наций принял указанные руководящие принципы на основе консенсуса Решением № 21/39 в сентябре 2012 года. В данном случае следует заметить, что в руководя-

13. В то же время Европейский Суд ранее уже объяснял, что пределы усмотрения государства сокращаются, «когда на кону стоит какой-либо особо важный аспект существования или идентичности человека»¹. Хотя Европейский Суд обычно ведет данную дискуссию применительно к вмешательству в право на неприкосновенность частной и семейной жизни, нет сомнений, что аналогичные выводы применимы к праву на свободу выбора местожительства и к более широкому кругу вопросов, относящихся к праву на место проживания. Кроме того, Европейский Суд ранее отмечал, что пределы усмотрения государства сокращаются, «когда ограничение основополагающих прав применяется к особо уязвимой группе населения», а также что «[государство] должно иметь крайне веские причины для применения соответствующего ограничения»². Соответственно, нельзя адаптировать к настоящему делу «общую» аргументацию, использованную в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства». Точно так же ссылка на широкие пределы усмотрения при проведении политики в области управления или планирования развития городов либо социально-экономической политики в целом представляется совершенно неуместной в контексте настоящего дела³. Учитывая, что политика в жилищной сфере может оказать значительное влияние на частную и семейную жизнь, и принимая во внимание уязвимость наиболее неблагополучных слоев населения, нельзя по этим вопросам выбрать позицию самоизоляции или преувеличенного почтения к органам власти государства-ответчика, не посягая при этом на самую суть конвенционного механизма. Кроме того, Европейский Суд повторял неоднократно, что «целью Конвенции является защита не теоретических и иллюзорных, а конкретных и эффективных прав»⁴.

щих принципах подчеркивается также, что государствам следует «пересмотреть юридические и административные положения для обеспечения защиты лиц, живущих в бедности, от неправомерного вторжения властей в их личную жизнь. Следует пересмотреть политику в области контроля, условия предоставления социальных пособий и другие административные требования с тем, чтобы они не являлись чрезмерным бременем для лиц, живущих в бедности, и не использовались для вмешательства в их личную жизнь» (*ibidem*, § 72).

¹ Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Эванс против Соединенного Королевства» (*Evans v. United Kingdom*), жалоба № 6339/05, § 77, *ECHR* 2007-I.

² Постановление Европейского Суда по делу «Алайош Кишш против Венгрии» (*Alajos Kiss v. Hungary*) от 20 мая 2010 г., жалоба № 38832/06, § 42 (см.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 5 (примеч. редактора)).

³ См. §§ 137 и 138 настоящего Постановления.

⁴ Постановление Европейского Суда по делу «Эйри против Ирландии» (*Airey v. Ireland*) от 9 октября 1979 г., § 24, Series A, № 32.

14. Этот основополагающий постулат должен напоминать о том, что миссия Европейского Суда состоит в обеспечении эффективного пользования правами, гарантированными на индивидуальном уровне. Как прямо указывал Европейский Суд в своем Постановлении по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства», европейский контроль «распространяется не только на базовое законодательство, но и на решения, имплементирующие его, даже на решения, принятые независимым судом»⁵. Соответственно, контроль в отношении вмешательства в права заявительницы Гариб не должен осуществляться исключительно или преимущественно на уровне меры общего характера, регулирующей порядок выдачи разрешений на проживание в неблагополучных районах, что в любом случае привело бы к выводу о ее неправомерности, как я показал ранее, – контроль должен также касаться меры индивидуального характера, состоявшей в отказе в выдаче заявительнице разрешения на проживание. В пояснительном докладе к Протоколу № 4 к Конвенции⁶ подтверждается данная точка зрения, поскольку его составители решили не предусматривать в статье 2 Протокола № 4 к Конвенции, что право свободно выбирать местожительство могло быть ограничено по экономическим соображениям, тем самым ясно давая понять, что общеполитические решения, в частности, решения по экономическим вопросам, не могут перевесить личные права. Это был один из доводов, выдвинутых в те времена сторонниками позиции о том, что «иной подход позволил бы государствам ограничивать по экономическим соображениям свободу передвижения не только иностранных, но и собственных граждан, что явилось бы шагом назад, а не вперед в области защиты личных прав»⁷. «Большая часть членов Комитета была против включения положения, допускающего ограничения по основаниям, связанным с обеспечением экономического благосостояния»⁸. Таким образом, любое толкование пункта 4 рассматриваемой статьи с точки зрения меркантилизма, допускающее ограничение права на свободу выбора местожительства, которое основано исключительно или преимущественно на критериях, связанных с обеспечением экономического благосостояния, например, на критерии уровня доходов населения, противоречит явному намерению воле разработчиков Протокола № 4 к Конвенции. И как раз за

⁵ См. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства», § 49.

⁶ Пояснительный доклад к Протоколу № 4 к Конвенции, гарантирующему некоторые права и свободы, не фигурирующие в Конвенции и Протоколе № 1 к Конвенции, г. Страсбург, 16 сентября 1963 г., STE № 46.

⁷ Пункт 15 (f) пояснительного доклада.

⁸ Пункт 18 пояснительного доклада.

эту возможность ошибочно ухватила Большая Палата Европейского Суда в настоящем деле¹.

В. НЕСОРАЗМЕРНОСТЬ ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ПРАВО ЗАЯВИТЕЛЬНИЦЫ (§§ 15–21)

15. Как только предметом контроля со стороны Европейского Суда становится индивидуальная мера, примененная к заявительнице, эта мера должна быть проверена на предмет соразмерности вмешательства преследуемой цели. Соответственно, в настоящем деле и в свете пункта 3, и в свете пункта 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции вмешательство не может быть признано соразмерным преследуемой цели. Кроме того, указанная несообразность является следствием двух факторов: мера не являлась необходимой (1), и не было проведено надлежащим образом сопоставление конкурирующих интересов (2).

1. Отсутствие необходимости в применении соответствующей меры (§§ 16–17)

16. Отказ в выдаче разрешения на проживание заявительнице Гариб, которая хотела переехать в более просторную квартиру в том же районе, где она жила, не является сколько-нибудь необходимым с учетом обстоятельств дела. Соответственно, нельзя признать, как это сделала Большая Палата Европейского Суда, что цель, которая преследовалась рассматриваемой мерой, была соразмерна использованным средствам. Комиссия по равному обращению уже отмечала, что Постановление 2003 года и проект закона о специальных мерах порождали косвенную дискриминацию по признаку расы в случаях, касавшихся иммигрантов неевропейского происхождения, и по признаку пола в случае безработных матерей, и они не были обоснованными, поскольку вместо рассматриваемых могли быть приняты альтернативные меры². Из посвященных соответствующему законодательству аналитических докладов, которые имеются на сегодняшний день, видно, что в результате введения данных мер не наступило каких-либо замет-

ных улучшений. Это является отличной демонстрацией того, что вина за беды, с которыми борются государственные органы, не может быть возложена на «бедняков». Действительно, несмотря на отбор кандидатов на проживание в определенных районах в зависимости от их доходов и, как следствие, последовательное очищение этих районов, какого-либо заметного улучшения качества жизни и уровня безопасности в этих районах не наступило. Увы, тревогу вызывают последствия принятия данного закона. Из доклада 2007 года видно, что лишь 40% лиц, получивших отказ в выдаче разрешения на проживание ввиду их социально-экономического положения, быстро нашли жилье. Эта доля в 2009 году достигла двух третей. Однако, как следует из доклада за тот же год, хотя количество лиц, получающих социальные пособия, в районах с особым статусом сократилось, чувство незащищенности от этого не уменьшилось, а даже усилилось. Авторы доклада отметили даже, что «разрешения на проживание оказали в этом отношении ограниченный эффект»³. Выводы, содержащиеся в докладе за 2011 год, также не особо позитивные⁴. В более свежем докладе Амстердамского университета, опубликованном в 2015 году, по прошествии почти 10 лет с момента вступления в силу Закона о специальных мерах содержатся аналогичные выводы⁵. В этом докладе подтверждался факт отсутствия заметных улучшений в уровне безопасности и качестве жизни в соответствующих районах, но также указывалось, что «показатели районов с особым статусом ухудшились сильнее, чем в других районах города...» и что «в районах, перечисленных в Законе о специальных мерах, отмечается значительно худший уровень развития, чем в других районах г. Роттердама»⁶. Таким образом, все доказательства свидетельствуют о том, что рассматриваемая мера является неэффективной для

³ См. там же, § 62.

⁴ См. там же, § 70.

⁵ Я не понимаю, почему большинство судей сочли данный доклад не имеющим отношения к делу (§ 148 настоящего Постановления). Конечно, большинство судей сослались на прецедент, созданный Постановлением Европейского Суда по делу «Литгоу и другие против Соединенного Королевства» (Lithgow and Others v. United Kingdom) от 8 июля 1986 г., § 132, Series A, № 102, и другими постановлениями, но они забыли утверждение, уже более новое, сформулированное в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «S.H. и другие против Австрии» (S.H. and Others v. Austria), жалоба № 57813/00, § 84, ECHR 2011, о том, что Европейский Суд может принять во внимание изменения, произошедшие с момента принятия государственными органами соответствующих решений. Кроме того, большинство судей сами использовали в своей аргументации аналитические доклады 2009 и 2011 годов (см. § 154 настоящего Постановления). Из аргументации большинства следует сделать вывод о том, что они прибегли к двойным стандартам, оценивая документы, составленные после событий, лежащих в основе дела.

⁶ См. § 74 настоящего Постановления.

¹ По данному вопросу я разделяю мнение судей Луиса Лопеса Герра и Хелен Келлер, изложенное ими в совместном особом мнении к Постановлению Палаты (пункт 6). Если выражаться точнее, то толкование, содержащееся в § 109 настоящего Постановления, в соответствии с которым добавление пункта 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции было «мотивировано желанием предусмотреть для права на свободу передвижения и свободу выбора местожительства ограничения, основанные на требованиях «экономического благосостояния», без превеличения противоречит первому предложению пункта 18 пояснительного доклада, который относится как раз к пункту 4 указанной статьи. Комитет разработчиков в пункте 4 допустил ограничения, обоснованные общественными интересами, за исключением ограничений, основанных на требованиях «экономического благосостояния».

² См. § 45 настоящего Постановления.

достижения правомерной цели, анонсированной властями Нидерландов¹.

Однако, хотя Закон о специальных мерах имел якобы временный характер², срок его действия был продлен, а изменения, вступившие в силу 14 апреля 2014 г., сделали данный закон суровее, несмотря на то, что к тому моменту было ясно, что он не оправдал ожиданий³. После введения указанными изменениями возможности неоднократного продления срока действия меры на четыре года она сохранена *ad aeternum*⁴. Иными словами, слетела маска «ограниченного срока», надетая на меру, приведшую к «косвенному различию в обращении», пользуясь терминологией отделения по административным спорам Государственного совета Нидерландов⁵. После более 10 лет осуществления дискриминационной политики в отношении лиц, живущих в бедности, не приведшей к каким-либо результатам ни в части повышения уровня жизни, ни в части уменьшения количества преступлений против общественного порядка в соответствующих районах, законодатель настойчиво упорствует в заблуждении, принимая вышеуказанные поправки в Закон о специальных мерах, вступившие в силу в 2017 году⁶.

17. Наконец, необходимость рассматриваемой меры опровергается результатами изучения обстоятельств дела. Хотя источником доходов Гариб действительно были социальные пособия, она уже проживала в районе Тарвевейке. Следовательно,

ее выселение из района не входило в цели Закона о специальных мерах, направленного на изменение состава населения территорий с особым статусом путем фильтрации вновь прибывающих жителей. Нет гарантий того, что новые арендаторы жилого помещения, ранее занимаемого Гариб, или помещения, в которое она хотела переехать, получали бы доходы от трудовой деятельности. Действительно, проживание на соответствующей территории более шести лет исключало применение механизма выдачи разрешений на проживание, но Гариб не соответствовала данному условию. Следовательно, отказ в выдаче разрешения на проживание лицу, которое уже живет в районе, но менее шести лет, не имеет какого-либо смысла с учетом целей Закона о специальных мерах, и обжалованная мера, принимая во внимание все вышеизложенные соображения, не может быть признана необходимой для достижения цели, провозглашенной указанным законом.

2. Отсутствие сопоставления конкурирующих интересов (§§ 18–21)

18. Вмешательство в права, гарантированные Конвенцией, должно быть не только необходимым, но и соразмерным *per se*⁷, то есть должно соблюдаться справедливое равновесие между имеющимися интересами⁸. Соответственно, если применить критерий соразмерности к индивидуальной мере, вмешательство в право заявительницы в настоящем деле не соответствует данному критерию по ряду причин.

19. Самой важной составляющей несоразмерности рассматриваемой меры в настоящем деле является отсутствие какого-либо рассмотрения конкретного положения заявительницы. Хотя власти Нидерландов были изначально согласны с тем, что имело место вмешательство в право заявительницы, они не посчитали необходимым оценить влияние этого вмешательства на ее личную ситуацию. Аналогичный подход виден в аргументации отделения по административным спорам, который в своем решении ограничился замечанием о том, что «Гариб не находится в положении, характеризующемся невозможностью получения жилья, отвечающего ее потребностям, в другом месте общины или провинции».

Заявительница является матерью двоих детей, она воспитывает их одна и зависит от социальных пособий, обеспечивая в одиночку свою семью. Изначально заявительница с детьми занимала однокомнатную квартиру, которая находилась в неудовлетворительном состоянии, затем арендо-

¹ Здесь следует заметить, что анализ, выполненный Амстердамским университетом, подтверждается последними научными данными. См.: *Van Gent and Others*. Op. cit. «Настоящее исследование посвящено изучению социальных и территориальных последствий применения закона в г. Роттердаме в период с 2006 по 2013 год. Этот текст, безусловно, повлек за собой ряд социально-демографических изменений, но условия жизни на территориях с особым статусом, судя по всему, ухудшились, а не улучшились. Наши выводы демонстрируют, что данная политика ограничивает права исключенных групп без очевидного улучшения уровня безопасности и качества жизни... закон способствует ухудшению положения исключенных лиц на рынке жилья... ограниченными оказались свобода передвижения и свобода независимого выбора безработных жителей».

² Закон о специальных мерах был принят в 2006 году первоначально сроком на четыре года (см. § 40 настоящего Постановления).

³ См. §§ 78 и 130 настоящего Постановления. Начиная с 2010 года решения о предоставлении особого статуса «неблагополучным районам», принятые в 2006 году, были продлены еще на четыре года (см. § 41 настоящего Постановления).

⁴ *Ad aeternum* (лат.) – навечно (примеч. переводчика).

⁵ См.: *Uitermark and Others*. Op. cit. P. 66: «Отторжение становится новым правилом. Именно это произошло с законом о г. Роттердаме... Данный факт тем более примечателен, что этот закон был прямо представлен как временная мера, к которой необходимо прибегать лишь в крайнем случае: в документах министерства она упоминается как *ultimum remedium*» (последнее лекарство (примеч. переводчика)).

⁶ См. § 79 настоящего Постановления.

⁷ *Per se* (лат.) – сами по себе, по сути (примеч. переводчика).

⁸ Постановление Европейского Суда по делу «Класс и другие против Германии» (*Klass and Others v. Germany*) от 6 сентября 1978 г., § 59, Series A, № 28.

датель предложил ей снять у него трехкомнатную квартиру, более подходящую для ее потребностей и расположенную всего в 40 метрах от ее однокомнатной квартиры. Более того, она уже начала работы по обустройству новой квартиры, когда было вынесено решение об отказе ей в выдаче разрешения на проживание. В той мере, в которой заявительница уже проживала в соответствующем районе, отказ в выдаче ей разрешения на переезд в доступную квартиру, находившуюся в данном районе, учитывая условия жизни ее семьи и влияние данной меры на ее и без того нестабильное положение, нельзя признать справедливым равновесием между существенными личными интересами, затронутыми в настоящем деле, и коллективными интересами, для защиты которых принималась мера.

20. Наконец, несомненно, существовали меры, имеющие менее ограничительный характер, которые позволяли достигнуть «заявленную» цель рассматриваемого законодательства. Для привлечения домохозяйств с более высоким уровнем доходов можно было выполнить работы по восстановлению и продвижению этих пространств. Повышению качества жизни и уровня безопасности также способствовали бы расширение присутствия полиции и приведение в жизнь социально-политических решений. Также особое значение имеет тот факт, что, насколько мне известно, Нидерланды – единственное государство в Европе, выбравшее подобный подход¹. В то время как многие другие государства (например, Франция, Германия, Швейцария и Бельгия) делают упор на десегрегацию, пытаясь повлиять на состав населения районов города, власти Нидерландов пошли по пути стимулирования расселения обездоленных слоев населения в разных районах путем введения минимальных квот на социальное жилье². В конечном счете, сложно

понять, почему выселение жителей из районов могло быть эффективным средством «дегеттоизации», учитывая, сколь значительное вмешательство в основополагающие права затронутых лиц происходит в результате принятия подобной меры³. В действительности суть настоящего дела, на мой взгляд, заключается в почти признанном властями Нидерландов желании избавиться от наиболее обездоленных слоев населения при помощи такой жилищной политики при одновременном сокращении объема инвестиций в программы позитивной интеграции маргинализированных групп населения, а также в реструктурировании государственных служб и реновации зданий в соответствующих районах⁴.

III. ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО ПРИЗНАКУ СОЦИАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ (§§ 22–39)

22. Вмешательство в право Гариб на свободу выбора местожительства маскирует реальную

al Journal of Urban and Regional Research. 2010. № 10 (1). P. 63–87; *Van Gent and Others*. Disentangling neighborhood problems; Area-based interventions in Western European cities // *Urban Research and Practice*. 2009. № 2 (1). P. 53–67; *Ireland*. Comparing responses to ethnic segregation in urban Europe // *Urban Studies*. 2008. № 45 (7). P. 1333–1358; *Galster*. Should policy makers strive for neighborhood social mix? An analysis of the Western European evidence base // *Housing Studies*. 2007. № 22 (4). P. 523–545.

³ Жилищная политика, благосклонная к лицам, живущим в бедности, должна «обеспечивать выделение достаточных государственных ассигнований на экономически доступное жилье и содействовать реализации политики и программ, позволяющих лицам, живущим в бедности, иметь доступ к экономически доступному жилью. Такие стратегии и программы должны в первоочередном порядке учитывать интересы наиболее обездоленных групп и могут включать программы финансирования жилья, благоустройства трущоб, оформления прав собственности и обустройства неформальных поселений и/или выделения государственных субсидий для оплаты стоимости аренды или кредитования жилищного строительства» (Окончательный проект руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека, § 80). См. также Замечание общего порядка № 4 (1991) Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам о праве на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Международного пакта ООН об экономических, социальных и культурных правах), 1 января 1992 г., § 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»; Замечание общего порядка Комитета ООН по правам человека от 2 ноября 1999 г. № 27 к статье 12 о свободе передвижения (§§ 16 и 17): комитет высказал критику в отношении положений, требующих, чтобы индивидуумы ходатайствовали о разрешении на изменение своего местожительства или обращались к местным властям с целью получения их одобрения планируемой поездки.

⁴ По данному вопросу см. выводы в следующей работе: *Van Gent and Others*. Exclusion as urban policy... P. 5 and 14.

¹ В параграфах 87–92 настоящего Постановления большинство судей привели опыт Дании в качестве примера решения подобных проблем в других государствах – членах Совета Европы, но это совсем иная ситуация. В Дании ограничения, применяющиеся к «безработным жителям», не касаются кандидатов на социальное жилье. Данный подход не имеет ничего общего с ситуацией, с которой столкнулась заявительница в настоящем деле. В действительности в специализированной литературе по данному вопросу подтверждается уникальность законодательства Нидерландов (см.: *Van Gent and Others*. Exclusion as urban policy... P. 5).

² Информацию о различных альтернативных стратегиях регенерации городов, существующих в Европе, см.: *Widmer and Kübler* (eds.). *Regenerating Urban Neighbourhoods in Europe, Eight case Studies in six European Countries* // Aarau Centre for Democracy Studies. *Working Paper*, May 2014. № 3; *Van Ostaaijen*. *Regenerating Urban Neighbourhoods (RUN): an overview for Rotterdam*. P. 179–212; *Uitermark*. *Integration and control: The governing of urban marginality in Western Europe* // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2014. № 38 (4). P. 1418–1436; *Van Ham and Others* (eds.). *Neighborhood Effects Research: New Perspectives*. Dordrecht, Springer, 2012; *Van Gent*. *Housing context and social transformation strategies in neighbourhood regeneration in Western European cities* // *International*

подолеку настоящего дела. За политикой властей Нидерландов скрывается более серьезная проблема дискриминации людей по признаку их социального положения. Настоящее дело в этом отношении имеет фундаментальный характер, предлагая Европейскому Суду возможность сформулировать свою позицию по социальному явлению, масштабы которого неуклонно растут. В то время как мир стал свидетелем беспрецедентного экономического развития, разрывы в уровне благосостояния стали неприемлемыми, и условия жизни уязвимых слоев населения в большей степени, чем когда-либо, представляют собой посягательство на человеческое достоинство. В данном контексте наиболее обездоленные слои населения сталкиваются с латентной дискриминацией, которая относится к числу причин и последствий бедности¹.

23. Дело «Гариб против Нидерландов», к сожалению, является иллюстрацией данной тенденции, поскольку законодательство Нидерландов, бесспорно, порождает дискриминацию по признаку социально-экономического положения жителей (А). Кроме того, данное дело требовало от Европейского Суда рассмотреть проблему завуалированных косвенных и интерсекциональных форм дискриминации (В).

А. ДИСКРИМИНАЦИОННАЯ ОСНОВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НИДЕРЛАНДОВ (§§ 24–30)

24. К сожалению, заявительница в своих выводах не сослалась на нарушение статьи 14 Конвенции. Тем не менее в соответствии с принципом *jura novit curia*² у Европейского Суда была возможность рассмотреть настоящее дело на предмет нарушения запрета на дискриминацию. Кроме того, стороны анализировали некоторые аспекты дела с точки зрения дискриминации, и внутригосударственные суды вынуждены были затронуть данный вопрос³. Рассмотрение вопроса о дискриминации позволило бы Большой Палате Европейского Суда положить начало существенной эволюции в европейской прецедентной практике, прямо отнеся бедность к критериям дискриминации, запрещенной в соответствии со статьей 14 Конвенции (1), и признать факт дискриминационного обращения с заявительницей (2).

1. Бедность как критерий дискриминации (§§ 25–26)

25. Борьба против крайней бедности стала основной задачей в области развития, особенно начиная с 1990-х годов. Экономическое развитие и рост уровня благосостояния населения парадоксальным образом переключили внимание на самых малообеспеченных лиц, которых экономический бум обошел стороной. Значительные разрывы в уровне жизни иногда в рамках одного и того же общества привели к росту понимания проблемы на международном уровне. Особого внимания заслуживает определение уязвимости, данное Организацией Объединенных Наций:

«Уязвимость состоит в отсутствии одной или нескольких гарантий, позволяющих отдельным лицам и семьям брать на себя основные обязанности и пользоваться основными правами. Такая ситуация может оказаться более продолжительной и иметь серьезные и постоянные последствия. Чаще всего она ведет к крайней бедности, при которой затрагиваются сразу несколько аспектов человеческой жизни, которая имеет продолжительный характер и которая серьезно подрывает шансы в обозримом будущем вернуть себе свои права и заново принять на себя обязанности»⁴.

Данное определение особенно полезно тем, что оно раскрывает многоаспектную природу бедности и ее последствия. Бедность несет в себе крайне деструктивный потенциал и ставит под угрозу осуществление многих основных свобод. Именно по этой причине Организация Объединенных Наций рекомендовала государствам-членам разработать и принять основанную на правозащитном подходе стратегию по борьбе с бедностью⁵. Искоренение нищеты обозначено в качестве одной из задач тысячелетия, поставленных в 2000 году⁶. В данном контексте социальная уязвимость представляет собой глобальную проблему для международного права прав человека и является очередным свидетельством взаимозависимости и неделимости прав человека.

26. Помимо личного измерения и драматических последствий, которые она влечет для повседневной жизни и будущего соответствующих лиц, бедность также изменяет самым негативным образом их взаимоотношения с другими лицами и обществом в целом. Риск стигматизации и дискриминации одновременно и усугубляется, и усугубляет положение уязвимых лиц. Вследствие укоренения стереотипов и предрассудков с нега-

¹ Окончательный проект руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека, § 8, с. 5.

² *Jura novit curia* (лат.) – суд знает законы (примеч. переводчика).

³ См. § 95 настоящего Постановления. См. также совместное особое мнение судей Луиса Лопеса Герра и Хелен Келлер, прилагающееся к Постановлению Палаты Европейского Суда по настоящему делу, в части, посвященной «применимым принципам по вопросу дискриминации» (пункт 14).

⁴ Окончательный доклад по вопросу о правах человека и крайней бедности, представленный специальным докладчиком Леандро Деспуй (Leandro Despouy) в 1996 году (E/CN.4/Sub.2/1996/13, с. 63).

⁵ Окончательный проект руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека, § 50.

⁶ Декларация тысячелетия, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 8 сентября 2000 г. (A/RES/55/2).

тивной окраской социально-экономическое положение лиц может поставить под угрозу доступ к некоторым базовым услугам и полноценное включение этих лиц в социальную структуру общества. Соответственно, многочисленные международные документы запрещают дискриминацию по признакам «экономического статуса» и «социального происхождения», например, статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статья 1 Американской конвенции о правах человека, статья 1 Конвенции Международной организации труда относительно дискриминации в области труда и занятий, Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, статья 14 Конвенции, статья 1 Протокола № 12 к Конвенции. Статья 30 Европейской социальной хартии предусматривает, что в целях обеспечения эффективного осуществления права на защиту от бедности и социального отторжения стороны обязуются:

«...принять меры в рамках единого и скоординированного подхода для содействия лицам, живущим в условиях социального отторжения или бедности или же на пороге таких условий, а также их семьям доступа, в частности, к занятости, жилью, профессиональной подготовке, образованию, культуре, а также к социальной и медицинской помощи»¹.

Аналогичный запрет содержится в многочисленных нормативных правовых актах на внутригосударственном уровне, например, в законодательстве Французской Республики, которое относит «особую уязвимость в связи с очевидным или известным экономическим положением» к критериям дискриминации, наказуемой на основании Закона 2016 года². Статья 3 Конституции

Итальянской Республики провозглашает, что все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом независимо от «личного и социального положения». Законодательство Бельгии запрещает дискриминацию по признакам «благосостояния» или «социального происхождения». Впрочем, данное явление не ограничивается одной Европой: свидетельства тому можно найти в Конституциях Южно-Африканской Республики³, Боливии⁴ или Эквадора⁵. Межамериканский суд по правам человека уже имплементировал данные нормы. В Постановлении по делу «Гонзалес Луи против Эквадора» Межамериканский суд по правам человека назвал бедность одним из мотивов дискриминации, которой подверглась заявительница, и признал, что имело место нарушение пункта 1 статьи 1 Американской конвенции о правах человека. Суд действительно ясно объяснил, что «Талия Гонзалес Луи (*Talia Gonzales Llu*) стала жертвой дискриминации как ребенок женского пола, больной ВИЧ и живущий в бедности»⁶. Соответственно, очевидно, что бедность воспринимается судьями Межамериканского суда по правам человека как потенциальный фактор дискриминации, запрещенный Американской конвенцией о правах человека. Принимая во внимание единообразный подход к рассмотрению бедности как запрещенного признака дискриминации, следует напомнить еще раз о необходимости толкования Конвенции не в вакууме⁷, а с учетом соответствующего международного права и консенсуса, который может возникнуть среди Договаривающихся Государств. В Европе всегда было очевидно, что «Европейский Суд никогда не рассматривал положения Конвенции как единственную отправную точку при толковании прав и свобод, закрепленных в Конвенции»⁸. Таким образом, важно понимать тот факт, что социальная уязвимость относится к признакам дискриминации, запрещенной статьей 14 Конвенции⁹.

¹ См. также Директиву Совета Европейского союза от 29 июня 2000 г. № 2000/43/ЕС, имплементирующую принцип равного обращения с людьми, независимо от их расового или этнического происхождения, и Директиву Совета Европейского союза от 13 декабря 2004 г. № 2004/113/ЕС, имплементирующую принцип равенства между мужчинами и женщинами в отношении доступа к товарам и услугам, которые запрещают дискриминацию при предоставлении доступа к жилищу. В отношении права Европейского союза в данной области см.: *Lilla Farkas*. The meaning of racial or ethnic origin in EU law: between stereotypes and identities, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, 2017, с интересным анализом настоящего дела; *Julie Ringelheim and Nicolas Bernard*. La discrimination dans le logement, Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination; доклад о Директивах 2000/43/ЕС и 2000/78/ЕС о мерах по борьбе с дискриминацией; Report on measures to combat discrimination directives 2000/43/ЕС and 2000/78/ЕС, Country report, Netherlands, by Rikki Holtmaat.

² Закон от 24 июня 2016 г. № 2016-832, направленный на борьбу с дискриминацией по признаку социальной уязвимости, «Официальный вестник Французской Республики» (JORF) от 25 июня 2016 г. № 0147.

³ См. там же, пункт 3 статьи 9.

⁴ См. там же, статья 14.

⁵ См. там же, статья 11.

⁶ Постановление Межамериканского суда по правам человека по делу «Гонзалес Луи и другие против Эквадора» (*Gonzales Llu et al. v. Ecuador*) от 1 сентября 2015 г. (предварительные возражения, существо дела, возмещение ущерба и судебные расходы), Series C, № 298, § 291.

⁷ Постановление Европейского Суда по делу «Лоизиду против Турции» (*Loizidou v. Turkey*) (существо жалобы) от 18 декабря 1996 г., § 43, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI.

⁸ Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Демир и Байкара против Турции» (*Demir and Baykara v. Turkey*), жалоба № 34503/97, § 67, *ECHR* 2008.

⁹ По вопросу уязвимости лиц, живущих в бедности, в свете Конвенции см.: *Lavrysen*. Strengthening the protection of Human Rights of Persons Living in Poverty under the *ECHR* // *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2015. № 33 (3). P. 293-325.

2. Дискриминация заявительницы по признаку социально-экономического положения (§§ 27–30)

27. Взаимосвязь между жилищной политикой и риском дискриминации по признаку уязвимости, который может возникнуть вследствие реализации данной политики, не вызывает сомнений. В замечаниях по статье 30 Европейской социальной хартии Европейский комитет по социальным правам подчеркнул, что «меры, принятые в данном направлении, должны способствовать доступу к основным социальным правам, в частности, таким, как право на труд, жилье, образование, профессиональную подготовку, культурное развитие, социальную и медицинскую помощь, а также устранять факторы, которые препятствуют осуществлению данных прав»¹. Окончательный проект руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека², подготовленный Организацией Объединенных Наций, которая издает нормы «мягкого» права (*soft law*)³, непосредственно затрагивает этот вопрос. Данные принципы призывают к имплементации права на достаточное жилье и безопасность проживания в нем с учетом того, что:

«...Дискриминация в области доступа к жилью, отсутствие экономически доступного жилья и спекуляция жильем и землей наряду с нарушениями со стороны частных субъектов, в том числе землевладельцев, агентов по сделкам с недвижимостью и финансовых компаний, способствуют росту уязвимости лиц, живущих в бедности, и дополнительно подталкивают их к нищете и бездомности...»⁴.

Соответственно, государствам предлагается «уделять первоочередное внимание лицам и общинам, живущим в бедности, при выделении жилья и земли, особенно в районах, где есть возможности доступа к занятости и услугам»⁵.

28. Ряд международных органов и организаций высказывали озабоченность относительно жилищной политики, осуществляемой властями Нидерландов. Большинство судей просто проигнорировали неоднократно высказывавшиеся и совпадающие позиции Комитета ООН по правам человека, Европейского комитета по социальным правам, Европейской комиссии по борьбе с расизмом

и нетерпимостью и Комиссара по правам человека Совета Европы по вопросам, затронутым в настоящем деле. Это еще один методологический подход большинства судей, который я с трудом понимаю. Особенно трудно понять, почему была проигнорирована весьма похвальная работа Европейского комитета по социальным правам, который является компетентным органом по вопросам права на жилье и дискриминации в области доступа к жилью⁶.

Уже в 2007 году в своем Третьем докладе по ситуации в Нидерландах Европейская комиссия по борьбе с расизмом (далее – ЕКРН) и нетерпимостью изложила свою позицию следующим образом:

«...ЕКРН настоятельно рекомендует властям Нидерландов обеспечить контроль за влиянием мер, принятых в данных областях, а также за соответствием данных мер запрету на прямую или косвенную дискриминацию по признакам, перечисленным в мандате ЕКРН. ЕКРН рекомендует прекратить практику, противоречащую данному запрету... ЕКРН рекомендует властям Нидерландов в их попытках бороться с фактической сегрегацией отдавать приоритет мерам, направленным на улучшение социально-экономических условий в неблагополучных районах»⁷.

В докладе 2009 года о его визите в Нидерланды Комиссар по правам человека Совета Европы обратил внимание на потенциальную дискриминацию, которой данное законодательство подвергает лиц, живущих в бедности, а также безработных лиц, и призывал к пересмотру этого законодательства⁸.

В 2011 году Европейский комитет по социальным правам (далее – ЕКСП) в своих выводах по докладу, представленному властями Нидерландов, выразил озабоченность по поводу дискриминационного потенциала законодательства Нидерландов, рассматриваемого в настоящем деле, в той части, в которой оно ставит выдачу разрешений на проживание в зависимость от соблюдения требований

¹ Замечания по вопросам толкования статьи 30, см. Выводы 2003, Франция, с. 227.

² Текст Окончательного проекта руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека на русском языке см.: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-HRC-21-39_ru.pdf (примеч. переводчика).

³ См. анализ юридической силы данного типа нормативных актов в моем отдельном мнении по упоминавшемуся выше делу «Муршич против Хорватии».

⁴ Окончательный проект руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека, § 79.

⁵ *Ibidem*, § 80.

⁶ Никогда ранее Европейскому Суду не предоставлялась возможность рассмотреть дело, влекущее столь серьезные последствия для права на жилье обездоленных лиц и для политической географии европейских городов. По вопросу защиты права на жилье в международном и европейском праве см. «Информационный бюллетень Управления Верховного комиссара ООН по правам человека» № 21 (Ред. 1) «Права на адекватное жилье», а также: *Kenna and Uhry. Lent déploiement d'une chrysalide: Le droit européen au logement*, 2016.

⁷ ECRI (2008)3, Третий доклад по Нидерландам, принятый 29 июня 2007 г., §§ 72–75. См. также CRI (2013)39, Четвертый доклад по Нидерландам, принятый 23 июня 2013 г., §§ 87–91, в которых выражается конкретная озабоченность по поводу дискриминации в области доступа к жилью временных работников из Польши и других восточно-европейских государств.

⁸ Доклад, подготовленный по результатам визита в Нидерланды Комиссаром по правам человека Совета Европы Томасом Хаммарбергом (*Thomas Hammarberg*), 21–25 сентября 2008 г., CommDH(2009)2, § 158.

к доходам¹. ЕКСП напомнил, что общий интерес, состоящий в улучшении качества жилья в некоторых районах, следует сопоставить с конкретным интересом уязвимых лиц². ЕКСП адресовал следующее предписание властям Нидерландов:

«Комитет требует, чтобы в следующем докладе власти Нидерландов объяснили, каким образом устанавливается равновесие между общим интересом, состоящим в улучшении качества жилья в некоторых районах, и конкретными интересами уязвимых групп. В случае, если в следующем докладе не будут представлены доказательства того, что введение требований к уровню доходов не имело дискриминационного эффекта для малообеспеченных лиц и семей, будут отсутствовать какие-либо признаки того, что ситуация в Нидерландах соответствует пункту 1 статьи 31 в части предоставления реального доступа к жилью, отвечающему должным требованиям».

Данное предписание осталось без ответа³.

На уровне Организации Объединенных Наций Комитет по правам человека также выразил озабоченность по поводу сложившейся ситуации в своих замечаниях к периодическому докладу властей Нидерландов, представленному в 2009 году, ясно указав следующее:

«...Комитет обеспокоен тем, что распределение жилья в некоторых регионах в зависимости от дополнительных средств на основании Закона

¹ Выводы 2011 года, Нидерланды, пункт 1 статьи 31, 2011/def/NLD/31/1/FR.

² Слова ЕКСП были крайне четкими и значительными: «Комитет повторяет, что в соответствии со статьей Е Хартии государства-члены должны обеспечивать осуществление права на жилье без дискриминации. Статья Е запрещает дискриминацию и, соответственно, устанавливает обязанность обеспечивать, чтобы в отсутствие объективного и разумного обоснования любое лицо или группа лиц с определенными характеристиками могли пользоваться правами, гарантированными в Хартии. Кроме того, статья Е запрещает не только прямую, но и все формы косвенной дискриминации. Дискриминация также может являться следствием отсутствия надлежащего и эффективного учета всех существенных различий либо отсутствия надлежащих мер, обеспечивающих реальный доступ каждого к общедоступным правам и коллективным преимуществам («Международная ассоциация «Аутизм-Европа» против Франции» (International Association Autism-Europe (Autisme) v. France), жалоба № 13/2002, Решение по существу от 4 ноября 2003 г., § 52, и «Центр по жилищным правам и выселениям (COHRE) против Италии» (Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy), жалоба № 58/2009, Решение по существу от 25 июня 2010 г., § 35). Что касается права на жилье, ЕКСП признал, что должно обеспечиваться равное обращение по отношению к различным группам уязвимых лиц, в частности, к малообеспеченным лицам, безработным, семьям с одним родителем, несовершеннолетним, инвалидам, лицам, страдающим психическим расстройством, лицам перемещенным внутри страны из-за войны или природного бедствия, и т.д. (выводы 2003 года, Франция)».

³ Выводы ЕКСП 2015 года по пунктам 1–3 статьи 31, касающиеся доклада, представленного властями Нидерландов, не содержат информации по данному вопросу. Очевидно, что власти Нидерландов в своем докладе обошли этот вопрос стороной.

«О специальных мерах в отношении городских агломераций» 2006 года, а равно политика расселения малообеспеченных лиц и семей в окраинных и центральных общинах могут привести к нарушению пункта 1 статьи 12 и статьи 26 Пакта (статья 2, пункт 1 статьи 12, статьи 17 и 26)»⁴.

Как и ЕКСП, Комитет ООН по правам человека признал, что «государство-участник должно обеспечить, чтобы регулирование доступа к жилью не влекло дискриминации по отношению к малообеспеченным семьям и уважало право на свободу выбора местожительства»⁵.

29. Закон о специальных мерах начиная с 2006 года действительно предусматривает различное обращение в зависимости от источника доходов. Согласно статье 5 названного закона министр может предоставить особый статус определенным территориям и возложить на лиц, обращающихся за жильем на этих территориях, обязанность выполнять определенные условия. Статья 8 Закона о специальных мерах (см. § 21 настоящего Постановления) содержит требование о получении доходов от одного из следующих источников:

«(а) доходы от деятельности, осуществляемой на основании трудового договора;

(b) доходы от самостоятельной трудовой деятельности или в результате занятия свободными профессиями;

(c) пособия по досрочному выходу на пенсию;

(d) пенсию по старости в значении Общего закона «О гарантиях для пожилых лиц» (*Algemene Ouderdomswet*);

(e) пенсию по старости или пособие по потере кормильца в значении Закона 1964 года «О налогообложении заработной платы» (*Wet op de loonbelasting 1964*) или

(f) стипендию в значении Закона 2000 года «О денежных выплатах учащимся»».

Данное различие в обращении в зависимости от источника доходов в действительности не имеет объективного обоснования и основывается на скрытой стигматизации наиболее обездоленных групп населения, которые зачастую живут на социальные пособия. Как сказано выше, чтобы убедиться в этом, достаточно изучить формулировки, использованные государственными органами. В пояснительном меморандуме к законопроекту говорилось, что:

«...возникновение территорий с высокой концентрацией «обездоленных в социально-экономическом плане слоев населения», наблюдаемое в неблагополучных районах города, выражаясь в безработице, бедности и социальной эксклюзии, значительно снижало качество жизни. Некоторое количество людей, у которых имелись средства для переезда в другое место, уезжали, что лишь

⁴ Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека, 25 августа 2009 г., ССР/С/НЛД/СО/4, § 18.

⁵ *Ibidem*.

усугубляло процесс обнищания населения на таких территориях. Это явление в совокупности с отказом от соблюдения сложившихся правил поведения, притоком нелегальных иммигрантов и преступностью составляло корень проблем, от которых страдал г. Роттердам» (см. § 26 настоящего Постановления).

Окружной суд в решении об отказе в удовлетворении жалобы заявительницы, вынесенном 4 мая 2008 г., указал, что «для этих неблагополучных районов характерна концентрация лиц, нуждающихся в поддержке, и высокий уровень недовольства, вызываемого у жителей несоблюдением принятых правил поведения, создаваемыми неудобствами и преступностью» (см. § 16 настоящего Постановления). По мнению законодателя и судей Нидерландов, бедность и социальные беспорядки тесно взаимосвязаны. Данный подход становится очевидной в свете упоминавшегося выше закона (пункт 8 настоящего особого мнения), вступившего в силу в 2017 году, который расширил круг лиц, которые могут быть выселены за пределы территорий с особым статусом, на лиц, в отношении которых имеется информация о том, что они уже значатся на учете в органах полиции или в судах либо они подозреваются в усугублении ситуации с уровнем нарушений общественного порядка и преступности. Подобное предложение полностью противоречит принципу презумпции невиновности и демонстрирует опасную стигматизацию, к которой причастны государственные органы¹. Достаточно простых подозрений, что лицо может совершить правонарушение (и никто не знает, какие условия принимаются во внимание при оценке данной вероятности) или принадлежит

к определенной группе уязвимых лиц (не имеющих доходов от трудовой деятельности), чтобы стать жертвой существенного вмешательства в право на свободу выбора местожительства. Основанием для различного обращения при этом служит не прагматичный подход, в соответствии с которым необходимо было бы иметь достаточный уровень доходов, чтобы платить арендную плату за жилье, а изначальное приравнивание получателей социальных пособий к нарушителям порядка, которые должны быть выселены за пределы регенерируемых территорий.

30. В действительности заявительница исполнила роль козла отпущения от общества, несмотря на ее особо уязвимое положение. Закон фактически затрагивает конкретную неблагополучную группу населения, в отношении которой предусматривается неблагоприятное обращение по сравнению с обращением с большинством. Уязвимые группы населения, оказавшиеся в данном положении, сталкиваются с двойным наказанием: помимо трудностей, связанных с бедностью, они подвергаются постоянной социальной стигматизации. Систематически используемая законом связь между нарушениями общественного порядка и иными формами асоциального поведения, с одной стороны, и бедностью, с другой, бессмысленна и не подтверждается какими-либо статистическими данными. Подобный подход способствует укоренению стереотипов, влекущих драматичные последствия для данных групп населения, в то время как они, наоборот, нуждаются в особой помощи, чтобы выбраться из нищеты. Соответственно, законодательство, которое институционализирует подобные стереотипы и порождает значительные негативные последствия для людей, не может быть признано объективно обоснованным с точки зрения Конвенции. По-моему, настоящее дело по этой причине заслуживало рассмотрения в свете статьи 14 Конвенции, чтобы можно было установить и осудить дискриминацию, которой подверглась Гариб вследствие ее личной незащищенности.

В. МНОГООБРАЗИЕ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ (§§ 31–39)

31. Дело «Гариб против Нидерландов» также предоставляло Большой Палате Европейского Суда возможность обратить внимание на многообразие возможных форм дискриминации, помимо прямой дискриминации, непосредственно запрещенной статьей 14 Конвенции. Эти коварные виды дискриминации тем более опасны, что их сложнее отследить, и при этом они причиняют значительный вред тем, кто страдает от них. В настоящем деле заявительница действительно подверглась косвенной дискриминации (1), к тому жеотягченной интерсекциональностью (2).

¹ Как отмечали Ван Гент и другие (см.: *Van Gent and Others. Exclusion as urban policy...* P.14), «Закон был расширен в 2016 году с целью не только содействовать улучшению условий жизни, но и укреплять общественную безопасность более конкретным образом. Отныне в закон включены положения, позволяющие изолировать жителей на основании их преступного прошлого или асоциального поведения и подозрений в причастности к экстремистской деятельности и радикалистским движениям. Указанные изменения являются очередным шагом в сторону профилирования и эксклюзии». См. о территориальной стигматизации в целом и стигматизирующем эффекте политики в области развития городов, в частности, политики джентрификации городов: *Wacquant and Others. Territorial stigmatization in action // Environment and Planning. A 2014. № 46. P. 1270–1280; Sakizlioglu and Uitermark. The symbolic politics of gentrification: the restructuring of stigmatized neighborhoods in Amsterdam and Istanbul // Environment and Planning. A 2014. № 46. P. 1369–1385; Van Duin and Others. Marginality and stigmatization: identifying with the neighbourhood in Rotterdam // Annual RC21 Conference 2011; Musterd. Residents' views on social mix: Social mix, social networks and stigmatisation in post-war housing estates in Europe // Urban Studies. 2008. № 45 (4). P. 897–915; Van der Laan Bouma-Doff. Confined Contact. Residential segregation and ethnic bridges in the Netherlands // Urban Studies. 2007. № 44 (5/6). P. 997–1017; Dean and Hastings. Challenging Images: Housing Estates, Stigma and Regeneration. Bristol, Policy Press, 2000).*

1. Косвенная дискриминация, жертвой которой стала заявительница (§§ 32–33)

32. Жилищное законодательство Нидерландов не просто предусматривает прямую дискриминацию, явным образом исключив возможность проживания уязвимых групп населения в определенных районах. Его применение государственными органами *de facto* влечет для затронутых им людей особо тяжкие последствия, которые не возникают для других групп населения, вследствие чего они подвергаются менее благоприятному обращению, чем остальные подданные Нидерландов. Данная ситуация является воплощением в жизнь понятия «косвенная дискриминация», которое впрочем знакомо Европейскому Суду: в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «D.H. и другие против Чешской Республики» указано, что «политика или мера общего характера могут быть признаны дискриминационными, если они влекут несоразмерно неблагоприятные последствия для какой-либо группы населения, даже если они не были направлены конкретно против этой группы»¹. Следовательно, такая косвенная дискриминация является следствием фактического положения дел, сложившегося в результате применения правовой нормы, не направленной непосредственно против определенной группы. Чем косвенная дискриминация неочевидней, тем более она пагубна. Иногда косвенная дискриминация даже не входит в намерения законодателя. Вместе с тем в Постановлении по делу «Хью Джордан против Соединенного Королевства»² Европейский Суд признал, что намерение осуществить дискриминацию не является обязательным для квалификации косвенной дискриминации. В случае поступления жалобы на дискриминацию власти государства-ответчика обязаны доказать, что соответствующие правовые положения не порождают несоразмерных тяжелых последствий для какой-либо отдельной группы населения³. ЕКСП также предостерегал против подобной практики, напоминая, что:

«...статья 6 запрещает не только прямую дискриминацию, но и все формы косвенной дискриминации, которые могут возникнуть вследствие либо ненадлежащего обращения в некоторых ситуациях, либо неравного доступа к различным коллек-

тивным преимуществам для лиц, оказавшихся в этих ситуациях, и для остальных граждан»⁴.

33. Соответственно, в настоящем деле судьи, особое мнение которых прилагается к Постановлению Палаты Европейского Суда по настоящему делу, уже сформулировали следующее замечание относительно ограничения, основанного на уровне доходов:

«Данное ограничение не только ведет к стигматизации лиц, живущих в бедности, но и косвенно влечет за собой дискриминацию по признаку расы и пола, поскольку лицами, в наибольшей степени затронутыми безработицей, являются иммигранты и матери-одиночки»⁵.

Исследования действительно демонстрируют, что женщины, и *a fortiori*⁶ матери-одиночки, в большей степени подвержены риску бедности, нежели мужчины⁷. Аналогичным образом имеющаяся статистика – а Европейский Суд ранее отмечал, что статистические данные являются приемлемым доказательством по делам о дискриминации⁸, – указывают, что среди лиц, сталкивающихся с бедностью и социальной эксклюзией в Нидерландах, непропорционально много мигрантов⁹. Соответственно,

⁴ Сборник прецедентной практики Европейского комитета по социальным правам, 1 сентября 2008 г.

⁵ Совместное особое мнение судей Луиса Лопеса Герра и Хелен Келлер к Постановлению Палаты Европейского Суда по настоящему делу, § 18.

⁶ *A fortiori* (лат.) – с большим основанием, с большей убедительной силой, тем более (*примеч. переводчика*).

⁷ *Lancker*. Effects of poverty on the living and working conditions of women and their children, in Main causes of female poverty, compilation of in-depth analyses. Brussels, European Parliament, 2015. P. 8–13.

⁸ См. упоминавшееся ранее Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «D.H. и другие против Чешской Республики», § 180.

⁹ В параграфе 74 настоящего Постановления см. отрывок из замечательного доклада Амстердамского университета, цитату из которого я ранее приводил: «По сравнению с членами контрольной группы лица, которым потенциально будет отказано в разрешении на проживание, чаще всего являются молодыми одиночками мужчинами. Чаще, чем в контрольной группе, это иностранцы-неевропейцы, и еще чаще – иммигранты из других европейских стран. В период с 2004 по 2013 год наблюдалась тенденция сильного увеличения доли иммигрантов европейского происхождения в данной группе. Речь идет главным образом о выходцах из таких стран Восточной Европы, как Польша, Болгария и Чешская Республика». См. также: *Van Gent and Others*. Exclusion as urban policy... «В то время как критерии эксклюзии жителей представляются ясными и понятными, наш анализ демонстрирует, что мера направлена на большое количество представителей населения. Под прицелом оказывается изменчивая и разнообразная группа жителей с низким уровнем доходов, при этом косвенно предполагается, что данные лица являются обузой. Посягая на права представителей данной группы населения, власти Нидерландов расширяют объем своих дискреционных полномочий и увеличивают возможность для их осуществления в форме блокады и эксклюзии. Закон является детищем политики правых сил, которые выступают за тактику армстринга и обещают сделать “то, что надо сделать”, и вернуть

¹ Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «D.H. и другие против Чешской Республики» (*D.H. and Others v. Czech Republic*), жалоба № 57325/00, § 175, *ECHR* 2007-IV. См. также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Оршуш и другие против Хорватии» (*Oršuš and Others v. Croatia*), жалоба № 15766/03, § 150, *ECHR* 2010.

² Постановление Европейского Суда по делу «Хью Джордан против Соединенного Королевства» (*Hugh Jordan v. United Kingdom*) от 4 мая 2001 г., жалоба № 24746/94, § 154.

³ Постановление Европейского Суда по делу «Тимишев против Российской Федерации» (*Timishev v. Russia*) от 13 декабря 2005 г., жалобы №№ 55762/00 и 55974/00, § 57, *ECHR* 2005-XII (см.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 7 (*примеч. редактора*)).

в рамках группы, против которой направлено законодательство и которая уже страдает от прямой дискриминации, порождаемой данным законодательством, рассматриваемая мера в большей степени воздействует на женщин и мигрантов из неевропейских государств. Просто невозможно понять, почему уязвимая группа лиц является объектом прямой дискриминации таких масштабов, и почему в рамках этой группы некоторые лица подвергаются дополнительно *de facto* дискриминации или косвенной дискриминации по признаку пола или этнической принадлежности. Такое положение дел существенно повышает уязвимость заявительницы Гариб, которая помимо первоначальных последствий примененной в отношении нее меры претерпевает последствия «рикошетом». Всё это лишь еще более проявляет недостаточность аргументации, использованной властями государства-ответчика для того, чтобы сделать приемлемым различие в обращении, к которому они прибегли в настоящем деле.

2. Признание интерсекциональных форм дискриминации (§§ 34–39)

34. Однако существенным вкладом, который могло внести дело Гариб в плане дискриминации, и от которого Европейский Суд – и в Палате, и в Большой Палате, к сожалению, отказался – было выявление на основе обстоятельств дела особой формы дискриминации, которую следует включить в юридический арсенал европейского права прав человека. Понятие *интерсекциональной дискриминации* является реальностью, которая до сих пор почти не учитывалась европейской

контроль над городом...». По вопросу мотивирования политики развития городов, включающей дискриминацию этнических меньшинств, которая проходит под слоганом: «Цвет – не проблема, но проблема приобрела цвет», а также возросших рисков в связи с осуществлением данной политики см.: *Ouwehand and Doff/ Op. cit.* P. 112, 129, 138 и 139: «Хотя в окончательной редакции положения законодательства не дискриминируют по признаку этнической принадлежности, прибегая скорее к альтернативным критериям экономического порядка, нельзя отрицать, что данная политика была придумана для того, чтобы сдержать предсказанный рост численности этнических меньшинств в некоторых городских районах, и что она должна была затронуть в первую очередь домохозяйства, относящиеся к этим меньшинствам. Кроме того, муниципальные органы власти приравнивали рост количества домохозяйств, относящихся к этническим меньшинствам, к увеличению числа материальных и социальных проблем. Хотя у большинства представителей этнических меньшинств нет уголовного прошлого, и они не демонстрируют асоциального поведения, они считаются источником проблем. Политические деятели и исполнители на местах склонны к систематическому восприятию этнических меньшинств как проблемы, аналогичные стереотипы сопровождают рост количества трудовых мигрантов из других европейских государств, таких как Польша, Болгария и Румыния. Данные замечания подтверждают вывод о том, что эта политика основывается не на методичной и точной аргументации, а на чисто политических популистских позициях».

системой, хотя в международном праве оно получает всё большее признание. Таким образом, если есть желание получить полное и всеобъемлющее понимание ситуаций, в которых имеет место дискриминация, и обеспечить тем самым эффективность гарантированных Конвенцией прав, отныне необходимо учитывать данное явление.

35. Понятие «интерсекциональная дискриминация» впервые появилось в контексте феминистских идей в Соединенных Штатах Америки, выйдя из-под пера Кимберли Креншоу (*Kimberle Crenshaw*), которая рассматривала специфическую ситуацию чернокожих женщин, подвергающихся дискриминации одновременно по признакам пола и этнической принадлежности. В своих работах автор пыталась разработать концепцию, позволяющую выявить «точки пересечения» между различными формами дискриминации, которой представительницы данной подгруппы подвергаются совокупно в связи с их полом и цветом кожи. Она объясняла, в частности, что «ввиду своей интерсекциональной идентичности как женщин и лиц небелого цвета кожи чернокожие женщины обычно могут лишь констатировать маргинализацию их интересов и опыта в риторике, целью которой является реагирование на первое или второе из этих параметров (либо пол, либо раса)»¹. Таким образом, понятие интерсекциональности позволяет комплексно воспринимать ситуации, которые ранее рассматривались с точки зрения одного параметра. Помимо агрегирования факторов дискриминации, данный инструмент позволяет принимать во внимание последствия пересечения осуществляемых дискриминаций. В целом речь идет о признании *композитного* характера источников дискриминации и *синергии* их последствий. Соответственно, интерсекциональная дискриминация отличается от множества других форм дискриминации такими признаками, как взаимосвязанность и одновременное воздействие². В ходе подготовки к Всемирной

¹ *Crenshaw. Cartographie des marges: intersectionnalité, politique de l'identité et violences contre les femmes de couleur // Cahier du genre. 2005/2. № 39. P. 54* (оригинальный текст на английском языке см.: *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color // Stanford Law Review. Vol. 43. № 6 (June 1991). P. 1244*), и первопродходческий текст: *Crenshaw. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics // University of Chicago Legal Forum, 1989, 139*; а также и недавний обзор литературы: *Goldblatt. Intersectionality in international anti-discrimination law: addressing poverty in its complexit. 2015. 21(1) // Australian Journal of Human Rights*) 47.

² Неправительственная организация «АТД Четвертый Мир» (*ATD Quart Monde*) обобщила данный доклад следующим образом: «множественная дискриминация и интерсекциональная дискриминация могут выражаться двумя способами. Прежде всего различные признаки дискриминации могут встречаться вместе: женщина-мигрант может подвергнуться дискриминации на работе вследствие ее происхождения и потому, что она женщина. Кроме того, различные признаки

конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Радхика Кумарасвами (*Radhika Coomaraswamy*), которая в то время занимала должность специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, представила на рассмотрение Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций доклад, в котором она предложила рабочее определение данного понятия:

«Идея “интерсекциональности” стремится охватить и структурные, и динамические последствия взаимодействия между двумя или более формами дискриминации или системами подчинения. В этой идее акцентируется внимание на том, как расизм, патриархат, экономические проблемы и другие дискриминационные системы способствуют созданию наслоения неравенства, которое структурирует позиции, относящиеся к женщинам и мужчинам, расам и другим группам...»¹.

36. Этот аналитический инструмент крайне эффективен, позволяя комплексно рассматривать многоаспектные дискриминации и оценивая реальные последствия для жертв таких дискриминаций, и он постепенно занял свое место в области международного права прав человека. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин в своей Общей рекомендации № 28, например, отметил следующее:

«Ключевое значение для уяснения объема общих обязательств государств-участников, содержащихся в статье 2, имеет базовая концепция взаимозависимости или взаимосвязи. Дискриминация в отношении женщин по признаку пола и гендерной принадлежности неразрывно связана с такими факторами, оказывающими влияние на женщин, как раса, этническая принадлежность, религия или убеждения, состояние здоровья, социальный статус, возраст, класс, каста, сексуальная ориентация и гендерная идентичность. Дискриминация по признаку пола или гендерной принадлежности может сказываться на женщинах, принадлежащих к таким группам, в разной степени и совершенно иначе, нежели на мужчинах. Государства-участники должны юридически признавать такие взаимопересекающиеся формы дискриминации и их совокупные негативные последствия для затрагиваемых женщин и запрещать их»².

могут взаимодействовать между собой: так, девушка может подвергнуться дискриминации на работе, поскольку она может забеременеть. Интерсекциональная дискриминация имеет место тогда, когда два или более критериев взаимодействуют настолько, что они образуют неразрывную связь (*Discrimination et pauvreté – Livre blanc: analyse, testings et recommandations*, October 2013. P. 13).

¹ Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, «Обзор докладов, исследований и других документов для подготовительного комитета и всемирной конференции» («Review of reports, studies and other documentation for the preparatory committee and the world conference»), A/CONF.189/PC.3/5, 21 июля 2001 г., § 23.

² Общая рекомендация Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин № 28, касающаяся основных обязанностей государств-участников в соответствии

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам в Замечании общего порядка № 20 подчеркнул следующее:

«Некоторые лица или группы лиц сталкиваются с дискриминацией на основании более одного из запрещенных признаков, например, женщины, принадлежащие к какому-либо этническому или религиозному меньшинству. Такая кумулятивная дискриминация оказывает уникальное и особое воздействие на индивидов и заслуживает особого внимания и принятия средств по исправлению положения»³.

37. Данная концепция не только получила признание на теоретическом уровне, но и была имплементирована на практике в различных делах. Например, по делу «Алине да Силва Пиментель Тейшейра против Бразилии» Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин постановил:

«Силва Пиментель Тейшейра стала жертвой множественной дискриминации вследствие своего африканского происхождения и социально-экономического положения. В этой связи комитет напоминает свои выводы в отношении Бразилии, сделанные 15 августа 2007 г., в соответствии с которыми он установил *de facto* дискриминацию в отношении женщин, в частности, женщин, относящихся к наиболее уязвимым группам общества, например, женщин африканского происхождения. Комитет также констатировал, что данная дискриминация усугублялась региональными, социальными и экономическими различиями»⁴.

Концепция интерсекциональной дискриминации не является чуждой и для Европейского Суда, который коснулся этого понятия в своем Постановлении по делу «B.S. против Испании»:

«...в решениях, принятых внутригосударственными судами по настоящему делу, не была принята во внимание особая уязвимость заявительницы, вытекающая из ее положения женщины африканского происхождения, занимающей проституцией. Соответственно, государственные органы не исполнили свою обязанность, возложенную на

со статьей 2 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 24-я сессия, 2010, CEDAW/C/GC/28, § 18.

³ Замечание общего порядка Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам № 20, «Недискриминация экономических, социальных и культурных прав» (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), 2 июля 2009 г., E/C.12/GC/20, § 17. Хотя, по-видимому, Комитет понимает одно и то же под множественной и интерсекциональной дискриминацией, далее в этом Замечании общего порядка (§ 27) он говорит о «межсекторальной дискриминации» как «сочетании двух запрещенных оснований для дискриминации, когда, например, в доступе к какой-либо социальной службе отказывается по признаку пола или инвалидности», и данное определение имеет отношение к, собственно говоря, интерсекциональной дискриминации.

⁴ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, см. дело «Алине да Силва Пиментель Тейшейра против Бразилии» (*Aline da Silva Pimentel Teixeira v. Brazil*), Ком. № 17/2008, 27 сентября 2011 г., § 7.7.

них статьей 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 3 Конвенции, по принятию всех возможных мер для установления того, могло ли дискриминационное отношение сыграть какую-либо роль в рассматриваемых событиях или не могло»¹.

38. Однако Межамериканский суд по правам человека, кажется, продвинулся дальше в этом вопросе. Он затронул данную концепцию в Постановлении по делу «Артавия Мурийо и другие против Коста-Рики», в котором он указал, что «вмешательство произвело дифференцированное воздействие на жертв в связи с их инвалидностью, гендерными стереотипами и в случае некоторых жертв их финансовым положением»². По прошествии нескольких лет данное понятие было прямо закреплено Межамериканским судом по правам человека в постановлении по делу «Гонзалес Луй против Эквадора». По поводу ситуации заявительницы, страдающей ВИЧ-инфекцией девушки из неблагополучных кругов, которой было отказано в доступе к образованию, и по поводу ситуации ее семьи Межамериканский суд отметил следующее:

«...в случае Талии отмечено пересечение множества факторов уязвимости и дискриминации, имеющих отношение к ее положению несовершеннолетней, лица женского пола, лица, живущего в бедности, и лица, живущего с ВИЧ-инфекцией. Дискриминация, которой подверглась Талия, не являлась только следствием множества факторов, но и вытекала из особой формы дискриминации, которая была результатом пересечения этих факторов, иными словами, если бы одного из факторов не было, дискриминация носила бы другой характер».

Для большей ясности Межамериканский суд по правам человека развил свою мысль следующим образом:

«...прежде всего по причине бедности она имела доступ к медицинской помощи не лучшего качества, прибегнув к которой она заразилась ВИЧ-инфекцией. Бедность стала причиной трудностей, с которыми она столкнулась, чтобы присоединиться к системе образования и вести достойную жизнь. Впоследствии из-за того, что Талия была ребенком, больным ВИЧ-инфекцией, препятствия, которые ей пришлось преодолеть, чтобы быть зачисленной в школу, оказали негативное влияние на ее общее развитие, что, в свою очередь, привело к разным последствиям, учитывая роль, которую играет образование при преодолении гендерных стереотипов. Будучи ребенком, больным ВИЧ-инфекцией, она нуждалась в дополнительной помощи государства, чтоб осуществить свои жизненные планы. Повзрослев, Талия описала проблемы, которые стоят перед ней

в плане будущего материнства и ее взаимоотношений с половым партнером, и, по ее словам, она не получала надлежащей психологической поддержки. Проще говоря, случай Талии демонстрирует, что стигматизация по признаку ВИЧ-статуса не затрагивает всех и каждого одинаковым образом и что последствия гораздо тяжелее для лиц, относящихся к уязвимым группам населения»³.

Пересечения различных факторов дискриминации в данном деле являются очевидными и позволяют лучше понять эффекты их синергии.

39. В наши дни в сложных случаях дискриминации необходимо учитывать как раз дополнительные пагубные последствия, производимые совокупностью факторов дискриминации. Не всегда достаточно собрать вместе различные факторы дискриминации, особенно когда пересечение дискриминаций усугубляет их последствия. Подобная синергия необязательно ведет к аккумуляции унитарных дискриминаций и может перерасти в новую форму многогранной дискриминации. Учитывая важность данного явления и его последствий с точки зрения эффективности гарантированных прав и принимая во внимание консенсус, который сложился в настоящее время на международном уровне, Европейский Суд должен включить данный подход в призму, через которую он рассматривает жалобы на нарушение статьи 14 Конвенции.

Увы, дело Гариб было идеальным поводом для подобного анализа. Действительно, как я уже упоминал ранее, заявительница совершенно конкретным образом была затронута мерой, примененной государственными органами, вследствие своей бедности и положения женщины. Не только статистически ей грозил большой риск столкнуться с трудностями при поиске жилья, но и ее положение матери-одиночки, воспитывающей двоих детей, без труда позволяет себе представить препятствия, которые ей требовалось преодолеть. Соответственно, не было каких-либо сомнений в том, что интерсекциональная ситуация заявительницы как женщины, живущей в бедности, значительно повысило ее уязвимость перед лицом жилищной политики властей Нидерландов. Чтобы эффективно оценить последствия посягательства на ее право на свободу выбора местожительства, государственные органы и, *a fortiori*, Европейский Суд должны были принять во внимание данную конкретную уязвимость, являющуюся следствием совокупности факторов дискриминации. Если обращаться с Гариб как с обычным гражданином или рассматривать ее через призму ее бедности либо положения женщины, невозможно осознать всю полноту негативных последствий, которые произвело за собой решение об отказе ей в выдаче разрешения на проживание для ее жизни. При

¹ Постановление Европейского Суда по делу «B.S. против Испании» (B.S. v. Spain) от 24 июля 2012 г., жалоба № 47159/08, § 62.

² Постановление Межамериканского суда по правам человека по делу «Артавия Мурийо и другие («искусственное оплодотворение») против Коста-Рики» (Artavia Murillo and Others («In vitro fertilization») v. Costa Rica) от 28 ноября 2012 г. (предварительные возражения, существо дела, возмещение ущерба и судебные расходы), Series C, № 257, § 314.

³ Постановление Межамериканского суда по правам человека по делу «Гонзалес Луй и другие против Эквадора», § 290.

таких обстоятельствах необходимо оценить совокупный эффект всех этих факторов, чтобы неоспоримо констатировать, что соответствующая мера не могла быть соразмерной.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ (§ 40)

40. «Повторяю: драгоценна неосуществленная возможность»¹. Будем надеяться, что такая судьба ждет и дело «Гариб против Нидерландов». Редко когда Европейский Суд с таким упорством игнорировал фундаментальные проблемы, поднимаемые делом, которое он рассматривает. К сожалению, Большая Палата Европейского Суда не ухватилась за возможность, предоставленную «делом о *Rotterdamwet*», чтобы высказать свою позицию по данным проблемным вопросам, а также надлежащим образом проверить соразмерность рассматриваемой меры. Пошла бы речь о признании бедности запрещенным основанием дискриминации или об учете интерсекциональных дискриминаций, настоящее дело позволило бы Европейскому Суду сделать решительный шаг в области защиты свободы выбора местожительства и в борьбе с дискриминацией. Остается только надеяться, что данная неосуществленная возможность обретет свою ценность и вдохновит Европейский Суд в будущем принять иное решение.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ЭГИДИЮСА КУРИСА

1. Параграф 158 Постановления Большой Палаты Европейского Суда содержит методологическую ошибку. Большинство судей допускают, что у заявительницы «были положительные характеристики и что она не представляла угрозы общественному порядку», и далее отмечают, что:

«поведение самой заявительницы, каким бы безупречным оно ни было, не может само по себе иметь решающего значения при *противопоставлении* общественным интересам, которым служит последовательное осуществление правомерной государственной политики» (курсив добавлен).

Противопоставление состоит в поиске равновесия, пусть и не идеального, между *двумя* рассматриваемыми аспектами. Соответственно, речь идет о *соотношении*. В чем состоит «соотношение между этими двумя аспектами», объясняется в § 157 настоящего Постановления:

«...основным вопросом в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции был вопрос... о том, превысил ли [законодатель] пределы усмотрения, которыми пользуется в соответствии с данной статьей, устанавливая равновесие между затронутыми интересами именно таким образом, как он это сделал».

Таким образом, *личные* интересы заявительницы противопоставляются установленным законом

ограничениям, то есть *мерам общего характера* как таковым, а не их применению к конкретному лицу. Выполнив анализ среди самых благоприятных мер (см. §§ 142–157 настоящего Постановления), большинство судей считают, что эти меры общего характера отражают «интересы... общества в целом» (см. § 161 настоящего Постановления). С этой точки зрения заинтересованность заявительницы в повышении своего благополучия и благополучия своей семьи следует подчеркнуть, *никому не вредя*, очевидно, представляет собой реальность, которая существует параллельно интересам общества, но по ценности уступает им. В настоящем Постановлении интересы индивидов рассматриваются так, словно эти интересы или, по крайней мере, *некоторые* из них, а точнее, интересы *некоторых* индивидов не являются неотъемлемой частью интересов общества. Социологи, от Адама Смита и Иеремии Бентама до Вильфредо Парето и Роско Паунда, не говоря уже о современных сторонниках просвещенного и/или разумного эгоизма, вероятно, лишь пожали бы плечами. Но я бы хотел акцентировать внимание на другом.

2. В принципе меры общего характера (то есть государственная политика) могут быть удовлетворительными («правомерными») как таковые, но это не означает, что *каждый* случай применения этих мер может быть обоснован тем, что обоснованной является политика в целом. Применение к конкретному лицу закона, который на первый взгляд кажется «очень хорошим», не исключает возможности фактического нарушения права *этого* лица, гарантированного Конвенцией.

Европейский Суд не уполномочен одобрять или не одобрять меры общего характера (то есть политические решения) как таковые или порядок их консолидирования в законодательстве государства-ответчика – он рассматривает порядок их применения к лицам с точки зрения соблюдения Конвенции. В то же время я не буду утверждать, что большинство судей не могли высказаться и, следовательно, выражать свое одобрение (пусть и косвенно) по поводу целей общей политики, проводимой властями Нидерландов, которая состояла в исправлении «в некоторых районах г. Роттердама нарастающих социальных проблем, вызванных обнищанием населения в результате безработицы и тенденции вывода за пределы городов избыточных экономических производств... путем создания благоприятных условий для переезда в эти районы новых жителей, получающих доходы от собственной экономической деятельности» (см. § 142 настоящего Постановления). Вероятно, могли, тем более что они открыто не поддержали данную политику и даже озвучили некоторые сомнения относительно нее (выразив готовность «допустить, что Генеральные штаты Нидерландов могли урегулировать данный вопрос иным обра-

¹ Антуан де Сент-Экзюпери. Цитадель. 1948.

зом» (*ibidem*¹). Но кто мог бы разумно утверждать, что осуществление данной политики к заявительнице в настоящем деле способствовало достижению этих правомерных целей? В частности, мог бы кто-нибудь подписаться под утверждением о том, что осуществление данной политики «поощря[ло] разнообразие и боро[лось] со стигматизацией ряда территорий города как пригодных лишь для проживания наиболее обездоленных слоев населения» (*ibidem*²)? По-моему, даже если общая политика направлена на борьбу «со стигматизацией ряда территорий города», ее осуществление в отношении заявительницы по настоящему делу в действительности способствовало ее *стигматизации*. Всё очень просто и ясно. Также можно процитировать умершего Леонарда Коэна (*Leonard Cohen*) (песня «Everybody Knows» из альбома «I'm Your Man», 1988 г., студия Columbia Records):

Everybody knows the fight was fixed

[Каждый знает, что результат был известен заранее,]

The poor stay poor, the rich get rich

[Бедняки остаются бедняками, богачи становятся богаче,]

That's how it goes

[Именно так это обычно работает,]

Everybody knows

[Это известно всем].

В данном случае под «бедняками» понимается не просто «социальный класс», а конкретные лица, в том числе заявительница по настоящему делу.

3. В этом деле оспаривается не *общая* законодательная политика в том виде, в котором она консолидирована в обжалованном законе. Оспаривается в соответствии с Конвенцией конкретное проявление осуществления данной политики, ее применение к заявительнице по настоящему делу (и, если брать шире, к ее семье), то есть к конкретному индивиду. Обоснование («легитимизация») общих мер, в данном случае законодательной политики, консолидированной в тексте закона, не должно приводить к автоматическому обоснованию их применения к отдельному индивиду.

4. Разумеется, большинство судей не забыли о миссии Европейского Суда изучать индивидуальные ситуации. В параграфе 136 Постановления Большой Палаты Европейского Суда напоминает (со ссылками на обширную прецедентную практику Европейского Суда) о том, что «задачей [Европейского Суда] обычно является не пересмотр

соответствующих законов и практики *in abstracto*, а определение того, *составляли ли способ их применения или их влияние на заявителя нарушение Конвенции*». Однако после этих слов большинство судей, к сожалению, ушли в своих рассуждениях в противоположном направлении: политика как таковая была обоснованной («легитимизированной»), поэтому ее осуществление применительно к настоящему делу было обоснованным. Такова отправная точка аргументации большинства, а также венчающий эту аргументацию довод, который позволил большинству судей прийти к выводу о том, что статья 2 Протокола № 4 к Конвенции не была нарушена.

Вот где самое слабое место. *Условия не бьются*. Данный метод ошибочен, как и вывод, который сделан с его помощью, в частности, в *настоящем* деле, которое, я твердо в этом уверен, *абсолютно не подходит* для применения данного метода, учитывая, что упущено одно фактическое обстоятельство (по данному вопросу см. пункты 7–11 ниже).

5. Я не говорю, что в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда больше нет доводов, подкрепляющих отправную точку. Такие доводы можно найти в §§ 159–162 настоящего Постановления. Но ни один из них не заслуживает подробного или углубленного правового анализа, поскольку все они имеют целью искусственным образом убедить читателя в том, что заявительница в действительности не нуждалась в переезде, или, по крайней мере, в том, что она не смогла доказать, что она нуждалась в переезде либо что квартира, в которой она проживала, требовала проведения «полномасштабного ремонта», и т.д.

6. Настоящее дело не только о праве, оно о чем-то гораздо большем, чем право. Вышеизложенные рассуждения свидетельствуют о фундаментальном упущении, даже об определенном подходе (и если речь идет о подходе, то этот подход основан, мне жаль говорить об этом, на ценностях). Эти рассуждения принижают *свободу* индивида и его *волю* воспользоваться возможностью, когда она предоставляется, улучшить свое благосостояние (или благосостояние своей семьи). Еще раз повторюсь: *никому не вредя*, – до уровня чего-то по-настоящему незначительного, не заслуживающего того, чтобы быть понятым или оцененным. (В принципе то же самое можно сказать о воле собственника освободить свое имущество потому, что он «хотел отремонтировать свое имущество для последующего личного использования», хотя он и предложил заявительнице арендовать другую его квартиру (пункт 10), которая, и власти Нидерландов не спорили с данным фактом, даже в большей степени удовлетворяла потребностям семьи заявительницы.) Кто-то скажет, что подобное поведение не подобает суду, поскольку, по крайней мере, в системе, в которой признается верховенство права, призыванием судов является не только защита челове-

¹ Так в тексте оригинала Постановления. По-видимому, имеется в виду § 157 настоящего Постановления (*примеч. переводчика*).

² Так в тексте оригинала Постановления. По-видимому, имеется в виду § 142 настоящего Постановления (*примеч. переводчика*).

ского достоинства каждый раз, когда оно попирается, но и обеспечение его продвижения путем стимулирования к его уважению. И если такое поведение не подобает суду, то *a fortiori* оно не подобает и Европейскому Суду.

7. Почему подобная аргументация вообще оказалась на бумаге?

Это случилось потому, что очень важное фактическое обстоятельство не получило должного внимания, и что хуже, данное обстоятельство даже не было упомянуто в настоящем Постановлении, вследствие чего оно оказалось скрытым от глаз читателя.

В параграфе 10 Постановления Большой Палаты можно прочитать, что собственник жилого помещения, в котором проживала заявительница, попросил ее, а также двух ее детей покинуть эту квартиру и переехать в другое место: помещение «в доме 72А на улице В., которая также расположена в районе Тарвевейк».

Самым важным моментом, который не был принят во внимание надлежащим образом, было то, что данное имущество не только было расположено «в районе Тарвевейк», но и находилось в двух шагах: *по соседству* как буквально, так и фигурально.

8. У меня всего один вопрос: если в соответствии с внутригосударственным законодательством для того, чтобы поселиться в районе Тарвевейке, необходимо во всех случаях получать разрешение на проживание, требовалось бы получение такого разрешения, если бы заявительница и наймодатель договорились, что (для них, а не для «общества в целом») желательно было бы, чтобы заявительница переехала в гипотетическую квартиру, расположенную... на том же этаже и в том же доме? Было бы оправданным применение к данному случаю общей политики, которое не могло закончиться не чем иным, кроме как отказом в выдаче разрешения на проживание (поскольку в принципе не предусмотрено каких-либо исключений из правила, если только наниматель не убедит государственные органы в том, что ему действительно необходимо переехать)?

9. В параграфе 159 Постановления Большой Палаты большинство судей пытаются разобрать такие гипотетические ситуации:

«Также недостаточно указать, что заявительница уже проживала в Тарвевейке, когда вступили в силу положения, устанавливающие обязанность получения разрешения на проживание. Как сказано выше, целью данного механизма было простимулировать домохозяйства, которые получают доходы из других источников, нежели социальные пособия, к переезду в неблагополучные районы города. Одно лишь то, что Закон о специальных мерах не предусмотрел исключения для лиц, уже проживавших на территориях, которым был предоставлен особый статус, не ставит под сомнение систему, созданную этим законом. Если конкретные механизмы данной системы находятся в пре-

делах усмотрения внутригосударственных органов в данной области, можно предположить, что применение Закона о специальных мерах к жителям Тарвевейка могло подстегнуть некоторых из них, как, например, заявительницу в настоящем деле, покинуть этот район, освободив тем самым дополнительные жилые помещения для семей, которые удовлетворяли всем критериям, и содействуя формированию социальной разнородности в соответствии с целями, поставленными государственными органами».

Рассматриваемый район имеет не очень хорошую репутацию (или, по крайней мере, не имел хорошей репутации в период, относившийся к обстоятельствам дела). Когда говорят об «освобо[ждении] дополнительных жилых помещений», то, кажется, игнорируют эту «деталь», подобно тому как при любом самообмане обычно закрывают глаза на что-то, что в действительности не является незначительным. Я согласен с тем, что «конкретные механизмы данной системы находятся в пределах усмотрения внутригосударственных органов в данной области», но это не означает, что не вызывает вопросов тот факт, что закон не предусмотрел «исключения для лиц, уже проживавших на территориях, которым был предоставлен особый статус».

10. Но почему, по мнению большинства судей, отсутствие исключений (см. пункт 9 настоящего отдельного мнения) не может вызывать вопросов, особенно если, как прямо признали большинство судей, целью оспариваемой политики было «простимулировать домохозяйства... к переезду в неблагополучные районы города».

Параграф 159 настоящего Постановления, весьма многословный, в действительности не привносит какой-либо ясности по данному вопросу. Ответ большинства судей очень прост: Европейский Суд утверждает, что данный момент не вызывает вопросов, поэтому вопросы не возникают. *Roma locuta est, causa finita*¹.

Тем не менее определенно возникают самые разнообразные вопросы, юридические и моральные. И они требуют ответов.

Один из таких ответов состоит в том, что осуществление спорной политики в отношении заявительницы в настоящем деле было *несоразмерным*, учитывая фактические обстоятельства, относящиеся к ее ситуации.

Кроме того, осуществление данной политики не было *необходимым*. Даже с точки зрения этой политики ее осуществление не было оправданным в связи с тем, что запрет заявительнице переехать в соседнюю квартиру не привел к тому, что соответствующая «территория города» стала менее «неблагополучной», и в связи с тем, что власти государства-ответчика не представили доказательств того, что указанный запрет, с которым столкнулась

¹ *Roma locuta est, causa finita* (лат.) – Рим высказался, дело закончено (примеч. переводчика).

заявительница, фактически «простимулировал» вновь прибывших лиц поселиться в альтернативном помещении, предложенном заявителнице собственником данного помещения, или доказательств того, что новые жители приехали и поселились в квартире, которую пришлось покинуть заявителнице и которая потребовалась собственнику для «своего личного использования».

11. Кстати, а куда бы могла переехать заявителница, если бы она решила не оставаться в той же квартире? В более гламурный район? Да ладно! Как «каждый знает», это обычно не работает «именно так». Очевидный ответ на вопрос выше свидетельствует о том, что дело заявителницы было делом о дискриминации по признаку экономического и социального положения, которая идет вразрез с положениями Конвенции.

Неизбирательная политика, сколь бы понятными и даже благородными ни казались ее цели в момент, когда она вырабатывалась и обретала

форму закона (что позволяет судам признать ее «правомерной»), будучи примененной к заявителнице (и ее семье) *неизбирательным образом*, представляет собой не что иное, как *дискриминацию*. Европейскому Суду не следовало поддерживать подобную практику.

12. Выше я изложил лишь несколько причин, по которым я не мог согласиться с мнением большинства судей. Для экономии пространства и времени я оставил в стороне ряд других. Я не уверен, что следует рассматривать их в настоящем особом мнении, учитывая, что основной проблемой настоящего Постановления является то, что аргументация Большой Палаты Европейского Суда бросает вызов логике, а подход, на котором основана позиция большинства судей, является оскорблением личной свободы и, соответственно, правосудия. Не имеет значения, какой из двух недостатков является причиной (а какой из них следствием), так как оба они взаимно дополняют и усиливают друг друга.