

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие (Генеральная Ассамблея)

Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Ракель Рольник. Совет по правам человека от 19 января 2011 года

Добавление

Миссия в Казахстан* **

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте совершила официальную поездку в Казахстан 6-13 сентября 2010 года. Целью этой миссии был сбор информации из первых рук о ходе реализации права на достаточное жилище и связанных с ним других прав человека в Казахстане. В частности, Специальный докладчик сосредоточила внимание на негативных последствиях глобального экономического и финансового кризисов для осуществления права на достаточное жилище и на массовых выселениях или перемещениях лиц и общин, проживающих в городах Астана и Алматы или в прилегающих к ним районах. В ходе своей поездки в Астану и Алматы Специальный докладчик встретила с широким кругом представителей государства и негосударственных субъектов и заслушала свидетельства нескольких лиц о предполагаемых нарушениях их права на достаточное жилище.

Специальный докладчик приветствует значительный прогресс, достигнутый правительством в осуществлении права на достаточное жилище на национальном уровне. К числу принятых мер, в частности, относятся включение в Конституцию конкретных положений в отношении достаточного жилища, принятие ряда законодательных и политических мер, а именно Закона "О жилищных отношениях" 1997 года, Государственной программы жилищного строительства на 2008-2010 годы, и разработка таких мер стимулирования, как система жилищного кредитования, субсидирование арендной платы за жилье и выделение земельных участков для отдельных лиц и семей, относящихся к малообеспеченным и обездоленным категориям населения.

Несмотря на достигнутый прогресс, ряд ключевых проблем все еще сохраняется. Нормативно-правовая база в жилищной сфере, и в частности национальное законодательство, касающееся принудительного выселения, не в полной мере соответствуют действующим международным правозащитным стандартам, таким как

замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и основные принципы, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития. Национальные суды не применяют на практике нормы международных договоров и не ссылаются на международные правозащитные стандарты. Часто имеют место снос неформальных поселений и принудительное выселение без предварительного уведомления, какого-либо судебного контроля или надзора или предоставления адекватной компенсации или другого жилья. Многие граждане и семьи серьезно пострадали в результате финансового и ипотечного кризиса. Большое число дольщиков было обмануто частными строительными компаниями, которые покинули страну с их сбережениями, не завершив строительство жилых домов, а другие были выселены или оказались под угрозой выселения из-за неспособности погашать кредиты и ипотечные займы. Несмотря на принятые государством экстренные меры по смягчению негативных последствий финансового кризиса, 42 000 дольщиков до сих пор ждут свои квартиры.

В заключение Специальный докладчик выносит ряд рекомендаций, призванных помочь правительству в его усилиях по обеспечению эффективного осуществления права на достаточное жилище.

* Резюме настоящего документа распространяется на всех официальных языках. Сам документ, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

** Представлено с опозданием.

Приложение

Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте о ее миссии в Казахстан (6-13 сентября 2010 года)

Содержание

Пункты

I.	Введение.....	1-4
II.	Положение с жильем.....	5-19
III.	Законодательная и институциональная основа.....	20-50
A.	Международные обязательства.....	20-23
B.	Законодательная и стратегическая основа.....	24-37
C.	Институциональная основа.....	38-50
IV.	Положительные изменения.....	51-57
V.	Проблемы, связанные с правом на достаточное жилище.....	58-92
A.	Жилищное законодательство и жилищная политика.....	58-61
B.	Институциональная основа.....	62-63
C.	Принудительное выселение.....	64-74

D. Финансовый и ипотечный кризис.....	75-77
E. Различия между городскими и сельскими районами.....	78-80
F. Социальное жилье.....	81-83
G. Находящиеся в уязвимом положении группы.....	84-92
VI. Выводы и рекомендации.....	93-113
A. Жилищное законодательство и жилищная политика.....	93-95
B. Институциональная основа.....	96-98
C. Принудительное выселение.....	99-103
D. Ипотечный кризис.....	104-107
E. Различия между городскими и сельскими районами.....	108
F. Социальное жилье.....	109-111
G. Находящиеся в уязвимом положении группы.....	112-113

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте, совершила официальную поездку в Казахстан 6-13 сентября 2010 года.

2. Целью этой поездки был сбор информации из первых рук о ходе реализации права на достаточное жилище и связанных с ним других прав человека в Казахстане. В частности, Специальный докладчик решила сосредоточить внимание на:

а) массовых выселениях или перемещениях лиц и общин, проживающих в городах Астана и Алматы или в прилегающих к ним районах, без предоставления им соответствующей защиты и компенсации, и мерах, принятых государством для обеспечения защиты затронутых лиц и общин от выселений по соображениям развития в связи с программами реконструкции городов;

б) воздействии глобального экономического и финансового кризисов на осуществление права на достаточное жилище и мерах, принятых государством в рамках своей юрисдикции в целях защиты наиболее уязвимых лиц, семей и общин от негативных последствий кризисов.

3. В ходе своей поездки Специальный докладчик встретила с рядом высокопоставленных представителей Министерства иностранных дел, Агентства по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Министерства труда и социальной защиты населения, местных органов исполнительной власти (акиматов) Астаны и Алматы, Департамента внутренних дел Астаны и Алматы, Верховного суда, Уполномоченного по правам человека (Омбудсмана), Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан и Национальной комиссии по делам семьи и гендерной политике при Президенте. Она также заслушала свидетельства нескольких лиц о предполагаемых нарушениях их права на достаточное жилище и встретила с

большим числом представителей гражданского общества, в том числе общественных движений и неправительственных организаций, в Астане и Алматы и в прилегающих к ним районах.

4. Специальный докладчик хотела бы выразить признательность правительству Республики Казахстан за приглашение и за содействие, оказанное ей в ходе всей поездки. Направление в июле 2009 года постоянного приглашения в адрес всех мандатариев специальных процедур и открытость, продемонстрированная правительством в период, предшествовавший миссии, и во время ее проведения, свидетельствуют о его приверженности делу поощрения и защиты права на достаточное жилище и готовности сотрудничать с международным сообществом в решении нерешенных проблем, стоящих перед страной в этой области. Специальный докладчик хотела бы также поблагодарить сотрудников Регионального отделения Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Бишкеке и Программы развития Организации Объединенных Наций в Республике Казахстан за их ценное сотрудничество и помощь в организации программы этой миссии.

II. Положение с жильем

5. В последние годы Казахстан превратился в мощную экономическую державу Центральной Азии благодаря своим значительным запасам нефти и природного газа. За счет экономического роста было также обеспечено развитие других отраслей, в частности строительного и банковского секторов.

6. В 1995 году правительством было принято решение о переносе столицы нового независимого государства из Алматы в Астану. Это решение сопровождалось выделением из государственного бюджета значительных по объему средств на создание современной столицы мирового класса. В свою очередь крупномасштабные программы реконструкции и благоустройства города привлекли большое число внутренних мигрантов, которые переехали в новую столицу из других районов страны в поисках рабочих мест в строительном секторе и с целью повысить свой уровень жизни. Согласно проведенной в 2009 году переписи населения, в период с 1999 года по 2009 год население Астаны увеличилось с 328 341 до 613 006 человек. Алматы остается крупнейшим городом в Казахстане с населением около 1 365 632 человека в 2010 году. Как и Астана, Алматы также привлек значительное число трудящихся-мигрантов, которые переехали в главный экономический центр страны после экономического кризиса, последовавшего за распадом Советского Союза. По официальным оценкам, темпы внутренней миграции из сельских в городские районы составляют более чем 300 000 человек в год.

7. Вследствие своих высоких экономических показателей Казахстан также стал

принимать большое число трудящихся-мигрантов из других центральноазиатских стран и из Китая. По официальным оценкам, в Казахстане находится от полумиллиона до миллиона иностранных рабочих, однако, согласно данным из других источников, речь идет скорее о двух-трех миллионах мигрантов. Многие из этих мигрантов заняты в строительстве.

8. В результате такой массовой миграции предложение жилья и городских земель в двух основных экономических центрах страны значительно сократилось, что привело к возникновению ряда неформальных поселений на окраинах обоих городов. В силу их неформального характера достоверные статистические данные о числе проживающих в этих поселениях людей отсутствуют. Такое жилье в некоторых случаях построено в природоохранных зонах или в районах, подверженных наводнениям или землетрясениям.

9. В большинстве случаев неформальные постройки, о которых говорилось выше, не имеют таких элементарных удобств, как кухни, туалеты, электричество и водопровод, а проживающие в них лица постоянно подвергаются угрозе принудительного выселения со стороны государственных органов. Отсутствие юридического адреса фактически не позволяет неформальным поселенцам регистрироваться по месту жительства, что является важным юридическим требованием для получения ряда социальных услуг, предоставляемых государством, в том числе социального жилья.

10. С момента обретения независимости правительство Республики Казахстан коренным образом изменило свою политику в области жилья, отказавшись от опирающейся исключительно на государство жилищной политики в пользу нового подхода, при котором государство стремится облегчить приобретение жилья в собственность путем создания благоприятных финансовых условий для привлечения иностранных инвестиций, а также банков и финансовых учреждений. В целях стимулирования жилищного строительства государство предприняло значительные усилия в области планирования, с тем чтобы выделить подходящие городские земли частным предпринимателям и расширить доступ к ипотечному кредитованию, что позволяет гражданам строить свои собственные дома и квартиры или приобретать недвижимость в жилых комплексах, возведенных на средства частных инвесторов.

11. Общий объем жилищного фонда увеличился с 252,7 млн. м² в 2004 году до 267,8 млн. м² в 2008 году. В 2008 году городской жилищный фонд составил 153,4 млн. м² (57% всего объема). Наибольшая часть нового строительства осуществляется частными застройщиками. Государственный жилищный фонд уменьшился с 7,8 млн. м² в 2004 году до 6,4 млн. м² в 2008 году. В сельских районах только 1% сельского жилищного фонда (1,2 млн. м² в 2008 году) принадлежит государству¹. Имеющиеся данные о структуре жилищного фонда страны сами по себе не дают представление о

размерах дефицита жилья, т.е. о числе граждан и семей, которые не имеют жилья или живут в жилье, не отвечающем минимальным требованиям с точки зрения санитарии и безопасности.

12. Средний показатель общей жилой площади на душу населения в течение последнего десятилетия неуклонно повышался - с 16,6 м² на человека в 2002 году до 18,1 м² на человека в 2008 году. Тем не менее данный показатель в сельских районах на 16% ниже, чем в городских (соответственно 16,4 м² и 19,7 м² на человека).

13. Доля домашних хозяйств, подключенных к водопроводу, возросла с 52,4% в 2002 году до 58,9% в 2008 году. За тот же период доля домашних хозяйств, имеющих доступ к централизованной канализации и очистным сооружениям, увеличилась с 41,3% до 47,4%. Вместе с тем дезагрегированные статистические данные свидетельствуют о значительном неравенстве между городскими и сельскими районами; в последних уровень жизни существенно ниже, чем в городских.

14. По состоянию на октябрь 2010 года 10 958 лиц, относящихся к гражданам с низким уровнем доходов и пользующихся социальной защитой группам населения, проживало в социальном жилье, построенном местными исполнительными органами или приобретенном у частных застройщиков в соответствии с Государственной программой жилищного строительства на период 2005-2007 годов. За тот же период 36 656 семей, относящихся к категории первоочередников, получили жилье, возведенное при поддержке государственной системы жилищного кредитования.

15. В период 2005-2010 годов государство выделило на строительство социального жилья 49,7 млрд. тенге (около 331,3 млн. долл. США). За тот же период 150,1 млрд. тенге (около 1 млрд. долл. США) было выделено из государственного бюджета на цели строительства ипотечного жилья для приоритетных категорий населения.

16. Как и многие другие страны, Казахстан серьезно пострадал от международного финансового кризиса. В связи с проведенным государством радикальным дерегулированием, в результате которого ипотечные кредиты смогли получить семьи, не располагающие стабильными доходами, финансовый кризис привел к краху всей банковской системы. По данным Всемирного банка, ежегодные темпы прироста экономики Казахстана, составившие почти 10% в период 2000-2007 годов, снизились до 3,3% в 2008 году и до 1,2% в 2009 году.

17. Строительный сектор одним из первых испытал на себе негативные последствия глобального экономического спада. Многие строительные фирмы были вынуждены закрыться, оставив 450 незавершенных строительных объектов. По данным правительства, в результате финансового кризиса пострадало более 62 000 дольщиков. Около 16 000 дольщиков были обмануты частными строительными компаниями, которые покинули страну с их сбережениями, не закончив строительство, в то время как другие лица были выселены или оказались под угрозой выселения по причине

неспособности погашать кредиты и ипотечные займы. В результате банкротства большого числа предприятий кризис недвижимости затронул всю экономику.

18. Государство инвестировало в общей сложности 433 441 млрд. тенге (около 2,8 млрд. долл. США), с тем чтобы помочь лицам, пострадавшим от финансового кризиса, и способствовать завершению жилищных объектов. В частности, оно учредило фонд недвижимости "Самрук-Казына" с целью обеспечить средствами строительные компании, с тем чтобы завершить те проекты, осуществление которых замедлилось или прекратилось из-за финансового кризиса. В общей сложности из этого национального фонда было выделено 1,1 млрд. долл. США, в том числе 937 млн. долл. США в Астане и 500 млн. долл. США в Алматы.

19. По состоянию на октябрь 2010 года благодаря средствам, выделенным государством на эти цели, были завершены 37 объектов жилищного строительства и 8 265 дольщиков смогли получить свои квартиры и дома. Вместе с тем по состоянию на ноябрь 2010 года все еще не было завершено строительство 87 зданий, в том числе 42 жилищных объектов в Астане, 26 - в Алматы и еще 17 - в других регионах. В результате этого почти 20 000 дольщиков до сих пор ждут своих квартир. Правительство планирует завершить к концу 2010 года возведение 51 жилого комплекса (9 932 дольщика), в том числе 35 объектов в Астане и 7 - в Алматы.

¹ Государственное агентство по статистике, "Казахстан в 2008 году", Астана, 2009 год.

III. Законодательная и институциональная основа

A. Международные обязательства

20. Казахстан является участником семи основных международных правозащитных договоров, в том числе Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В соответствии с этими договорами государство взяло на себя обязательство принимать в рамках имеющихся ресурсов соответствующие законодательные, административные, судебные и иные меры к тому, чтобы постепенно достигнуть полного осуществления права на достаточное жилище. Такие шаги включают принятие законодательных и иных мер по предотвращению принудительных выселений, осуществляемых государственными органами или частными лицами без соответствующих гарантий, адекватной компенсации или обеспечения альтернативным жильем и, при необходимости, вынесению наказаний за такие действия.

21. Казахстан подписал, хотя еще и не ратифицировал, Конвенцию о правах инвалидов, которая содержит положения о праве инвалидов на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей, включающий достаточное жилище, и на выявление и устранение препятствий и барьеров, мешающих доступности, в том числе

п р и м е н и т е л ь н о к ж и л и щ у .

22. Казахстан не является участником Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, в которой признается, в частности, право трудящихся-мигрантов на обеспечение жильем, в том числе жильем, предоставляемым по программам социального обеспечения, наравне с гражданами государства работы по найму. Казахстан подтвердил, что он не намерен ратифицировать эту Конвенцию в ближайшем будущем в связи с далеко идущими финансовыми последствиями, которые возникнут в результате ее осуществления².

23. В соответствии с частью 3 статьи 4 Конституции международные договоры, ратифицированные Казахстаном, имеют приоритет перед национальным законодательством и могут быть применены в национальной правовой системе непосредственно, кроме случаев, когда их применение требует принятия закона. 10 июля 2008 года Верховный суд принял нормативное постановление о непосредственном применении международных договоров национальными судами и трибуналами, обязывающее судей руководствоваться нормами международных договоров, участником которых является Казахстан³.

² А/НRC/14/10/Add.1, пункт 1.

³ А/НRC/WG.67/KAZ/1, пункт 22.

В. Законодательная и стратегическая основа

24. Конституция, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. Статьи 25 и 26 Конституции содержат положения, связанные с жилищем. В соответствии с этими положениями, жилище является неприкосновенным и граждане не могут быть лишены своих домов, иначе как на основании постановления суда. В целях удовлетворения жилищных потребностей граждан Конституция гласит, что гражданам, нуждающимся в жилье, оно предоставляется за доступную плату из государственных жилищных фондов в соответствии с установленными законом н о р м а м и .

25. Национальный план действий в области прав человека на период 2009-2012 годов направлен на укрепление национальной системы поощрения и защиты прав человека и на просвещение широкой общественности о правах человека и механизмах их защиты. В этом плане определяется комплекс конкретных мер по устранению пробелов в национальном законодательстве и практике и по улучшению координации деятельности государственных учреждений и неправительственных организаций, работающих в области защиты прав человека.

26. Казахстан принял ряд законодательных и нормативных актов по жилищным вопросам. Закон "О жилищных отношениях" (Закон № 94 от 16 апреля 1997 года) является основным нормативным документом в области жилья. Другие соответствующие законы включают в себя:

а) Закон "О долевом участии в жилищном строительстве" (Закон № 180 от 7 июля 2006 года), целью которого является защита прав дольщиков путем повышения ответственности частных застройщиков в области долевого участия в жилищном строительстве;

б) Закон "Об индивидуальном жилищном строительстве" (Закон № 213 от 3 ноября 1994 года), который направлен на стимулирование строительства жилых домов путем предоставления земельных участков индивидуальным застройщикам и на совершенствование инженернокоммуникационной инфраструктуры районов жилищной застройки;

в) Закон "О жилищных строительных сбережениях в Республике Казахстан" (Закон № 110 от 7 декабря 2000 года), который устанавливает систему обеспечения ипотечным жильем на льготных условиях в целях повышения доступности жилья для частных лиц и домашних хозяйств, принадлежащих к приоритетным категориям граждан (например, молодые семьи, имеющие детей).

27. Приобрести жилье или получить социальное жилье или жилищные субсидии могут только граждане. В соответствии со статьей 67 Закона "О жилищных отношениях" жилье из государственного жилищного фонда или жилье, арендованное местным исполнительным органом в частном жилищном фонде, предоставляется следующим категориям лиц и семей, нуждающимся в жилье:

а) инвалиды и ветераны Великой Отечественной войны;

б) лица, принадлежащие к категориям населения с низким уровнем доходов и социально защищенным группам населения, таким как пенсионеры по возрасту, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также многодетные и неполные семьи;

в) некоторые категории государственных служащих, такие как работники бюджетных организаций и военнослужащие.

28. Лица, принадлежащие к вышеуказанным категориям, имеют право на государственное жилье, если:

а) они не имеют жилья на праве собственности на территории Республики;

б) они еще не получили жилье из Государственного жилищного фонда;

в) они проживают в ветхом жилье, которое не отвечает нормативным санитарным и техническим требованиям;

г) в смежных, неизолированных жилых помещениях проживают две и более семей;

д) в составе семьи имеются больные, страдающие некоторыми хроническими заболеваниями.

29. В соответствии с законодательством государства к семьям с низкими доходами относятся семьи, чьи совокупные ежемесячные доходы на каждого члена семьи ниже минимального прожиточного минимума, установленного на уровне 14 952 тенге (около 99 долл. США) на члена семьи.

30. Признанные нуждающимися в жилье лица могут подавать заявления на предоставление им социального жилья только по месту жительства. Местные исполнительные органы ведут отдельный учет следующих категорий лиц и семей, признанных нуждающимися в предоставлении жилья: инвалиды и ветераны войны; малоимущие и социально защищенные семьи; некоторые категории работников бюджетных организаций; и лица, проживающие в ветхом жилище. Социальное жилье предоставляется в порядке очередности, установленной списками, с момента подачи заявления; однако инвалиды и ветераны войны имеют приоритет перед другими категориями семей, признанных нуждающимися в жилье. Социальное жилье предоставляется из расчета не менее 15 м² и не более 18 м² на человека, но не менее одной комнатной квартиры.

31. В случаях, когда связанные с жильем расходы превышают 10-15% от общего дохода семьи, местные исполнительные органы также выплачивают жилищные пособия из местного бюджета, с тем чтобы помочь семьям с низкими доходами в покрытии арендной платы или расходов на содержание жилья и в оплате коммунальных услуг.

32. Государственная программа жилищного строительства на 2008-2010 годы направлена на содействие расширению государственного жилищного фонда для малоимущих и социально защищенных категорий населения путем создания благоприятных условий, в том числе налоговых стимулов, на привлечение частных инвестиций в жилищное строительство и на стимулирование государственно-частного партнерства. Программа предусматривает, что в каждом регионе, в том числе в городах Астана и Алматы, необходимо ежегодно выделять не менее 100 квартир представителям малоимущих и социально защищенных категорий⁴. Такие квартиры затем будут распределяться среди признанных нуждающимися в жилье семей в соответствии с Законом "О жилищных отношениях".

33. Вышеупомянутая программа также направлена на содействие реализации Закона "О жилищных строительных сбережениях в Республике Казахстан" путем создания системы жилищного кредитования, что позволит местным исполнительным органам осуществлять строительство социального жилья, финансируемого из национального бюджета. Система жилищного кредитования направлена на облегчение доступа к надлежащему жилищу для лиц со средними доходами, которые в состоянии приобрести жилье по рыночной цене. В рамках этой системы признанные нуждающимися в жилье семьи могут получить жилищный кредит, который

предоставляется им на долгосрочной основе не более чем под 4%. Для обеспечения прозрачности процедур и контроля за справедливым распределением жилья законом установлены критерии для отбора обращающихся за кредитами лиц и определены пороговые уровни доходов.

34. В Программе определены следующие приоритетные категории населения:

- а) молодые семьи, имеющие детей, в которых оба супруга не достигли возраста 29 лет;
- б) неполные семьи, в которых разведенные или овдовевшие родители в возрасте до 29 лет воспитывают детей;
- в) государственные служащие;
- д) определенные категории работников государственных учреждений, не являющихся государственными служащими (например, работники государственных предприятий).

35. Кроме того, Казахстан принял меры по предоставлению жилья в аренду по доступным ценам семьям с низкими доходами. На основе закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития арендного сектора жилья" от 7 июля 2006 года местные исполнительные органы вправе арендовать жилые помещения в частном жилищном фонде для последующего предоставления их семьям с низкими доходами, нуждающимся в жилье. Закон также предусматривает конкретные налоговые стимулы для застройщиков и владельцев арендованных зданий в целях снижения стоимости таких договоров аренды.

36. Другие стимулы, используемые Казахстаном для повышения доступности достаточного жилища, включают выделение земельных участков для строительства жилых домов и создание системы жилищных строительных сбережений для упрощения получения ипотечных кредитов на покупку жилья. Акиматы также осуществляют программы переселения жителей неформальных поселений или преобразования таких поселений в нормальные путем выдачи документов о праве владения и обеспечения доступа к социальным услугам.

37. В 1995 году Президент Назарбаев объявил о начале осуществления программы поощрения оралманов (иностранцев или лиц без гражданства казахской национальности, которые постоянно проживают за пределами Республики Казахстан) к возвращению на родину. В Законе 1997 года "О миграции населения" определены правовые рамки этой политики, которая предусматривает фиксированные квоты. Репатрианты пользуются рядом льгот, включая обеспечение земельными участками, оказание содействия в поиске работы, получение образования и право на пенсионное, социальное страхование и социальные пособия, хотя лица, возвращающиеся вне системы квот, несколько ограничены в получении такой помощи.

⁴ Указ № 383 Президента от 20 августа 2007 года.

С. Институциональная основа

38. Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. В административном отношении он состоит из 14 областей и двух городов республиканского значения (столица Астана и Алматы).

39. Президент является главой государства. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и представляет Казахстан внутри страны и в международных отношениях. Он является гарантом единства народа, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

40. Парламент является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции. Он состоит из двух палат: Сената (верхней палаты) и Мажилиса (нижней палаты).

41. Правительство осуществляет исполнительную власть, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. Правительство является коллегиальным органом и несет ответственность непосредственно перед Президентом Республики, а в случаях, предусмотренных Конституцией, - перед Парламентом.

42. Судебная власть состоит из местных и областных (региональных) судов и Верховного суда на национальном уровне. Верховный суд является высшим судебным органом в Казахстане. Все судьи, за исключением членов Верховного суда, назначаются Президентом.

43. Конституционный совет рассматривает законы и положения на предмет их соответствия Конституции. Он также дает официальное толкование норм Конституции. По два члена Конституционного совета назначаются соответственно Сенатом и Мажилисом, остальные два члена Конституционного совета и Председатель назначаются Президентом.

44. За реализацию государственной политики на местах отвечают акиматы. Они разрабатывают планы социально-экономического развития и местные бюджеты, управляют муниципальной собственностью и осуществляют другие полномочия, изложенные в Конституции и в законодательстве. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются Президентом с одобрения местного представительного органа (маслихата).

45. Государственное агентство по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства является центральным исполнительным органом, ответственным за планирование и осуществление законодательства и политики в области архитектуры, градостроительства и строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того,

оно обеспечивает разработку проекта генеральной схемы организации территории Республики, а также осуществляет градостроительную экспертизу в вопросах разработки и осуществления проектов генеральных планов развития столицы, городов республиканского значения и городов регионального значения с населением более 100 000 человек.

46. Акимат разрабатывает и реализует генеральные планы развития городов. В ходе осуществления таких планов акимат определяет земельные участки, которые будут отведены под государственные нужды, а также готовит акт отчуждения. Кроме того, акимат принимает заявления о предоставлении социального жилья. Он осуществляет контроль за строительством государственного жилья и частных домов для сдачи в аренду малообеспеченным семьям (с низкими доходами), нуждающимся в жилье, и ведет и регулярно пересматривает списки очередников. Акимат также способствует повышению доступности достаточного жилища путем содействия легализации неформальных поселений и выделению земельных участков под частное жилищное строительство.

47. Защита прав и свобод человека осуществляется в рамках законодательной, исполнительной и судебной властей. Независимость судебной власти провозглашена в статье 77 Конституции. В дополнение к судебной защите все граждане имеют право подавать жалобы в два национальных института: Уполномоченному по правам человека Республики Казахстан (Омбудсмену) и в Комиссию по правам человека при Президенте. Ни один из этих институтов не был создан в соответствии с Парижскими принципами, касающимися статуса национальных учреждений⁵.

48. Главной задачей института Омбудсмена, созданного в 2002 году, является рассмотрение в пределах юрисдикции государства жалоб граждан, которые касаются предполагаемых нарушений прав человека, совершенных должностными лицами и государственными учреждениями, а также вынесение рекомендаций в отношении принятия соответствующих мер по ликвидации последствий таких нарушений⁶. Соответствующие должностные лица и государственные учреждения обязаны должным образом рассмотреть рекомендации Омбудсмена и в течение месяца сообщить о мерах, принятых для устранения нарушений. В период 2003-2009 годов в адрес Омбудсмена поступило в общей сложности 11 879 письменных и устных жалоб.

49. В 2009 году Омбудсмен получил 88 сообщений (5,3% всего их числа), касающихся предполагаемых нарушений права на достаточное жилище. В первой половине 2010 года он рассмотрел 47 связанных с жилищем сообщений. Большинство жалоб касалось нарушений, связанных с долевым участием в строительстве и принудительным выселением для государственных нужд.

50. Комиссия по правам человека при Президенте является консультативным органом, созданным в 1994 году для оказания содействия главе государства в

осуществлении им конституционных полномочий по защите прав человека и основных свобод. При выполнении этой функции Комиссия может рассматривать индивидуальные ходатайства на имя Президента в отношении предполагаемых нарушений прав человека и может выносить рекомендации в адрес государственных должностных лиц и государственных учреждений по поводу мер, которые необходимо принять в целях устранения таких нарушений. В 2009 году Комиссия рассмотрела 1 137 жалоб. Как и в случае института Омбудсмана, большинство связанных с жильем жалоб были коллективными и поступили от граждан, взявших ипотечные и жилищные кредиты на строительство, которое не было завершено из-за финансового кризиса.

⁵ Резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁶ Указ Президента от 19 августа 2002 года № 947.

IV. Положительные изменения

51. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что Казахстан ратифицировал ряд международных правозащитных договоров, закрепляющих право на достаточное жилище, или присоединился к ним. Она также приветствует тот факт, что в соответствии с Конституцией такие договоры имеют приоритет в случае расхождения с национальным законодательством и могут применяться национальными судами и трибуналами непосредственно.

52. Специальный докладчик приветствует меры в областях законодательства и политики, принятые государством в целях укрепления осуществления права на достаточное жилище на национальном уровне, в том числе:

а) принятие Государственной программы жилищного строительства на 2008-2010 г о д ы ;

б) принятие Национального плана действий в области прав человека на 2009-2012 годы, в котором содержится ряд рекомендаций по улучшению защиты жилищных прав лиц, принадлежащих к таким уязвимым группам, как инвалиды и репатрианты;

в) внесение изменений в Закон "О жилищных отношениях", в которых признается, в соответствии с рекомендацией Комитета по правам ребенка⁷, право детей, оставшихся без попечения родителей, на доступ к социальному жилью;

д) создание системы жилищного кредитования, с тем чтобы жилье могли приобретать имеющие средние доходы молодые семьи с детьми и отдельные категории г о с у д а р с т в е н н ы х с л у ж а щ и х ;

е) разработку проекта программы кредитов на строительство жилья, направленной на получение доступного жилья лицами, не относящимися к приоритетным категориям населения согласно действующему законодательству в области жилищного к р е д и т о в а н и я ;

f) принятие мер по предоставлению арендуемого жилья по доступной цене для нуждающихся в нем малообеспеченных семей;

g) принятие мер, направленных на повышение доступности земельных участков и надлежащего жилища для репатриантов.

53. Специальный докладчик также приветствует работу, проделанную Омбудсменом и Комиссией по правам человека при Президенте для защиты лиц, которые утверждают, что они стали жертвами нарушений права на достаточное жилище в результате действий (или бездействия) должностных лиц или государственных учреждений. Относительно Омбудсмана Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в план законодательной работы правительства на последний квартал 2011 года была включена подготовка проекта закона с целью привести статус этого института в соответствие с Парижскими принципами.

54. Специальному докладчику остается только с удовлетворением отметить продемонстрированную правительством готовность и приложенные им усилия в том, что касается смягчения последствий финансового кризиса для эффективного осуществления права затронутых им граждан и семей на достаточное жилище. Такие усилия включают в себя: принятие приоритетного плана действий по обеспечению стабильности ипотечного рынка, выделение средств на рефинансирование существующих ипотечных кредитов и создание национального фонда для завершения строительных объектов.

55. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает также создание единого координационного совета в качестве консультативно-совещательного органа при правительстве. Мандат этого совета предусматривает решение наиболее проблемных вопросов, касающихся долевого строительства, совершенствование законодательства в области долевого строительства и защиту прав дольщиков, а также содействие в получении компенсации теми дольщиками, которые были обмануты недобросовестными застройщиками.

56. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в результате вмешательства правительства ряду семей удалось получить свои квартиры. Она с удовлетворением отмечает также законодательные меры, принятые Казахстаном в целях повышения эффективности защиты дольщиков и недопущения возможных злоупотреблений со стороны недобросовестных строительных компаний, в том числе Закон от 11 июля 2010 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам долевого строительства", а также нормативные акты по осуществлению этого закона.

57. Наконец, Специальный докладчик хотела бы дать высокую оценку деятельности гражданского общества, в том числе общественных движений и неправительственных организаций, в жилищной сфере, в особенности за использование им международных правозащитных документов в качестве стандартов для обеспечения подотчетности

⁷ CRC/C/KAZ/CO/3, пункт 56.

V. Проблемы, связанные с правом на достаточное жилище

A. Жилищное законодательство и жилищная политика

58. Специальный докладчик разделяет обеспокоенность, выраженную Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, относительно того, что правовые рамки в отношении жилья не обеспечивают защиту права на достаточное жилище в соответствии с международными правозащитными стандартами⁸. В частности, она считает, что, в соответствии с Конституцией и национальным законодательством, право на жилище по-прежнему толкуется в узком или ограничительном смысле как право иметь крышу над головой, в то время как жилье продолжает рассматриваться в качестве товара, а не права человека⁹.

59. Специальный докладчик осведомлена о том, что положение о праве на достаточное жилище, изложенное в пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, непосредственно применимо в Казахстане и имеет преимущественную силу в случае расхождения с национальным законодательством согласно части 3 статьи 4 Конституции. Тем не менее она с обеспокоенностью отмечает, что на практике национальные суды не применяют нормы международных договоров и не ссылаются на такие международные правозащитные стандарты, как замечания общего порядка, принятые Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам.

60. Специальный докладчик считает, что, несмотря на меры, принятые Казахстаном в целях реализации права на достаточное жилище, государство не смогло продемонстрировать, что в целом принимаемые меры являются вполне достаточными для реализации этого права для каждого человека в кратчайшие, по возможности, сроки и с учетом максимального объема имеющихся в наличии ресурсов¹⁰. Свидетельством этого, по мнению Специального докладчика, является наличие большого числа граждан и семей, которые не имеют жилья или проживают в неадекватных условиях, сокращение площади государственного жилья и длительный период ожидания семей-очередников для получения жилья по доступной цене из государственного жилищного фонда.

61. Специальный докладчик сожалеет о том, что нынешний национальный план действий в области прав человека не содержит подробного анализа положения дел с осуществлением права на достаточное жилище в стране, при этом в нем не определены

конкретные шаги по обеспечению его дополнительной защиты.

8 Е/С.12/КАЗ/СО/1, пункт 29.

⁹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище, пункт 7.

¹⁰ Там же, пункт 14.

В. Институциональная основа

62. Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу низкой степени информированности о праве на достаточное жилище и, в целом, об экономических, социальных и культурных правах в стране. Она также отмечает, что ограниченные людские, финансовые и технические ресурсы, имеющиеся в распоряжении Омбудсмана и Комиссии по правам человека при Президенте, фактически препятствуют усилиям, предпринимаемым этими институтами в целях защиты и поощрения прав человека лиц, живущих в пределах юрисдикции государства, в том числе их права на достаточное жилище.

63. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что, несмотря на усилия, предпринимаемые Казахстаном по борьбе с коррупцией, это явление по-прежнему широко распространено в стране, в том числе в судебной системе.

С. Принудительное выселение

64. Согласно части 3 статьи 26 Конституции, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено только при условии равноценного его возмещения.

65. Исключительные случаи, в которых допускается принудительное отчуждение имущества для государственных нужд, перечислены в статье 84 Земельного кодекса и в к л ю ч а ю т :

- а) международные обязательства;
- б) предоставление земель для нужд обороны, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, создание и функционирование специальных экономических зон;
- с) разработка месторождений полезных ископаемых;
- д) строительство дорог, линий электропередачи, линий связи, магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей общего пользования населенных пунктов, а также других объектов, имеющих государственное значение;
- е) снос ветхого жилья, грозящего обвалом;

f) исполнение генеральных планов развития населенных пунктов в части строительства объектов, подпадающих под перечень исключительных случаев, установленных настоящей статьей, а также строительство объектов, предусмотренных государственными и региональными программами, и инвестиционных проектов, обеспечивающих государственные интересы и достижение общественно значимых целей.

66. Статья 84 не содержит точного определения национальных и региональных программ и инвестиционных проектов, обеспечивающих государственные интересы и достижение общественно значимых целей. В соответствии с нормативным постановлением, принятым Конституционным советом 28 мая 2007 года, точный характер исключительных случаев, упомянутых в этом положении, должен быть определен в свете фундаментальных конституционных принципов, прежде всего тех, которые закреплены в части 3 статьи 26 Конституции.

67. Специальный докладчик считает, что национальное законодательство о принудительном выселении не соответствует таким существующим международным правозащитным стандартам, как замечание общего порядка № 7 о принудительных выселениях, принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в 1997 году, и основным принципам и руководящим указаниям, касающимся выселений и перемещений по соображениям развития, разработанным предыдущим Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище¹¹. Она отмечает, в частности, что неоднозначность национального законодательства в отношении определения "исключительных обстоятельств" и "государственных нужд" дает возможность произвольного и широкого толкования таких понятий, что является причиной большого числа незаконных принудительных выселений.

68. Право принимать решения о принудительном отчуждении возлагается на акимат, который отвечает за реализацию генеральных планов развития. Постановление акимата выполняется путем выкупа (статья 85 Земельного кодекса). Цена за земельный участок, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением между собственником или землепользователем и акиматом. Владелец или землепользователь имеет право выбора между денежной компенсацией по рыночной стоимости и альтернативным жильем. Если собственник или землепользователь не согласен с решением о выкупе, местный исполнительный орган может направить в компетентный суд соответствующий иск.

69. В результате программ легализации, осуществляемых местными исполнительными органами Астаны и Алматы, ряду жителей неформальных поселений удалось получить документы на владение жильем, что является необходимым условием для эффективного осуществления права на достаточное жилище. Однако значительному числу лиц не удалось легализовать свои жилища, и в силу этого они

по-прежнему находятся под угрозой принудительного выселения. В некоторых случаях семьи, чье жилье было снесено по причине несоблюдения жилищного законодательства, становились свидетелями того, что на тех же участках возводились дома на основании документов на право владения, предположительно выданных органами государственной власти.

70. Правоприменительная практика в области принудительного выселения не соответствует правозащитным нормам. Специальный докладчик подчеркивает тот факт, что реализация генеральных планов развития не может служить достаточным юридическим основанием для принудительного выселения в случае отсутствия исключительного обстоятельства, предусмотренного национальным законодательством. Она также отмечает, что национальные суды, как правило, толкуют понятия "государственные нужды" и "инвестиционные проекты" в очень широком смысле, с тем чтобы охватить инвестиционные проекты, осуществляемые частными строительными компаниями и финансируемые за счет частных инвестиций.

71. Специальный докладчик сожалеет, что она не смогла получить обновленные статистические данные о количестве принудительных выселений, осуществленных в последние годы в Алматы и Астане, о количестве затронутых ими семей и о процентной доле лиц, которые остались без крова в результате сноса их жилища.

72. Специальный докладчик была проинформирована о том, что в большинстве случаев денежной компенсации, предоставляемой владельцу или землепользователю, оказывается недостаточно для приобретения выселенными семьями подходящего дома по рыночной цене в том же районе. Это связано с тем, что после выкупа земельных участков для государственных нужд акимат может изменить зонирование, переведя сельскохозяйственные земли в категорию городских, с тем чтобы частные застройщики могли осуществлять инвестиционные проекты, включенные в генеральный план развития. Кроме того, выселенным семьям, по-видимому, альтернативное жилье предлагают редко.

73. В соответствии с государственным законодательством самовольные постройки на пустующих участках подлежат сносу лицами, ответственными за их возведение, или за их счет; выплата компенсации или предоставление другого жилья взамен снесенных построек в неформальных поселениях не предусмотрены. После выселения жители таких поселений часто становятся бездомными. В 2006 году в микрорайоне "Бакай" на окраине Алматы власти снесли сотни домов, утверждая, что они были возведены незаконно. Постановления суда имелись лишь в отношении 29 из 350-400 снесенных домов, при этом жителей фактически не предупредили о планируемом выселении. В июле 2006 года в микрорайоне "Шанырак" аналогичная попытка снести дома встретила решительный отпор со стороны населения¹².

74. Специальный докладчик крайне обеспокоена частыми случаями сноса

неформальных поселений и принудительным выселением без предварительного уведомления, какого-либо судебного надзора или экспертизы или предоставления адекватной компенсации или другого жилья. В ходе миссии она получила сообщения и ознакомилась с документальными свидетельствами, которые касаются сноса жилья, произведенного сотрудниками государственных органов с применением силы, в некоторых случаях в зимнее время при температуре воздуха ниже нуля. Она была встревожена сведениями о том, что большое число находящихся в уязвимом положении лиц, включая беременных женщин, детей и инвалидов, в результате такого сноса оказалось без крова.

11 А/НРС/4/18, приложение I.

¹² См. "Казахстан/Кыргызстан: эксплуатация трудовых мигрантов, отсутствие защиты просителей убежища и беженцев", Международная федерация лиг защиты прав человека, пресс-релиз, октябрь 2009 года.

D. Финансовый и ипотечный кризис

75. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что, несмотря на чрезвычайные меры, принятые правительством для смягчения воздействия финансового кризиса на эффективное осуществление права затронутых им граждан и семей на достаточное жилище и для завершения строительства объектов, возведение которых в результате кризиса замедлилось или остановилось, 20 000 дольщиков все еще ждут свои квартиры.

76. Одной из наиболее спорных мер правительства является решение о предоставлении дольщикам не более одной квартиры в соответствующем жилом комплексе, независимо от числа приобретенных квартир, с тем чтобы обеспечить, чтобы все лица, вложившие средства в доленое строительство, получили по крайней мере одно жилище для себя и своих семей¹³. Законность этой меры, которая преследует цель обеспечить стабильность ипотечного рынка и защиту дольщиков жилищного строительства, была подтверждена Есильским районным судом Астаны (решение № 2-947/10 от 5 мая 2010 года). Однако большинство дольщиков вложило средства более чем в одну квартиру в целях обеспечения надлежащим жильем других членов семьи (престарелых родителей, вступающих в брак детей и родственников из сельской местности). Специальный докладчик заслушала большое число граждан, пострадавших в результате принятия этого решения.

77. Специальный докладчик также серьезно обеспокоена сообщениями о случаях принудительного выселения в связи с неспособностью малообеспеченных семей погасить свои кредиты и выплачивать ипотечные займы. В результате внесудебной продажи их имущества банками и другими финансовыми учреждениями, некоторые

граждане и семьи стали бездомными или были вынуждены переехать в худшее жилье¹⁴

¹³ Постановление правительства от 1 августа 2010 года № 277.

¹⁴ См. отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2009 год (имеется на вебсайте Комиссии по правам человека по адресу: <http://ombudsman.kz/en>), стр. 41-42.

Е. Различия между городскими и сельскими районами

78. Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу значительного различия между городскими и сельскими районами с точки зрения доступности и качества жилья. Она с озабоченностью отмечает, что высокий уровень безработицы, снижение качества образования и медицинского обслуживания и ограниченный доступ к таким основным услугам, как безопасная питьевая вода и средства санитарии, в сельских районах по-прежнему вынуждает многих граждан и большое число семей покидать свои деревни в поисках возможностей для трудоустройства и повышения уровня жизни в других местах, особенно в Астане и Алматы.

79. Согласно информации, предоставленной Специальному докладчику, значительная доля жилья в сельских районах находится в ветхом состоянии. Большие различия существуют также в отношении доступа к основным социальным услугам, таким, как обеспечение питьевой водой и улучшенными средствами санитарии. В 2008 году 82,5% городских семей были подключены к системе водоснабжения, в то время как доступ к источникам воды имеет только 24,2% сельского населения. В области санитарии наблюдаются еще более значительные различия: 73,5% лиц, живущих в городских районах, подключены к центральной системе канализации, по сравнению с 8,9% в сельской местности.

80. Решение вышеупомянутых проблем представляет особую трудность в сельской местности. Несмотря на целый ряд программ, осуществляемых правительством для улучшения положения в селах и развития сельскохозяйственного сектора, уровень жизни сельского населения по-прежнему гораздо ниже, чем городского. На это имеются определенные причины, в том числе остаточный метод финансирования социальной сферы села (особенно это актуально в период экономического спада), неразвитость инфраструктуры, в первую очередь сетей транспорта и связи.

Ф. Социальное жилье

81. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что в соответствии с Законом "О жилищных отношениях" лица, относящиеся к малообеспеченным

категориям населения или социально защищенным группам, не пользуются приоритетом в получении социального жилья. Некоторые находящиеся в уязвимом положении и обездоленные категории населения, например жители районов, подверженных стихийным бедствиям, не включены в список семей-очередников, приведенный в статье 68 этого Закона. Из текста Закона прямо не следует, имеют ли бездомные лица, которые не относятся ни к одной социально защищенной категории населения, право на получение социального жилья.

82. Специальный докладчик также с обеспокоенностью отмечает, что категории государственных служащих, определенные в части 2 статьи 67 Закона "О жилищных отношениях", имеют право на получение социального жилья на равных условиях с малообеспеченными категориями населения или социально защищенными группами, при этом они не обязаны доказывать свою неспособность самостоятельно приобрести жилье.

83. Как уже отмечал в 2010 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своих заключительных замечаниях по Казахстану, серьезной проблемой в стране продолжают оставаться длительные сроки ожидания социального жилья¹⁵. В июле 2010 года 140 043 граждан были поставлены в очередь на жилье из государственного жилищного фонда, в том числе 1 432 инвалидов и ветеранов войны и 79 536 лица, относящихся к малообеспеченным категориям населения и к социально защищенным группам. В июле 2010 года в очереди на получение государственного жилья были зарегистрированы в Астане 17 461 гражданин и в Алматы 8 439 граждан. Согласно полученной информации, семьям-очередникам для получения квартиры из государственного жилищного фонда приходится ждать до 10 лет. По данным государственных органов, средние сроки ожидания составляют шесть-восемь лет.

G. Находящиеся в уязвимом положении группы

1. Трудящиеся-мигранты

84. Существующая в настоящее время система регистрации, которая предназначена для того, чтобы позволить государству осуществлять наблюдение и контроль за перемещением внутренних мигрантов и иммигрантов в стране, предусматривает обязательную регистрацию мигрантов по месту жительства в течение пяти дней с момента прибытия. Регистрация по месту жительства подразумевает наличие для этого действительного адреса. В силу этого лица, проживающие в неформальных поселениях без какого-либо юридического адреса или занимающие жилые помещения, которые не соответствуют действующим нормам санитарии и безопасности, фактически не имеют возможности зарегистрироваться, что необходимо для получения определенных видов социальных услуг, включая социальное жилье.

¹⁵ E/C.12/KAZ/CO/1, пункт 30.

2. Репатрианты

85. В период 1991-2009 годов в Казахстан вернулось более 188 000 семей репатриантов, что составляет около 740 000 человек. Ежегодно в Казахстан прибывает 10 000-15 000 семей этнических казахов. Больше всего репатриантов приезжает из Узбекистана (почти 60% от их общего числа), Монголии и Китая. Большинство репатриантов подпадает под систему квот.

86. В соответствии с Земельным кодексом репатриантам выделяются земли под индивидуальное жилищное строительство в тех селах, в которых они живут; эти земли и постройки переходят в их собственность после приобретения ими гражданства Республики Казахстан. Программа "Нурлы кош" ("Светлое кочевье") на период 2009-2011 годов направлена на повышение доступности достаточного жилища в рамках механизма льготного кредитования¹⁶. Эта программа, также основанная на системе квот, предназначена для содействия демографическому и социально-экономическому развитию различных регионов страны. В 2009 году в рамках данной программы жилище получили 674 семьи.

87. Специальный докладчик получила несколько сообщений, согласно которым заброшенные дома, которые акимат выделил репатриантам в рамках программы переселения, были впоследствии изъяты, когда бывшие владельцы, покинувшие их из-за спада в начале 1990-х годов прошлого века, вернулись и стали по суду требовать восстановления своих прав на собственность.

¹⁶ A/HRC/WG.6/7/KAZ/1, пункт 131.

3. Мигранты и просители убежища

88. По состоянию на июль 2010 года статус беженца в Казахстане получили 597 человек. Подавляющее большинство беженцев (588 человек) прибыло из Афганистана. Государство регулярно отказывает в предоставлении статуса беженца просителям убежища из Узбекистана, России (чеченцы) и Китая (уйгуры из Синьцзян-Уйгурского автономного района). Правительство утверждает, что граждане стран Содружества Независимых Государств (СНГ) по определению не нуждаются в статусе беженца, поскольку они пользуются свободой передвижения в СНГ в рамках безвизового режима. В силу этого им надлежит обращаться в отделение Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) в стране и, в случае положительного рассмотрения их заявления, ждать переселения в

третью страну, которая готова их принять. В результате такого положения дел они находятся в состоянии правовой неопределенности, что делает их уязвимыми с точки зрения притеснений со стороны полиции и принудительного возвращения. Кроме того, они сталкиваются с плохими условиями жизни и экономическими трудностями и с трудом могут найти себе работу.

89. Статистические данные о положении с жильем беженцев и просителей убежища отсутствуют. Согласно информации, предоставленной УВКБ, большинство из них проживает в арендованных домах или квартирах и имеет доступ к основным коммунальным услугам (вода, электричество и газ), однако качество жилья разных семей в значительной степени варьируется. В целом семьи, которые проживают в Республике Казахстан в течение длительного времени и члены которых получили статус беженцев, живут в лучших условиях, чем вновь прибывшие лица. Лица, вынужденные жить в менее благоприятных экономических условиях, делят жилье с представителями той же национальной или этнической группы. Судя по всему, беженцы и просители убежища в государственных квартирах не проживают.

4. Бездомные лица

90. Специальный докладчик не смогла получить достоверную информацию о числе бездомных лиц в Казахстане. Министерство труда и социальной защиты населения, которое является государственным ведомством, отвечающим за оказание помощи и поддержки бездомным лицам, не располагает статистическими данными о числе лиц, которые по каким-либо причинам не имеют юридического адреса на территории государства. По сведениям организаций гражданского общества, отсутствие надлежащей информации обусловлено тем, что законодательство Казахстана не содержит определение бездомного лица.

91. В стране создан 21 социальный центр для лиц, не имеющих определенного места жительства. Эти центры, которые финансируются из бюджета акимата, оказывают бездомным помощь и поддержку. В зависимости от конкретной ситуации центры на временной основе обеспечивают их жильем, оказывают им медицинскую помощь и психологическую поддержку, помощь в трудоустройстве или в получении социальных пособий. По данным Министерства труда и социальной защиты населения, за первую половину 2010 года эти центры приняли почти 4 000 человек. В среднем, пребывание в таких центрах продолжается менее шести месяцев, после чего находящиеся в них лица возвращаются в свои семьи или направляются в другие учреждения (например, в дома престарелых или в центры для инвалидов).

92. Бездомные лица фактически не имеют доступа к ряду социальных услуг, предоставляемых государством, для получения которых необходима регистрация по месту жительства.

VI. Выводы и рекомендации

А. Жилищное законодательство и жилищная политика

93. Специальный докладчик рекомендует Казахстану пересмотреть и упорядочить свое законодательство и политику в области жилья в целях обеспечения их соответствия международным правозащитным нормам и нормам в отношении достаточного жилища. Казахстану следует также пересмотреть свой подход, ориентированный исключительно на рыночные и ипотечные формы собственности на жилье (что стало одной из причин кризиса недвижимости), а также разработать комплексную национальную жилищную политику. Такая политика должна предусматривать различные меры, в частности использование планов аренды и модернизацию неформальных поселений в целях удовлетворения потребностей различных слоев общества, включая находящиеся в наиболее уязвимом положении группы населения, такие как малообеспеченные семьи, многодетные семьи, одинокие матери с маленькими детьми, инвалиды, престарелые, трудящиеся-мигранты из числа жителей страны, репатрианты (оралманы), беженцы и просители убежища.

94. Все заинтересованные стороны должны активно участвовать в разработке и осуществлении законодательства, политики и стратегий, затрагивающих их интересы; с этой целью правительство должно в конструктивном духе взаимодействовать с гражданским обществом и правозащитными группами. В частности, Специальный докладчик призывает правительство принять все необходимые меры для обеспечения того, чтобы отдельные лица и семьи, пострадавшие от ипотечного кризиса, активно участвовали в разработке решений, предназначенных для борьбы с кризисом.

95. Казахстану следует сделать все необходимое для обеспечения эффективного применения международных договоров, в частности Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, национальными судами.

В. Институциональная основа

96. Следует улучшить образование в области прав человека, в частности в отношении экономических, социальных и культурных прав. Специальный докладчик рекомендует Казахстану организовать при содействии Регионального отделения УВКПЧ в Бишкеке обучение и информационно-просветительские мероприятия, рассчитанные на судей, адвокатов и государственных должностных лиц, с тем чтобы ознакомить их с экономическими, социальными и культурными правами. В ходе разработки и осуществления таких программ в области прав человека надлежащее внимание должно быть уделено содержанию и формам проявления права на достаточное жилище, а также касающейся жилья деятельности Специального

докладчика и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

97. Специальный докладчик призывает правительство завершить принятие законопроекта, направленного на укрепление независимости Комиссии по правам человека, и привести ее статус в соответствие с Парижскими принципами. Этой комиссии следует выделить адекватные людские, финансовые и технические ресурсы, с тем чтобы она могла выполнять свои функции.

98. Специальный докладчик повторяет рекомендацию Комитета по экономическим, социальным и культурным правам¹⁷, который настоятельно призвал Казахстан активизировать свои усилия по борьбе с коррупцией. В этой связи она призывает государство организовать при содействии соответствующих специализированных учреждений и программ и на основе поддержки со стороны сообщества доноров информационно-просветительские программы и программы укрепления потенциала для государственных служащих, включая сотрудников правоохранительных органов, прокуроров и судей, в области применения законодательства о борьбе с коррупцией.

¹⁷ E/C.12/KAZ/CO/1, пункт 11.

С. Принудительные выселения

99. Необходимо принять комплексный подход для решения таких вопросов, как принудительные выселения, гарантии владения жильем, легализация неформальных поселений и благоустройство трущоб, а также обеспечить проведение до начала реализации проектов строительства и обновления городов открытых, опирающихся на широкое участие и предметных консультаций с жителями и общинами, которых затрагивают такие проекты. В частности, Специальный докладчик настоятельно призывает Казахстан принять специальный закон о принудительном выселении, который следует разработать в соответствии с существующими правозащитными стандартами, такими, как замечание общего порядка № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и руководящие указания, касающиеся выселений по соображениям развития, и осуществить согласно соответствующим принципам и процедурам, предусмотренным нормами международного права в области прав человека.

100. Новый закон должен обеспечить, чтобы принудительные выселения производились только в исключительных обстоятельствах, предусмотренных национальным законодательством, и только в целях содействия общему благосостоянию. Обстоятельства, при которых выселение может быть обосновано, должны определяться национальными судами и толковаться ими ограничительно. Защита от принудительного выселения должна распространяться на всех находящихся в уязвимом положении лиц и групп, независимо от того, имеют ли они право

собственности на дом и/или имущество в соответствии с внутренним законодательством. Осуществление генеральных планов развития городов никоим образом не должно быть использовано в качестве обоснования для принудительного выселения. До разработки нового закона необходимо ввести полный мораторий на принудительное выселение.

101. Всем лицам, выселенным из занимаемого ими жилья, должна быть выплачена адекватная компенсация и/или предложено соответствующее альтернативное жилье. Затронутым этим процессом лицам должна быть также предоставлена возможность выбрать, в соответствующих случаях, альтернативное жилье в том же районе. На момент переселения в соответствующих местах должны оказываться элементарные услуги, включая доступ к питьевой воде, энергоснабжению, системам санитарии и гигиены, а также иметься необходимые объекты инфраструктуры, в том числе школы, медицинские центры и транспорт.

102. Решения о выселении должны направляться затронутым ими семьям в письменной форме и содержать подробное разъяснение тех исключительных обстоятельств, в силу которых производится насильственное отчуждение земли для нужд государства. Кроме того, в решении местных исполнительных органов должны быть четко указаны личные данные затронутых этим процессом лиц, а также земельные участки, на которые распространяется решение о принудительном выселении.

103. Вопрос о неформальных поселениях, возникших на окраинах городов Астана и Алматы, является весьма сложным и требует применения комплексного подхода, охватывающего, в частности, вопросы образования, здравоохранения, выплаты социальных пособий и трудоустройства. В этой связи Специальный докладчик хотела бы вновь подтвердить, что принудительное выселение может быть оправдано лишь при наличии совершенно исключительных обстоятельств и должно обязательно соответствовать надлежащим принципам и процедурам, предусмотренным нормами международного права в области прав человека. В частности, Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что государство обязано принимать все необходимые меры к тому, чтобы граждане не оказывались в состоянии бездомных или находящихся в уязвимом положении лиц с точки зрения нарушений других прав человека в результате выселения, вне зависимости от его законности.

D. Ипотечный кризис

104. Специальный докладчик считает, что уроки, извлеченные правительством в рамках его усилий по смягчению отрицательных последствий финансового кризиса для эффективного осуществления права на достаточное жилище, следует взять за основу для общего пересмотра его жилищных стратегий, политики и программ. Финансовый

кризис показал, что создание благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций и поддержки финансовой деятельности само по себе не способно обеспечить наличие для всех адекватного и доступного жилья и что государству необходимо наладить эффективное регулирование деятельности частного сектора, в том числе финансовых и строительных компаний, и тщательно ее контролировать.

105. Государство должно пересмотреть свое законодательство и политику в отношении доступа к ипотечным формам кредитования для малообеспеченных семей и добиваться того, чтобы коммерческие банки и финансовые учреждения принимали во внимание ограниченную платежеспособность таких семей. Финансовые услуги для малообеспеченных категорий населения должны быть разработаны в консультации с их представителями, так как они в наибольшей степени способны оценить их платежеспособность и обеспечить создание систем, которые отвечают их подлинным потребностям.

106. Специальный докладчик призывает государство-участник продолжать свои усилия, направленные на смягчение последствий перехода заложенной недвижимости в собственность залогодержателя и на содействие завершению жилых объектов, строительству которых помешал данный кризис.

107. Специальный докладчик настоятельно призывает государство внести изменения в законодательство, с тем чтобы признать незаконной внесудебную продажу единственного дома должника.

Е. Различия между городскими и сельскими районами

108. Специальный докладчик рекомендует государству-участнику активизировать свои усилия по устранению различий между городскими и сельскими районами и между регионами с точки зрения наличия и качества жилья. Она также призывает правительство разработать и осуществлять в тесном сотрудничестве с заинтересованными местными общинами комплексные программы и стратегии, направленные на улучшение социально-экономических условий в сельских районах, в целях сокращения миграции из сельских районов в городские и смягчения жилищных проблем в Астане и Алматы. Первоочередные меры должны включать создание новых рабочих мест и расширение доступа к образованию, медицинскому обслуживанию и основным услугам, обеспечивающим наличие безопасной питьевой воды и средств санитарии.

Ф. Социальное жилье

109. Специальный докладчик настоятельно призывает государство рассмотреть вопрос о внесении в Закон "О жилищных отношениях" изменений, предусматривающих внеочередное предоставление социального жилья лицам,

относящимся к уязвимым и обездоленным группам населения. Она также рекомендует пересмотреть перечень, содержащийся в статье 68, на предмет включения в него всех уязвимых и обездоленных с точки зрения обеспеченности жильем групп населения.

110. Специальный докладчик напоминает государству о том, что в своем замечании общего порядка № 4 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что проводимая политика и принимаемое законодательство не должны давать преимущества социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других (пункт 11). Соответственно, она рекомендует Казахстану рассмотреть вопрос об изменении законодательства по вопросам социального жилья таким образом, чтобы социальное жилье предоставлялось только тем гражданам и семьям, которые не в состоянии удовлетворить свои собственные потребности в жилье.

111. Специальный докладчик рекомендует государству пересмотреть свою стратегию и политику в области жилищного строительства в целях улучшения обеспечения адекватным и доступным жильем граждан и семей, относящихся к малообеспеченным и социально уязвимым группам населения. Она рекомендует государству увеличить бюджетные ассигнования, выделяемые на строительство нового социального жилья, и разработать в рамках государственного и частного секторов и одновременно осуществить комплекс мер в целях реализации права на достаточное жилище в интересах находящихся в уязвимом положении граждан и групп населения.

G. Находящиеся в уязвимом положении группы

112. Специальный докладчик рекомендует государству рассмотреть возможность пересмотра существующей системы регистрации в целях содействия регистрации тех лиц, которые на законных основаниях находятся на его территории, но не могут пройти процесс регистрации в связи с отсутствием необходимого для нее юридического адреса .

113. Специальный докладчик также рекомендует государству-участнику принять все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы лица, относящиеся к таким находящимся в уязвимом положении группам, как неграждане, внутренние мигранты, беженцы и просители убежища, пользовались равным с гражданами доступом к достаточному жилищу.