

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
11 November 2022
Russian
Original: Spanish

**Комитет по экономическим, социальным
и культурным правам****Доклад о ходе последующей деятельности в связи
с индивидуальными сообщениями*****Сообщение № 54/2018, Эль-Аюби и др. против Испании**

Дата принятия Соображений: 19 февраля 2021 года

Содержание первоначального
сообщения:

Авторы сообщения получили постановление о выселении, поскольку они занимали жилье без законных на то оснований. Авторы сочли, что постановление о выселении является нарушением пункта 1 статьи 11 Пакта, поскольку при его принятии не был учтен тот факт, что они относятся к категории нуждающихся и что у них не было альтернативного жилья¹.

Нарушенные статьи:

Пункт 1 статьи 11 Пакта.

Рекомендации Комитета в
отношении авторов:

Государство-участник обязано предоставить авторам и их сыну эффективное средство правовой защиты, а именно:

а) в случае отсутствия у авторов достаточного жилища провести повторную оценку уровня их нуждаемости и места в списке ожидания с учетом давнего срока подачи заявления на получение жилья властям сообщества Мадрид в целях предоставления им государственного жилья или принятия иной меры, которая позволила бы им жить в достаточном жилище, приняв при этом во внимание критерии, изложенные в настоящих Соображениях;

б) предоставить авторам и их сыну денежную компенсацию за допущенные нарушения; и

с) возместить авторам судебные издержки, понесенные ими в связи с рассмотрением данного сообщения как на национальном, так и на международном уровнях.

* Принят Комитетом на его семьдесят второй сессии (26 сентября — 14 октября 2022 года).

¹ См. E/C.12/69/D/54/2018.



Общие рекомендации Комитета:

Государство-участник несет следующие обязательства:

а) обеспечить, чтобы нормативно-правовая база позволяла лицам, в отношении которых вынесено постановление о выселении, подвергающее их риску оказаться в нищете или нарушающее их права, закрепленные в Пакте, включая лиц, занимающих жилье без законных на то оснований, обжаловать это постановление в судебных или других беспристрастных и независимых органах, имеющих полномочия давать распоряжение о прекращении нарушения и предоставлять эффективное средство правовой защиты, с тем чтобы эти органы изучали соразмерность данной меры в свете критериев ограничения прав, признанных в Пакте, в соответствии с положениями статьи 4;

б) принять необходимые меры для ликвидации практики автоматического исключения из списков претендентов на жилье всех лиц, которые занимают жилье без законных на то оснований по причине состояния необходимости, с тем чтобы все лица могли на равных условиях получать доступ к фонду социального жилья, путем отмены всех необоснованных требований, способных привести к исключению лиц, которые могут оказаться под угрозой нищеты;

с) принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы выселение лиц, не имеющих средств на альтернативное жилье, производилось только после того, как будут проведены добросовестные и конструктивные консультации с затрагиваемыми лицами, а государство-участник предпримет, в максимальных пределах имеющихся ресурсов, все необходимые шаги для обеспечения предоставления выселяемым лицам альтернативного жилья, особенно в случаях, когда речь идет о семьях, пожилых людях, детях и других лицах, находящихся в уязвимом положении;

д) в сотрудничестве с автономными сообществами и в максимальных пределах имеющихся ресурсов разработать и осуществлять всеобъемлющий и комплексный план для обеспечения соблюдения права лиц с низким уровнем доходов на достаточное жилище в соответствии с замечанием общего порядка № 4 (1991). Этот план должен включать положения, касающиеся ресурсов, соответствующих мер, сроков и критериев оценки, которые позволят обеспечить разумное и поддающееся оценке соблюдение права таких лиц на жилище.

Ответ государства-участника:

В письме от 25 января 2022 года государство-участник представило свой ответ на рекомендации Комитета.

Что касается первой рекомендации в отношении авторов, то государство-участник утверждает, что не располагает никакими данными о подаче авторами какого-либо заявления о предоставлении жилья после их заявления от 14 февраля 2017 года, которое было отклонено в связи с непредставлением требуемой информации².

² В своих Соображениях Комитет счел, что это заявление не является эффективным средством правовой защиты, поскольку лица, занимающие жилье без законных на то оснований, каковыми являются авторы, не могут ходатайствовать пред сообществом Мадрид о предоставлении им социального жилья.

Государство-участник также сообщает, что Агентство социального жилья сообщества Мадрид безуспешно пыталось связаться с авторами сообщения для оценки их обстоятельств и потребностей в жилье. Оно также прилагает отчет социальных служб, в котором говорится, что выселение было вновь приостановлено после обращения самих социальных служб в компетентный суд и к владельцу жилья и что на момент представления отчета авторы по-прежнему занимали то же самое жилье без законных на то оснований. Социальные службы напоминают, что, поскольку семья занимает жилье без законных на то оснований, авторы не могут ходатайствовать перед сообществом Мадрид о предоставлении им социального жилья и что их заявление от 14 февраля 2017 года было отклонено, поскольку они не смогли представить требуемую информацию в связи с тем, что семья занимает чужое жилье. Социальные службы также сообщают, что семья подала заявление на получение пособия по обеспечению прожиточного минимума, в котором ей было отказано, поскольку в 2019 году ее доход превысил максимально допустимый уровень для этих целей. В марте 2021 года было подано повторное заявление на получение пособия по обеспечению прожиточного минимума с учетом дохода за 2020 год. Решение по этому заявлению пока не принято. Однако автор получает пособие по обеспечению минимального социального дохода в размере 210 евро в месяц, а также денежное пособие на уход за сыном с инвалидностью, а ее супруг — пособие по обеспечению минимального социального дохода в размере 450 евро в месяц. Социальные службы считают, что авторы хотели бы найти альтернативное жилье и что семья не может получить доступ к жилью на частном рынке. Поэтому они считают необходимым приостановить выселение до тех пор, пока администрация не предоставит альтернативное жилье.

Государство-участник утверждает, что в настоящее время оно не получило от авторов в надлежащей форме и сроки заявления о предоставлении жилья, в связи с чем рассмотреть их потребности в социальном жилье невозможно. Государство-участник считает, что принятие к рассмотрению заявления автора о предоставлении государственного жилья, поданного 14 февраля 2017 года, и подробное изучение ее конкретных обстоятельств и потребностей в рамках процедуры, обеспечивающей учет всех правовых требований, применимых ко всем заинтересованным сторонам, представляют собой достаточную меру для выполнения Соображений Комитета, и тем самым соблюдения, насколько это возможно в разумных пределах, рекомендаций в отношении авторов.

Наконец, государство-участник, выражая свое уважение Комитету, не соглашается с его рекомендациями b) и c) в отношении авторов.

Что касается общих рекомендаций, то государство-участник сообщает, что в контексте чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, вызванной коронавирусом заболеванием (COVID-19), были приняты меры по предотвращению экономического воздействия на право на достаточное жилище наиболее уязвимых лиц. Во-первых, был введен мораторий на задолженность по ипотеке для тех, кто испытывает трудности с выплатами. Кроме того, в соответствии с Королевскими декретами-законами №№ 11/2020, 37/2020, 1/2021 и 8/2021 был принят ряд мер по налаживанию взаимоотношений между арендаторами и арендодателями, а также по реагированию на ситуации уязвимости, вызванные кризисом в области здравоохранения. Помимо этого, в Государственный план развития жилищного хозяйства на 2018–2021 годы были внесены изменения, в частности в него были включены программа помощи в аренде жилья для минимизации последствий кризиса в области здравоохранения и программа помощи жертвам гендерного насилия, лицам, подлежащим выселению, бездомным и другим лицам, находящимся в уязвимом положении. Аналогичным образом, 9 апреля 2020 года была принята поправка, согласно которой автономные сообщества получили возможность предоставлять в кратчайшие сроки финансовую помощь для аренды жилья в размере до 900 евро в месяц на протяжении шести месяцев. Этот вид помощи, при необходимости, может быть совмещен с любой другой помощью. Помимо этого, было увеличено финансирование, выделяемое на осуществление Плана, с 346 до 446 млн евро. Благодаря этим мерам автономные сообщества государства-участника теперь могут проявлять гибкость при принятии решений об объеме финансирования каждой программы помощи.

Государство-участник также сообщает, что в настоящее время готовится законопроект о праве на достаточное жилище, который будет способствовать обеспечению равенства всех испанцев в части их права на доступ к достойному и достаточному жилищу. Законопроект предусматривает инструменты, благодаря которым компетентные территориальные административные органы смогут увеличить предложение недорогого жилья, уделяя при этом особое внимание лицам, сталкивающимся с наибольшими трудностями в плане доступа к жилью. Будущий закон будет, в частности, предусматривать:

- a) исключение возможности повторного выделения социального жилья из государственного фонда;
- b) присуждение жилью статуса социального как минимум на 30 лет;
- c) введение концепции стимулирования сектора доступного по цене жилья как способа увеличения предложения на частном рынке в краткосрочной перспективе, в том числе путем предоставления налоговых льгот и поощрения градостроительных проектов;
- d) закрепление права на достойное и достаточное жилище вместе с соответствующими обязательствами государственным органами, и включая такие аспекты, как

пригодность для жизни, доступность, энергоэффективность и доступ к базовым жилищно-коммунальным услугам;

е) определение правового статуса прав и обязанностей, связанных с владением жильем, разграничивающее его социальной функции;

ф) определение напряженных зон рынка жилья для принятия специальных мер;

г) определение крупных собственников, обязанных представлять информацию и сотрудничать в напряженных зонах рынка жилья;

h) создание механизмов для сдерживания роста и снижения арендной платы за жилье, включая налоговые меры, сдерживание роста арендной платы, запрет на ее неправомерное повышение, а также исключительные и ограниченные по времени меры в случаях нехватки предложения;

і) создание режима налогообложения, способствующего снижению стоимости аренды жилья;

ј) определение пустующего жилья и условий начисления надбавки к налогу на недвижимость за такое жилье;

к) улучшение регулирования процедуры выселения в ситуациях уязвимости, гарантируя эффективную и быструю связь между судебным органом и социальными службами, чтобы они могли изучить ситуацию людей, подлежащих выселению, и предложить решения для жилищного вопроса затрагиваемых лиц; а также увеличение сроков приостановки выселения лиц, находящихся в уязвимом положении;

l) стимулировать строительство социального жилья для сдачи в аренду по ограниченной цене, с тем чтобы на него приходилось не менее 50 % земли, отведенной под социальное жилье;

m) усиление роли государства в области жилищного строительства и ремонта жилья посредством разработки многолетних планов на основе административного сотрудничества между различными органами власти;

n) создание Консультативного совета по жилищным вопросам для обеспечения участия всех социальных структур в разработке и развитии жилищной политики;

o) обеспечение более действенных гарантий при покупке или аренде жилья путем предоставления заинтересованным лицам возможности получать базовую информацию об условиях эксплуатации жилья и его состоянии;

p) предоставление большего объема информации и обеспечение большей прозрачности государственной жилищной политики благодаря обязательству вести реестр объектов государственного жилищного фонда и регулярно публиковать соответствующие отчеты.

Комментарии авторов:

Государство-участник сообщает, что Соображения Комитета были опубликованы на веб-сайте Министерства юстиции.

В заключение государство-участник приходит к выводу, что оно выполнило рекомендации Комитета, и просит прекратить процедуру последующей деятельности в связи с этими Соображениями.

30 июня 2022 года авторы представили комментарии к письму государства-участника.

Во-первых, авторы описывают события, произошедшие после принятия Соображений Комитета. Авторы утверждают, что компетентные органы не предприняли никаких действий для решения их чрезвычайной жилищной ситуации, а лишь обратились в социальные службы муниципалитета Эль-Аламо с просьбой предоставить контактные данные семьи, но впоследствии не связывались с ней. Авторы утверждают, что компетентный административный орган сообщества Мадрид, в ведении которого находятся жилищные вопросы, даже не попытался оказать им помощь в переговорах с владельцем жилья.

Авторы считают, что меры по преодолению кризиса в связи с COVID-19, о которых сообщило государство-участник, носят лишь временный характер и не решают фундаментальную проблему. Более того, эти меры не предотвратили многие выселения, на которые обращали внимание гражданское общество и социальные службы в условиях бездействия органов, ведающих жилищными вопросами. Например, выселение авторов 29 апреля 2022 года было приостановлено еще на три месяца благодаря вмешательству социальных служб и гражданского общества. Авторы утверждают, что, если власти не примут меры в их отношении, они не смогут получить доступ к жилью на частном рынке.

Что касается доступа к социальному жилью, то авторы утверждают, что государство-участник ограничивается перечислением того, что содержится в существующих нормативных актах, не вдаваясь в суть проблемы доступа. Кроме того, авторы утверждают, что информация о принятии на рассмотрение 50 % заявлений неверна, поскольку речь идет скорее о 30 % заявлений — показателе, который может быть подтвержден социальными службами и который, по словам авторов, был опубликован различными организациями гражданского общества³. Такой низкий показатель принятия заявлений на рассмотрение объясняется действующими нормами, которые не позволяют семьям, занимающим жилье без согласия владельца, претендовать на социальное жилье.

Авторы просят обязать государство-участник выполнить содержащиеся в Соображениях как рекомендации в отношении самих авторов, так и рекомендации общего характера.

³ Авторы не представили никаких документов или ссылок на источники информации.

Решение Комитета:

Комитет отмечает, что авторы продолжают проживать в прежнем жилище и что их выселение было вновь приостановлено благодаря вмешательству, в частности, социальных служб. Комитет также отмечает, что вопреки его рекомендациям повторная оценка уровня нуждаемости авторов и их места в списке ожидания, равно как и ретроактивное рассмотрение их заявления на получение жилья от сообщества Мадрид с учетом давнего срока его подачи не проводились. Напротив, государство-участник утверждает, что такая оценка невозможна до тех пор, пока авторы занимают жилье без законных на то оснований. Комитет напоминает, что при рассмотрении предыдущего аналогичного сообщения⁴ он уже установил, что из-за этого требования некоторые лица могут попасть в порочный круг и навсегда остаться в том тяжелом положении, в котором они оказались, будучи нуждающимися, и что его рекомендация направлена именно на то, чтобы государство-участник ретроактивно исправило ситуацию, обусловленную применением этого требования к авторам. С учетом того, что авторы еще не выселены из жилья по причине их нуждаемости, но что повторная оценка их потребностей в случае выселения еще не проводилась, Комитет отмечает, что по рекомендации а) в отношении авторов были приняты некоторые удовлетворительные меры, и просит государство-участник устранить препятствия, мешающие авторам подать заявление на получение жилья, с тем чтобы рекомендация а) в отношении авторов могла считаться выполненной.

Комитет отмечает, что государство-участник не согласно с рекомендациями Комитета в отношении компенсации за допущенные нарушения и возмещения обоснованных судебных издержек. Поэтому Комитет считает, что удовлетворительные меры по рекомендациям b) и c) еще не приняты.

Что касается общих рекомендаций, то Комитет отмечает прогресс, достигнутый в результате осуществления Королевских декретов-законов №№ 11/2020, 37/2020, 1/2021 и 8/2021, которые позволили наладить диалог и координацию между социальными службами и судебными органами, а также обеспечить более всесторонний учет социально-экономической уязвимости лиц, которые могут быть выселены на основании решения судебных органов. Комитет считает, что эти меры могут способствовать выполнению его общей рекомендации а), но отмечает, что некоторые из этих мер действуют лишь в период чрезвычайной ситуации и что количество выселений по-прежнему очень велико⁵.

Комитет отмечает бюджетную и административную поддержку Государственного плана развития жилищного хозяйства на 2018–2021 годы, хотя предоставляемая помощь все еще не распространяется на все группы нуждающихся граждан⁶. Комитет также приветствует инициативу по принятию закона о жилье, который направлен на удовлетворение жилищных потребностей населения, и в частности тех групп, которые находятся в наиболее неблагоприятном положении или испытывают наибольшие трудности в части доступа к жилью по

экономическим, социальным или географическим причинам. Некоторые из мер, предусмотренных этим законом, могут также способствовать усилению координации между различными административными органами в интересах выделения альтернативного жилья в случаях выселения лиц, не имеющих возможности найти альтернативное жилье. Комитет считает, что эти меры могут способствовать выполнению рекомендаций а), с) и d), и призывает государство-участник продолжать добиваться прогресса в этом отношении и информировать Комитет.

С учетом всей полученной информации Комитет приходит к выводу, что определенные первоначальные меры были приняты, но что по-прежнему необходимы дальнейшие действия и дополнительная информация о принятых мерах. Комитет постановляет оставить открытой процедуру последующей деятельности в связи с этим сообщением и предлагает государству-участнику представить информацию о мерах, принятых по всем рекомендациям. Комитет просит направить запрашиваемую информацию в течение 180 дней с момента публикации настоящего документа и регулярно информировать Комитет о ходе выполнения его рекомендаций.

⁴ *Лопес Альбан против Испании* (E/C.12/66/D/37/2018), п. 12.2.

⁵ См. доклад о последующей деятельности в связи с индивидуальными сообщениями (E/C.12/70/3), сообщение № 5/2015, *Бен Джазия и др. против Испании*, и сообщение № 37/2018, *Лопес Альбан и др. против Испании*.

⁶ Там же.