

Даму құқығын қоса, азаматтық, саяси, экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтарды, адамның барлық құқығын ынталандыру және қорғау

Жеткілікті дәрежедегі тұрмыс деңгейі құқығының бөлшегі ретінде қолжетімді тұрғын үй туралы мәселе бойынша Арнайы баяндамашының баяндамасы, сондай-ақ кемсітпеушілік құқығы туралы осы мәнмәтінде 2011 жылғы 19 қаңтардағы Ракель Рольниктің сөзі

А д а м к ұ қ ы ғы ж ө н і н д е г і к е ң е с
О н а л т ы н ш ы с е с с и я
Күн тәртібінің 3-тармағы

Қосымша

Қазақстанға миссия* **

Т ү й і н

Жеткілікті дәрежедегі тұрмыс деңгейі құқығының бөлшегі ретінде қолжетімді тұрғын үй туралы, сондай-ақ осы мән-мәтінде кемсітпеушілік құқығы туралы мәселе бойынша Арнайы баяндамашы 2010 жылғы 6-13 қыркүйекте Қазақстанға ресми сапармен келген еді. Бұл миссияның мақсаты жауапты адамдардан Қазақстанда қолжетімді тұрғын үй құқығының және онымен байланысты басқа құқықтардың іске асырылу барысы туралы ақпарат жинау болатын. Атап айтқанда, Арнайы баяндамашы жеткілікті тұрғын үй құқығын жүзеге асырудағы және Астана мен Алматы қалаларында немесе оларға іргелес аудандарда тұратын адамдар мен қауымдастықты жалпылай көшіріп жіберудегі немесе ауыстырудағы жаһандық экономикалық және қаржы дағдарысының келеңсіз салдарларына баса назар аударды. Астана мен Алматыға сапары барысында Арнайы баяндамашы мемлекеттік және мемлекеттік емес субъектілер өкілдерінің қалың тобымен кездесті және олардың қолжетімді тұрғын үй құқығының болжамды бұзылулары туралы бірнеше куәгер адамдарды тыңдады.

* Осы құжаттың түйіні барлық ресми тілдерде таратылады. Түйіннің қосымшасында мазмұндалған құжат ол ұсынылған тілде ғана және орыс тілінде таратылады.

** Кешіктіріліп ұсынылып отыр.

Арнайы баяндамашы ұлттық деңгейде қолжетімді тұрғын үй құқығын жүзеге асырудағы Үкіметтің жеткен айтарлықтай прогресін қолдайды. Қабылданған шаралардың қатарына атап айтқанда, Конституцияға қолжетімді тұрғын үйге қатысты нақты ережелер, оның ішінде 1997 жылғы «Тұрғын үй қатынастары туралы» Заң, 2008-2010 жылдарға арналған тұрғын үй құрылысының мемлекеттік бағдарламасы және

тұрғын үйді кредиттеу жүйесі сияқты ынталандыру шараларын әзірлеу, тұрғын үйге жал төлемін субсидиялау және жеткілікті қамтамасыз етілмеген және бишаралық халге түскен санатына жататын жекелеген адамдар мен отбасыларға жер телімдері бөлу ж а т а д ы .

Қолжеткен прогреске қарамастан маңызды проблемалар әлі де болса сақталуда. Тұрғын үй саласындағы нормативтік құқықтық база, атап айтқанда мәжбүрлеп көшіруге және даму түсінігі бойынша орын ауыстыруға қатысты ұлттық заңнама Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитеттің жалпы тәртібінің ескертуі сияқты қолданыстағы халықаралық құқық қорғау стандарттарына толық көлемде сәйкес келе бермейді. Ұлттық соттар практикада халықаралық шарттар нормаларын қолданбайды және халықаралық құқық қорғау стандарттарына сүйенбейді.

Қандай да бір сот бақылауынсыз немесе қадағалауынсыз не барабар өтемақысыз немесе басқа тұрғын үй берместен, алдын ала хабарламастан бейресми ауылдарды бұзу және мәжбүрлеп көшіру жиі орын алады. Көптеген азаматтар мен отбасылар қаржылық және ипотекалық дағдарыс нәтижесінде айтарлықтай зардап шекті. Үлескерлердің көпшілігі олардың жинақ ақшасын алып, тұрғын үй құрылысын аяқтамастан елден кетіп қалған жеке құрылыс компанияларына алданып қалды, ал басқалары кредиттерін және ипотекалық заемдарын төлеуге қабілетсіз болғандықтан тұрған үйлерінен шығарылды немесе шығарылу қаупінде қалды. Мемлекеттің қаржы дағдарысының келеңсіз салдарларын жұмсарту жөніндегі қабылдаған шұғыл шараларына қарамастан 42000 үлескер осы уақытқа дейін өз пәтерлерін тосуда.

Сөз соңында Арнайы баяндамашы үкіметтің қолжетімді тұрғын үй құқығын жүзеге асыруды тиімді қамтамасыз етудегі күш-жігеріне көмек ретінде бірқатар ұсынымдар шығарды.

Қосымша

Жеткілікті дәрежедегі тұрмыс деңгейі құқығының бөлшегі ретінде қолжетімді тұрғын үй туралы мәселе бойынша Арнайы баяндамашының баяндамасы, сондай-ақ кемсітпеушілік құқығы туралы осы мән-мәтіндегі сөзі, оның Қазақстанға миссиясы туралы (2010 жылғы 6-13 қыркүйек)

Мазмұны

I .	К і р і с п е
II .	Т ұ р ғ ы н ү й жағдайы
III .	Заңнамалық және институционалдық негіз
A .	Халықаралық міндеттемелер
B .	Заңнамалық және стратегиялық негіз
C .	Институционалдық негіз

IV. Оң өзгерістер

V. Қолжетімді тұрғын үй құқығына байланысты проблемалар.

A. Тұрғын үй заңнамасы және тұрғын үй саясаты

B. Институционалдық негіз

C. Мәжбүрлеп көшіру

D. Қаржы және ипотекалық дағдарыс

E. Қала мен ауылдық аудан арасындағы айырмашылықтар

F. Әлеуметтік тұрғын үй

G. Осал жағдайда тұрған топтар

VI. Тұжырымдар мен ұсынымдар

A. Тұрғын үй заңнамасы және тұрғын үй саясаты

B. Институционалдық негіз

C. Мәжбүрлеп көшіру

D. Ипотекалық дағдарыс

E. Қала мен ауылдық аудан арасындағы айырмашылықтар

F. Әлеуметтік тұрғын үй

G. Осал жағдайда тұрған топтар

Кіріспе

1. Жеткілікті дәрежедегі тұрмыс деңгейі құқығының бөлшегі ретінде қолжетімді тұрғын үй туралы, сондай-ақ осы мәнмәтінде кемсітпеушілік құқығы туралы мәселе бойынша Арнайы баяндамашы 2010 жылғы 6-13 қыркүйекте Қазақстанға ресми сапармен келген еді.

2. Бұл сапардың мақсаты жауапты адамдардан Қазақстанда қолжетімді тұрғын үй құқығының және онымен байланысты басқа құқықтардың іске асырылу барысы туралы ақпарат жинау болатын. Атап айтқанда, Арнайы баяндамашы:

a) Астана мен Алматы қалаларында немесе оларға іргелес аудандарда тұратын адамдар мен қауымдастықты оларға тиісті қорғау және өтемақы жалпылай көшіріп жіберуге немесе ауыстыруға және сөз болып отырған адамдар мен қауымды қалаларды қайта жаңғырту бағдарламасына байланысты дамыту ұғымы бойынша көшіруден қорғау үшін мемлекеттің қабылдаған шараларына;

b) қолжетімді тұрғын үй құқығын жүзеге асыруға жаһандық экономикалық және қаржы дағдарысының ықпалы және барынша осал адамдар мен отбасыларды дағдарыстың келеңсіз салдарларынан қорғау мақсатында мемлекеттің өз заңды құзыры шеңберінде қабылдаған шаралары.

3. Өз сапары барысында Арнайы баяндамашы Сыртқы істер министрлігінің, Құрылыс және тұрғын үй-коммуналдық шаруашылық істері жөніндегі агенттіктің және Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінің, Астана және Алматы қалалары (әкімдіктерінің) атқарушы билігінің жергілікті органдарының, Астана және Алматы қалалары ішкі істер департаментінің, Жоғарғы соттың, Адам құқығы жөніндегі

уәкілдіктің (Омбудсменнің), Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Адам құқықтары жөніндегі комиссияның және Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Отбасы істері және гендерлік саясат жөніндегі комиссияның жоғары қызметтегі өкілдерінің бірқатарымен кездесті. Ол сондай-ақ қолжетімді тұрғын үй құқығының болжамды бұзылулары туралы бірнеше куәгер адамдарды тындады және азаматтық қоғам өкілдерінің, оның ішінде Астана мен Алматы қалаларындағы немесе оларға іргелес аудандардағы қоғамдық қозғалыстар мен үкіметтік емес ұйымдар өкілдерінің басым көпшілігімен кездесті.

4. Арнайы баяндамашы шақырғаны үшін және оған сапар барысында жәрдем көрсеткені үшін Қазақстан Республикасының Үкіметіне өз алғысын білдіреді. 2009 жылғы шілдедегі жолдама барлық мандатарийлердің атына тұрақты шақыру мен алдыңғы өткен миссия кезіндегі және оны өткізу кезіндегі үкіметтің арнайы рәсімдері мен көрсеткен ашықтығы оның ынталандыру ісін және қолжетімді тұрғын үй құқығын қорғауды қолдайтындығын, сондай-ақ осы салада елдің алдында тұрған шешімін таппаған проблемаларды шешуде халықаралық қоғамдастықпен ынтымақтасуға дайындығына куә болады. Арнайы баяндамашы Бішкек қаласындағы Адам құқықтары жөніндегі Біріккен Ұлттар Ұйымының Жоғарғы комиссары Басқармасының Өңірлік бөлімшесінің (УВКПЧ) және Қазақстан Республикасындағы Біріккен Ұлттар Ұйымы Даму Бағдарламасының қызметкерлеріне олардың өте пайдалы ынтымақтастығы және осы миссияның бағдарламасын ұйымдастырудағы көрсеткен көмектері үшін алғыс айтады.

II. Тұрғын үй жағдайы

5. Соңғы жылдары Қазақстан өзінің мұнайы мен табиғи газының айтарлықтай барынша мол қорының арқасында Орталық Азиядағы күшті экономикалық ірі мемлекетке айналды. Экономикалық өсім есебінен атап айтқанда, құрылыс және банк секторларының басқа да салаларының дамуы қамтамасыз етілген болатын.

6. 1995 жылы үкімет жаңа тәуелсіз мемлекеттің астанасын Алматыдан Астанаға ауыстыру туралы шешім қабылдаған болатын. Бұл шешім әлемдік деңгейдегі қазіргі заманғы астана жасауға мемлекеттік бюджеттен көлеміне қарай қажетті қаражат бөлуге себепші болды. Өз кезегінде қаланы қайта құру мен абаттандырудың ірі ауқымды бағдарламасы еліміздің басқа аудандарынан жаңа астанаға құрылыс секторында жұмыс орнын іздеп келген және өздерінің өмір сүру деңгейін жоғарылату мақсатында ел ішінде көптеген көшіп-қонушыларды тартты. 2009 жылғы жүргізілген халық санағына сәйкес Астана қаласының халқы 1999 жылдан бастап 2009 жыл бойынша 328 341 адамнан 613 006 адамға дейін жетті. Алматы қаласы Қазақстандағы 2010 жылы 1 365 632 жуық адамы бар ірі қала болып қалды.

Астана қаласы сияқты Алматы қаласына да Кеңес Одағының ыдырауынан кейін болған экономикалық дағдарыстан соң елдің негізгі экономикалық орталығына еңбекші көшіп қонушылардың саны айтарлықтай артты. Ресми баға бойынша ауылдық

жерлерден қалалық аудандарға ішкі көшіп-қонушылардың қарқыны жылына 300 000
а д а м н а н а с т а м б о л д ы .

7. Өзінің жоғары экономикалық көрсеткіштерінің нәтижесінде Қазақстан сондай-ақ басқа да Орталық Азия елдерінен және Қытайдан еңбекші көшіп қонушыларды көптеп қабылдай бастады. Ресми баға бойынша Қазақстанда жарты миллионнан бір миллионға дейін шетелдік жұмысшы бар, алайда басқа көздердің деректеріне сәйкес екі-үш миллион көшіп-қонушы туралы әңгіме бар. Бұл көшіп-қонушылардың көпшілігі
қ ұ р ы л ы с т а ж ұ м ы с і с т е й д і .

8. Осындай жалпылама көшіп-қону нәтижесінде тұрғын үйге және қалалық жерлерге ұсыныс елдің екі негізгі экономикалық орталығында айтарлықтай қысқарып, екі қаланың шетттерінде бейресми қоныстардың пайда болуына жеткізді. Олардың бейресми сипат алуларына қарай бұл қоныстарда тұрып жатқан адамдардың саны туралы анық статистикалық деректер жоқ. Мұндай тұрғын үйлер көптеген жағдайда табиғат қорғау аймақтарында немесе су тасқынына немесе жер сілкінісіне ұшырайтын
а у д а н д а р д а т ұ р ғ ы з ы л ғ а н .

9. Жоғарыда айтылған бейресми қоныстарда ас үй, дәретхана, электр және су құбыры сияқты қарапайым қолайлы жағдай болмайды, ал онда тұрып жатқандар мемлекеттік органдар тарапынан мәжбүрлеп көшіру қаупіне үнемі ұшырап отырады. Заңды мекенжайының жоқтығы бейресми қоныстанушыларға тұратын жерлері бойынша нақты тіркелуге мүмкіндік бермейді, бұл мемлекет ұсынатын бірқатар әлеуметтік қызметтер, оның ішінде әлеуметтік тұрғын үй алудың маңызды заңды
т а л а п т а р ы б о л ы п т а б ы л а д ы .

10. Қазақстан Республикасының үкіметі тәуелсіздік алған кезден бастап жаңа тәсілді пайдаланып тек мемлекетке ғана сүйенетін тұрғын үй саясатынан бас тарта отырып, тұрғын үй саласындағы өз саясатын түбегейлі түрде өзгертті, бұл ретте мемлекет шетелдік инвестицияларды, сондай-ақ банктер мен қаржы мекемелерін тарту үшін қолайлы қаржы жағдайын жасау жолымен тұрғын үйді меншікке алуды жеңілдетуге ұмтылуда. Тұрғын үй құрылысын ынталандыру мақсатында мемлекет жеке кәсіпкерлерге ыңғайлы қала жерлерін бөлуге және азаматтарға өз меншік үйлері мен пәтерлерін салуға немесе жеке инвесторлардың қаражатына салынып жатқан тұрғын үй кешендерінен жылжымайтын мүлік сатып алуға мүмкіндік беретін ипотекалық кредиттеуге қол жеткізуді кеңейтуге жоспарлау саласында айтарлықтай күш салды.

11. Тұрғын үй қорының жалпы көлемі 2004 жылы 252,7 млн. м²-дан 2008 жылы 267,8 млн. м²-ға дейін ұлғайды. 2008 жылы қалалық тұрғын үй қоры 153,4 млн. м² (барлық көлемнің 57%-ы) болды. Жаңа құрылыстың барынша басым бөлігін жеке құрылыс салушылар жүзеге асырды. Мемлекеттік тұрғын үй қоры 2004 жылғы 7,8 млн. м²-дан 2008 жылғы 6,4 млн. м²-ға дейін азайды. Ауылдық аудандарда ауылдық тұрғын үй қорының тек 1%-ы ғана мемлекетке тиесілі¹. Елдің тұрғын үй қорының құрылымы

туралы қолда бар деректер өзінен өзі тұрғын үй тапшылығының мөлшері туралы, яғни тұрғын үйлері жоқ немесе санитарлық және қауіпсіздік тұрғысынан ең төменгі талаптарға жауап бермейтін үйлерде тұратын азаматтар мен отбасылардың саны туралы ешқандай түсініктеме бермейді.

12. Халықтың жанбасына шаққанда жалпы тұрғын үй алаңының орташа көрсеткіші соңғы он жылдың ішінде ұдайы жоғарылап – 2002 жылғы адам басына 16,6 м²-дан 2008 жылы адам басына 18,1 м²-ге жетті. Оның үстіне осы көрсеткіш қалалық аудандарға қарағанда (тиісінше адам басына 16,4 м² және 19,7 м²) ауылдық аудандарда 16% - ға төмен.

13. Су құбырына қосылған үй шаруашылығының үлесі 2002 жылғы 52,4%-дан 2008 жылғы 58,9%-ға дейін өсті. Сол кезеңде орталықтандырылған канализация және тазарту жүйесіне қол жеткізген үй шаруашылығының үлесі 41,3%-дан 47,4%-ға ұлғайды. Сонымен қатар статистикалық деректер қалалық және ауылдық аудандар арасындағы айтарлықтай теңсіздікке куә болады; дегенмен ауылдық аудандарда өмір сүру деңгейі қалаға қарағанда әлдеқайда төмен.

14. 2010 жылғы қазандағы жағдай бойынша табыс табу деңгейі төмен азаматтарға жататын және әлеуметтік қорғауды пайдаланатын адамдар тобы жергілікті атқарушы органдар тұрғызған немесе 2005-2007 жылдар кезеңіне Тұрғын үй құрылысының мемлекеттік бағдарламасына сәйкес жеке құрылыс салушылардан сатып алған әлеуметтік тұрғын үйлерде 10 958 адам тұрады. Сол кезең аралығында бірінші кезек санатына жататын 36 656 отбасы тұрғын үйді кредиттеудің мемлекеттік жүйесінің қолдауымен тұрғызылған үй алды.

15. 2005-2010 жылдар кезеңінде мемлекет әлеуметтік тұрғын үй құрылысына 49,7 млрд. теңге бөлді (331,3 млн. АҚШ доллары шамасында). Сол кезеңде 150,1 млрд. теңге (1 млрд. АҚШ доллары шамасында) халықтың басым санатына арналған ипотекалық тұрғын үй құрылысының мақсатына мемлекеттік бюджеттен бөлінген болатын.

16. Көптеген басқа елдер сияқты Қазақстан да халықаралық қаржы дағдарысынан айтарлықтай зардап шекті. Мемлекеттің түбегейлі қайта реттеу жүргізуіне байланысты нәтижесінде барлық банк жүйесінің күйреуіне жеткізген, тұрақты табыстары жоқ отбасылар да ипотекалық кредиттер алуға мүмкіндік алды. Дүниежүзілік банктің деректері бойынша Қазақстанның жыл сайынғы өсу қарқыны 2000-2007 жылдары 10% дерлік болса, 2008 жылы ол 3,3%-ға және 2009 жылы 1,2%-ға дейін төмендеді.

17. Құрылыс секторы алғашқылардың бірі болып жаһандық экономикалық құлдыраудың салдарларын басынан кешті. Көптеген құрылыс фирмалары жабылуға мәжбүр болды, олардан кейін құрылысы аяқталмаған 450 объекті қалды. Үкіметтің деректері бойынша қаржы дағдарысының нәтижесінде 62 000 астам үлескер зардап шекті. Үлескерлердің 16 000-ға жуығы жеке құрылыс компанияларына алданып қалды, ол компаниялар үлескерлердің жинақ ақшаларын алып елден кетіп қалды, сол уақытта

басқа адамдар да кредиттері мен ипотекалық заемдарын өтеуге қабілетсіздіктері себебінен үйлерінен көшірілді немесе көшірілу қаупінде тұрды. Көптеген кәсіпорындардың банкроттыққа ұшырауы нәтижесінде жылжымайтын мүлік дағдарысы барлық экономиканы қозғап кетті.

18. Мемлекет қаржы дағдарысынан зардап шеккен және тұрғын үй объектілерін аяқтауға мүмкіндіктері бар адамдарға көмектесу үшін тұтас алып қарағанда 433 441 млрд. теңге (2,8 млрд.АҚШ доллары шамасында) инвестициялады.Атап айтқанда ол іс жүзіне асырылуы баяулап қалған немесе қаржы дағдарысына байланысты тоқтап қалған жобаларды аяқтауға құрылыс компанияларын қаражатпен қамтамасыз ету мақсатында

"Самрұқ-Қазына" жылжымайтын мүлік қорын құрды. Жалпы алғанда осы ұлттық қордан 1,1 млрд.АҚШ доллары бөлінді, оның ішінде 937 млн.АҚШ доллары Астана және 500 млн. АҚШ доллары Алматы қалаларына бөлінді.

19. 2010 жылғы қазандағы жағдай бойынша мемлекеттің осы мақсаттарға бөлген қаражатының арқасында тұрғын үй құрылысының 37 объектісі аяқталып, 8 265 үлескерге өз пәтерлері мен үйлерін алу мүмкіндігі туды. Сонымен бірге 2010 қарашадағы жағдай бойынша 87 үйжайдың құрылысы әлі де болса аяқталмаған күйінде қалды, оның ішінде Астанада 42 тұрғын үй, Алматыда 26 тұрғын үй және басқа өңірлерде 17 тұрғын үй объектісі аяқталмады. Соның нәтижесінде 20 000-ға жуық үлескер әлі күнге дейін өз пәтерлерін тосып отыр. Үкімет 2010 жылдың соңына дейін 51 тұрғын үй кешенін (9 932 үлескер), оның ішінде Астанада 35 объекті, және Алматыда 7 объекті тұрғызып, оларды аяқтауды жоспарлап отыр.

III. Заңнамалық және институционалдық негіз

A. Халықаралық міндеттемелер

20. Қазақстан жеті негізгі халықаралық құқық қорғау шарттарының қатысушысы болып табылады, оның ішінде Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар туралы Халықаралық пакті бар. Осы шарттарға сәйкес мемлекет өзінде бар ресурстар шеңберінде тиісті заңнамалық, әкімшілік, сот және қолжетімді тұрғын үй құқығын толық жүзеге асыруға бірте-бірте жетудің өзге де шараларын қабылдауға міндеттеме алды. Мұндай қадамдарға мемлекеттік органдардың немесе жеке адамдардың тиісті кепілдіксіз, барабар өтемақы төлеместен немесе балама тұрғын үймен қамтамасыз етпестен жүзеге асыратын мәжбүрлеп көшіруді болдырмау бойынша өзге де шаралар және мұндай іс-әрекеттері үшін жаза қолдану шаралары да жатады.

21. Қазақстан әлі ратификацияламаса да қол қойған Мүгедектер құқықтары туралы Конвенцияда мүгедектердің олардың өздерінің және отбасыларының, оның ішінде қолжетімді тұрғын үйді қоса жеткілікті өмір сүру деңгейі құқығы, сондай-ақ тұрғын үйге қатысты қолжетімділікке кедергі келтіретін кедергілер мен бөгеулерді анықтау және жою туралы ереже қамтылған.

22. Қазақстан барлық еңбекші көшіп-қонушылар мен олардың отбасыларының

құқықтарын, атап айтқанда еңбекші көшіп-қонушылар мен олардың отбасы мүшелерін тұрғын үймен, оның ішінде мемлекеттің жалданып жұмыс істейтін азаматтарымен қатар әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламасы бойынша берілетін тұрғын үймен қамтамасыз ету құқығын қорғау туралы халықаралық Конвенцияға қатысушы болып табылмайды. Қазақстан, конвенцияны жүзеге асыру нәтижесінде пайда болатын ұзаққа созылған қаржылық дағдарыс салдарларына байланысты бұл конвенцияны таяу болашақта ратификациялауға ниеттеніп отырған жоқ².

23. Конституцияның 4-бабы 3-бөлігіне сәйкес Қазақстанның ратификациялаған халықаралық шарттарының ұлттық заңнаманың алдында басымдығы бар және олардың қолданылуы заң қабылдауды қажет ететін жағдайлардан басқа, ұлттық құқықтық жүйеде тікелей қолданылуы мүмкін. 2008 жылғы 10 шілдеде Жоғарғы сот халықаралық шарттарды ұлттық соттардың және трибуналдардың тікелей қолданулары туралы, қатысушысы Қазақстан болып табылатын халықаралық шарттардың нормаларын соттардың басшылыққа алуларын міндеттейтін нормативтік қаулы қабылдады³.

¹ Статистика жөніндегі агенттік, "Қазақстан 2008 жылы", Астана, 2009 жыл.

² 2 A/HRC/14/10/Add.1, 1-тармақ.

³ A/HRC/WG.67/KAZ/1, 22-тармақ.
A / H R C / 1 6 / 4 2 / A d d . 3

GE.11-10324 9

В. Заңнамалық және стратегиялық негіз

24. 1995 жылы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданған Конституцияның жоғары заң күші бар және республика аумағында тікелей қолданыста. Конституцияның 25 және 26-баптарында тұрғын үйге байланысты ережелер бар. Осы ережелерге сәйкес тұрғын үйге қол сұғылмайды және сот қаулысының негізінен басқа жағдайда өз үйлерінен айырылмаға тиіс. Азаматтардың тұрғын үйге деген қажеттіктерін қанағаттандыру мақсатында Конституцияда тұрғын үйге мұқтаж азаматтарға тұрғын үй заңда белгіленген нормаларға сәйкес қолжетімді төлемге мемлекеттік тұрғын үй қорынан беріледі.

25. 2009-2012 жылдар кезеңіне арналған адам құқығы саласындағы Ұлттық іс-қимыл жоспары адам құқықтарын көтермелеудің және қорғаудың ұлттық жүйесін нығайту мен адам құқықтары және оларды қорғау тетіктері туралы қалың жұртшылыққа білім беруге бағытталған. Осы жоспарда ұлттық заңнамалар мен практикадағы ол қылықтардың жою жөнінде және адам құқықтарын қорғау саласында жұмыс істейтін мемлекеттік мекемелер мен үкіметтік емес ұйымдардың қызметтерін үйлестіруді жақсарту жою жөнінде нақты шаралар кешені айқындалды.

26. Қазақстан тұрғын үй мәселелері бойынша бірқатар заңнамалық және нормативтік актілер қабылдады. «Тұрғын үй қатынастары туралы» Заң (1997 жылғы 16

сәуірдегі Заң) тұрғын үй саласындағы негізгі нормативтік құжат болып табылады.
Басқа тиісті заңдарға жататындар:

а) «Тұрғын үй құрылысына үлестік қатысу туралы» Заңның мақсаты (2006 жылғы 7 шілдедегі № 180 Заң) тұрғын үй құрылысына үлестік қатысу саласында жеке салушылардың жауапкершілігін арттыру жолымен үлескерлердің құқықтарын қорғау болып табылады;

б) «Жеке тұрғын үй құрылысы туралы» Заң (1994 жылғы 3 қарашадағы № 213 Заң) жеке салушыларға жер телімдерін беру жолымен тұрғын үйлер құрылысын дамытуға және тұрғын үйлер салынатын аудандардың инженерлік-коммуникациялық инфрақұрылымды жетілдіруге бағытталған;

с) «Қазақстан Республикасындағы тұрғын үй құрылысы жинақ ақшасы туралы» Заң (2000 ж. 7 желтоқсандағы № 110 Заң) азаматтардың басым санатына жататын (мысалы балалары бар жас отбасы) жеке адамдар мен үй шаруашылығына тұрғын үйдің қолжетімділігін арттыру мақсатында жеңілдікпен ипотекалық тұрғын үймен қамтамасыз ету жүйесін белгілейді.

27. Азаматтар ғана тұрғын үй сатып ала алады немесе әлеуметтік тұрғын үй немесе тұрғын үй субсидияларын ала алады. «Тұрғын үй қатынастары туралы» Заңның 67-бабына сәйкес мемлекеттік тұрғын үй қорынан тұрғын үй немесе жеке тұрғын үй қорынан жергілікті атқарушы органдар жалға алған тұрғын үй адамдар мен отбасылардың тұрғын үйге мұқтаж мынадай санаттарына:

а) Ұлы Отан соғысының мүгедектері мен ардагерлеріне;

б) халықтың табыстары төмен деңгейдегі және жасы бойынша зейнеткерлер, жетім балалар мен ата-анасының қарауынсыз қалған балалар, сондай-ақ көп балалы және толық емес отбасылар сияқты халықтың әлеуметтік қорғалатын топтары санатына жататын адамдарға;

с) бюджеттік ұйымдар қызметкерлері сияқты мемлекеттік қызметшілердің кейбір санаттарына және әскери қызметшілерге беріледі.

28. Жоғарыда көрсетілген адамдардың, егер:

а) олардың Қазақстан Республикасының аумағында меншік құқығымен тұрғын үйлері болмаса;

б) олар әлі Мемлекеттік тұрғын үй қорынан тұрғын үй алмаған болса;

с) олар санитарлық және техникалық талаптарға сай келмейтін тозығы жеткен тұрғын үйлерде тұратын болса;

д) аралас, оқшауланбаған тұрғын үй-жайларда екі немесе одан көп отбасылар тұратын болса;

е) отбасында бірқатар созылмалы аурудан зардап шегетін аурулар бар болса мемлекеттік тұрғын үйге құқықтары бар.

29. Мемлекеттің заңнамасына сәйкес табыстары төмен отбасыларға ай сайынғы жиынтық табыстары отбасының әр мүшесіне 14 952 теңге (99 АҚШ доллары

шамасында) деңгейінде деп белгіленген ең төменгі күнкөріс деңгейінен төмен
о т б а с ы л а р ж а т а д ы .

30. Тұрғын үйге мұқтаж деп танылған адамдар тек тұрғылықты жерлері бойынша оларға әлеуметтік тұрғын үй беруге өтініш бере алады. Жергілікті атқарушы органдар тұрғын үй беруге мұқтаж деп танылған адамдар мен отбасылардың мына санаттарына: мүгедектер мен соғыс ардагерлеріне; аз қамтылғандар және әлеуметтік қорғалған отбасыларға; бюджеттік ұйымдар қызметкерлерінің кейбір санаттарына; және тозығы жеткен тұрғын үйлерде тұратын адамдарға жеке есеп жүргізеді.

Әлеуметтік тұрғын үй алуға өтініш берген кезден бастап тізімде белгіленген кезектілік тәртібімен беріледі. Алайда мүгедектер мен соғыс ардагерлерінің тұрғын үйге мұқтаж деп танылған отбасылардың басқа санаттар алдында басымдықтары болады. Әлеуметтік тұрғын үй 15 м² кем емес және 18 м²-ден аспайтын, бірақ бір бөлмелі пәтерден кем болмайтын есеппен беріледі.

31. Шығын тұрғын үйге байланысты отбасының жалпы табысынан 10-15%-ға асып кететін жағдайларда жергілікті атқарушы органдар сондай-ақ табыстары төмен отбасыларға көмектесу үшін тұрғын үйдің жал төлемін жабу немесе ұстау және коммуналдық қызметтерді төлеу шығыстарына жергілікті бюджеттен тұрғын үй жәрдем ақысын төлейді

32. 2008-2010 жылдарға арналған Тұрғын үй құрылысының мемлекеттік бағдарламасы халықтың аз қамтылған және әлеуметтік қорғалған санаттары үшін қолайлы жағдайлар, оның ішінде тұрғын үй құрылысына жеке инвестицияларды тартуға салықтық ынталандыру жасау жолымен мемлекеттік тұрғын үй қорын кеңейтуге жәрдемдесуге және мемлекеттік-жеке әріптестікті ынталандыруға бағытталған. Бағдарлама әр өңірде, оның ішінде Астана мен Алматы қалаларында аз қамтылған және әлеуметтік қорғалған санат өкілдеріне жыл сайын кем дегенде 100 пәтер бөлу қажеттігін көздейді⁴. Мұнда й пәтерлер «Тұрғын үй қатынастары туралы» Заңға сәйкес тұрғын үйге мұқтаж деп танылған отбасылар арасында бөлінетін болады.

33. Жоғарыда көрсетілген бағдарлама сондай-ақ жергілікті атқарушы органдарға ұлттық бюджеттен қаржыландырылатын әлеуметтік тұрғын үй құрылысын жүзеге асыруға мүмкіндік беретін тұрғын үйді кредиттеу жүйесін жасау жолымен «Қазақстан Республикасындағы тұрғын үй құрылысы жинақ ақшасы туралы» Заңды іске асыруға жәрдем көрсетуге бағытталған. Тұрғын үйді кредиттеу жүйесі нарықтық баға бойынша тұрғын үй сатып алуға жағдайы бар орташа табысты адамдар үшін тиісті тұрғын үйге қолжетімділігін жеңілдетуге бағытталған. Осы жүйе шеңберінде тұрғын үйге мұқтаж деп танылған отбасылар ұзақ мерзімді негізде 4%-дан аспайтын тұрғын үй кредитін ала алады. Тұрғын үйдің әділ бөлінуін бақылауды және рәсімдердің айқындығын қамтамасыз ету заңда кредит алуға өтініш берушілерді іріктеу үшін критерийлер белгіленген және табыстың шекті деңгейі белгіленген.

34. Бағдарламада халықтың мынадай басым санаттары айқындалған:

- a) екеуі де 29 жасқа келмеген ерлі-зайыптылар, балалары бар жас отбасылар;
- b) 29 жасқа келмеген ажырасқан немесе жесір қалған, бала тәрбиелеп жатқан толық емес немесе жесір отбасылар;
- c) мемлекеттік қызметшілер;
- d) мемлекеттік қызметшілер болып табылмайтын, мемлекеттік мекемелер қызметшілерінің белгіленген санаттары (мысалы мемлекеттік кәсіпорындардың қызметкерлері).

35. Бұдан басқа Қазақстан табысы төмен отбасыларға қолжетімді баға бойынша жалға тұрғын үй беру жөнінде шаралар қабылдады. 2006 жылғы 7 шілдедегі «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне тұрғын үйдің жал секторын дамыту мәселесі бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңның негізінде жергілікті атқарушы органдар кейіннен оны тұрғын үйге мұқтаж, табысы төмен отбасыларға беру үшін жеке тұрғын үй қорынан тұрғын жайларды жалға алуға құқылы. Заң сондай-ақ мұндай жалға алу шарттарының құнын төмендету мақсатында салушылар және жалға алған үй-жайлардың иелері үшін нақты салықтық ынталандыруды көздейді.

4 Президенттің 2007 жылғы 20 тамыздағы № 383 Жарлығы.
A / H R C / 1 6 / 4 2 / A d d . 3

GE.11-10324 11

36. Жеткілікті тұрғын үйге қолжетімділікті арттыру үшін Қазақстанның пайдаланатын басқа ынталандыруларына тұрғын үй құрылысына арналған жер телімдерін бөлу және тұрғын үй сатып алуға ипотекалық кредит алуды жеңілдету үшін тұрғын үй құрылысы жинақ ақша жүйесін жасау қосылады. Әкімдіктер сондай-ақ бейресми қоныстанған тұрғындарды жаңа орынға көшірудің немесе мұндай қоныстарды иелену құқығы және әлеуметтік қызметтерге қолжетімділікті қамтамасыз ету туралы құжат беру жолымен дұрыс қоныстарға өзгерту бағдарламасын жүзеге асырады.

37. 1995 жылы Президент Назарбаев оралмандарды отанға оралуларына байланысты (шетелдік азаматтар немесе Қазақстан Республикасынан шегінен тыс тұрақты тұратын қазақ ұлтының азаматтығы жоқ адамдар) ынталандыру бағдарламасын жүзеге асырудың басталғаны туралы жариялады. «Халықтың көші-қоны туралы» 1997 жылғы Заңда белгіленген квоталарды көздейтін осы саясаттың құқықтық шеңберлері айқындалған. Репатрианттар жер телімдерімен қамтамасыз етілуді, жұмыс іздеуде жәрдем көрсетуді, білім алуды және квота

жүйесінен тыс оралған адамдар мұндай көмек алудан біршама шектелсе де, әлеуметтік сақтандыруды және әлеуметтік жәрдемақыны қоса жеңілдіктердің бірқатарын пайдаланады.

С. Институционалдық негіз

38. Қазақстан президенттік басқару нысанындағы біртұтас мемлекет болып табылады. Әкімшілік қатынаста ол 14 облыстан және республикалық маңызы бар екі қаладан (Астана және Алматы қалаларынан) тұрады.

39. Президент мемлекет басшысы болып табылады. Ол мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындайды және ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкілдік ететін ең жоғары лауазымды тұлға. Ол халық пен мемлекеттік билік бірлігінің, Конституцияның мызғымастығының, адам және азамат құқықтары мен бостандықтарының нышаны әрі кепілі болып табылады.

40. Парламент заң шығару қызметін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілді органы болып табылады. Ол тұрақты негізде жұмыс істейтін екі Палатадан: Сенаттан (жоғары палата) және Мәжілістен (төменгі) тұрады.

41. Үкімет Қазақстан Республикасының атқарушы билігін жүзеге асырады, атқарушы органдардың жүйесін басқарады және олардың қызметіне басшылық жасайды. Үкімет алқалы орган болып табылады және өзінің бүкіл қызметінде Республика Президентінің алдында жауапты, ал Конституцияда көзделген жағдайларда П а р л а м е н т а л д ы н д а ж а у а п т ы .

42. Сот билігі жергілікті және облыстық (өңірлік) соттардан және ұлттық деңгейде Жоғарғы соттан тұрады. Жоғарғы сот Қазақстандағы жоғары сот органы болып табылады. Жоғарғы соттың мүшелерін қоспағанда барлық судьяларды Президент т а ғ а й ы н д а й д ы .

43. Конституциялық Кеңес заңдар мен ережелерді, олардың Конституцияға сәйкестігін қарайды. Конституцияның нормаларына ресми түсіндірме береді. Конституциялық Кеңестің екі мүшесін және Төрағасын – Республика Президенті, екі-екі мүшеден тиісінше Сенат пен Мәжіліс тағайындайды.

44. Жергілікті мемлекеттік саясатты іске асыруға әкімдіктер жауап береді. Олар әлеуметтік-экономикалық даму жоспарларын әзірлейді, муниципалдық меншікті басқарады және Конституция мен заңнамада айтылған өзге де өкілеттіктерді жүзеге асырады. Облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың әкімдерін қызметке жергілікті өкілді органдардың (мәліхаттардың) келісімімен Республика Президенті тағайындайды.

45. Құрылыс және тұрғын үй коммуналдық шаруашылық істері жөніндегі мемлекеттік агенттік сәулет, қала құрылысы мен құрылыс және тұрғын үй-коммуналдық шаруашылық саласында жоспарлау мен заңнаманы және саясатты жүзеге асыруға жауапты орталық атқарушы орган болып табылады. Бұдан басқа ол Республика аумағын ұйымдастырудың бас схемасының жобасын әзірлеуді қамтамасыз

етеді, сондай-ақ астананы, республикалық маңызы бар қалаларды және 100 000-нан астам халық тұратын өңірлік маңызы бар қалаларды дамытудың бас жоспарларының жобаларын әзірлеу мен жүзеге асыру мәселелерінде қала құрылысының сраптамасын жүзеге асырады.

46. Әкімдіктер қалаларды дамытудың бас жоспарларын әзірлейді және іске асырады. Мұндай жоспарларды жүзеге асыру барысында мемлекет мұқтажына бөлінетін жер телімдерін айқындайды, сондай-ақ жеке меншікті пайдасына алу актісін дайындайды. Бұдан басқа әкімдік әлеуметтік тұрғын үй беру туралы өтініштер қабылдайды. Ол мемлекеттік тұрғын үйлердің және тұрғын үйге мұқтаж аз қамтылған (табысы төмен) отбасыларға жалға беру үшін жеке үйлердің құрылысына бақылау жасауды жүзеге асырады және кезектегілердің тізімін қайта қарап, жүргізіп отырады. Әкімдік сондай-ақ бейресми қоныстарды заңдастыруға жәрдем көрсету және жеке тұрғын үй құрылысына жер телімдерін бөлу жолымен жеткілікті тұрғын үйге қолжетімділікті арттыруға жағдай жасайды.

47. Адам құқықтары мен бостандықтарын қорғау заңнама, атқарушы және сот билігі шеңберінде жүзеге асырылады. Сот билігінің тәуелсіздігі Конституцияның 77-бабында айтылған. Сот қорғауына қосымша ретінде барлық азаматтардың екі ұлттық институтқа: Қазақстан Республикасы Адам құқықтары жөніндегі уәкілетті өкілге (Омбудсмен) және Президент жанындағы Адам құқықтары жөніндегі комиссияға шағым арыз беруге құқығы бар. Бұл институттардың бірде-бірі ұлттық мемекелер мәртебесіне қатысты Париж қағидаттарына сәйкес құрылмаған болатын⁵.

48. 2002 жылы құрылған Омбудсмен институтының басты міндеті лауазымды тұлғалар және мемлекеттік мекемелер жасаған адам құқықтарының болжамды бұзылуына қатысты, сондай-ақ мұндай бұзушылықтардың салдарларын жою жөнінде тиісті шаралар қабылдауға қатысты азаматтардың шағымдарын мемлекет құзыреті шеңберінде қарау болып табылады⁶. Тиісті лауазымды адамдар және мемлекеттік мекемелер тиісінше Омбудсменнің ұсынымдарын қарауға және бұзушылықтарды жою үшін қабылданған шаралар туралы бір айдың ішінде хабарлауға міндетті. 2003-2009 жылдар кезеңінде Омбудсменнің атына жалпы алғанда 11 879 жазбаша және ауызша шағым түсті.

⁵ Бас Ассамблеяның 48/134 Қарары, қосымша.

⁶ Президенттің 2002 жылғы 19 тамыздағы № 947 Жарлығы.
A / H R C / 1 6 / 4 2 / A d d . 3

GE.11-10324 13

49. 2009 жылы Омбудсмен жеткілікті тұрғын үй құқықтарының болжамды бұзылуына қатысты 88 хабарлама алды (барлық санының 5,3%-ы). 2010 жылдың бірінші жартысында тұрғын үйге байланысты ол 47 хабарламаны қарады.

Шағымдардың басым көпшілігі құрылыстағы үлестік қатысуға және мемлекеттің мұқтажы үшін мәжбүрлеп көшіруге байланысты бұзушылықтарға қатысты болды.

50. Президент жанындағы Адам құқықтары жөніндегі комиссия мемлекет басшысына оның адам құқықтарын және негізгі бостандықтарын қорғау бойынша конституциялық өкілдігін жүзеге асыруға жәрдем көрсету үшін 1994 жылы құрылған консультативтік орган болып табылады. Бұл функцияны орындауда Комиссия адам құқықтарының болжамды бұзылуына қатысты Президенттің атына жеке өтінішті қарайды және мемлекеттік лауазымды тұлғалардың және мемлекеттік мекемелердің атына осындай бұзушылықтарды жою мақсатында қабылдау қажет шараларға байланысты ұсынымдар шығара алады.

2009 жылы Комиссия 1 137 шағымды қарады. Омбудсмен институтына жолданған шағымдар сияқты тұрғын үйге байланысты шағымдардың көпшілігі ұжымдық шағымдар болды және қаржы дағдарысына қарай аяқталмаған құрылысқа ипотекалық және тұрғын үй кредиттерін алған азаматтардан түсті.

IV. Оң өзгерістер

51. Арнайы баяндамашы Қазақстанның жеткілікті тұрғын үй құқығын бекітетін бірқатар халықаралық құқық қорғау шарттарын ратификациялағанын қанғаттанғандықпен атап өтті немесе оларға қосылады. Ол сондай-ақ Конституцияға сәйкес мұндай шарттардың ұлттық заңнамамен айырмашылықтары болған жағдайда басымдығы болатынын және ұлттық соттардың және трибуналдардың тікелей қолдана алатын фактісін қолдайды.

52. Арнайы баяндамашы заңнамалар саласындағы және ұлттық деңгейде жеткілікті тұрғын үй құқығын жүзеге асыруды нығайту мақсатында мемлекеттің қабылдаған саясатын оның ішінде:

а) 2008-2010 жылдарға арналған Тұрғын үй құрылысының мемлекеттік бағдарламасының қабылдануын;

б) мүгедектер мен репатрианттар сияқты осал топтарға жататын адамдардың тұрғын үйге құқықтарын қорғауды жақсарту бойынша бірқатар ұсынымдардан тұратын 2009-2012 жылдарға арналған адам құқықтары саласындағы іс-қимылдың ұлттық жоспарының қабылдануын;

с) Бала құқықтары жөніндегі комитеттің ұсынымына сәйкес ата-анасының қамқорлығынсыз қалған балалардың әлеуметтік тұрғын үйге қолжетімділігі танылған «Тұрғын үй қатынастары туралы» Заңға өзгерістердің енгізілгенін;

д) балалары бар табысы орташа жас отбасылар және мемлекеттік қызметшілердің жекелеген санаттары тұрғын үй сатып ала алатындай тұрғын үйге кредит беру саласының құрылуын;

е) тұрғын үйге кредит беру саласында қолданыстағы заңнамаға сәйкес халықтың басым санатына жатпайтын адамдардың қолжетімді тұрғын үй алуға бағытталған тұрғын үй құрылысының кредиттері бағдарламасының жобасын әзірлеуді;

f) жалға алынатын тұрғын үйге мұқтаж аз қамтылған отбасылар үшін қолжетімді баға бойынша жалға алынатын тұрғын үй беру жөнінде қабылданған шараларды;
g) репатрианттар үшін жер телімдеріне және тиісті тұрғын үйге қолжетімділікті арттыруға бағытталған шаралардың қабылдануын құптайды.

53. Арнайы баяндамашы сондай-ақ лауазымды тұлғалардың немесе мелекеттік мекемелердің әрекеттері (әрекетсіздіктері) нәтижесінде жеткілікті тұрғын үйге құқықтарының бұзылу құрбандары болдық деп сендіріп отырған адамдарды қорғауда Омбудсменнің және Президент жанындағы Адам құқықтары жөніндегі комиссияның атқарған жұмыстарын құптайды. Арнайы баяндамашы Омбудсменге қатысты үкіметтің 2011 жылғы соңғы тоқсанына арналған заңнамалық жұмыстарының жоспарына осы институттың мәртебесін Париж қағидаттарына сәйкес келтіру мақсатында заң жобасын дайындау қосылғандығын қанағаттанғандықпен атап өтті.

54. Арнайы баяндамашыға сөз болып отырған азаматтардың және отбасылардың жеткілікті тұрғын үйге деген құқықтарын тиімді жүзеге үшін қаржы дағдарысының салдарларын жұмсартуға қатысты үкіметтің көрсеткен дайындығы мен жұмсаған күш-жігерін қанағаттанғандықпен атап өту ғана қалды. Мұндай күш-жігерге ипотекалық нарықтың тұрақтылығын қамтамасыз ету, іс жүзіндегі ипотекалық кредиттерді қайта қаржыландыруға қаражат бөлу және құрылыс объектілерін аяқтау үшін ұлттық қор құру жөнінде іс-қимылдың басым жоспарларын қабылдау жатады.

7 -----
CRC/C/KAZ/CO/3, 56-тармақ.
A/HRC/16/42/Add.3

14 GE.11-10324

55. Арнайы баяндамашы сондай-ақ үкімет жанындағы консультативтік-кеңес органы ретіндегі біртұтас үйлестіру кеңесінің құрылуын да қанағаттандықпен атап өтеді. Осы кеңестің мандаты үлестік құрылысқа қатысты барынша проблемалық мәселелердің шешілуін, үлестік құрылыс және үлескерлердің құқығын қорғау саласында заңнаманы жетілдіруді, сондай-ақ теріс пиғылды салушыларға алданып қалған үлескерлердің өтемақы алуларына жәрдем көрсетуді көздейді.

56. Арнайы баяндамашы үкіметтің араласуы нәтижесінде бірқатар отбасына өз пәтерлерін алуға мүмкін болғанын ризашылықпен атап өтті. Ол сондай-ақ үлескерлерді қорғаудың тиімділігін арттыру және теріс пиғылды құрылыс компанияларының тарапынан болып қалатын теріс пайдаланушылыққа жол бермеу мақсатында Қазақстанның қабылдаған заңнамалық шараларын, оның ішінде «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне үлестік құрылыс мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 2010 жылғы 11 шілдеде Заңын, сондай-ақ осы заңды жүзеге асыру жөніндегі нормативтік актілерді қанағаттанғандықпен атап

ө т т і 8 .

57. Ақыр соңында Арнайы баяндамашы азаматтық қоғамның оның ішінде қоғамдық қозғалыстар мен үкіметтік емес ұйымдардың тұрғын үй саласындағы қызметтеріне, әсіресе барлық деңгейдегі мемлекеттік басқару органдарының есеп берулерін қамтамасыз ету үшін стандарттар ретінде халықаралық құқық қорғау құжаттарын пайдаланғандары үшін жоғары баға берді.

V. Жеткілікті тұрғын үй құқығымен байланысты проблемалар

A. Тұрғын үй заңнамасы және тұрғын үй саясаты

58. Арнайы баяндамашы Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитеттің тұрғын үйге қатысты құқықтық шеңберлер халықаралық құқық қорғау стандарттарына сәйкес жеткілікті тұрғын үй құқығын қорғауды қамтамасыз етпейді деген алаңдаушылығымен бөліседі⁸. Атап айтқанда ол Конституцияға және ұлттық заңнамаға сәйкес тұрғын үй құқығы сол уақытта тұрғын үй адамның құқығы емес, тауар ретінде бұрынғысынша басында баспанасы болу құқығы сияқты тар немесе шектелген мағынада қаралуы жалғасуда деп есептейді⁹.

59. Арнайы баяндамашы Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар туралы халықаралық пактінің 11-бабының 1-тармағында мазмұндалған жеткілікті тұрғын үй құқығы туралы ереженің Қазақстанда тікелей қоланылатындығынан және Конституцияның 4-бабы 3-бөлігіне сәйкес ұлттық заңнамамен алшақтықтар болған жағдайда басымдығы болатынынан хабардар. Дегенмен Арнайы баяндамашы практикада ұлттық соттар халықаралық шарттардың нормаларын қолданбайтынын және Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитеттің қабылдаған халықаралық құқық қорғау стандарттарын жалпы тәртіпте ескертулер сияқты сілтеме жасамайтындықтарын алаңдаушылықпен атап өтті.

⁸ E/C.12/KAZ/SO/1, 29-тармақ.

⁹ Қара. Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитет, жеткілікті тұрғын үй құқығына жалпы тәртіптегі № 4 ескерту, 7-тармақ. A/HRC/16/42/Add.3 GE.11-10324 15

60. Арнайы баяндамашы Қазақстанның қолжетімді тұрғын үй құқығын іске асыру мақсатында қабылдаған шараларына қарамастан мемлекет тұтастай алғанда қабылданған шаралардың мүмкіндігінше қысқа мерзімде қолда бар ресурстарды ең жоғары мөлшерін есепке ала отырып, әрбір адам үшін осы құқықты іске асыруға толық жеткілікті болып табылатындығын көрсете алмады¹⁰. Арнайы баяндамашының пікірінше мұның куәсі тұрғын үйлері жоқ немесе барабар емес жағдайларда тұратын көптеген азаматтар мен отбасылардың бар екендігі, мемлекеттік тұрғын үй алаңының қысқаруы және мемлекеттік тұрғын үй қорынан қолжетімді баға бойынша тұрғын үй алу үшін кезекте тұрған отбасылардың ұзақ уақыт күтулері болып отыр.

61. Арнайы баяндамашы адам құқықтары саласындағы іс-қимылдың қазіргі ұлттық

жоспарында елдегі жеткілікті тұрғын үй құқығын жүзеге асырудағы іс жағдайының нақты талдауының қамтылмағанына өкініш білдіреді, бұл ретте онда оны қосымша қорғауды қамтамасыз ету бойынша нақты қадамдар белгіленбеген.

В. Институционалдық негіз

62. Арнайы баяндамашы елдегі жеткілікті тұрғын құқығы туралы және тұтастай алғанда экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар туралы хабардарлықтың төмен деңгейіне алаңдаушылығын білдіреді. Ол сондай-ақ қорғауда Омбудсменнің және Президент жанындағы Адам құқықтары жөніндегі комиссияның иелігінде бар шектелген адами, қаржылық және техникалық ресурстар мемлекеттің құзыретіне жатпайтын шекте тұратындардың адам құқықтарын, оның ішінде олардың жеткілікті тұрғын үйге құқықтарын қорғау және ынталандыру мақсаттарында осы институттардың қабылдаған күш-жігерлеріне іс жүзінде кедергі келтіруде.

10

С о н д а , 14 - т а р м а қ .
A / H R C / 16 / 42 / A d d . 3

16 GE.11-10324

63. Арнайы баяндамашы Қазақстанның сыбайлас жемқорлықпен күрес жөнінде қабылдаған күш-жігерге қарамастан, бұл құбылыс бұрынғысынша елде, оның ішінде сот жүйесінде кеңінен таралғандығын атап өтті.

С. Мәжбүрлеп көшіру

64. Конституцияның 26-бабының 3-бөлігіне сәйкес соттың шешімінсіз ешкімді де өз мүлкінен айыруға болмайды. Заңмен көзделген ерекше жағдайларда мемлекет мұқтажы үшін мүліктен күштеп айыру оның құны тең бағамен өтелген кезде жүргізілуі мүмкін.

65. Мемлекет мұқтажы үшін мүліктен күштеп айыруға жол берілетін ерекше жағдайлар Жер кодексінің 84-бабында көрсетілген және:

- a) халықаралық міндеттемелер;
- b) қорғаныс және ұлттық қауіпсіздік мұқтаждары, ерекше қорғалатын табиғи аумақтар, сауықтыру, рекреациялық және тарихи-мәдени мақсаттар үшін жер беру және арнайы экономикалық аймақтардың құрылуы мен олардың жұмыс істеуі;
- c) пайдалы қазба кен орындарының табылуы және оларды қазу;
- d) жол құрылысы, электр тарату желілері, байланыс желілері, елді мекендердің ортақ пайдалануындағы магистральдық құбырлар, инженерлік-коммуникациялық желілер сондай-ақ мемлекеттік маңызы бар басқа объектілер;
- e) құлап қалу қаупінде тұрған тозығы жеткен тұрғын үйлерді бұзу;
- f) осы бапта белгіленген ерекше жағдайлардың жататын объектілердің құрылысы бөлігінде елді мекендердің бас жоспарларын осы бапта белгіленген ерекше жағдайлардың тізбесіне жатқызылатын объектілерді салу бөлігінде орындау, сондай-ақ мемлекеттік және өңірлік бағдарламада мемлекеттік мүддеге және қоғамдық маңызды

мақсатқа жетуді қамтамасыз ететін инвестициялық бағдарламаларда көзделген объектілердің құрылысы.

66. 84-бапта мемлекеттік мүдделерді және қоғамдық маңызды мақсаттарға жетуді қамтамасыз ететін ұлттық және өңірлік бағдарламалар мен инвестициялық жобалардың дәл мағынасы айтылмаған. Конституциялық кеңестің 2007 жылы 28 мамырда қабылдаған нормативтік қаулысына сәйкес осы ережеде айтылған ерекше жағдайлардың дәл сипаты ең алдымен Конституцияның 26-бабы 3-бөлігінде іргелі конституциялық қағидаттарда анықталуға тиісті.

67. Арнайы баяндамашы мәжбүрлеп көшіру туралы ұлттық заңнама Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитеттің қабылдаған мәжбүрлеп көшіру туралы жалпы тәртіптегі № 7 ескертуі сияқты іс жүзіндегі халықаралық құқық қорғау стандарттарына және Арнайы баяндамашының алдында әзірлеген жеткілікті тұрғын үй туралы мәселесі бойынша даму түсінігі жөніндегі негізгі қағидаттарға және қоныс аудартуға және орын ауыстыруға қатысты басшылыққа алатын нұсқауларға сәйкес келмейді деп есептейді¹¹. Арнайы баяндамашы атап айтқанда «ерекше жағдайлар» және «мемлекеттің мұқтажы» анықтамаларына қатысты ұлттық заңнаманың мағынасыздығы осындай ұғымдарды еркін және кеңінен талқылауға мүмкіндік береді, бұл көп жағдайда заңсыз мәжбүрлеп көшіруге себеп болып табылатынын атап өтті.

68. Мәжбүрлеп иеліктен айыру туралы шешім қабылдау құқығы дамудың бас жоспарын іске асыруға жауап беретін әкімдікке жүктеледі. Әкімдіктің қаулысы сатып алу жолымен орындалады (Жер кодексінің 85-бабы). Жер телімінің бағасы, сатып алу мерзімі және басқа жағдайлар меншік иесі немесе жер пайдаланушы және әкімдік арасындағы келісіммен айқындалады. Жердің иесінің немесе жер пайдаланушының нарықтық құн бойынша өтемақы алуға және барабар тұрғын үй арасында таңдау жасауға құқығы бар. Егер жердің иесі немесе жер пайдаланушы сатып алу туралы шешіммен келіспесе жергілікті атқарушы орган тиісті талап-арызды құзырлы сотқа ж о л д а й а л а д ы .

69. Астаны және Алматы қалаларының жергілікті атқарушы органдары жүзеге асырған заңдастыру бағдарламалары нәтижесінде бейресми қоныстардың тұрғындарына тұрғын үйді иеленуге құжат алуға мүмкіндік болды, бұл жеткілікті тұрғын үй құқығын тиімді жүзеге асырудың қажетті шарты болып табылды. Алайда адамдардың айтарлықтай көпшілігіне өз тұрғын үйлерін заңдастыру мүмкін болмады және сол себепті олар бұрынғысынша мәжбүрлеп көшіру қаупінде тұр. Кейбір жағдайларда тұрғын үйлері бұзылған отбасылар тұрғын үй заңнамасының сақталмауы себебінен болжам бойынша мемлекеттік билік органдарының сол жер телімдерін иелену құқығына берген құжаттар негізінде үйлер салынғанының куәгерлері болып о т ы р .

70. Мәжбүрлеп көшіру саласында құқықты жүзеге асыру практикасы құқық қорғау

нормаларына сәйкес келмейді. Арнайы баяндамашы дамудың бас жоспарын іске асыру ұлттық заңнамада көзделген ерекше жағдайлар болмаған жағдайда мәжбүрлеп көшіру үшін жеткілікті заң негізі болып қызмет ете алмайтын фактілерін атап өтті. Ол сондай-ақ ұлттық соттардың әдетте «мемлекет мұқтажы» және «инвестициялық жобалар» ұғымдарын жеке құрылыс компаниялары жүзеге асыратын және жеке инвестициялар есебінен қаржыландырылатын инвестициялық жобаларды қамтып қалу мақсатында өте кең мағынада түсіндіреді.

71. Арнайы баяндамашы Астана және Алматы қалаларында соңғы жылдары жүзеге асырылған мәжбүрлеп көшірулердің саны туралы, олар мәжбүрлеп көшірген отбасылар саны туралы және тұрғын үйлерін бұзу нәтижесінде баспанасыз қалған адамдардың пайыздық үлесі туралы жаңартылған статистикалық деректері ала алмағанына өкініш білдіреді.

11

A / H R C / 4 / 1 8 , I - қ о с ы м ш а .
A / H R C / 1 6 / 4 2 / A d d . 3

GE.11-10324 17

72. Арнайы баяндамашы иеленушіге немесе жер пайдаланушыға берілген ақшалай өтемақы көптеген жағдайларда көшірілген отбасылардың сол ауданнан нарықтық баға бойынша қолайлы үй сатып алулары үшін жеткіліксіз болып табылатындығы туралы хабардар болды. Бұл әкімдіктің мемлекет мұқтаждығы үшін жер телімдерін сатып алғаннан кейін дамудың бас жоспарына қосылған инвестициялық жобаларды жеке салушылардың жүзеге асырулары үшін ауылшаруашылық жерлерін қалалық жер санатына көшіре отырып, аймақтарға бөлуді өзгерте алатындығымен байланысты. Бұдан басқа көшірілген отбасыларға байқауымызша барабар тұрғын үй сирек ұ с ы н ы л а д ы .

73. Мемлекеттік заңнамаға сәйкес бос жатқан жер телімдеріне өз бетімен салынған құрылыс оларды тұрғызуға жауапты адамдардың бұзуына жатады немесе олардың есебінен бұзылуға жатады; бейресми қоныстарда бұзылған құрылыстың орнына өтемақы төлеу немесе басқа тұрғын үй беру көзделмеген. Мұндай көшірулерден кейін осындай қоныстардың тұрғындары жиі жағдайда үйсіз қалады. 2006 жылы Алматы қаласының шетіндегі «Бақай» шағын ауданында билік заңсыз тұрғызылған деп пайымдай отырып, жүздеген үйді бұзған болатын. 350-400 бұзылатын үйдің тек қана 29 үйіне қатысты сот қаулысы бар болатын. 2006 жылы шілдеде «Шаңырақ» шағын ауданында үйлерді осындай түрде бұзу халық тарапынан батыл қарсылыққа ұшырады

1

2

¹² Қара. «Қазақстан/Қырғызстан: еңбекші көшіп-қонушыларды қанау, баспана сұраушылар мен босқындарды қорғаудың жоқтығы», Адам құқықтарын қорғау лигасының халықаралық федерациясы, 2009 жылғы қазандағы баспасөз релизі.

74. Арнайы баяндамашы қандай да бір сот қадағалауынсыз немесе сараптамасыз немесе барабар өтемақысыз немесе басқа тұрғын үй берместен бейресми қоныстарды бұзудың және мәжбүрлеп көшірудің жиі кездесетін жағдайларына өте қатты алаңдаулы. Миссия барысында Арнайы баяндамашы мемлекеттік орган қызметкерлерінің күш қолдана отырып кейбір жағдайларда ауа температурасы нөлден төмен болып тұрған қыс кезінде тұрғын үйлерді бұзғандарына қатысты хабарлар алды және құжаттамалық айғақтармен танысты. Арнайы баяндамашы екіқабат әйелдерді, балалар мен мүгедектерді қоса, халықтың осал тобына жататын көптеген адамдардың осындай бұзу нәтижесінде баспанасыз қалғандықтары туралы мәліметтерге тынышсызданды.

D. Қаржылық және ипотекалық дағдарыс

75. Арнайы баяндамашы үкіметтің олар қозғаған азаматтар мен отбасылардың жеткілікті тұрғын үй құқығын тиімді жүзеге асыруға қаржы дағдарысының әсерін жұмсарту үшін және дағдарыс нәтижесінде тұрғызылуы баяулап қалған немесе тоқтап қалған объектілерді аяқтау үшін қабылдаған төтенше шараларына қарамастан әлі де 20 000 үлескердің өз пәтерлерін тосып отырғандықтарын алаңдаушылықпен атап өтті.

76. Үкіметтің барынша даулы шараларының бірі үлестік құрылысқа қаражат салған адамдардың барлығының өздері және өз отбасылары үшін тым болмағанда бір тұрғынжай алуларын қамтамасыз ету мақсатында үлескерлерге тиісті тұрғын үй кешенінен олардың сатып алған пәтерлерінің санына қарамастан бір ғана пәтерден беру туралы шешімі болып табылады¹³. Ипотекалық нарықтың тұрақтылығын және тұрғын үй құрылысына қатысушы үлескерлерді қорғау мақсатын көздеген осы шараның заңдылығын Астана қаласы Есіл ауданының сотында расталған болатын (2010 жылғы 5 мамырдағы № 2-947/10 шешім). Алайда үлескерлердің көпшілігі бір емес бірнеше пәтерге отбасының басқа мүшелерін (қартайған ата-аналарын, некеге тұрған балаларын және ауылдық жерлерден туысқандарын) тиісті тұрғын үймен қамтамасыз ету мақсатында қаражат салған болатын. Арнайы баяндамашы осындай шешім қабылдау нәтижесінде зардап шеккен көптеген азаматтарды тыңдады.

¹³ Үкіметтің 2010 жылғы 1 тамыздағы № 277 қаулысы.

77. Арнайы баяндамашы сондай-ақ аз қорғалған отбасылардың өздерінің кредиттері өтеу және ипотекалық заемдарын төлеуге қабілетсіздігі туралы хабарларға да қатты алаңдаушылығын білдірді.

E. Қалалық және ауылдық аудандар арасындағы айырмашылықтар

78. Арнайы баяндамашы тұрғын үйге қолжетімділік және оның сапасы тұрғысынан қалалық және ауылдық аудандар арасындағы маңызды айырмашылықтар жөнінде

алаңдаушылық танытты. Ол жұмыссыздықтың жоғары деңгейі, білім беру және медициналық қызмет көрсету сапасының төмендігі және таза ауыз су мен санитарлық жабдықтар сияқты басты қызметтерге шектелген қолжетімділік ауылдық аудандарда бұрынғысынша көптеген азаматтарды және көптеген отбасыларды басқа орындардан, әсіресе Астана мен Алматы қалаларынан жұмысқа орналасу және өмір сүру деңгейін көтеруге мүмкіншіліктер іздеу үшін өз ауылдарын тастап кетулеріне мәжбүрлейтіндігін алаңдаушылықпен атап өтті.

79. Арнайы баяндамашыға берілген ақпаратқа сәйкес ауылдық жерлерде тұрғын үйдің қомақты үлесі әбден тозығы жеткен жағдайларда тұр. Негізгі әлеуметтік қызметтерге, әсіресе таза ауыз су мен жақсартылған санитарлық жабдықтармен қамтамасыз ету сияқты қолжетімді басты қызметтерге қатысты іс жүзінде үлкен айырмашылықтар бар. 2008 жылы қалалық жерлерде тұратын отбасылардың 82,5%-ы сумен жабдықтау жүйесіне қосылған болса, сол кезеңде ауыл тұрғындарының тек 24,2%-ы ғана су көздеріне қол жеткізе алды. Санитария саласында да әлі де болса едәуір айырмашылықтар байқалады: ауылдық жерлерде тұратын 8,9% халықпен салыстырғанда қалалық жерлерде тұратын адамдардың 73,5%-ы орталық канализация жүйесіне қосылған¹⁴.

13 Үкіметтің 2010 жылғы 1 тамыздағы № 277 қаулысы.

14 Қара. Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі өкілдің қызметі туралы 2009 жылғы есеп (Адам құқықтары жөніндегі комиссияның вебсайтында мынадай мекенжайда бар: <http://ombudsman.kz/en>), 41-42-беттер.

A / H R C / 1 6 / 4 2 / A d d . 3

GE.11-10324 19

80. Жоғарыда айтылған проблемаларды шешу ауылдық жерлерде ерекше қиындық тудырады. Үкіметтің ауылдық жерлердің жағдайын жақсартуға және ауылшаруашылық секторын дамытуға арналып жүзеге асырылып жатқан бірқатар бағдарламаларға қарамастан ауылдық жерлерде тұратын халықтың өмір сүру деңгейі қала тұрғындарына қарағанда бұрынғысынша әлдеқайда төмен. Бұның белгілі бір себептері бар, оның ішінде ауылдың әлеуметтік саласын қаржыландырудың қалдықтық әдісі (әсіресе бұл экономикалық құлдырау кезеңінде өзекті мәселе болды), инфрақұрылымның дамымағандығы, бірінші кезекте жол және байланыс жүйесінің дамымағандығы себеп болды.

Ғ. Әлеуметтік тұрғын үй

81. Арнайы баяндамашы «Тұрғын үй қатынастары туралы» Заңға сәйкес халықтың аз қамтылған немесе әлеуметтік қорғалған топтарына жататын адамдардың әлеуметтік тұрғын үй алуда басымдықпен пайдаланбайтындықтарын алаңдаушылықпен атап өтті. Халықтың осал жағдайда тұратын және бишаралық халге түскен санаттары, мысалы

табиғи апаттарға ұшыраған аудандардың кейбір тұрғындар осы Заңның 68-бабында келтірілген кезекте тұрушы отбасылар тізіміне енгізілмеген. Заң мәтінін тікелей әлеуметтік тұрғын үй алу құқығына халықтың әлеуметтік қорғалған санатының бірде-бір жатпайды деп түсінбеу керек.

82. Арнайы баяндамашы сондай-ақ «Тұрғын үй қатынастары туралы» Заңның 67-бабының 2-бөлігінде айқындалған мемлекеттік қызметшілер санаты халықтың аз қамтылған немесе әлеуметтік қорғалған топтарымен қатар бірдей жағдайларда әлеуметтік тұрғын үй алуға құқығы бар, бұл ретте олардың өзбетінше тұрғын үй сатып алуға қабілетсіздіктерін дәлелдеуге міндетті емес.

83. Жоғарыда атап өткендей, Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитет 2010 жылы Қазақстан бойынша өзінің қорытынды ескертулерінде әлеуметтік тұрғын үй тосу кезегі ұзақ мерзімді екендігі елдегі маңызды проблема болып отырғандығын айтып өтті¹⁵. 2010 шілдеде 140 043 азамат мемлекеттік тұрғын үй қорынан тұрғын жай алуға кезекке қойылған болатын, оның ішінде 1 432 мүгедек пен соғыс ардагері және 79 536 адам халықтың аз қамтылған немесе әлеуметтік қорғалған топтарына жататындар. 2010 шілдеде 17461 азамат Астана қаласында және 8 439 азамат Алматы қаласында мемлекеттік тұрғын үй қорынан тұрғын жай алуға кезекке тіркелген болатын. Алынған ақпаратқа қарағанда мемлекеттік тұрғын үй қорынан пәтер алу үшін кезекте тұрған отбасыларға 10 жылға дейін тосуға тура келеді. Мемлекеттік органдардың деректері бойынша орташа күту мерзімі алты-сегіз жыл болады.

G. Осал жағдайда тұратын топтар

1. Еңбекші көшіп-қонушылар

84. Қазіргі кезде іс жүзінде қолданыстағы тіркеу жүйесі мемлекетке елдегі ішкі көшіп-қонушылар мен иммигранттардың орын ауыстыруларын қадағалауды және бақылауды жүзеге асыруларына мүмкіндік беруге арналған, көшіп-қонушылардың келген сәттен бастап бес күн ішінде тұрғылықты жері бойынша міндетті түрде тіркелулерін көздейді. Тұрған жері бойынша тіркелу бұл үшін анық мекенжайдың бар екендігін білдіреді.

Соның арқасында қандай да бір заңды мекенжайсыз бейресми қоныстарда тұратын немесе санитария мен қауіпсіздіктің қолданыстағы нормаларына сай келмейтін тұрғын үй-жайларда тұратын адамдардың әлеуметтік тұрғын үйді қоса, әлеуметтік қызметтердің белгіленген түрлерін алу үшін қажет тіркелуге іс жүзінде мүмкіндіктері жоқ.

2. Репатрианты

85. 1991-2009 жылдар Қазақстанға 188 000 астам репатриант отбасылар оралды, бұл 740 000 астам адам шамасында болды. Жыл сайын Қазақстанға 10 000 – 15 000

этностық қазақ отбасылары келеді. Репатрианттар көбінесе Өзбекстаннан (олардың жалпы санының 60%-ына жуық), Монғолиядан және Қытайдан келеді. Көпшілік репатрианттар квота жүйесіне ілінеді.

A / H R C / 1 6 / 4 2 / A d d . 3
2 0 G E . 1 1 - 1 0 3 2 4

¹⁵ E/C.12/KAZ/CO/1, 30-тармақ.

86. Жер кодексіне сәйкес репатрианттарға жеке тұрғын үй құрылысына олар тұратын ауылдардан жер бөлінеді; бұл жерлер мен үйлер олар Қазақстан Республикасының азаматтығын алғаннан кейін меншіктеріне өтеді. 2009-2011 жылдар кезеңіндегі «Нұрлы көш» («Светлое кочевье») жеңілдікпен кредит беру тетігі шеңберінде жеткілікті тұрғын үйге қолжетімділікті арттыруға бағытталған¹⁶. Квота жүйесіне негізделген бұл бағдарлама елдің түрлі өңірлерін демографиялық және әлеуметтік-экономикалық дамытуға арналған. 2009 жылы осы бағдарлама шеңберінде 674 отбасы тұрғын үй алды.

87. Арнайы баяндамашы әкімдік жаңа орынға қоныстандыру шеңберінде репатрианттарға бөлген, өткен ғасырдың 1990 жылдарының басындағы бұрынғы иелері құлдыруға байланысты тастап кеткен, соңынан қайтып оралып сот бойынша өз меншік құқығын қалпына келтіруді талап еткен үйлер бойынша бірнеше хабарлама алды.

3. Көшіп-қонұшылар мен баспана сұраушылар

88. 2010 жылғы шілдедегі жағдай бойынша Қазақстанда босқын мәртебесін 597 адам алды. Босқындардың басым көпшілігі Ауғанстаннан келгендер (588 адам). Мемлекет Өзбекстаннан, Ресейден (шешендер) және Қытайдан (Шынжаң-Ұйғыр автономды ауданы) баспана сұраушыларға босын мәртебесін беруден ұдайы бас тартады. Үкімет Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығы (ТМД) елдерінің азаматтары босқын мәртебесін қажетсінбейді, өйткені олар ТМД-да визасыз режим шеңберінде еркін жүріп-тұра алады деп пайымдайды. Соның арқасында олар елдегі Біріккен Ұлттар Ұйымының Босқындар істері жөніндегі Жоғары комиссары Басқармасының бөлімшесіне (БҰҰ БЖКБ) жолығулары тиіс және олардың өтініштері ойдағыдай шешілген жағдайда оларды қабылдауға дайын тұрған үшінші елге көшіруді тосулары керек. Осындай жағдай нәтижесінде олар құқықтық белгісіздік жағдайында болады, полиция тарапынан және мәжбүрлеп кері қайтару тұрғысынан осалдыққа ұшырайды. Бұдан басқа, олар өмірдің қиын жағдайларымен және экономикалық қиындықтармен бетпе-бет келеді, жұмыстың өзін әзер табады.

89. Босқындардың тұрғын үй жағдайлары және баспана сұраушылар туралы статистикалық деректер жоқ. БЖКБ берген ақпаратқа сәйкес олардың көпшілігі жалға алған үйлерде немесе пәтерлерде тұрады және негізгі коммуналдық қызметтерге (су, электр және газ) қолдары жетімді, алайда түрлі отбасыларының тұрғын үй сапасы

айтарлықтай дәрежеде құбылып отырады. Тұтастай алғанда Қазақстан Республикасында ұзақ мерзім аралығында тұрып жатқан босқындар мәртебесін алған отбасылар және олардың мүшелері жаңадан келген адамдарға қарағанда өте жақсы тұрады. Экономикалық қолайсыз жағдайларда тұруға мәжбүр адамдар өз ұлтының немесе этностық топтың өкілдерімен тұрғын үйлерін бөлісуде. Соған қарағанда босқындар мен баспана сұраушылар мемлекеттік пәтерлерде тұрмайды.

16 A/HRC/WG.6/7/KAZ/1, 131-тармақ.
A/HRC/16/42/Add.3

GE.11-10324 21

4. Үйсіз адамдар

90. Арнайы баяндамашы Қазақстандағы үйсіз адамдардың саны туралы анық ақпарат ала алмады. Үйсіз адамдарға көмек көрсетуге және қолдау көрсетуге жауап беретін мемлекеттік ведомство болып табылатын Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінде мемлекет аумағында қандай да бір себептермен заңды мекенжайлары жоқ адамдар саны туралы статистикалық деректер болмай шықты. Азаматтық ұйымдардың мәліметтері бойынша тиісті ақпараттың жоқтығы Қазақстан заңнамасында үйсіз адам туралы анықтаманың болмауымен байланысты болып отыр.

91. Елде белгілі тұратын жерлері жоқ адамдарға арналған 21 әлеуметтік орталық құрылған. Әкімдік бюджетінен қаржыландырылатын бұл орталықтар үйсіздерге көмек пен қолдау көрсетеді. Орталықтың нақты жағдайларына қарай уақытша негізде оларды тұрғын үймен қамтамасыз етеді, оларға медициналық көмек және психологиялық қолдау, жұмысқа орналасуға немесе әлеуметтік жәрдемақы алуға көмек көрсетеді. Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінің деректері бойынша 2010 жылдың бірінші жартысында бұл орталықтар 4 000 адам қабылдады. Орташа айтқанда мұндай орталықтарда болу алты айдан кем емес мерзім, содан кейін оларда тұратын адамдар өз отбастарына оралады немесе басқа мекемелерге (мысалы қарттар үйіне немесе мүгедектерге арналған орталықтарға) жіберіледі.

92. Үйсіз адамдар шындығында тұрған жерлері бойынша тіркелу үшін қажетті мемлекет ұсынған бірқатар әлеуметтік қызметтерге қол жеткізе алмайды.

VI. Қорытындылар мен ұсынымдар

A. Тұрғын үй заңнамасы және тұрғын үй саясаты

93. Арнайы баяндамашы Қазақстанға тұрғын үй саласында өз заңнамасы мен саясатын оларды халықаралық құқық қорғау нормаларына және жеткілікті тұрғын үйге қатысты нормаларға сәйкестендіруді қамтамасыз ету мақсатында қайта қарауға және реттеуге ұсыныс береді. Қазақстан сондай-ақ тұрғын үйге меншіктің (жылжымайтын мүлік дағдарысының бірден-бір себебі болып табылған) тек нарықтық және ипотекалық нысандарына бағдарланған өз тәсілін қайта қарауы, сондай-ақ кешенді

ұлттық тұрғын үй саясатын әзірлеуі тиіс. Мұндай саясат атап айтқанда аз қамтылған отбасылар, көп балалы отбасылар, кішкене балалары бар жалғызбасты аналар, мүгедектер, қарттар, халық тұрғындары қатарынан еңбекші көшіп-қонушылар, репатрианттар (оралмандар), босқындар мен баспана сұраушылар сияқты халықтың барынша осал жағдайдағы топтарын қоса, қоғамның түрлі қабаттарының қажеттіктерін қанағаттандыру мақсатында жалға алу жоспарларын пайдалануды және бейресми қоныстарды модернизациялаудың түрлі шараларын көздеуге тиіс.

94. Барлық мүдделі тараптар олардың мүдделерін көздейтін заңнамаларды, саясат пен стратегияны әзірлеуде және жүзеге асыруда белсенді қатысуға тиіс; осы мақсатта үкімет сындарлы рухта азаматтық қоғаммен және құқық қорғаушы топтармен өзара іс-қимыл жасауға тиіс. Атап айтқанда, Арнайы баяндамашы үкіметті ипотекалық дағдарыстан зардап шеккен жекелеген адамдар мен отбасылардың дағдарыспен күресуге арналған шешімдер әзірлеуге белсенді қатысуларын қамтамасыз ету үшін барлық қажетті шаралар қабылдауға шақырады.

95. Қазақстан халықаралық шарттардың, атап айтқанда Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар туралы халықаралық пактінің тиімді қолданылуын қамтамасыз ету үшін қажет болғанның барлығын жасауға тиіс.

В. Институционалдық негіз

96. Адам құқықтары, атап айтқанда экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтарға қатысты слаларда білім беруді жақсарту керек. Арнайы баяндамашы Қазақстанға Бішкектегі Біріккен Ұлттар Ұйымының Жоғарғы комиссары Басқармасының Өңірлік бөлімшесінің (УВКПЧ) қолдау көрсетуімен соттарға, адвокаттарға және мемлекеттік лауазымды тұлғаларға арналған, оларды экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтармен таныстыру үшін оқытуды және ақпараттық ағарту іс-шараларын ұйымдастыруға ұсыныс жасайды. Адам құқықтары саласында осындай бағдарламаларды әзірлеу және жүзеге асыру барысында жеткілікті тұрғын құқығының мазмұнына және көрініс беру нысандарына, сондай-ақ Арнайы баяндамашының және Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитеттің тұрғын үйге қатысты қызметіне барынша назар аударылуы қажет.

97. Арнайы баяндамашы Адам құқықтары жөніндегі комиссияның тәуелсіздігін нығайтуға және оның мәртебесін Париж қағидаттарына сәйкестендіруге бағытталған заң жобасының қабылдануын аяқтауға шақырады. Бұл комиссия өз функцияларын орындауы үшін барабар адамдық, қаржылық және техникалық ресурстар бөлуге тиісті.

98. Арнайы баяндамашы Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитеттің Қазақстанды сыбайлас жемқорлықпен күресте өз күш-жігерін жандандыруға табандылықпен шақырған ұсынымын қайталайды¹⁷. Осыған байланысты ол мемлекетті тиісті мамандандырылған мекемелер мен бағдарламалардың жәрдем көрсетуімен және донорлар тарапынан қолдау көрсету негізінде

ақпараттық-ағарту бағдарламаларын және мемлекеттік қызметшілерді, құқық қорғау органдарының қызметкерлерін, прокурорлар мен соттарды қоса, сыбайлас жемқорлықпен күрес туралы заңнаманы қолдану саласындағы әлеуетті нығайту бағдарламаларын ұйымдастыруға шақырады.

С. Мәжбүрлеп көшіру

99. Мәжбүрлеп көшіру, тұрғын үйді иеленуге кепілдіктер, бейресми қоныстарды заңдастыру және тар, қапас үйлерді абаттандыру сияқты мәселелерді шешу, сондай-ақ құрылыс салу жобасы іске асырылғанға және қалалардың жаңарту басталғанға дейін ашық, кеңінен талқылауға сүйенетін, мұндай жобаларға мүдделілік білдіретін тұрғындармен және қауымдастықпен консультациялар өткізу үшін кешенді тәсілдер қабылдау қажет. Атап айтқанда Арнайы баяндамашы Қазақстанды Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитеттің жалпы тәртіптегі № 7 ескертуі сияқты іс жүзіндегі құқық қорғау стандарттарына сәйкес әзірленуге тиісті мәжбүрлеп көшіру туралы арнайы заң қабылдауға және адам құқықтары саласындағы халықаралық құқық нормаларымен көзделген тиісті қағидаттар мен рәсімдерге сәйкес жүзеге асыруға шақырады.

100. Жаңа заң мәжбүрлеп көшіру ұлттық заңнамада көзделген тек ерекше жағдайларда және тек жалпы әл-ауқатқа жәрдем көрсету мақсатында жүргізілуін қамтамасыз етуге тиіс. Көшірудің негізделуі мүмкін жағдайлар ұлттық соттарда айқындалуға және шектелген түрде оларда түсіндірілуге тиіс. Мәжбүрлеп көшіруден қорғау ұлттық заңнамаға сәйкес олардың меншік құқығымен үйлері бар ма, жоқ па оған қарамастан осал жағдайдағы адамдардың және топтардың барлығына қолданылады. Қалаларды дамытудың бас жоспарын жүзеге асыру ешқандай жағдайда мәжбүрлеп көшіру үшін негіз ретінде пайдаланылмауы тиіс. Жаңа заң әзірленгенге дейін мәжбүрлеп көшіруге толық мораторий енгізу қажет.

101. Тұрып жатқан баспаналарынан көшірілген барлық адамдарға барабар өтемақы және/немесе тиісті балама тұрғынжай ұсынылуы тиіс. Осы процеске орай мүдделері сөз болып отырған адамдарға сондай-ақ тиісті жағдайларда сол ауданнан балама тұрғын үй таңдау мүмкіндігі берілуге тиіс. Көшірген кезде тиісті орындарда ауыз суды, электрмен

GE.11-10324 21

жабдықтауды, санитария мен гигиена қолжетімділікті қоса, ең қарапайым қызметтер көрсетілуі, сондай-ақ инфрақұрылымның қажетті объектілері, оның ішінде мектеп, медициналық орталық және көлік болуға тиіс.

102. Көшіру туралы шешім мүдделері сөз болып отырған отбасыларға мемлекет мұқтажы үшін соған орай жерді күштеп иеліктен айыру жүргізілетін ерекше жағдайлар

егжей-тегжейлі мазмұндалған жазбаша нысанда жіберілуге тиіс. Бұдан басқа, жергілікті атқару органдарының шешімдерінде осы процеске орай мүдделері сөз болып отырғандардың жеке деректері, сондай-ақ мәжбүрлеп көшіру туралы шешім қолданылатын жер телімдері нақты көрсетілуге тиісті.

103. Астана мен Алматы қалаларының шет жақтарында пайда болған бейресми қоныстар туралы мәселе өте күрделі болып табылады және атап айтқанда білім беру, денсаулық сақтау, әлеуметтік жәрдемақы төлеу және жұмысқа орналастыру мәселелерін қамтитын кешенді тәсіл қолдануды талап етеді. Осыған байланысты Арнайы баяндамашы мәжбүрлеп көшіру тек мүлдем ерекше жағдайлар болғанда ғана дұрыс болатындығын және тиісті қағидаттар мен адам құқықтары саласында халықаралық құқық нормалары көзделген рәсімдерге міндетті түрде сәйкес келуі керектігін тағы да растай түскісі келеді. Атап айтқанда, Арнайы баяндамашы мемлекет көшіру нәтижесінде оның заңдылығына қарамастан, адамның басқа құқықтарының бұзылуы тұрғысынан азаматтардың немесе осал жағдайда тұратын адамдардың үйсіз жағдайда қалмаулары үшін барлық қажетті шаралар қабылдауға міндетті екендігін атап өтті.

D. Ипотекалық дағдарыс

104. Арнайы баяндамашы жеткілікті тұрғын үй құқығын тиімді жүзеге асыру үшін қаржы дағдарысының теріс салдарларын жұмсарту бойынша үкімет күш-жігер жұмсау шеңберінде алған сабақтарын ол тұрғын үй стратегиясын, саясатын және бағдарламаларын жалпы қайта қарағанда негізге алуы керек деп есептейді. Қаржы дағдарысы шетелдік инвестициялар тарту және қаржылық қызметті қолдау үшін қолайлы жағдайлар жасау өздігінен өзі барлығы үшін барабар және қолжетімді тұрғын үймен қамтамасыз етуге қабілетсіздігін көрсетті және мемлекет жеке сектордың, оның ішінде қаржы және құрылыс компанияларының қызметтерін тиімді реттеуді және оны мұқият бақылауды жолға қоюы қажет.

105. Мемлекет өз заңнамасын және аз қамтылған отбасылар үшін кредиттеудің ипотекалық нысанына қолжеткізуге қатысты саясатын қайта қарауға тиіс және коммерциялық банктер мен қаржы ұйымдары мұндай отбасылардың шектеулі төлем қабілетін назарға алуын талап етуге тиіс. Халықтың аз қамтылған санаттары үшін қаржылық қызметтер олардың өкілдерімен консультацияларда әзірленуге тиіс, өйткені олар барынша жоғары деңгейде аз қамтылған адамдардың төлем қабілеттілігін бағалауға және олардың шынайы қажеттіліктеріне жауап беретін жүйе құруды қамтамасыз етуге қабілетті.

106. Арнайы баяндамашы қатысушы мемлекетті кепілге салынған мүліктің кепіл ұстаушыға өтіп кету салдарларын жұмсартуға және құрылысына осы дағдарыс кедергі келтірген тұрғын үй объектісін аяқтауға жәрдем көрсетуге бағытталған өз күш-жігерін жұмсауын жалғастыруға шақырды.

107. Арнайы баяндамашы мемлекетті борышкердің жалғыз үйінің соттан тыс

сатылуын заңсыз деп тану үшін заңнамаға өзгерістер енгізуге табандылықпен шақырды

Е. Қалалық және ауылдық аудандар арасындағы айырмашылықтар

108. Арнайы баяндамашы қатысушы мемлекетке қалалық және ауылдық аудандар арасындағы және өңірлер арасындағы тұрғын үйдің болуы және сапасы тұрғысынан айырмашылықтарды жою жөнінде өз күш-жігерін жандандыруға ұсыныс жасайды. Ол сондай-ақ үкіметке ауылдық аудандардан қалалық аудандарға көшіп-қонуды қысқарту және Астана мен Алматы қалалрында тұрғын үй проблемаларын жұмсарту мақсатында ауылдық аудандарда әлеуметтік-экономикалық жағдайларды жақсартуға бағытталған кешенді бағдарламалар мен стратегияларды мүдделі жергілікті қауымдастықпен тығыз ынтымақтастықта әзірлеуге және жүзеге асыруға шақырады. Бірінші кезектегі шараларға жаңа жұмыс орындарын құру және білім алуға, медициналық қызмет көрсетуге, таза ауыз су мен санитария жабдықтарының болуын қамтамасыз ететін негізгі қызметтерге қолжетімділікті кеңейту қосылуы тиіс.

Ғ. Әлеуметтік тұрғын үй

109. Арнайы баяндамашы «Тұрғын үй қатынастары туралы» Заңға халықтың осал және бишара халге түскен топтарына жататын адамдарға әлеуметтік тұрғын үйдің кезектен тыс берілуін көздейтін өзгерістер енгізу туралы мәселені қарауға табандылықпен шақырады. Ол сондай-ақ 68-бапта мазмұндалған тізбені қайта қарауға, оның мәніне тұрғын үймен қамтамасыз етілуі тұрғысынан елдің барлық осал және жағдайсыз топтарын қосуды ұсынады.

110. Арнайы баяндамашы Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитеттің өзінің жалпы тәртіптегі № 4 ескертуінде жүргізілетін саясат және қабылданатын заңнама қолайлы жағдайда тұратын әлеуметтік топтарға басқалардың есебінен басымдық бермеуге тиіс деп мәлімдегені туралы мемлекеттің есіне салады (11-тармақ). Тиісінше, ол әлеуметтік тұрғын үй тек тұрғын үйге деген өздерінің жеке мұқтаждықтарын қанағаттандыруға жағдайсыз азаматтар мен отбасыларына берілуге тиіс деген түрде әлеуметтік тұрғын үй мәселесі бойынша заңнамаға өзгерістер енгізу туралы мәселені қарауды ұсынады.

111. Арнайы баяндамашы мемлекетке халықтың аз қамтылған және әлеуметтік осал топтарына жататын азаматтар мен отбасыларын барабар және қолжетімді тұрғын үймен қамтамасыз етуді жақсарту мақсатында тұрғын үй құрылысы саласындағы өз стратегиясы мен саясатын қайта қарауға ұсыныс жасайды. Ол сондай-ақ мемлекетке халықтың аз қамтылған және әлеуметтік осал топтарына жататын азаматтар мен отбасыларының мүддесіне қолжетімді тұрғын үй құқығын іске асыру мақсатында жаңа әлеуметтік тұрғын үйдің құрылысына бөлінетін бюджеттік қаржыландырылуды мемлекеттік және жеке секторлар шеңберінде әзірлеу мен ұлғайтуға ұсыныс жасайды.

Г. Осал жағдайда тұратын топтар

112. Арнайы баяндамашы мемлекетке өзінің аумағында заңды негізде тұратын, бірақ олардың қажетті заңды мекенжайының жоқтығына байланысты тіркеу процесінен өте алмайтындығына қарай адамдардың тіркелуіне жәрдем көрсету мақсатында іс жүзіндегі тіркеу жүйесін қайта қарау мүмкіндігін қарастыруға ұсыныс жасайды.

113. Арнайы баяндамашы сондай-ақ қатысушы мемлекетке азаматтығы жоқтар, ішкі көшіп-қонушылар, босқындар және баспана сұраушылар сияқты осал жағдайда тұратын топтарға жататын адамдардың жеткілікті тұрғын үйге қолжеткізген азаматтармен бірдей қамтамасыз етілулері үшін барлық тиісті шаралар қабылдауға ұсыныс жасайды.