

**Комитет по экономическим, социальным
и культурным правам****Решение, принятое Комитетом в соответствии
с Факультативным протоколом к Международному
пакту об экономических, социальных и культурных
правах относительно сообщения № 51/2018***

<i>Представлено:</i>	С.С.Р. (представлена адвокатом)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Испания
<i>Дата сообщения:</i>	1 августа 2018 года (первоначальное представление)
<i>Дата принятия решения:</i>	11 октября 2019 года
<i>Тема сообщения:</i>	выселение автора из своего дома
<i>Процедурные вопросы:</i>	приемлемость <i>ratione materiae</i> ; необоснованность утверждений
<i>Вопрос существа:</i>	право на достаточное жилище
<i>Статья Пакта:</i>	11 (1)
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	3 (2) е) и 5

1.1 Автором сообщения является С.С.Р., гражданка Испании, родившаяся 16 июня 1995 года. Она утверждает, что пострадала от нарушения государством-участником ее прав, предусмотренных пунктом 1 статьи 11 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 5 мая 2013 года. Автор представлена адвокатом.

1.2 5 сентября 2018 года Комитет, действуя через свою рабочую группу, зарегистрировал сообщение и в соответствии со статьей 5 Факультативного протокола просил государство-участник приостановить выселение автора на время рассмотрения сообщения или предоставить ей адекватное жилье, добросовестно проведя с ней соответствующие консультации, с тем чтобы избежать причинения ей непоправимого ущерба.

1.3 В настоящем решении Комитет сначала, не занимая никакой позиции, обобщает информацию и аргументы, представленные сторонами, затем он рассматривает вопросы приемлемости и, наконец, излагает свои выводы.

* Принято Комитетом на его шестьдесят шестой сессии (30 сентября – 18 октября 2019 года).



А. Резюме информации и аргументов, представленных сторонами

Факты в изложении автора¹

До регистрации сообщения

2.1 Вследствие узелкового полиартрита, редкого заболевания, которое с трудом поддается лечению, у автора сообщения потеряна трудоспособность на 66%. Она получает социальную пенсию по инвалидности в размере 380,10 евро, выплачиваемую 14 раз в год.

2.2 В неуказанную дату в 2014 году автор, которая не могла позволить себе снять жилье в частном секторе, самовольно вселилась в квартиру в доме, принадлежавшем одному из банков. По ее словам, до этого данное здание было заброшено.

2.3 В ходе разбирательства по делу о выселении, возбужденному собственником дома, автор 1 февраля 2017 года получила повестку в суд первой инстанции № 1 Гвадалахары. Автор обратилась за бесплатной юридической помощью, которая была предоставлена ей 2 марта 2017 года. Однако она утверждает, что ей была оказана недостаточная юридическая помощь, поскольку она не была проинформирована о дате судебного разбирательства или средствах правовой защиты, на которые она была вправе рассчитывать, и что в суд не было принесено ходатайство вынести решение о соразмерности, при котором серьезность ее заболевания и ее социально-экономическое положение были бы соотнесены с требованием истца принять постановление о ее выселении.

2.4 25 мая 2017 года суд вынес решение в пользу собственника, в полном объеме удовлетворив его требования и разрешив выселить автора и всех других неустановленных лиц из этого дома, на том основании, что они не имеют права в нем проживать. Назначенный судом защитник автора обжаловал это решение на основании неправильного истолкования судом представленных доказательств, поскольку суд, придя к выводу о том, что автор не платила за пользование квартирой, не принял во внимание готовность автора подписать договор аренды с собственником. Высокий суд провинции Гвадалахара 11 декабря 2017 года отклонил апелляцию автора, посчитав, что доказательства не были истолкованы неправильно, поскольку уплата арендной платы зависит не только от готовности автора ее внести, но и от готовности собственника заключить договор аренды.

2.5 15 марта 2018 года автор обратилась в Бюро Программы ипотечной помощи, консультаций и посредничества с просьбой провести с владеющим этой недвижимостью банком переговоры на предмет легализации ее статуса квартиросъемщика. Она также подала заявку на получение жилья для малоимущих.

2.6 8 мая 2018 года суд первой инстанции № 1 Гвадалахары в своем постановлении об обращении к исполнению решения от 25 мая 2017 года предписал автору добровольно освободить квартиру в течение месяца, указав при этом, что в противном случае она будет выселена принудительно. Автор утверждает, что после этого она стала обращаться в различные социальные службы, ни одна из которых не предложила решения жилищной проблемы. Автор обратилась в Ассоциацию ипотечных заемщиков Гвадалахары, которая предоставила ей юридическую помощь.

2.7 Новый адвокат автора ходатайствовал о приостановке выселения на том основании, что автору не предоставлено альтернативного жилья, как это предусмотрено соглашением о сотрудничестве между Генеральным советом судебной власти и региональным правительством Кастилии-Ла-Манчи о выявлении неблагополучных ситуаций при выселении семей, принятии социальных мер

¹ Эти факты были реконструированы на основе индивидуального сообщения и информации, представленной впоследствии сторонами в их замечаниях и комментариях по существу сообщения.

и раскрытии информации в ходе выселения и обращения взыскания на заложенное имущество. В соответствии с этим соглашением в суд была направлена просьба представить информацию о ситуации автора в Бюро Программы ипотечной помощи, консультаций и посредничества для оценки сложившихся обстоятельств и принятия соответствующих мер.

2.8 14 июня 2018 года суд представил эту информацию в Бюро и отложил выселение до 11 сентября 2018 года.

2.9 15 августа 2018 года автор направила в Бюро письмо, в котором она заявила, что несколько раз посещала Бюро, не получила никакого ответа и теперь просит представить информацию о действиях, предпринятых после получения решения суда первой инстанции. По словам автора, на момент регистрации сообщения Бюро не предприняло никаких действий в связи с ее возможным выселением.

После регистрации сообщения

2.10 5 сентября 2018 года Департамент социального обеспечения Кастилии-Ла-Манчи уведомил суд первой инстанции № 1 Гвадалахары о том, что в отношении автора принимаются необходимые меры и что на тот момент альтернативное жилье для нее не было найдено.

2.11 6 сентября 2018 года суд назначил новую дату выселения – 22 октября 2018 года.

2.12 22 октября 2018 года автор была выселена из квартиры.

Жалоба

3.1 Автор напоминает, что право на достаточное жилище закреплено в пункте 1 статьи 11 Пакта и что оно тесно связано с правом не подвергаться бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и правом на уважение частной и семейной жизни и жилища, закрепленными соответственно в статьях 3 и 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Автор указывает также, что в соответствии с практикой Комитета выселение без предоставления альтернативного жилья может являться нарушением Пакта². Кроме того, из этой практики следует, что государства-участники должны уделять особое внимание случаям выселения, затрагивающим людей с инвалидностью, как это имеет место в ее случае³.

3.2 Автор ссылается также на практику Европейского суда по правам человека, согласно которой, даже если предусмотренное внутренним законодательством право на соблюдение положений договора было утрачено, выселения должны производиться только в тех случаях, когда предоставляется альтернативное жилье, которое не подвергает людей унижающему достоинство обращению, такому как бездомность⁴. Европейский суд пришел к выводу также о том, что принудительное выселение правомерно только как крайнее средство достижения законной цели в демократическом обществе и когда приняты необходимые меры для избежания посягательств на права индивида⁵.

3.3 Автор утверждает, что должностные лица не провели с ней подлинных и эффективных консультаций и не приняли в максимальных пределах имеющихся ресурсов необходимых мер для предоставления ей альтернативного жилья вопреки рекомендации Комитета, вынесенной по одному из предыдущих дел⁶. Поэтому она считает, что непринятие таких мер представляет собой нарушение пункта 1 статьи 11 Пакта.

² *Бен Джазия и Беллили против Испании* (E/C.12/61/D/5/2015), п. 15.2.

³ Там же.

⁴ См. *European Court of Human Rights, Buckland v. United Kingdom* (application No. 40060/08), 18 September 2012.

⁵ См. *Yordanova and Toshev v. Bulgaria* (application No. 5126/05), 2 October 2012.

⁶ *Бен Джазия и Беллили против Испании*, п. 21.

Замечания государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения

4.1 5 апреля 2019 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения.

4.2 Государство-участник утверждает, что 1 октября 2018 года автор была проинформирована о льготах, на которые она может рассчитывать, если она подпадает под действие соответствующего законодательства⁷. Однако автор не ответила на это сообщение. Государство-участник утверждает также, что автор дважды назначала встречи с представителями органов соцобеспечения Гвадалахары, но не пришла ни на одну из них; вместо этого она пришла в орган соцобеспечения 5 сентября без предварительной записи и в итоге так и не обратилась с ходатайством о предоставлении предложенных ей льгот.

4.3 Государство-участник указывает, что новое ходатайство автора о приостановлении выселения было отклонено решением от 17 октября 2018 года, поскольку существующие в правовой системе государства-участника возможности для предоставления автору социальной защиты были исчерпаны. В этом решении указывалось, что выселение уже приостанавливалось дважды, что доклад о ситуации автора был направлен в органы Департамента социального обеспечения регионального правительства Кастилья-Ла-Манча в Гвадалахаре и Толедо и в Бюро Программы ипотечной помощи, консультаций и посредничества и что Департамент социального обеспечения сообщил, что соответствующие меры принимаются и что альтернативного жилья для автора нет. Выселение состоялось 22 октября 2018 года, после того как Департамент социального обеспечения и муниципальные органы соцобеспечения подтвердили, что автор отклонила предложенные ей варианты альтернативного жилья.

4.4 Государство-участник утверждает, что в данном случае арендные отношения автора не защищены статьей 11 Пакта и что, следовательно, возвращение здания собственнику не является принудительным выселением в соответствии со статьей 11 Пакта или в соответствии с определением Комитета, содержащимся в его правовой практике. В пункте 3 замечания общего порядка № 7 (1997 год) о принудительных выселениях говорится, что «запрещение принудительных выселений, однако, не относится к выселениям, осуществляемым в принудительном порядке в соответствии с законом и согласно положениям Международных пактов о правах человека». Кроме того, в соответствии с основными «принципами и руководящими указаниями, касающимися выселений и перемещений по соображениям развития, которые были подготовлены Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте, эти руководящие указания «охватывают действия и/или бездействие, влекущие за собой насильственное или недобровольное переселение отдельных лиц, групп лиц или общин из их домов и/или с их земель и отчуждение от являющихся общественным достоянием ресурсов, которыми они пользовались или от которых зависели, и тем самым частично или полностью лишаящие отдельных лиц, группы лиц или общины возможности проживать или работать в конкретных помещениях, зданиях или месте без предоставления им адекватных видов правовой или иной защиты или доступа к такой защите»⁸. Аналогичным образом в фактологическом бюллетене № 25 (Принудительные выселения и права человека) Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) сказано, что принудительное выселение:

«включает недобровольное выселение лиц из их домов или с их земель, ответственность за которое прямо или косвенно несет государство. ...»

⁷ Государство-участник прилагает первое уведомление от 7 сентября 2018 года, которое не было забрано автором; напоминание от 27 сентября 2018 года, которое было получено представителем автора 1 октября 2018 года, и второе напоминание от 15 октября 2018 года, которое также было получено.

⁸ A/HRC/4/18, приложение I, п. 4.

Причины принудительных выселений очень разнообразны. Эта практика может осуществляться в связи с проектами развития и инфраструктурными проектами, в частности строительством плотин и других энергетических объектов, приобретением или экспроприацией земли, жилищными проектами или мерами по мелиорации земель, престижными международными мероприятиями... спекулятивными сделками с землей или недвижимостью, ремонтом жилья, инициативами по перепланировке или благоустройству городов, а также программами массового перемещения или переселения».

Кроме того, в пункте 8 а) замечания общего порядка № 4 (1991) Комитета о праве на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта) перечислены только законные формы проживания. В нем сказано, что «проживание может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жилье, кооперативное жилье, собственное жилье, жилье, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальное жилье, включая захват земли или имущества». Наконец, тот факт, что в замечании общего порядка № 7 (1997) говорится только о законном проживании, четко следует из пункта 11, где сказано: «Даже в тех случаях, когда выселение может быть обоснованным, например при длительном невнесении арендной платы или при причинении ущерба арендуемой собственности без каких-либо разумных причин, соответствующие органы должны обеспечивать, чтобы такие выселения осуществлялись на основе закона, соответствующего положениям Пакта, и чтобы затрагиваемые лица имели все средства правовой защиты». Государство-участник считает, что незаконное проживание является одним из обстоятельств, при которых выселения могут быть оправданы. Кроме того, оно подчеркивает, что ни одно из приведенных дел не касалось случая незаконного проживания. Поэтому государство-участник считает, что никто не имеет права силой вселяться в чужое жилище, и отмечает, что право владеть имуществом, закрепленное в статье 17 Всеобщей декларации прав человека, также является одним из основных прав человека. Это право позволяет владельцам недвижимости удовлетворять свои собственные основные потребности в трудных ситуациях, и поэтому они должны быть защищены от произвольного лишения этого права. Право на частную собственность закреплено в статье 33 Конституции Испании 1978 года. По этим причинам права, изложенные в пункте 1 статьи 11 Пакта, не могут использоваться для узаконивания оккупации чужого имущества.

4.5 Хотя государство-участник считает, что данное дело не является принудительным выселением, оно *ad cautelam* анализирует соблюдение им процедурных мер защиты, изложенных в замечании общего порядка № 7 (1997). Первые три такие меры защиты: «а) возможность проведения подлинных консультаций с затрагиваемыми лицами; б) надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения; в) информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и, когда это применимо, об альтернативной цели, в которой будет использоваться земля или жилище». Хотя такая процессуальная защита не распространяется на незаконную оккупацию жилья, решение о выселении было вынесено в 2017 году, а автор была выселена только 22 октября 2018 года. В этот период автор имела возможность выступать в суде, подавать апелляции и общаться с органами социального страхования и обеспечения. Четвертая и пятая меры защиты являются следующими: «d) присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения, особенно если оно касается групп лиц; и е) надлежащее удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение». Государство-участник утверждает, что в данном случае выселение проходило в присутствии судебных исполнителей, сотрудников полиции и представителей сторон, пожелавших при этом присутствовать. Шестая мера защиты – это «f) недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц». Из записи о выселении следует, что выселение автора состоялось в 11 часов дня. Седьмая мера защиты: «g) предоставление средств правовой защиты». В этой связи государство-участник отмечает, что автор обжаловала решение о ее выселении. И, наконец, последняя мера защиты: «h) предоставление, при возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли

ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав». Как указано в решении, автору помогал адвокат.

4.6 Государство-участник утверждает, что, хотя право на достаточное жилище закреплено в пункте 1 статьи 11 Пакта, в нем не предусматривается абсолютное право на конкретное жилище, принадлежащее другому лицу, или абсолютное право на получение жилища от государственных органов, если государственных средств на это не хватает. По мнению государства-участника, очевидно, что вместо признания обладающего искомой силой субъективного права Пакт наделяет государства мандатом на принятие соответствующих мер по поощрению государственной политики, направленной на улучшение доступа к достойному жилищу для каждого человека. Это четко следует из замечания общего порядка № 7 (1997), в котором Комитет заявляет, что выселения, санкционированные судами, не должны делать кого-либо бездомным и что каждое государство обязано «принять все необходимые меры при максимальном использовании имеющихся ресурсов для предоставления в зависимости от обстоятельств надлежащего альтернативного жилья...» (п. 16). Аналогичным образом в Хартии основных прав Европейского союза признается право на получение социальной помощи и жилищных субсидий, предназначенных для обеспечения достойного существования для всех, кто не располагает достаточными средствами. Суд Европейского союза постановил, что право, закрепленное в Хартии, распространяется не на жилье, а на социальную и жилищную помощь в рамках социальной политики⁹. Этот принцип был включен в Конституцию Испании и в различные статуты автономии. Конституция Испании, как заявил Конституционный суд, устанавливает мандат или руководящий принцип, который должен лежать в основе действий, предпринимаемых всеми государственными органами в их официальном качестве. Органы государственной власти обязаны создавать условия и устанавливать нормы, которые позволят испанцам осуществлять свое право на достойное и достаточное жилище; власти делают это, в частности путем регулирования использования земли для общего блага и недопущения спекуляции¹⁰. Таким образом, как и в пункте 1 статьи 11 Пакта, Конституция устанавливает право, которое подлежит постепенной реализации и в полной мере защищается Испанией в соответствии с ее международно-правовыми обязательствами.

4.7 Исходя из этого государство-участник при выполнении своих обязательств учитывает три параметра: порог, ниже которого у человека отсутствуют ресурсы для получения доступа к рынку жилья; количество людей ниже этого порога; и имеющиеся для покрытия этого дефицита государственные бюджетные средства. Поэтому для того, чтобы индивидуальное сообщение было приемлемым в соответствии с пунктом 1 статьи 11, необходимо продемонстрировать, что отсутствие у заявителей средства для получения доступа к жилью ставит их в положение нуждающихся. Эти ресурсы должны измеряться путем суммирования денежных доходов государственного и частного происхождения, доходов в натуральной форме, а также образовательных и медицинских услуг, которые домашнее хозяйство получает бесплатно. Минимальный размер средств, необходимый испанской семье для удовлетворения ее жизненных потребностей, с учетом того, что здравоохранение и образование являются всеобщими государственными услугами, предоставляемыми бесплатно, исчисляется на основе минимальной заработной платы, которая в настоящее время составляет 900 евро и оплачивается 14 раз в год. Нуждающиеся также имеют право на бесплатную юридическую помощь. Кроме того, государство-участник считает, что индивидуальное сообщение является неприемлемым, если соответствующие государственные органы выделяют ресурсы, насколько это возможно, на удовлетворение жилищных потребностей семей, действительно исключенных из жизни общества, и если, в случае их недостаточности, эти ресурсы используются рациональным и объективным образом с учетом прежде всего положения наиболее нуждающихся. Кроме того, заявители не должны были умышленно совершать

⁹ Государство-участник ссылается на постановление С-539/14 от 16 июля 2015 года, п. 49.

¹⁰ Государство-участник ссылается на решения Конституционного суда № 152/1988 от 20 июля, правовые основания, п. 2; № 7/2010 от 27 апреля; № 32/2019 от 28 февраля; 59/1995 от 17 марта, правовые основания, п. 3; и № 36/2012 от 15 марта, правовые основания, п. 4.

действия или нести ответственность за бездействие, препятствующие получению предлагаемой им помощи, и в этом случае отсутствие у них достаточного жилища является лишь результатом их поведения. В заключение следует отметить, что пункт 1 статьи 11 Пакта может быть признан нарушенным только в том случае, если заявители подвергаются риску социальной изоляции, если не было предоставлено временного жилья и если государственная жилищная система не выделила им жилье на основе объективных критериев.

4.8 В Испании в результате экономического кризиса были приняты меры по улучшению и поддержанию доступа населения к рынку жилья. Для облегчения доступа к частному рынку жилья были предусмотрены налоговые льготы и субсидии на аренду. В целях недопущения выселения людей в частном секторе был введен мораторий на выселения за неуплату взносов по ипотеке, а также был принят кодекс добросовестной практики, который способствовал приостановке более 24 000 выселений, реструктуризации 38 500 кредитов, передаче 7 000 титулов вместо платежей и присуждению 9 020 единиц жилья Социальным жилищным фондом. Наконец, для решения вопросов, связанных с чрезвычайными обстоятельствами, к которым могут приводить законные выселения, когда новое жилье еще не построено, существуют протоколы для согласования действий с муниципальными поставщиками социальных услуг. Кроме того, в соответствии с Королевским декретом-законом № 7/2019 от 1 марта суд, выносящий решение о выселении уязвимой семьи, должен уведомить об этом соответствующие органы социального обеспечения и может приостановить выселение на срок от одного до трех месяцев, если эти органы примут решение о наличии ситуации уязвимости. Были также приняты меры по поощрению содержания достаточного фонда государственного жилья путем обеспечения бесплатной передачи земли в рамках градостроительного законодательства и финансирования строительства жилья для малообеспеченных слоев населения.

4.9 В данном случае речь идет об исполнении приговора, вынесенного за незаконное занятие жилища, а не о принудительном выселении. Тем не менее процессуальные меры защиты, которые потребовались бы в случае насильственного выселения, все же были предоставлены. Кроме того, автор отказалась рассматривать предложенные ей варианты размещения.

Комментарии автора по замечаниям государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

5.1 13 июля 2019 года автор сослалась на аргументы, которые она представила 24 октября 2019 года в связи с просьбой государства-участника об отмене временных мер.

5.2 Автор утверждает, что 4 сентября 2018 года Департамент социального обеспечения проинформировал ее о том, что на тот момент альтернативного жилья для нее не было. 27 сентября 2018 года по рекомендации агентства социального обслуживания автор обратилась с ходатайством о предоставлении ей жилья для малоимущих. 19 октября 2018 года она была уведомлена о решении суда первой инстанции приступить к выселению, несмотря на просьбу Комитета о принятии временных мер. В тот же день она обжаловала это решение. Однако 22 октября 2018 года ее выселили.

5.3 Автор утверждает, что выселение представляет собой отказ государства-участника удовлетворить просьбу Комитета о принятии временных мер. Она отмечает, что выселение было произведено десятками сотрудников национальной полиции по борьбе с беспорядками, которые запугивали людей, протестующих против выселения автора, и волокли их по земле. Хотя протестующие и представитель автора стремились обеспечить соблюдение решения Комитета о принятии временных мер, диалог был невозможен. В конечном счете полиция при помощи молотков взломала дверь и проникла в квартиру. Автора пришлось отвезти в больницу, поскольку случившееся причинило ей сильную психологическую травму. Она утверждает, что эти инциденты были публично осуждены отделением организации «Международная амнистия» в Испании.

5.4 По словам автора, во многих случаях государственные органы утверждали, что просьбы Комитета о принятии временных мер имеют лишь рекомендательную, а не обязательную силу. Директор агентства, отвечающего за жилье в Гвадалахаре, который дал интервью по радио в день выселения, заявил, что, по мнению Комитета, предложенные потерпевшей варианты расселения являются удовлетворительными. Кроме того, директор провинциального бюро по вопросам социального обеспечения заявил, что автору было предложено жилье сразу же после того, как стало известно о ее положении, хотя на самом деле 4 сентября 2018 года ее уведомили об отсутствии альтернативного жилья.

5.5 Автор комментирует варианты жилищной поддержки, предложенные ей 3 октября 2018 года. Первым вариантом была чрезвычайная социальная субсидия; по мнению автора сообщения, такая форма поддержки несовместима с ее статусом получателя пенсии по инвалидности. Вторым вариантом было предоставление временного жилья, которое полагается лицам в чрезвычайных социальных ситуациях; в регионе проживания автора это жилье находится в приютах для нуждающихся и, разумеется, является временным, а это означает, что, учитывая ее здоровье, оно не отвечало ее потребностям. Третьим вариантом было выплата надбавки для получателей социальной пенсии, которые проживают в арендованных жилищах; эта опция не была доступна автору, так как она может быть запрошена только в том случае, если уже заключен договор аренды жилья, который автор не смогла бы заключить с учетом текущей конъюнктуры на рынке.

5.6 Автор подчеркивает, что государство-участник не представило никаких доказательств своего утверждения о том, что она не пришла на две назначенных ей встречи в органах соцобеспечения. Автор утверждает, что она неоднократно посещала учреждения социального обеспечения, безрезультатно запрашивая у них помощь, и что после бесконечной административной волокиты ей были предложены лишь вышеупомянутые варианты, которые, по ее мнению, не являются адекватным альтернативным жильем.

5.7 В заключение автор утверждает, что государство-участник нарушило временные меры, запрошенные Комитетом, что ей не было предложено альтернативного жилья и что в настоящее время она находится под защитой семьи и друзей, не имея стабильного и достойного жилья.

В. Рассмотрение вопроса о приемлемости и временных мерах

Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 Согласно статье 9 своих временных правил процедуры в соответствии с Факультативным протоколом, прежде чем приступить к рассмотрению любого утверждения, содержащегося в сообщении, Комитет должен решить, является ли оно приемлемым по смыслу Факультативного протокола.

6.2 Комитет принимает к сведению довод государства-участника о том, что данное дело не касается аренды, защищаемой статьей 11 Пакта, или принудительного выселения в соответствии с положениями этой статьи или практикой Комитета и что поэтому данная жалоба не подпадает под компетенцию Комитета (см. п. 4.4 выше). Комитет напоминает, что, как им было заявлено в пункте 11 своего замечания общего порядка № 7 (1997), в котором дается авторитетное толкование Пакта, даже в тех случаях, когда выселения являются оправданными, как, например, при длительном невнесении арендной платы или при причинении ущерба арендуемой собственности без каких-либо разумных причин, «соответствующие органы должны обеспечивать, чтобы такие выселения осуществлялись на основе закона, соответствующего положениям Пакта, и чтобы затрагиваемые лица имели все средства правовой защиты». Эти соображения также относятся к самовольному занятию жилья без правового титула, поскольку такая форма занятия жилья для некоторых людей может стать средством приобретения жилья для своей частной и семейной жизни и, таким образом, может находиться под защитой в рамках права на жилище. Таким образом, хотя отсутствие юридического титула может оправдывать выселение, процедуры,

ведущие к принятию распоряжения о выселении или самому выселению, должны, тем не менее, осуществляться таким образом, чтобы это было совместимо с Пактом и чтобы затрагиваемые лица имели доступ к надлежащим средствам правовой защиты. Комитет принимает к сведению замечание государства-участника о том, что в пункте 3 замечания общего порядка № 7 (1997) сказано, что «запрещение принудительных выселений, однако, не относится к выселениям, осуществляемым в принудительном порядке в соответствии с законом и согласно положениям Международных пактов о правах человека». Комитет отмечает также, что автор не утверждает, что ее выселение было произведено в нарушение внутреннего законодательства. Напротив, ее жалоба касается того, что выселение не было осуществлено в соответствии с положениями Пакта, как того требует вторая часть приведенного выше предложения, содержащегося в замечании общего порядка. Поэтому Комитет считает, что сообщение может указывать на возможное нарушение права, закрепленного в Пакте, в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола.

6.3 В соответствии с пунктом 2 е) статьи 3 Факультативного протокола Комитет объявляет неприемлемым любое сообщение, которое является явно необоснованным, недостаточно аргументированным или основанным исключительно на сообщениях, распространяемых средствами массовой информации. Комитет отмечает, что автор вселилась в квартиру без наличия у нее правового титула в 2014 году и была выселена после нескольких отсрочек 22 октября 2018 года. Автор подала заявку на получение жилья для малоимущих 27 сентября 2018 года, однако представленные документы не свидетельствуют о том, что она подавала заявку на получение такого жилья до вселения в квартиру или получения распоряжения о выселении. Согласно заявлениям государства-участника, которые не были оспорены автором, после того как ее сообщение было зарегистрировано в Комитете, она была проинформирована о льготах, на которые она может иметь право. Автор утверждает, что она не была вправе рассчитывать на эти льготы или что они ей не подходили, однако она не ответила государству-участнику по этому вопросу. Комитет отмечает также, что, по словам автора, после выселения она находится под защитой семьи и друзей и не имеет стабильного и достойного жилья. Однако автор не приводит более подробной информации; в частности, она не сообщает конкретных сведений о том, в каких условиях она проживает с момента своего выселения.

6.4 Автор не представила также документов, свидетельствующих о том, что в результате выселения она была лишена права на достаточное жилище – например, стала бездомной или оказалась в жилище, которое не отвечает минимальным требованиям, предъявляемым к жилью, отвечающему ее потребностям. Хотя она заявляет, что находится под защитой семьи и друзей, она не представила никаких доказательств в этой связи, ни даже подробного описания этих обстоятельств. Комитет признает, что автор особенно уязвима в силу своей инвалидности и низкого уровня доходов, и понимает, что иногда сообщения подаются лицами, которые не представлены адвокатами или юристами, прошедшими подготовку в области международного права прав человека. Поэтому в соответствии с подходом, ориентированным на интересы жертв, Комитет должен воздерживаться от навязывания каких-либо излишних формальностей во избежание создания препятствий для представления сообщений на его рассмотрение. Однако, для того чтобы Комитет мог рассмотреть сообщение по существу, факты дела и содержащиеся в нем утверждения должны, по крайней мере *prima facie*, показывать, что авторы могут быть фактическими или потенциальными жертвами нарушения права, закрепленного в Пакте¹¹. В данном случае Комитет отмечает, что, хотя автор представлена адвокатом как в ходе внутреннего разбирательства, так и в Комитете, она не объяснила и не указала, каким образом было нарушено ее право на достаточное жилище в результате выселения, и не проявила интереса к участию в консультациях, к которым государство-участник стремилось привлечь, ее после того как было зарегистрировано ее сообщение. Следовательно, поскольку Комитет не располагает достаточными доказательствами для определения того, что в данном случае право автора на достаточное жилище было нарушено или что это право фактически находится под

¹¹ *C.K. и Г.П. против Италии* (E/C.12/65/D/22/2017), п. 6.15.

угрозой, Комитет считает, что в отношении утверждения о нарушении статьи 11 Пакта сообщение является недостаточно обосновано для целей приемлемости и что оно является неприемлемым в соответствии с пунктом 2 е) статьи 3 Факультативного протокола.

Временные меры и выселение автора

7.1 Комитет отмечает, что 5 сентября 2018 года в ходе рассмотрения этого сообщения он просил государство-участник приостановить выселение автора на время рассмотрения сообщения или предоставить ей адекватное жилье в подлинных консультациях с ней, с тем чтобы избежать причинения ей непоправимого ущерба. В вербальной ноте от 19 октября 2018 года государство-участник просило отозвать просьбу о принятии временных мер, главным образом на том основании, что автор не отреагировала на попытки властей вступить с ней в диалог. Автор была выселена 22 октября 2018 года, т. е. до истечения крайнего срока, установленного для представления ею своих замечаний по поводу просьбы государства-участника об отмене временных мер, а также для принятия Комитетом решения по этой просьбе.

7.2 Комитет может просить о принятии временных мер в тех случаях, когда предпринятое или планируемое государством-участником действие способно причинить непоправимый ущерб автору или потерпевшему, если оно не будет отменено или приостановлено до всестороннего рассмотрения сообщения Комитетом¹².

7.3 Пункт 1 статьи 5 Факультативного протокола предусматривает, что «в любое время после получения сообщения и до вынесения решения по существу Комитет может препроводить соответствующему государству-участнику для неотложного рассмотрения им просьбу о принятии этим государством-участником таких временных мер, которые могут потребоваться в чрезвычайных обстоятельствах во избежание причинения возможного непоправимого ущерба жертве или жертвам предполагаемых нарушений». В соответствии с практикой других международных органов по правам человека Комитет считает, что под такими «исключительными обстоятельствами» понимаются серьезные последствия, к которым действие или бездействие государства-участника может привести для защищаемого права или для будущей эффективности любого решения Комитета по сообщению, представленному на его рассмотрение. В этом контексте под «непоправимым ущербом» понимается угроза или риск нарушения прав, которые носят такой характер, что являются неисправимыми или не могут быть адекватно компенсированы, или исключают возможность восстановления нарушенных прав. Кроме того, для обоснования просьбы о принятии временных мер риск или угроза должны быть реальными и не должно существовать эффективных внутренних средств правовой защиты, которые могли бы предотвратить такой непоправимый ущерб. Если Комитет не обращается с просьбой о принятии временных мер, поскольку на момент первоначальной просьбы автора о принятии таких мер реальный риск еще не был выявлен, то автор может вновь обратиться в Комитет с просьбой о принятии временных мер позднее, если такой риск действительно возникнет. Кроме того, поскольку временные меры не являются самостоятельным механизмом, а связаны с индивидуальным сообщением, Комитет может просить о принятии временных мер только в том случае, если соответствующее индивидуальное сообщение представляется приемлемым *prima facie* и может на первый взгляд указывать на возможное нарушение Пакта. Это означает также, что в принципе должны отсутствовать внутренние средства правовой защиты, которые были бы одновременно эффективными и доступными для автора.

7.4 Хотя риск непоправимого ущерба должен быть реальным, Комитет считает, что вероятность фактического ущерба необязательно должна быть доказана вне всяких разумных сомнений, поскольку такое требование было бы несовместимо с целью временных мер, которая заключается в предотвращении непоправимого вреда, даже

¹² Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 33 (2008) об обязательствах государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, п. 19.

при отсутствии полной уверенности в том, что в противном случае будет нанесен ущерб. Вместо этого информация, представленная автором, должна позволить Комитету определить *prima facie*, что реальная опасность причинения непоправимого вреда существует и что сообщение является приемлемым. В то же время именно автор несет ответственность за предоставление Комитету достаточной информации о соответствующих фактах и предполагаемых нарушениях, с тем чтобы установить существование дела *prima facie* и наличие риска непоправимого ущерба. Такая информация должна включать в надлежащих случаях такие документальные подтверждения, как копии соответствующих решений национальных органов власти или соответствующие отчеты о ситуации в стране, которые помогают обосновать утверждение о неминуемом риске нанесения непоправимого ущерба. Если информация, представленная автором, является недостаточной, но при этом нельзя исключить риск причинения непоправимого ущерба, Комитет может просить о принятии временных мер на ограниченный срок, чтобы дать автору возможность представить недостающую информацию в течение короткого, но разумного периода времени. Если в таких случаях информация не предоставляется, просьба о принятии временных мер автоматически отзывается.

7.5 В делах о выселении каждое утверждение о непоправимом ущербе рассматривается отдельно, и такое рассмотрение отделено от рассмотрения вопроса о том, имело ли место нарушение Пакта. Как правило, считается, что выселение создает риск непоправимого ущерба и служит основанием для обращения с просьбой о принятии временных мер только в том случае, если выселяемые лица не имеют доступа к надлежащему альтернативному жилью. Еще одним важным фактором, который следует учитывать при оценке риска непоправимого ущерба, является положение соответствующей семьи. Например, малоимущие семьи и семьи, в состав которых входят маленькие дети или люди с инвалидностью и с особыми потребностями, подвергаются особенно высокому риску, учитывая, что даже кратковременное отсутствие достаточного жилища в результате выселения может иметь необратимые последствия.

7.6 Принятие временных мер в соответствии со статьей 5 Факультативного протокола имеет жизненно важное значение для выполнения Комитетом своей роли в соответствии с Протоколом¹³. Причина существования временных мер заключается, в частности, в сохранении целостности процесса, обеспечивая тем самым эффективность механизма защиты закрепленных в Пакте прав в тех случаях, когда существует опасность причинения непоправимого ущерба¹⁴.

7.7 Комитет отмечает, что любое государство-участник, принявшее на себя обязательства, налагаемые Факультативным протоколом, признает компетенцию Комитета получать и рассматривать индивидуальные сообщения от лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушений Пакта. Принимая эти обязательства, государства-участники обязались добросовестно сотрудничать с Комитетом, предоставляя ему средства для рассмотрения поданных в него жалоб, и после такого рассмотрения препровождать свои замечания государству-участнику и заявителю¹⁵. Любое государство-участник, которое не принимает временных мер, не выполняет свое обязательство добросовестно соблюдать процедуру рассмотрения

¹³ Комитет против пыток, *Субакаран Р. Тиругнасампантар против Австралии* (CAT/C/61/D/614/2014), п. 6.1.

¹⁴ См., *mutatis mutandis*, European Court of Human Rights (Grand Chamber), *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* (applications Nos. 46827/99 and 46951/99), judgment of 5 February 2005, para. 128 («Договаривающиеся государства обязуются воздерживаться от любых действий или бездействия, которые могут препятствовать эффективному осуществлению права индивидуальных заявителей на обращение в суд. Несоблюдение временных мер Договаривающимся государством должно рассматриваться как препятствие эффективному рассмотрению Судом жалобы заявителя и как препятствие эффективному осуществлению его права и, соответственно, как нарушение статьи 34»); и Комитет против пыток, *Субакаран Р. Тиругнасампантар против Австралии* (CAT/C/61/D/614/2014), п. 6.1.

¹⁵ Комитет против пыток, *Субакаран Р. Тиругнасампантар против Австралии* (CAT/C/61/D/614/2014), п. 6.3.

индивидуальных сообщений, установленную в Факультативном протоколе¹⁶. Оно лишает также Комитет возможности предоставлять эффективные средства правовой защиты лицам, которые утверждают, что являются жертвами нарушения Пакта. В соответствии с пунктом 3 правила 7 временных правил процедуры в соответствии с Факультативным протоколом¹⁷ государство-участник может представить аргументы в отношении того, почему просьба о применении временных мер должна быть снята или более не является обоснованной. В пункте 4 правила 7 говорится, что Комитет может принять решение об отзыве просьбы о принятии временных мер на основе представлений, полученных от обеих сторон. Поэтому, когда государство-участник просит об отмене временных мер, оно не может добросовестно игнорировать эти меры до того, как Комитет получит возможность принять решение по этой просьбе.

7.8 В данном случае государство-участник выселило автора, не предоставив ей адекватного альтернативного жилья до того, как Комитет смог принять решение по просьбе государства-участника об отмене временных мер. Не выполнив просьбу о принятии временных мер, государство-участник не выполнило своих обязательств по статье 5 Факультативного протокола и сделало маловероятным шанс, что будущее решение или соображения обеспечат эффективную защиту, тем самым лишив процедуру рассмотрения индивидуальных сообщений своего смысла¹⁸. При отсутствии каких-либо других объяснений со стороны государства-участника по поводу невыполнения им просьбы о принятии временных мер Комитет считает, что представленные факты свидетельствуют о том, что государство-участник находится в состоянии нарушения статьи 5 Факультативного протокола.

7.9 Комитет напоминает, что в соответствии с пунктом 2 статьи 5 Факультативного протокола просьба о принятии временных мер «не подразумевает принятия решения относительно приемлемости или существования сообщения». Поэтому Комитет может прийти к выводу о том, что первоначальное сообщение является достаточно обоснованным для регистрации и что оно указывает на то, что данная ситуация заслуживает просьбы о принятии временных мер во избежание нанесения непоправимого ущерба. Однако ничто не мешает Комитету после дальнейшего рассмотрения на основе новой информации, представленной государством-участником, сделать вывод о том, что временные меры являются необоснованными или в них больше нет необходимости. Аналогичным образом информация, представленная сторонами относительно приемлемости и существования сообщения, может даже заставить Комитет прийти к выводу о том, что сообщение, которое первоначально представлялось приемлемым *prima facie*, является неприемлемым в силу отсутствия достаточного обоснования, как это имело место в данном случае. Таким образом, между просьбой Комитета о принятии временных мер и последующим решением объявить сообщение неприемлемым нет противоречий. Именно по этой причине в соответствии с правилом 7 временных правил процедуры согласно Факультативному протоколу государство может возразить против просьбы о применении временных мер и просить об их отмене, и в этом случае оно должно представить Комитету аргументы в отношении того, почему временные меры являются неоправданными и почему риск причинения непоправимого ущерба отсутствует. Кроме того, государство-участник может представить доводы в пользу признания сообщения неприемлемым. В данном случае государство-участник вместо отказа удовлетворить просьбу Комитета о принятии временных мер через нескольких дней после направления своей собственной просьбы об их отмене, несмотря на получение информации о том, что Комитет примет решение по этой просьбе после ознакомления с комментариями автора, могло бы добросовестно дождаться ответа Комитета на обращение государства-участника отозвать просьбу Комитета о принятии временных мер.

¹⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 33 (2008), п. 19.

¹⁷ E/C.12/49/3.

¹⁸ Комитет против пыток, *Субакаран Р. Тиругнасампантар против Австралии* (CAT/C/61/D/614/2014), п. 6.3.

С. Заключение и рекомендация

8. Принимая во внимание всю представленную ему информацию, Комитет, действуя в соответствии с Факультативным протоколом, считает, что сообщение является неприемлемым в соответствии с пунктом 2 е) статьи 3 Факультативного протокола.

9. Комитет считает также, что государство-участник нарушило статью 5 Факультативного протокола.

10. В свете настоящего решения и с учетом того, что Комитет не установил нарушения прав заявителя, Комитет просто выносит государству-участнику общую рекомендацию в стремлении предотвратить нарушения статьи 5 Факультативного протокола в будущем. Комитет рекомендует государству-участнику в целях обеспечения целостности процедуры разработать протокол выполнения просьб Комитета о принятии временных мер и информировать все соответствующие органы власти о необходимости выполнения таких просьб.

11. В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Факультативного протокола и пунктом 1 правила 18 временных правил процедуры в рамках Факультативного протокола государство-участник в течение шести месяцев должно представить Комитету письменный ответ, содержащий информацию о мерах, принятых с учетом решения и рекомендаций Комитета. Государству-участнику предлагается также опубликовать соображения Комитета и широко распространить их в доступной форме среди всех групп населения.
