

А.Ю. Каблучков*

ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ В АМЕРИКАНСКОМ ШТАТЕ НЬЮ-ЙОРК

Ключевые слова: право на жилище, жилищное законодательство, аренда, арендованное имущество, гарантия приспособленности к проживанию.

A.J. Kabluchkov. The Right to Housing in American State of New York

The main theme of the article is evolution of the housing legislation in the American legal system in the XIX–XX centuries. As an example it is shown changing of the housing legislation in New York. Judgments, legal certificates and comments of lawyers of the considered period have been analyzed.

In the middle of XIX centuries in New York was global sanitary-and-epidemiologic disaster because of inflow of immigrants. This disaster became the reason of the development of the housing legislation because it was necessary to prevent undesirable consequences of immigration.

Immigrants lived, as a rule, in the rented apartment houses. Lessors have full and inviolable freedom of the ordering the private property. Legislative, executive and judicial branches have reconsidered the relation to inviolability of a private property in the reform of housing sector.

The author ascertains that the legislation of the State of New York has passed from full ignoring of public relations in housing sphere to the complex of laws, which regulate housing legal relationship. Judiciary practice has refused the doctrine 'caveat emptor' and recognized the fact of habitation rent means the guarantee that habitation is adapted for residing.

Право на жилище признается необходимым элементом достойного жизненного уровня ст. 25 Всеобщей декларации прав человека и ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Согласно Рекомендациям ООН¹ право на жилище включает в себя: правовое обеспечение проживания; наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; доступность с точки зрения расходов; пригодность для проживания; доступность; местонахождение; адекватность с точки зрения культуры.

В США вопрос о признании, как в целом социально-экономических прав, так и права на жилище, в частности, в качестве фундаментальных прав, так и не был окончательно разрешен. Это ведет к тому, что право на жилище в США не является безусловным и не закреплено в Конституции. У государства не возникает корреспондирующей обязанности обеспечения граждан жильем и поддержания жилищного фонда на уровне, гарантирующем безопасность проживания.

* Старший преподаватель кафедры гражданского права Регионального открытого социального института. [kabluchkoff.alexei@yandex.ru]

¹ См.: Committee on economic, social and cultural rights, Report on the sixth session. New York, 1992. P. 114–120.

Целью данной работы является изучение эволюции жилищных правоотношений в американской правовой системе XIX–XX вв. на основе изменения жилищного законодательства штата Нью-Йорк и американской судебной практики.

Полное отрицание социально-экономических прав и абсолютизация права частной собственности привели к тому, что в середине XIX века город Нью-Йорк столкнулся с масштабным санитарно-эпидемиологическим бедствием. В 1834 г. городской инспектор Комиссии здравоохранения Гарретт Форбс в своем ежегодном отчете указал на рекордное количество смертей, причиной которых были жилищные условия в многоквартирных домах². В 1842 г. другой городской инспектор, доктор Джон Х. Гриском, к формальному отчету добавил издание брошюры «Краткий обзор санитарных условий в городе Нью-Йорке»³. Значительный приток иммигрантов и их материальная несостоятельность привели, по его мнению, к значительному ухудшению жилищных условий города. Он предлагает городской легистратуре запретить использование подвалов в виде жилья, обязать собственников и арендаторов помещений содержать жилые помещения в соответствии с определенными санитарными нормами⁴. В 1853 г. Ассоциация за улучшение условий бедноты учреждает специальный комитет, который должен был «исследовать санитарные условия жизни рабочего класса и возможные варианты повышения качества жилья в сторону большей комфортабельности и пользы для здоровья»⁵. В отчете комитета был сделан вывод: «Жилье рабочего класса в Нью-Йорке не приспособлено к потребностям человеческой жизни и не совместимо с медицинским, моральным или социальным развитием жильцов»⁶.

Рост экономики США в половине XIX в. вызвал приток иммигрантов из неблагоприятных регионов Европы, преимущественно из Ирландии. Девять из десяти прибывающих предпочитали селиться на Севере, а особенно в портовых городах Восточного побережья, так как не имели средств для переезда в другие регионы⁷. Между 1840 и 1850 гг. население Нью-Йорка значительно выросло – с 312 710 до 515 547, и достигло 813 669 в 1860 г.⁸. Жильем для иммигрантов, как правило, являлись многоквартирные арендные дома. Арендодатели обладали полной и неприкосновенной свободой распоряжения своей частной собственностью.

² См.: *Veller L. Tenement House Reform in New York, 1834–1900.* New York, 1900.

³ *Brief View of the Sanitary Condition of the City. Presented to the Common Council by John H. Griscom, M. D. City Inspector.* New York, 1843.

⁴ См.: *Ibid.*

⁵ *First Report of a Committee on the Sanitary Condition of the Laboring Classes in the City of New York, with Remedial Suggestions.* New York, 1853.

⁶ *Ibid.*

⁷ См.: *Макиннерни Д.* США: История страны. М.; СПб., 2009. С. 82.

⁸ См.: *Rosenwaike I. Population History of New York City.* New York, 1972. P. 36.

Штат был ограничен в правовых средствах регулирования частной собственности. Как отмечает В.И. Лафитский, фактически признается только три формы вмешательства штатов в имущественные отношения: налогообложение, принудительное изъятие собственности для общественных нужд (*eminent domain*) и инспекционные полномочия (*police powers*)⁹. В сфере жилищных правоотношений могут применяться все три перечисленных формы, но наиболее универсальным характером обладает последняя форма. Инспекционные полномочия, появившись в системе общего права Англии, воспроизводят основные «полномочия суверенной власти по охране правопорядка, общественной морали и общего благосостояния»¹⁰.

В 1862 г. легислатура города Нью-Йорка учредила Департамент по строительству. Тогда же были установлены минимальные стандарты в сфере строительства¹¹. Полномасштабное применение инспекционных полномочий произошло в 1867 г. при принятии Закона штата Нью-Йорк «О многоквартирных арендных домах»¹².

Закон вводил определенные стандарты, которым должны были соответствовать многоквартирные арендные дома, в частности: наличие перил на лестницах в зале; один туалет или отхожее место (уличный туалет) на каждые двадцать жителей; запрет на животных (кроме кошек и собак). Многие положения закона были проигнорированы, но, как указывал Лоренс Веллер¹³, акт стал прецедентом, вводящим практику «государственного регулирования условий в многоквартирном арендуемом жилье»¹⁴.

Закон о многоквартирных арендных домах фактически не исполнялся по отношению к уже построенному жилью. Его ценность заключалась в лишении законной силы ряда проектов уже строящихся зданий.

В 1887 г. штат Нью-Йорк принял закон, согласно которому требовалась установка воды во всех многоквартирных домах, построенных после 14 мая 1867 г., а также создание условий, при которых Департамент здравоохранения мог провести воду в старых многоквартирных домах¹⁵. Однако при рассмотрении спора между Департаментом по строительству и Церковью Троицы, которая являлась собственником нескольких арендных домов, судебная власть признала закон неконституционным. Суд пришел к выводу, что этот правовой акт устанавливал изъятие собственности для частного использования (а не для

⁹ См.: *Лафитский В.И.* Конституционный строй США. М., 2007. С. 107.

¹⁰ *Concise Dictionary of American History.* New York, 1983. P. 818.

¹¹ См.: *Dolkart A.S.* The Biography of a Lower East Side Tenement; 97 Orchard Street, Tenement Design, and Tenement Reform in New York City. New York, 2001. P. 9.

¹² *Ibid.* P.11.

¹³ Американский автор конца XIX в., участник движения реформирования жилищного фонда штата Нью-Йорк.

¹⁴ См.: *Veller L.* Op. cit. P.7.

¹⁵ См.: *Dolkart A.S.* Op. cit. P.27.

общественных нужд), так как «положения закона действовали исключительно в интересах арендаторов, которым ответчик вынужден предоставлять услуги»¹⁶. Кроме того, суд заявил: «Нет необходимости в законодательном давлении на собственника для предоставления воды... потому, что если жильцы в ней нуждаются, собственные интересы арендодателей и конкуренция являются достаточными основаниями для появления такой услуги»¹⁷.

Американский автор Феличе Батлан полагает, что решение суда выразило риторику представителей либеральной экономики с присущим им страхом перед классовым законодательством. С юридической же точки зрения, данное решение было примером так называемого «формализма»¹⁸.

Департамент по строительству обжаловал принятое решение в Апелляционном суде штата Нью-Йорк, утверждая, что суд не должен оценивать «мудрость или глупость закона в определенном вопросе». Вместо этого суд, по мнению заявителя, должен определить, «устанавливает ли закон тенденцию поддержания общественного здоровья»¹⁹.

Собственник возражал: «Законодательство не имеет юридической силы, если оно отменяет или умаляет право собственности гражданина или вмешивается в его права, если оно не направлено на общее благо, а только создает комфорт для отдельных индивидуумов или направлено в пользу одного класса»²⁰.

Феличе Батлан считает, что суд апелляционной инстанции столкнулся с тремя сложными правовыми вопросами. Во-первых, каков был правильный уровень судебного уважения к законодательным решениям? Во-вторых, не является ли регулирование, требующее некомпенсированного расходования денежных средств, захватом частной собственности в противоречии с Конституцией? В-третьих, может ли использование инспекционных полномочий приносить пользу одной группе (в данном случае, арендаторам) за счет другой группы (арендодателей)? Батлан подчеркивает, что суд мог избежать этих вопросов, сославшись на нормы правил пожарной безопасности, так как для ее обеспечения было необходимо водоснабжение. Но вместо этого суд взялся за решение этих «широкомасштабных и сложных вопросов»²¹.

Приняв дело к рассмотрению, суд пояснил собственные полномочия: «Суд должен быть уполномочен оценивать некоторую четкую связь между целью закона и его фактическими положениями»²².

¹⁶ *Health Department of New York v. Rector of Trinity Church*, 17 N.Y.S. 510 (1892).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ См.: *Batlan Felice*. A Reevaluation of the New York Court of Appeals: The Home, the Market, and Labor, 1885–1905 // *Law & Social Inquiry*. Summer 27, 2002. P. 500.

¹⁹ Appellants Brief, *Health Department v. Rector, Church Wardens of Trinity Church*, New York Court of Appeals Records 13 (1895).

²⁰ Respondents Brief, *Health Department v. Rector, Church Wardens of Trinity Church*, New York Court of Appeals Records 13 (1895)

²¹ *Batlan Felice*. Op. cit. P. 502.

²² *Health Department of New York v. Rector of Trinity Church*, 17 N.Y.S. 510 (1892)

Суд пришел к выводу, что «иногда есть необходимые расходы, которые неизбежно возрастают из-за использования нашей собственности и которые мы должны нести добровольно, либо под давлением законодательства»²³. Таким образом, суд признал закон конституционным пятью голосами против двух.

В 1900 г. губернатор штата Нью-Йорк сформировал Комиссию по многоквартирным домам. Целью комиссии было изучение состояния здоровья жителей многоквартирных домов и разработка предложений по изменению законодательства²⁴. В 1901 г. Комиссия предоставила свой доклад, где указала на вредность так называемых *school sinks* – пристроек, исполняющих роль туалетов без автоматической системы очистки.

В 1901 г. был принят новый закон о многоквартирных арендных домах, где содержалось требование о замене *school sinks* на уборные. Закон имел обратную силу и требовал проведения соответствующих реконструкций в зданиях, построенных до его издания²⁵. Историк Мортон Келлер отметил: «Новый закон послужил моделью для множества других государственных и местных жилищных законов»²⁶. Однако возлагаемое на собственников арендных домов бремя было настолько велико, что некоторые из них решали просто снести здание.

Арендодатель Кэти Мойшен получила в 1903 г. требование об исполнении закона, что спровоцировало судебное разбирательство. Надо заметить, что сама Мойшен серьезно относилась к очистке *school sinks*²⁷. *Судебное разбирательство очень щедро финансировалось Ассоциацией владельцев недвижимости*²⁸, что говорит о принципиальной важности этого дела для арендодателей.

Адвокаты арендодателя утверждали, что закон является неконституционным, так как он лишает владельцев недвижимости частной собственности, требуя уничтожения school sinks и расходования средств на строительство других инфраструктурных объектов. Это было очень серьезным аргументом. Так, историк Майкл Ле Бенедикт писал, что законы, которые урезали закрепленное право собственности, вызывали наиболее негативную реакцию в судах²⁹. Поэтому на протяжении всего судебного разбирательства и апелляции адвокаты Мойшен постоянно возвращались к данному аргументу³⁰. На основании того, что закон применялся только к определенным городам в штате Нью-Йорк, адвокаты утверждали, что закон является неконституционным, вводит специальное

²³ *Ibid.*

²⁴ См.: *Batlan Felice*. Op. cit. P. 503.

²⁵ См.: *Ibid.*

²⁶ *Keller Morton*. *Regulating a New Economy: Public Policy and Economic Change in America, 1900–1933*. Cambridge, 1990. P. 174.

²⁷ См.: *Batlan Felice*. Op. cit. P. 505.

²⁸ См.: *Ibid.*

²⁹ См.: *Les Benedict M. Laissez-Faire and Liberty: A Re-evaluation of the Meaning and Origins of Laissez-Faire Constitutionalism* // *Law and History Review*. 1985. Vol. 3. P. 293–331.

³⁰ См.: *Batlan Felice*. Op. cit. P. 505.

законодательство, нарушает равенство владельцев недвижимости³¹. Данный аргумент основывался на Поправке XIV к конституции.

Дело было доведено до Апелляционного суда штата Нью-Йорк. Судья пришел к выводу, что законодательный акт должен считаться разумным и что бремя опровержения его разумности лежит на ответчике³². В результате суд отказал арендодателю, отметив, что закон поддерживал состояние здоровья и поэтому являлся надлежащим осуществлением инспекционных полномочий. Американские комментаторы указывали на разницу между делом Церкви Троицы и делом Мойшен. Если в первом деле суд пытался апеллировать к балансу между общественным интересом и бременем отдельных лиц, то в последнем суд указал на приоритет общественных интересов.

В 1909 г. в штате Нью-Йорк был принят Закон о недвижимом имуществе. Закон регламентирует имущественные вопросы владения недвижимостью, в частности, раздел 7 Закона регламентирует взаимоотношения арендодателей и арендаторов жилых помещений. После принятия данного правового акта законодательство штата Нью-Йорк о жилье стало развиваться в двух направлениях: 1) законодательство о правах на жилье (вопросы доступности, безопасности и чистоты жилья); 2) законодательство об имущественных правах в сфере жилищных отношений (вопросы судебной защиты, формы и условий договоров, порядка оплаты жилья).

В 1929 г. в штате Нью-Йорк был принят ныне действующий Закон о многоквартирных домах. Закон обязателен по отношению к жилью в городах с населением 325 тыс. человек и более. В других населенных пунктах обязательность Закона определяется местной представительной властью. По общему правилу, под многоквартирным домом Закон понимает дом, используемый независимо друг от друга тремя или более семьями.

Многоквартирные дома делятся на дома «категории А» и «категории Б». Дома «категории А» используются, как правило, для постоянного проживания, а дома «категории Б» для временного. Закон содержит развернутую систему категорий многоквартирных домов и для каждой категории устанавливает уникальные обязательные требования.

Устанавливая требования к безопасности и качеству жилых помещений, в законодательстве штата Нью-Йорк долгое время не признавалось право на безопасное и качественное жилье. На отношения арендодателя и арендатора вплоть до 1971 г. распространялась доктрина «риск на покупателя»³³. В соответствии с этой доктриной, арендодатель отвечал только за соблюдение установленных государством стандартов и не отвечал за саму возможность проживания в жилом помещении. Арендодатель мог злоупотреблять своими правами, создавая невыносимые условия для проживания и вынуждая жильца досрочно покинуть помещение.

³¹ См.: *Ibid.* P. 504.

³² См.: *Ibid.*

³³ См.: *John V. Orth. Sale of Defective Houses // Green Bag. Winter, 2003. P. 168.*

С начала 1970-х гг. в Нью-Йорке стала формироваться судебная доктрина «подразумеваемых гарантий приспособленности к проживанию»³⁴. В соответствии с данной доктриной суды провозглашали, что из существа арендных отношений вытекает обязанность арендодателя обеспечить возможность проживания в помещении, даже если такая обязанность не содержится в договоре. Нарушение гарантий пригодности для проживания может привести к снижению размера арендной платы. Апелляционный суд штата Нью-Йорк, разбирая дело «Администрация Западного парка против Митчелл», определил, что размер снижения арендной платы зависит от тяжести нарушения, его продолжительности и эффективности усилий арендодателя по его исправлению³⁵. В 1975 г. доктрина была закреплена на законодательном уровне путем принятия ст. 235-B Закона о недвижимом имуществе³⁶. В настоящий момент факт сдачи жилого помещения в аренду означает, что арендодатель гарантирует, во-первых, что помещение пригодно для проживания человека, во-вторых, что условия помещения соответствуют для разумного использования по замыслу сторон и, в-третьих, что отсутствуют опасные или вредные для жизни, здоровья или безопасности арендаторов условия.

Таким образом, если в первой половине XIX в. законодательство штата Нью-Йорк полностью игнорировало общественные отношения в жилищной сфере, то к концу XX в. штате Нью-Йорк действует развернутый комплекс законов, регламентирующих указанные правоотношения. Осуществляя государственное регулирование жилищных правоотношений, связанное с ограничением прав частной собственности, исполнительная власть штата Нью-Йорк использует свои инспекционные полномочия. Применение доктрины инспекционных полномочий в данном случае является законным, так как состояние жилищного сектора напрямую влияет на общее благосостояние. Судебная практика отказалась от доктрины «риск на покупателе» и признала, что сам факт сдачи жилых помещений в аренду означает предоставление гарантий приспособленности данного жилья к проживанию. Как было указано выше, международные правовые акты понимают право на жилище как право на наличие необходимых услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры, а также на пригодность жилья для проживания. Законодательство штата также признает право жильцов на безопасное и комфортное жилье. Однако в штате Нью-Йорк данное право имеет гражданско-правовой характер и обеспечивается не государством, а арендодателями жилых помещений.

³⁴ См.: *Morbeth Realty Corp. v. Velez*, 73 Misc. 2d 996, 343 N.Y.S.2d 406 (N.Y.C. Civ. Ct. 1973); *Morbeth Realty Corp. v. Rosenshine*, 67 Misc. 2d 325, 323 N.Y.S.2d 363 (N.Y.C. Civ. Ct. 1971); *Amanuensis, Ltd. v. Brown*, 65 Misc. 2d 15, 318 N.Y.S.2d 11 (N.Y.C. Civ. Ct. 1971).

³⁵ См.: *Park West Management v. Mitchell*, 47 N.Y. 2d 316 (1979).

³⁶ См.: *L'Abbate F.S. Recovery Under the Implied Warranty of Habitability* // *Fordham Urban Law Journal*. 1981. Vol. 10. P. 298.