

К ВОПРОСУ О ДОСТУПЕ К НАДЛЕЖАЩИМ СРЕДСТВАМ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ НА МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

© 2016 Кожемякин Никита Валерьевич
Российский университет дружбы народов
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
E-mail: kozhemiakinn@gmail.com

Рассматривается вопрос об обращении носителей прав в национальные и международные органы за защитой их экономических, социальных и культурных прав, включая право на достаточное жилище. На основе анализа первого решения по индивидуальной жалобе, принятого Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, раскрываются ключевые аспекты обязательства государств по обеспечению средств правовой защиты права на достаточное жилище в контексте обращения взыскания по ипотечному кредиту.

Ключевые слова: права человека, доступ к надлежащим средствам правовой защиты, право на достаточное жилище, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

Право на достаточное жилище, являясь компонентом права каждого на достаточный жизненный уровень, представляет собой основополагающее право человека, получившее широкое закрепление в международном праве прав человека, прежде всего Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.¹

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (далее - Комитет), осуществляющий международный контроль над выполнением государствами - участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (далее - Пакт) своих обязательств по Пакту, в замечании общего порядка № 9 "Применение Пакта во внутреннем праве"² указал, что государства - участники Пакта несут обязательства по обеспечению того, чтобы нормы Пакта были надлежащим образом признаны во внутреннем праве и любому потерпевшему лицу или группе лиц обеспечены надлежащие средства восстановления нарушенных прав или средства защиты. Соответственно, нормы Пакта, включая право на жилище, должны непосредственно применяться во внутренней правовой системе каждого государства - участника, позволяя тем самым лицам добиваться обеспечения осуществления своих прав через национальные суды и другие органы правосудия.

Вопрос о доступе к надлежащим средствам правовой защиты, включая доступ к правосудию в контексте обеспечения экономических, соци-

альных культурных прав человека как на национальном, так и на международном уровне, является предметом широкой дискуссии в международно-правовой науке и практике. Некоторые эксперты отмечают, что экономические, социальные и культурные права не могут быть обеспечены эффективными средствами правовой защиты, т.е. жертвы их нарушений не могут обращаться за защитой их прав в национальные и международные суды или квазисудебные органы, к числу которых, в числе прочих, относятся договорные органы по правам человека³.

Вместе с тем, как показывает практика, суды различных государств принимают решения по делам, касающимся осуществления экономических, социальных и культурных прав, включая право на жилище⁴.

В отношении доступа к надлежащим средствам правовой защиты рассматриваемой категории прав на международном уровне напомним, что обращение в международные органы возможно при условии исчерпания средств правовой защиты на национальном уровне.

Ключевым событием в вопросе обеспечения доступа к надлежащим средствам правовой защиты экономических, социальных и культурных прав на международном уровне стало принятие в 2008 г. Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах⁵. Это событие является опровержением обозначенной позиции ряда экспертов, поскольку Протокол наделяет Комитет ком-

петенцией получать и рассматривать сообщения от лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушения государством - участником Пакта и Протокола какого-либо из прав, предусмотренных в Пакте.

Принятие Протокола восполнило пробел в международно-правовой защите экономических, социальных и культурных прав по сравнению с защитой гражданских и политических прав, поскольку Комитет по экономическим, социальным и культурным правам стал обладать всеми теми же полномочиями, что и Комитет по правам человека, осуществляющий контроль над выполнением государствами - участниками Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. С вступлением в силу указанного Факультативного протокола к Пакту в мае 2013 г. был "завершен процесс "уравнивания" Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и Комитета по правам человека по объему полномочий"⁶.

Примечательно, что по состоянию на май 2016 г. 21 государство является участником Факультативного протокола, т.е. признало компетенцию Комитета принимать и рассматривать индивидуальные сообщения. Комитетом получено всего 13 сообщений (10 против Испании и 3 против Эквадора), 8 из которых находятся на рассмотрении, 3 - были признаны неприемлемыми, по двум сообщениям Комитет уже принял решение - по одному констатировал нарушение, по другому нарушения не выявил⁷.

Первое решение Комитета касалось нарушения права на достаточное жилище⁸. Несмотря на то, что в практике национальных судов государств имеют место дела об осуществлении права на достаточное жилище, многие жертвы нарушений прав на достаточное жилище, совершенных органами государственного управления, нередко лишены "доступа к правосудию или эффективным средствам правовой защиты даже в тех случаях, когда существуют соответствующие конституционные положения"⁹. В этом контексте примечательно, что предметом рассмотрения Комитетом указанного дела являлся именно вопрос отсутствия эффективного доступа к судам для защиты права на жилище.

В данной статье представляется целесообразным детально рассмотреть первое дело Комитета, обратив особое внимание на аргументацию Комитета и меры, рекомендованные госу-

дарству в целях восстановления нарушенного права заявителя на достаточное жилище.

28 января 2014 г. Комитет получил жалобу от гражданки И.Д.Г. (представленной адвокатом), утверждавшей, что она является жертвой нарушения государством - участником прав, закрепленных в п. 1 ст. 11¹⁰, а также в п. 1 ст. 2 Пакта¹¹. Согласно правилам процедуры Комитета¹² в соображениях, принятых по итогам изучения жалобы, Комитет обобщает информацию и утверждения, представленные сторонами, затем он рассматривает вопросы приемлемости и существа сообщения и в заключение представляет свои выводы и рекомендации.

Автор утверждала, что в связи с рядом невыплат по ее ипотечному кредиту, взятому для покупки жилья, где она проживает, в 2012 г. кредитная организация начала процедуру взыскания по этому кредиту в суде первой инстанции № 31 г. Мадрид (суд № 31), постановившем в итоге проведение аукциона заложенного жилья, о чем автор не была надлежащим образом уведомлена, так как она узнала об этом взыскании только после того, как был издан приказ о выставлении ее жилья на аукцион. В 2013 г. автор подала в суд № 31 заявление о пересмотре указанного решения и прошение об отмене этого решения и всего исполнительного производства по наложению взыскания на заложенное имущество, поскольку она не была уведомлена о соответствующем иске по адресам, доведенным до сведения кредитной организации, таким как место жительства одного из членов ее семьи и адрес ее места работы. Суд № 31 отклонил заявление автора жалобы. Затем автор подала ходатайство по процедуре ампаро в Конституционный суд Испании¹³, заявив, что решение суда № 31 об отклонении ее заявления нарушило ее право на защиту и право на эффективную судебную защиту, признанные в ст. 24 и 25 Конституции государства-участника, поскольку суд № 31 не уведомил ее надлежащим образом и не исчерпал все доступные ему средства личного уведомления. Конституционный суд отклонил поданное автором ходатайство вследствие явного отсутствия нарушения основополагающего права, на которое распространяется процедура ампаро.

В результате автор обратилась в Комитет с жалобой о том, что на деле она не получила доступа к эффективной и своевременной судебной защите, это помешало ей оспорить в судебном

порядке решение суда № 31 об обращении взыскания на квартиру и защитить свое право на жилище в суде, в связи с чем она до сих пор находится в состоянии беспомощности, неопределенности и тревоги.

Государство-участник утверждало, что в своей апелляции автор сослалась на другой адрес, принадлежащий членам ее семьи, в связи с чем вышеупомянутое жилище не является постоянным местом ее жительства; что суд № 31 направлял автору уведомление по адресу, который сама автор указала в нотариально заверенном договоре ипотечного кредитования; что только после ряда безуспешных попыток личного уведомления автора суд № 31 приказал осуществить уведомление путем публикации приказа в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Испании.

Изучив материалы дела, Комитет установил, что в данном случае сообщение соответствует требованиям приемлемости в соответствии со ст. 3 Факультативного протокола и приступил к рассмотрению дела по существу.

В свете представленных Комитету документов настоящего дела, а также информации, полученной от сторон, Комитет рассматривал жилье, о котором идет речь, в качестве постоянного места жительства автора.

Главный юридический вопрос, связанный с настоящим сообщением, заключался в следующем: было ли нарушено право автора на жилище, закрепленное в п. 1 ст. 11 Пакта, вследствие возбуждения государством - участником исполнительного производства по обращению взыскания по ипотечному кредиту, о чем, как утверждает автор, она не была должным образом уведомлена, что помешало ей защитить свои права, признанные в Пакте. Чтобы ответить на этот вопрос, Комитет, прежде всего, рассмотрел ряд ключевых аспектов, связанных с обязательством государств по обеспечению права на жилище.

Опираясь на свои замечания общего порядка¹⁴, Комитет указал, что в силу положений ст. 2 Пакта государства-участники обязаны обеспечить лицам, чье право на достаточное жилище могло быть затронуто, например, в связи с принудительным выселением или обращением взыскания по ипотечному кредиту, эффективное и надлежащее средство судебной защиты. При этом важное значение приобретает надлежащее и обоснованное уведомление государством-уча-

стником всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения. Уведомление посредством публикации приказа может быть надлежащим средством судебного уведомления, однако его применение должно быть крайней мерой, применимой, когда были исчерпаны все возможности осуществления личного уведомления. Ненадлежащее уведомление об обращении взыскания по ипотечному кредиту, препятствующее защите соответствующим лицом своих прав, представляет собой нарушение права на жилище¹⁵.

Проведя анализ дела, Комитет постановил, что государство-участник не доказало, что суд № 31 исчерпал все имеющиеся средства осуществления личного уведомления¹⁶, и ограничилось указанием того, что после неудачных попыток уведомить автора уведомление в соответствии с законом было осуществлено путем публикации приказа. Уведомление путем публикации приказа было ненадлежащим, поскольку имело существенные последствия для защиты автором своего права на жилище в судебном порядке. Такая мера явилась нарушением права на жилище, которое впоследствии не было исправлено государством-участником, ибо автору было отказано как в отмене судебного решения о проведении аукциона, так и в процедуре ампаро, по которой она обратилась в Конституционный суд.

Примечательно, что Комитет адресовал Испании два вида рекомендаций: 1) в отношении автора; 2) общие рекомендации. Так, Комитет обязал государство предоставить автору эффективное средство правовой защиты, а именно: “а) обеспечить проведение аукциона по продаже недвижимости автора только при наличии у нее надлежащей процедурной защиты и надлежащего судебного разбирательства в соответствии с положениями Пакта и с учетом замечаний общего порядка № 4 и 7 Комитета и б) возместить автору расходы на юридические услуги, понесенные при рассмотрении этого сообщения”¹⁷.

Комитет, наряду с нарушением права конкретного лица в данном деле, выявил системный характер таких нарушений, поскольку испанское законодательство обеспечивает “неполную и неадекватную” защиту держателей ипотечных кредитов¹⁸. Комитет предусмотрел, что средства правовой защиты, рекомендованные в контексте индивидуальных сообщений, могут включать в себя гарантии неповторения, и напомнил об обязательстве государства-участника не допускать

аналогичных нарушений в будущем. Соответственно, государству было рекомендовано принять ряд законодательных мер, в том числе: обеспечить доступность средств правовой защиты для лиц, которые сталкиваются с процедурой обращения взыскания на заложенное имущество в связи с непогашением кредитов; в рамках исполнительного производства по обращению взыскания на заложенное имущество обеспечить уведомление посредством публикации соответствующего приказа в строго ограниченных ситуациях, когда были исчерпаны все средства личного уведомления; принять соответствующие законодательные меры для обеспечения наличия в процедуре обращения взыскания и в процессуальных нормах надлежащих требований и процедур, обязательных к выполнению до проведения аукциона объекта по продаже недвижимости или выселения, в соответствии с Пактом и с учетом замечания общего порядка № 7 Комитета.

Таким образом, рассмотренное в настоящей статье первое в истории функционирования Комитета по экономическим, социальным и культурным правам решение по индивидуальной жалобе имеет важное значение для развития международно-правовой защиты экономических, социальных и культурных прав, поскольку оно является неоспоримым свидетельством наличия реальных правовых оснований у лиц или групп лиц прибегать к средствам правовой защиты их прав, предусмотренных в Пакте, на универсальном уровне, а именно обращаться в Комитет. В данном деле Комитет еще раз подчеркнул тесную взаимосвязь эффективного осуществления этих прав с наличием надлежащих внутренних средств их юридической защиты. Комитет сформулировал соображения, раскрывающие обязательство государств по обеспечению средств правовой защиты права на достаточное жилище, которое может быть затронуто в связи с обращением взыскания по ипотечному кредиту. Комитет установил, что ненадлежащее и необоснованное уведомление государством-участником всех затрагиваемых лиц об обращении взыскания по ипотечному кредиту и проведении аукциона для его продажи является нарушением права на жилище, поскольку лишает данные лица возможности должным образом защитить в судебном порядке свое данное право. Примечательно, что Комитет не ограничился вынесением рекомендаций в связи с нарушением прав заявителя, но также напо-

нил об обязательстве государства-участника не допускать аналогичных нарушений в будущем и постановил государству-участнику принять законодательные и административные меры в целях недопущения аналогичных нарушений в будущем. Представляется, что правовые позиции, сформулированные Комитетом в данном деле, внесут значительный вклад в развитие международных норм в области защиты права на жилище и обеспечат ценное руководство государствам-участникам, универсальным и региональным правозащитным механизмам и другим заинтересованным сторонам¹⁹.

¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 дек. 1966 г. // UNTS. Vol. 993. P. 3–107.

² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 9. Применение Пакта во внутреннем праве. 1998 г. // Док. ООН E/1999/22, п. 5.

³ См., например: Brown R., Langford M., Porter B., Rossi J. (ed.) (2014) *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary*. Pretoria University Press, p. 6. См. также: *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Мирное разрешение международных споров: современные проблемы: монография. Москва, 2012. С. 133; *Шинкарецкая Г.Г.* Тенденции развития судебных средств мирного разрешения международных споров. Москва, 2009. С. 157.

⁴ Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Лейлани Фархи. 22 дек. 2014 г. // Док. ООН/HRC/28/62.

⁵ Резолюция ГА ООН 63/117 от 10 дек. 2008 г. // Док. ООН/RES63/117.

⁶ *Абашидзе А.Х.* О правах человека и не только... Интервью с заведующим кафедрой международного права РУДН, экспертом ООН, профессором Асланом Хусейновичем Абашидзе // *Евразийский юридический журнал*. 2016. № 3 (94). С. 12.

⁷ Официальная страница Комитета. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx>.

⁸ Соображения Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (пятая сессия). Сообщение № 2/2014. И.Д.Г. (представлена адвокатами Фернандо Роним и Фернандо Моралесом) против Испании. 17 июня 2015 г. // Док. ООН E/C.12/55/D/2/2014.

⁹ Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на доста-

точный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Лейлани Фархи. 22 дек. 2014 г. // Док. ООН/HR/28/62, п. 56.

¹⁰ “Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии”.

¹¹ “Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер”.

¹² Временные правила процедуры в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. 15 янв. 2013 г. // Док. ООН/С.12/49/3.

¹³ Процедура ампаро – процедура конституционного контроля, являющаяся средством защиты конституционных прав личности.

¹⁴ См.: Замечания общего порядка № 3. Природа обязательств государств-участников (п. 1 ст. 2 Пакта). 14/12/1990 // Док. ООН Е/1991/23; Замечание общего порядка № 4. Право на достаточное жилище (п. 1 ст. 11 Пакта). 1991 г. // Док. ООН Е/1992/23; Замечание общего порядка № 7. Право на достаточное жилище (п. 1 ст. 11 Пакта): принудительные выселения. 1997 г. // Док. ООН Е/1998/22, приложение IV; Замечание общего порядка № 9. Применение Пакта во внутреннем праве. 1998 г. // Док. ООН Е/1999/22.

¹⁵ Док. ООН/С.12/55/D/2/2014, п. 12.1-12.4.

¹⁶ Например, не объяснив причины, по которым суд № 31 не уведомил автора, оставив записку или извещение в ее почтовом ящике, или любым другим способом, предусмотренным в ГПК, таким как вручение уведомления консьержу или соседу из ближайшей квартиры.

¹⁷ Там же. П. 16.

¹⁸ См.: Европейский суд по правам человека. Мохамед Азиз против Кайша д’Эстальвис де Каталунья, Таррагона и Манреса (Каталуньякайша). 14 марта 2013 г. С-415/11.

¹⁹ См.: Statement read by the Chair of the CESCR Mr. Zdzislaw Kedzia during the Third Committee at the 68th Session of the General Assembly, 22 October 2013. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68.

Поступила в редакцию 05.04.2016 г.