

О проверке конституционности подпункта 8) статьи 107 Закона Республики Казахстан "О жилищных отношениях" по представлению Алатауского районного суда города Алматы

Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 21 января 2020 года № 1.

Конституционный Совет Республики Казахстан в составе Председателя К.А. Мами, пожизненного члена Конституционного Совета Н.А. Назарбаева, членов Совета А.К. Даулбаева, В.А. Малиновского, И.Д. Меркеля, Р.Ж. Мукашева, А.А. Темербекова и У. Шапак с участием:

Председателя Верховного Суда Республики Казахстан Ж.К. Асанова,
представителя Администрации Президента Республики Казахстан – заместителя
Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан Е.Н. Жиенбаева,
представителя Сената Парламента Республики Казахстан – заместителя
Председателя Сената Парламента Республики Казахстан Б.А. Бекназарова,
представителя Мажилиса Парламента Республики Казахстан – заместителя
Председателя Мажилиса Парламента Республики Казахстан Г.И. Исимбаевой,
представителя Правительства Республики Казахстан – Министра юстиции
Республики Казахстан М.Б. Бекетаева,
представителя Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – заместителя
Генерального Прокурора Республики Казахстан М.М. Ахметжанова,
представителя Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики
Казахстан – Первого вице-Министра индустрии и инфраструктурного развития
Республики Казахстан К.А. Ускенбаева,

Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан А. Саин
рассмотрел в открытом заседании представление Алатауского районного суда
города Алматы о признании неконституционным подпункта 8) статьи 107 Закона
Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года "О жилищных отношениях".

Заслушав сообщение докладчика – члена Конституционного Совета Республики
Казахстан Р.Ж. Мукашева, выступления участников заседания, эксперта –
ассоциированного профессора Каспийского университета Е.В. Нестеровой;
ознакомившись с заключениями экспертов – докторов юридических наук, профессоров
Т.Е. Каудырова и С.К. Идрышевой; изучив заключения Казахского Национального
университета имени аль-Фараби, Евразийского национального университета имени Л.Н
. Гумилева, Карагандинского государственного университета имени Е.А. Букетова,
Акционерного общества "Университет КАЗГЮУ", Каспийского университета,

Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, Республиканской коллегии адвокатов, а также другие материалы конституционного производства, проанализировав законодательство и практику отдельных зарубежных стран, Конституционный Совет Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Совет Республики Казахстан 23 декабря 2019 года поступило представление Алатауского районного суда города Алматы о признании неконституционным подпункта 8) статьи 107 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года "О жилищных отношениях" (далее – Закон о жилищных отношениях).

Из представления следует, что в производстве указанного суда находится гражданское дело по иску Коммунального государственного учреждения "Управление жилищной политики города Алматы" к Исламовой П.А. и членам ее семьи (11 человек) о выселении из квартиры, предоставленной в аренду из государственного жилищного фонда, без предоставления другого жилища.

Поводом для обращения истца в суд явилась покупка одним из членов семьи нанимателя (сыном), создавшим свою семью и имеющим детей, квартиры в городе Алматы. Согласно подпункту 8) статьи 107 Закона о жилищных отношениях истец просит суд выселить всех указанных лиц из арендованной квартиры.

Исследовав материалы гражданского дела, районный суд усмотрел ущемление закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина подпунктом 8) статьи 107 Закона о жилищных отношениях, противоречащим пункту 1 статьи 21, пункту 2 статьи 25 и пунктам 1 и 2 статьи 26 Конституции Республики Казахстан.

В связи с этим суд в соответствии со статьей 78 Конституции приостановил производство по гражданскому делу и обратился в Конституционный Совет с представлением о признании подпункта 8) статьи 107 Закона о жилищных отношениях неконституционным.

В последующем суд дополнил доводы своего представления, указав, что оспариваемая правовая норма противоречит и требованиям Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16 декабря 1966 года.

При проверке конституционности подпункта 8) статьи 107 Закона о жилищных отношениях Конституционный Совет исходит из следующего.

1. Согласно пункту 1 статьи 1 Конституции Республика Казахстан утверждает себя ... социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

В итоговых решениях Конституционного Совета неоднократно указывалось, что Казахстан как социальное государство берет на себя обязательство создавать условия для достойной жизни его граждан и свободного развития личности адекватно своим

возможностям. Признание высшими ценностями означает, что государство не имеет более важной задачи, чем забота о человеке, его материальном благополучии (нормативные постановления от 21 декабря 2001 года № 18/2, от 20 апреля 2004 года № 3, от 28 мая 2007 года № 5, от 10 апреля 2018 года № 3 и другие).

Эти конституционные начала, заложенные в содержание государственной социальной политики, действуют и в сфере реализации жилищных прав граждан, от уровня осуществления которых зависит качество жизни населения.

В соответствии с пунктом 2 статьи 25 Основного Закона в Республике Казахстан создаются условия для обеспечения граждан жильем.

В условиях рыночной экономики граждане Республики Казахстан в основном самостоятельно реализуют свое право на жилище (путем строительства дома, совершения сделок с квартирой и другими способами), а государство обязуется создавать для этого необходимые условия. Граждане Республики могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество, в том числе в порядке наследования (пункты 1 и 2 статьи 26 Конституции). Жилищное законодательство не ограничивает количество и размеры жилищ, находящихся в собственности одного гражданина или юридического лица (пункт 2 статьи 11 Закона о жилищных отношениях).

Вместе с тем, Республика Казахстан в лице государственных органов несет повышенную ответственность за обеспечение жильем тех групп граждан, которые имеют высокую степень потребности в жилище и не в состоянии своими возможностями решать жилищные проблемы. Такой подход вытекает из содержания нормы пункта 2 статьи 25 Конституции, согласно которой указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в жилье, оно предоставляется за доступную плату из государственных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

На основании подпунктов 1), 2) и 7) пункта 3 статьи 61 Конституции Парламент Республики уполномочен определять категории граждан, нуждающихся в жилье, критерии их признания таковыми, формы, источники, нормы, порядок предоставления им жилища и правовой режим его использования. При этом законодательное регулирование правоотношений, связанных с реализацией пункта 2 статьи 25 Конституции, следует осуществлять с позиции максимального раскрытия миссии социального государства, верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, принципов равенства и справедливости.

Данные правовые позиции Конституционного Совета корреспондируются и с положениями общепризнанных международных актов.

Так, во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года установлено, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который

необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам (пункт 1 статьи 25).

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, принятом Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16 декабря 1966 года и ратифицированном Законом Республики Казахстан от 21 ноября 2005 года, определено, что участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни (пункт 1 статьи 11).

В Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 20 ноября 1989 года и ратифицированной постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года, сказано, что государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка, в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права и, в случае необходимости, оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем.

Таким образом, Конституция Республики, жилищное законодательство страны и международные акты возводят жилище в ранг жизненно-важной ценности, устанавливают обязательства государства и определяющие их содержание права граждан в этой сфере. Эти меры направлены на создание условий, гарантирующих достаточный уровень жилищного обеспечения, в том числе путем государственной поддержки особо нуждающихся в жилье граждан.

2. В целях реализации положений пункта 2 статьи 25 Конституции в Законе о жилищных отношениях предусмотрен институт найма (аренды) жилища из государственного жилищного фонда, который предполагает предоставление жилища или части его нанимателю (арендатору) в постоянное или временное владение и пользование за плату. Определение такого правового режима предоставления гражданину жилища обусловлено рядом юридических фактов, в числе которых признание его нуждающимся в жилье и постановка на соответствующий учет, наступление очередности, установленной списками. При этом по общему правилу критериями, по которым граждане признаются нуждающимися в жилище, являются как отсутствие жилища на праве собственности на территории Республики Казахстан или в конкретном населенном пункте, так и несоответствие имеющегося жилища санитарно-эпидемиологическим, техническим и иным характеристикам жилья,

определяющим его пригодность для проживания исходя из установленных государством норм и стандартов (подпункт 29) статьи 2, статьи 67-69, 71 и 74 Закона о жилищных отношениях).

Общий порядок предоставления жилища предусматривает также соблюдение норм предоставления жилья на одного человека с учетом половых, возрастных, физиологических и иных признаков граждан (статья 75). Жилище должно быть благоустроенным, применительно к условиям данного населенного пункта, и находиться в черте населенного пункта, где состоял на учете нуждающийся (статья 76). Кроме того, статья 70 Закона о жилищных отношениях предписывает, что гражданин (вместе с супругом и несовершеннолетними детьми) вправе иметь в данном населенном пункте только одно жилище из государственного жилищного фонда.

Устанавливая гарантированный минимальный размер (площадь) предоставляемого из государственного жилищного фонда жилого помещения в расчете на одного человека и предъявляемые к жилищу требования, а также правила выделения жилья государство адекватно своим финансово-экономическим возможностям выполняет свои публично-правовые обязательства, закрепленные в пункте 2 статьи 25 Конституции. В совокупности эти элементы механизма правового регулирования жилищных отношений направлены на удовлетворение первичных биологических и социальных потребностей человека, семьи, призваны обеспечить справедливое распределение жилища из государственного жилищного фонда и наибольший охват нуждающихся в нем граждан, сбалансировать их интересы и не допускать необоснованного сверхнормативного предоставления нанимателям (членам их семей) жилищных гарантий в ущерб интересам других лиц, имеющих аналогичные потребности.

3. Конституционный Совет полагает, что предусмотренная Законом о жилищных отношениях возможность прекращения договора найма и выселения лиц из арендованного жилища является одним из способов недопущения необоснованного использования нанимателями (членами их семей) государственных жилищных гарантий. Такая мера является правовым последствием прекращения состояния нуждаемости в жилье.

Согласно подпункту 8) статьи 107 Закона о жилищных отношениях выселение нанимателя (поднанимателя), членов его семьи или других совместно проживающих с ним лиц без предоставления другого жилища допускается в случае, если они приобрели иное жилище на праве собственности, независимо от его места нахождения.

Выселение осуществляется по решению суда, что соответствует пункту 1 статьи 25 и пункту 2 статьи 76 Конституции, согласно которым не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда, а судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики. Однако такое решение должно приниматься

судом не по факту приобретения в собственность другого жилья, а на основе общих положений Конституции и закрепленных в ней принципов регулирования жилищных отношений и с учетом законных интересов граждан в каждой конкретной ситуации.

Конституционный Совет считает, что обязательным условием сохранения у лица права на жилище из государственного жилищного фонда в период постоянного или временного владения и пользования жильем является длящееся во времени фактическое положение гражданина как нуждающегося. Оно должно фиксироваться в течение всего срока аренды. В ходе исполнения договора найма состояние нуждаемости в жилье может меняться, как в сторону улучшения, так и ухудшения, что закономерно влияет на объем жилищных обязательств государства и требований граждан. При подтверждении такого положения должны приниматься во внимание физиологические и иные характеристики нанимателя и членов его семьи, их число, площадь арендуемой и приобретенной квартиры, нормы предоставления жилья и иные обстоятельства, определяющие первичные потребности граждан. Гражданин вправе рассчитывать на государственную жилищную поддержку, даже в случае приобретения другого жилья, при наличии у лица критериев признания нуждаемости в жилище.

Такой общий подход лежит и в основе действующего жилищного законодательства. Граждане, имеющие доли в другом жилом помещении, могут быть признаны нуждающимися в жилище (подпункт 4) пункта 8 Правил постановки на учет граждан Республики Казахстан, нуждающихся в жилище из государственного жилищного фонда или жилище, арендованном местным исполнительным органом в частном жилищном фонде, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 июня 2012 года № 856). В числе оснований для отказа в постановке на учет нуждающихся не предусмотрено такое как наличие иного жилища, а наличие доли менее пятидесяти процентов в жилище не препятствует приватизации жилья из государственного жилищного фонда (подпункт 1) пункта 10 статьи 13, статья 72 Закона о жилищных отношениях).

Нормы Закона о жилищных отношениях не препятствуют самостоятельному улучшению жилищно-бытовых условий при совместном проживании граждан, реализации жилищных прав иных лиц, являющихся членами семьи нанимателя (детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и других), тем более, если они не обеспечены жильем по установленным нормативам. Члены семьи нанимателя, получившего жилище из коммунального жилищного фонда, не могут быть признаны нуждающимися по тем же основаниям, что и наниматель жилища (пункт 1-1 статьи 67). Данное ограничение не запрещает первым быть принятыми на учет в качестве нуждающихся в жилье и получить жилое помещение по другим основаниям.

Вместе с тем, содержание нормы подпункта 8) статьи 107 Закона о жилищных отношениях в ее действующей редакции расходится с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Советом. Структура правовой нормы не

позволяет обеспечить ее единообразное понимание и применение, допускает возможность различной интерпретации, что может приводить к ущемлению конституционных прав граждан (по данным Верховного Суда, за последние три года по 18 делам иски о выселении были удовлетворены).

Так, из рассматриваемой нормы не ясно, приобретение иного жилища на праве собственности каким составом лиц является основанием для выселения из жилища. Нечетко определен и круг граждан, в отношении которых прекращается действие договора найма жилого помещения, а также вид права собственности на другое жилище (индивидуальная или общая собственность). Формулировка "независимо от его места нахождения" допускает широкое толкование, включая и жилище, находящееся за пределами страны. Между тем при признании граждан Республики нуждающимися в жилище из государственного жилищного фонда во внимание принимается только наличие на праве собственности жилища на территории Казахстана (статья 69 Закона о жилищных отношениях). Кроме того, она ставит в неравное положение лиц, характеризующихся одинаковой степенью нуждаемости, что не корреспондируется со статьей 14 Основного Закона. При ее применении гражданин с конкретным составом семьи, имеющий свое жилище, но признанный нуждающимся в связи с его несоответствием установленным нормам, вправе пользоваться жильем из государственного жилищного фонда, тогда как в отношении другого гражданина с тем же составом семьи в случае приобретения иного жилого помещения после предоставления государственного жилища действие договора найма квартиры прекращается.

При проверке подпункта 8) статьи 107 Закона о жилищных отношениях Конституционным Советом также установлена смысловая неидентичность его текстов на государственном и русском языках.

На казахском языке он изложен следующим образом: "8) олар меншік құқығымен орналасқан жеріне қарамастан өзге тұрғын үйді сатып алған болса". На русском же языке данные положения сформулированы в следующей редакции: "8) они приобрели иное жилище на праве собственности, независимо от его места нахождения".

Из сказанного следует, что если в тексте на казахском языке слова "сатып алған болса" (если купил) предполагает конкретное основание возникновения права собственности на жилище – путем совершения сделки купли-продажи, то в редакции рассматриваемой нормы на русском языке слово "приобрели" охватывает не только покупку, но и все иные способы (получение жилища по наследству, в дар, в порядке приватизации и другие). Тем самым, редакции данной нормы на казахском и русском языках по-разному решают вопрос о выселении из государственного жилища.

Указанные недостатки порождают правовую неопределенность, споры и отсутствие единой судебной практики по вопросу применения нормы права.

В ряде нормативных постановлений Конституционный Совет указывал, что равенство в употреблении казахского и русского языков означает также равную юридическую значимость текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках, а смысловая неидентичность, искажающая содержание правовой нормы и порождающая невозможность ее однозначного понимания, исключает, исходя из смысла пункта 2 статьи 7 Конституции Республики, применение такой нормы на практике. Закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, исключающих возможность произвольной интерпретации положений закона. Они вытекают из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания, толкования и применения правовой нормы (от 23 февраля 2007 года № 3, от 27 февраля 2008 года № 2, от 11 февраля 2009 года № 1, от 7 декабря 2011 года № 5, от 18 мая 2015 года № 3 и другие). В законе также должны указываться не только основания ограничения конституционных прав, но и четкие механизмы их применения.

Согласно пункту 1 статьи 39 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Указанные в нем правовые ценности могут обусловить ограничение прав и свобод, если такое ограничение адекватно законно обоснованным целям и отвечает требованиям справедливости, является пропорциональным, соразмерным и необходимым в демократическом государстве для защиты конституционно значимых благ (нормативное постановление Конституционного Совета от 27 февраля 2008 года № 2).

В связи с этим, Конституционный Совет выражает согласие с мнением участников конституционного производства о том, что в целях надлежащей реализации обязательств государства в сфере жилищного обеспечения и максимального удовлетворения жилищных прав граждан целесообразно осуществление соответствующих законодательных мер.

Таким образом, норма подпункта 8) статьи 107 Закона о жилищных отношениях в части, в которой она допускает безусловное выселение нанимателя (поднанимателя), всех членов его семьи и других совместно проживающих с ним лиц из государственного жилища в случае, если они приобрели иное жилище на праве собственности, без учета степени их нуждаемости в жилище, не отвечает вышеобозначенным основным началам государственной социальной политики и целям законного ограничения конституционных прав человека и, тем самым, противоречит пункту 1 статьи 1, пункту 2 статьи 7, статье 14, пункту 2 статьи 25 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 2 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 4 статьи 17, статьями 31-33, 37, 40 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года "О Конституционном Совете Республики Казахстан", Конституционный Совет Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать подпункт 8) статьи 107 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года "О жилищных отношениях" неконституционным.

2. Согласно пункту 2 статьи 74 Конституции Республики Казахстан законы и иные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению.

3. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан с целью более полного обеспечения жилищных прав граждан рассмотреть вопрос об инициировании изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года "О жилищных отношениях" в соответствии с правовыми позициями Конституционного Совета, содержащимися в настоящем нормативном постановлении.

4. Судам и другим правоприменительным органам до принятия необходимых нормативно-правовых мер обеспечить прямое действие Конституции Республики Казахстан и руководствоваться настоящим нормативным постановлением, которое не имеет обратной силы.

5. В соответствии с пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики, окончательным и обжалованию не подлежит.

6. Опубликовать нормативное постановление на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях.

Конституционный Совет Республики Казахстан