

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

На правах рукописи
УДК:338.109.11(575.2)

УМУРЗАКОВА АНЖЕЛА КУРВАНЖАНОВНА

**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ
ЭКОНОМИКИ**

Специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.

Бишкек - 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЖИЛИЩНОГО ПРАВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	12
1.1 Историко-правовые аспекты жилищного права	12
1.2 Источники жилищного права Кыргызской Республики.....	36
1.3 Принципы жилищного права.....	43
ГЛАВА 2 ОСОБЕННОСТИ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	57
2.1 Жилищное право в системе права Кыргызской Республики	57
2.2 Юридические факты в жилищных правоотношениях	77
2.3 Особенности объекта и субъектного состава жилищных правоотношений.	87
ГЛАВА 3 МОДЕРНИЗАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	97
3.1 Использование зарубежного опыта в развитии жилищного права Кыргызской Республики.....	97
3.2 Некоторые вопросы совершенствования жилищного законодательства Кыргызской Республики.....	119
3.3 Эффективность защиты жилищных прав граждан в Кыргызской Республике	129
ВЫВОДЫ.....	139
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	149

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В настоящее время вопросы социальной защищенности граждан являются одним из приоритетных направлений государственной политики Кыргызской Республики. Социальные гарантии, предоставляемые гражданам Кыргызской Республики, должны, прежде всего, включать гарантию обеспеченности жильем. Именно жилье является основным капиталом любого гражданина, средой его обитания, средством удовлетворения его потребностей как материального, так и нематериального характера.

Статья 46 Конституции Кыргызской Республики закрепляет право каждого на жилище. Отношения, возникающие в сфере реализации указанного права, являются предметом регулирования нескольких отраслей права, в том числе, жилищного. Жилищное право затрагивает интересы каждого гражданина, независимо от имущественного положения или возраста. От формы, содержания и наполнения жилищных норм в значительной степени зависит и жизнь граждан, поскольку именно нормы жилищного законодательства призваны урегулировать порядок владения и пользования жилищем. Нужно отметить, что жилищные отношения находятся в процессе динамичного развития, который обусловлен рядом факторов.

После приобретения Кыргызской Республикой независимости произошло изменение экономических и социальных условий жизни, что, безусловно, внесло существенные изменения во все общественные отношения, в том числе, и жилищные. Произошел переход от регулируемой экономики к рыночной, жилье стало предметом товарно-денежного оборота, в связи с чем возникли неурегулированные отношения в данной области, что, в свою очередь, привело к объективной необходимости проведения различных реформ и изменения жилищного законодательства.

В настоящее время жилищное законодательство Кыргызской Республики не адаптировано к современным условиям и является весьма устаревшим.

Действующие жилищно-правовые нормы уже давно не находят своего практического применения и не выполняют возложенных на них функций.

Для регулирования жилищных отношений в Кыргызской ССР 20 мая 1983 года был принят Жилищный кодекс, нормы которого, в большинстве своем, были направлены на регулирование использования государственного и общественного жилищных фондов, и это не удивительно, так как в то время большую часть жилья составляли именно эти фонды.

Соотношение государственного и частного жилищных фондов после принятия Закона Республики Кыргызстан «О приватизации жилищного фонда», незамедлительно после распада Советского Союза в 1991 году, изменилось в противоположенную сторону: произошел переход жилых помещений из государственной собственности в частную и, как следствие, понятие общественного жилищного фонда исчезло вообще. Однако, несмотря на указанное обстоятельство, т.е. независимо от относимости жилья к тому или иному жилищному фонду, все жилищные отношения в Кыргызской Республике до сих пор регулируются нормами Жилищного кодекса 1983 года, который регулирует уже несуществующие категории и институты и соответственно не отражает реальной картины современных жилищных отношений.

Те подзаконные акты, которые принимаются в целях регулирования жилищных отношений, также не могут восполнить имеющиеся пробелы правового регулирования ввиду отсутствия единого надлежащего нормативного правового акта (не обязательно кодифицированного), который содержал бы в себе основные положения, относящиеся к рассматриваемой сфере.

Таким образом, действующее законодательство в области жилищного права не отвечает требованиям современной жизни, которые сложились на сегодняшний день в данной области. Кроме того, как мы полагаем, существует не только проблема отсутствия должного правового регулирования жилищных отношений в Кыргызской Республике, налицо отсутствие четкой, экономически обоснованной, гарантированной жилищной политики, проводя которую

государство было бы способно удовлетворить спрос и потребность граждан в жилье.

В настоящее время требуется проведение принципиально новой жилищной политики. Необходимо создать реальную возможность строительства и приобретения жилья семьям со средними и низкими доходами. Следует учитывать, что большинство граждан нашего государства имеют очень низкий доход, размер которого несоизмерим с продажной ценой жилья на первичном и вторичном рынках. Именно поэтому задачей государства является создание и реализация комплекса мер по обеспечению таких граждан жильем. Нужно отметить, что в зарубежных странах в этих целях осуществляется целый ряд мероприятий - от постановки в очередь нуждающихся граждан до предоставления специальных заемных средств для приобретения жилья. При этом указанные действия подкрепляются обоснованной и реалистичной жилищной политикой.

Также, говоря о развитии жилищных отношений в Кыргызской Республике, следует отметить, что на теоретическом уровне отсутствуют какие бы то ни было доктринальные разработки, позволяющие сформировать целостную систему категорий и институтов, опосредующих жилищные отношения. Недостаток теоретической обоснованности основополагающих категорий в сфере жилищных отношений, а также отсутствие научных работ в этой области отрицательно сказываются и на фактическом налаживании жилищного строительства, и определяют необходимость базового изучения современной жилищной ситуации и выработки адекватного ей категориального аппарата. При этом очевидно, что активное научное исследование особенностей жилищных правоотношений и перспектив развития жилищного права будет способствовать повышению общественного и государственного интереса, формированию инициативных групп, диалогов между социумом и властью по вопросу о проведении необходимых мероприятий в рамках государственной жилищной политики.

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что сложившиеся на сегодняшний день жилищные отношения не получили должного законодательного регулирования, а сами эти отношения нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании с учетом восприятия социально значимых принципов построения демократического государства.

Степень разработанности темы исследования. Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды, посвященные отдельным вопросам жилищного права. В частности, в процессе исследования автор опирается на труды таких ученых юристов Кыргызской Республики, как Ч.И. Арабаев и А.А. Калыбаева, которые в своих работах раскрыли различные аспекты формирования жилищного права Кыргызской Республики.

Большое внимание вопросам реформирования жилищного права уделялось в последнее время в российской правовой науке. В частности, вопросы, касающиеся реформирования жилищного права и создания новой системы жилищных правоотношений, были рассмотрены в трудах таких ученых, как Л.Ю. Грудцына, Е.П. Данилов, А.А. Кирилловых, П.В. Крашенинников, Е.В. Богданов, В.Н. Литовкин, С.М. Корнеев, А.Н. Кичихин, П.И. Седугин, К.И. Скловский, И.В. Вишневская, И.Б. Марткович, Ю.К. Толстой, Б.М. Гонгало, Г.Ф. Шешко, Е.С. Филиппова, П.С. Никитюк и других.

Также, исследованию жилищных правоотношений посвящено много работ такого казахстанского ученого, как Ю.Г. Басин.

В основу диссертационного исследования положен нормативный материал, а именно Конституция Кыргызской Республики, Гражданский кодекс Кыргызской Республики, Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Жилищный кодекс КССР, Кодекс Кыргызской Республики «Об административной ответственности», Закон «О нормативно-правовых актах» и другие. Также были использованы и проанализированы источники жилищного права некоторых зарубежных стран (Российской Федерации, Республики Казахстан).

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере реализации гражданами жилищных прав и обязанностей.

Предметом диссертационного исследования являются теоретические разработки и правовые нормы, регулирующие реализацию субъективных жилищных прав и обязанностей.

Цель и задачи исследования.

Основная цель диссертационной работы заключается в комплексном анализе теоретических, практических и законодательных аспектов развития жилищного права Кыргызской Республики в условиях рыночной экономики на современном этапе, а также в выработке предложений по совершенствованию жилищного законодательства Кыргызской Республики.

В соответствии с вышеназванной целью в диссертации ставились следующие конкретные задачи:

- выявить и проанализировать исторические аспекты формирования жилищного права Кыргызской Республики и определить систему действующих источников жилищного права Кыргызской Республики, дать ей оценку;
- рассмотреть основные принципы жилищного права Кыргызской Республики;
- проанализировать категорию «жилищное правоотношение» в контексте общеправового учения о правоотношениях;
- определить место жилищного права в системе права Кыргызской Республики;
- рассмотреть правовую природу юридического факта применительно к возникновению, изменению и прекращению жилищных правоотношений, а также изучить особенности субъектного состава и объекта жилищных правоотношений;
- изучить зарубежный опыт в сфере регулирования жилищных правоотношений, оценить возможность его использования применительно к условиям Кыргызской Республики, на основании чего сформулировать

предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики в области жилищного права;

- исследовать эффективность защиты жилищных прав граждан как составной части жилищной политики Кыргызской Республики.

Научная новизна диссертации заключается в том, что впервые в правовой науке Кыргызской Республики проводится комплексный анализ вопросов, связанных с формированием и дальнейшим развитием, жилищного права Кыргызской Республики.

Также научная новизна предопределяется тем, что в диссертации, на основании сравнительного анализа законодательства различных государств в сфере жилищных правоотношений, сформулированы новые с теоретической и практической точек зрения механизмы, позволяющие обеспечить защиту прав и интересов граждан в области обеспеченности жильем, и соответствующие рекомендации по совершенствованию действующего законодательства Кыргызской Республики.

Практическая и теоретическая значимость работы заключается в том, что выводы и предложения, сделанные в диссертационном исследовании, представляют практический интерес для совершенствования жилищного законодательства Кыргызской Республики, правоприменительной деятельности, а также могут быть использованы в процессе преподавания жилищного права или специальных курсов для студентов юридических и экономических специальностей, подготовки учебников и учебно-методических пособий.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Исследование истории развития жилищного права Кыргызской Республики позволило автору разработать ее периодизацию: зарождение основных элементов жилищных отношений в период до вхождения Кыргызской Республики в состав СССР (до 1936 года); становление и развитие жилищных отношений в рамках социалистической общественно-политической модели управления в период нахождения Кыргызской Республики в составе

СССР (1936 - 1991 годы); становление жилищных отношений на основе реализации принципа частной собственности в период после распада СССР и обретения Кыргызской Республикой независимости (1991 год - по настоящее время).

2. Обосновывается определение принципа жилищного права как основополагающего положения, нормативно закрепляющего объективные закономерности реализации содержания жилищных правоотношений.

Систему принципов жилищного права, по мнению автора, можно представить в форме сочетания двух видов: собственно юридические и социально ориентированные принципы.

Собственно юридические принципы жилищного права – это нормативные положения, касающиеся определения правового статуса участников жилищных правоотношений, правового положения объектов жилищных отношений, оснований возникновения и прекращения и процесса реализации жилищных прав и обязанностей (принцип законности; принцип равноправия граждан; принцип неприкосновенности собственности, в том числе, неприкосновенности жилища; принцип неразрывной связи жилищных прав и обязанностей граждан).

К социально ориентированным принципам жилищного права следует отнести положения, призванные воплотить наиболее благоприятные условия реализации гражданами своего субъективного права на жилище (принцип доступности для граждан условий найма жилых помещений; принцип цивилизованного и целенаправленного использования жилых помещений; принцип недопустимости произвольного лишения жилища; принцип всемерной защиты жилищных прав граждан).

3. По результатам рассмотрения существующих подходов к определению категории жилищного правоотношения, предлагается следующая классификация жилищных отношений: жилищные отношения, носящие публично-правовой характер и жилищные отношения, носящие частно-правовой характер. По мнению автора, предложенная классификация будет

отражать специфику жилищного права, в котором органично сочетаются диспозитивное и императивное начала правового регулирования.

4. По результатам анализа имеющихся в правовой науке взглядов и мнений относительно правовой природы жилищного права, в настоящее время предлагается считать жилищное право Кыргызской Республики подотраслью гражданского права, которая в дальнейшем при соблюдении ряда условий (разработка единой жилищной политики, принятие соответствующих нормативных актов, создание научно-теоретической базы) трансформируется в комплексную отрасль права.

5. Обосновывается следующее определение юридического факта в жилищном праве: это жизненное обстоятельство, с которым жилищное законодательство связывает возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей лиц, участвующих в жилищных правоотношениях (субъектов жилищных правоотношений).

Также, на основе учения о юридических фактах, предложена классификация юридических фактов в жилищном праве: юридические факты в сфере публично-правовых жилищных правоотношений и юридические факты в сфере частно-правовых жилищных отношений.

6. Обосновывается необходимость кардинального пересмотра подходов к построению системы источников жилищного права Кыргызской Республики в связи с его устаревшим характером, и в целях совершенствования жилищного законодательства Кыргызской Республики предлагается разработать и принять закон о жилищных отношениях и отменить действующий Жилищный кодекс 1983 года, а также провести инвентаризацию законодательства в области жилищных отношений с целью приведения всех нормативных правовых актов в соответствие с вновь принятым актом.

7. Предлагается принять постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики, в котором обобщить имеющуюся практику разрешения гражданско-правовых споров, связанных с реализацией прав на жилые помещения. Автором обосновывается мнение, что необходимость

разработки и принятия подобного постановления обусловлена отсутствием разработанной жилищной политики, направленной на повышение степени социальной защищенности граждан и тем, что разработка подобного постановления и дальнейшее его применение судами при рассмотрении споров, вытекающих из жилищных правоотношений, положительно скажется на повышении эффективности защиты прав и законных интересов в сфере владения, пользования и распоряжения жильем.

Личный вклад соискателя. Диссертация является самостоятельно выполненным научным исследованием, результаты которого, в процессе исследования различных аспектов развития жилищного права Кыргызской Республики, получены соискателем лично. Диссертантом единолично сформулированы положения диссертации, выносимые на защиту, составляющие её новизну и практическую значимость, направленные на совершенствование законодательства Кыргызской Республики.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена в отделе права Института философии и политико-правовых исследований Национальной Академии наук Кыргызской Республики и на кафедре гражданского права и процесса юридического института при КНУ им. Ж. Баласагына, а также рекомендована к защите кафедрой специальных юридических дисциплин Чуйского университета Кыргызской Республики.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Основные положения и выводы диссертации отражены в девяти публикациях автора, семь из которых опубликованы в рекомендованных НАК Кыргызской Республики рецензируемых периодических изданиях и две - в зарубежных научных изданиях.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения и списка использованных источников состоящего из 182 наименований, включая публикации автора. Общий объем диссертации составляет 163 страниц машинописного текста.

Глава 1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЖИЛИЩНОГО ПРАВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

1.1 Историко-правовые аспекты жилищного права

Прежде чем анализировать проблемы развития жилищного права на современном этапе, совершим исторический экскурс и обратимся к истокам его формирования.

Так, в июне 1968 года на юге Франции, неподалеку от города Ницца, под плотными слоями песка археологи обнаружили необычные, расположенные кольцом ямки диаметром от трех до пяти сантиметров. В результате проведенных исследований археологи пришли к выводу, что эти ямки предназначались для установки жердей, которые потом загибались в середину и обвязывались веревкой, образуя нечто вроде купола. Внутри кольца ямок был очаг, сложенный из нескольких плоских камней. С помощью остатков древней трапезы ученые смогли определить, когда пировали обитатели этой примитивной постройки. Оказалось, что древний строитель соорудил ее не менее 150 000 лет назад. Считается, что эта находка археологов является самым древним искусственно созданным, т.е. рукотворным жилищем на Земле [117, с.122].

Если же говорить вообще о первом в истории человека жилье, то таковым на заре человечества являлась пещера [49, с.45]. В дальнейшем параллельно с тем как эволюционировал человек, как менялись его потребности и возможности, эволюционировало и само жилье.

Таким образом, мы видим, что жилище в самых примитивных его формах встречалось в глубокой древности, что в очередной раз подчеркивает беспрецедентную значимость жилья для человека.

Именно наличие такого особого продукта человеческой эволюции как жилище, т.е. благодаря особому объекту регулирования и обязано своим появлением такое явление юриспруденции как жилищное право. Конечно, оно

возникло не сразу и одновременно с появлением первых жилищ. Жилищное право формировалось постепенно, веками и поначалу представляло собой монополь, носившие больше морально-духовный, чем прикладной характер [55, с.7]. И если изначально жилищно-правовые нормы, если их можно было так назвать, лишь констатировали факт изменения потребностей человека, факт эволюции самого жилища, зависели именно от этого и, на самом деле, являлись слабыми регуляторами жилищных отношений, то впоследствии, когда человек ощутил и осознал необходимость наличия обратной связи, обратного взаимодействия, когда сформировалось в полном смысле этого слова жилищное законодательство, ситуация кардинально изменилась, и уже не характер жилья стал определять содержание жилищно-правовых норм, а правовые нормы стали полноценным регулятором отношений, связанных с постройкой, эксплуатацией, ремонтом жилья, оплатой за его использование, переходом права пользования жильем, стали определять, что вообще понимается под термином «жилище» и какие строения должны относиться к жилью.

Первоначальный толчок в своем развитии жилищно-правовые нормы получили в Древнем Риме. Во многом это связано с тем, что именно там, в результате перенаселения крупнейшего города того времени (население Рима ко второму веку нашей эры достигало одного миллиона человек) остро ощутилась жилищная проблема: катастрофически не хватало жилья, отдельные кварталы города периодически охватывали эпидемии чумы и дифтерии [101, с.9]. В сложившейся ситуации сенат принял решение и издал соответствующие акты, во-первых, о массовом строительстве многоквартирных многоэтажных домов, так называемых инсул, а во-вторых, о сооружении и увеличении числа необходимых для города и его населения соответствующих коммуникаций. Инсулы имели простую планировку, 3-4 этажа, каждый из которых состоял из почти одинаковых жилых помещений [107, с.23]. Конструкция домов также была проста – кирпичные стены со сводами на первом этаже и деревянными перекрытиями на остальных. К концу существования Римской империи в Риме

насчитывалось около 45 тысяч подобных домов [56, с.13]. Постройка инсул, в свою очередь, породила развитие другого института права – договора найма жилого помещения и необходимость его более детального урегулирования на законодательном уровне. Богатые римляне воспользовались сложившейся ситуацией при постройке инсул и скупили их большую часть с целью их последующей сдачи внаем другим жителям Рима, а также прибывающим в Рим иностранцам.

По договору найма жилого помещения – *locatio conductio rei* – наймода́тель (*locator*) передавал в пользование жилое помещение, а нанима́тель (*conductor, inquilinus, habitator*) вносил за это наймодателю плату (*merces*) [101, с.102]. *Conductor* никогда не владел передаваемым внаем жильем, осуществляя держание *nomine alieno*. Передача жилого помещения выступала необходимым моментом реализации договора, но не его вступления в силу. Это был своего рода повод для установления личной связи между сторонами. Наймода́тель обязан был обеспечить нанимателю беспрепятственное пользование жильем, отвечая за *dolus* и *culpa*, но не за несчастный случай (*casus fortuitus*) или *vis maior*: в этих случаях он просто терял право на взимание платы. Наниматель отвечал за *custodia*, и только действие непреодолимой силы испытывал *locator* [101, с.102]. Отношение найма прекращалось смертью наймодателя, а также при отчуждении жилого помещения: *emptio tollitlocatum* (купля, точнее, отчуждение прекращает наем). Обычно стороны специально предусматривали ответственность за сохранение договора, так что в случае продажи вещи наймода́тель обязан, был уступить нанимателю свои иски из купли к покупателю. Отношения найма предполагали ограничение эффекта сделки по времени. Если срок не устанавливался, стороны могли в любой момент отойти от контракта, но его соблюдение одной стороной обязывало другую. Обычно минимальная продолжительность контракта задавалась периодичностью платы, и если наниматель платил за следующий срок вперед, то принятие платы обязывало наймодателя соблюдать договор в течение этого периода [123, с.45].

С глубокой древности реальной гарантией арендной платы за жилище были все ввезенные и внесенные туда вещи нанимателя (*investa et illata*): при задержке платы за жилище собственник захватывал это добро в качестве залога[101, с.104]. Наиболее детальное регулирование договора найма жилого помещения было закреплено в Институциях Юстиниана.

Нужно отметить, что в средние века заложенные в римских источниках права нормы о жилище и жилищных отношениях не получили должного внимания и развития. Более того, даже выработанные древнеримскими законодателями положения, практически не применялись, следствием чего, возможно, стало огромное количество эпидемий чумы, поражавших средневековые города и уносивших тысячи людских жизней. Причиной такого невнимания к жилищно-правовым нормам в средневековых городах и государствах стали, во-первых, их обособленность и феодальная раздробленность, во-вторых, постоянные захватнические и междоусобные войны, в результате чего принимать новые нормы было просто-напросто некогда и некому [117, с.133].

В новое время с ростом городов, с их объединением в крупные государства, со стремительным увеличением численности населения, с индустриализацией и строительством жилья опять-таки, как и в Древнем Риме, возникла острая потребность в применении и разработке жилищно-правовых норм. Идеально разработанные римскими учеными-юристами и законодателями нормы права, в том числе и касающиеся жилищных отношений, были рецептированы в местные законодательства с учетом местных особенностей и веяний времени и получили свое текстуальное выражение в таких известных источниках права того времени, как Гражданский кодекс Франции, получивший название Кодекса Наполеона, и Германское гражданское уложение.

Что касается развития российского жилищного права, с которым наиболее тесно связано жилищное право Кыргызской Республики (далее «КР»), то Россия также последовала примеру западных стран, позаимствовав нормы

римского права, однако, в силу свойственных России особенностей, а также особенностей государственного строя, произошло это гораздо позже – лишь во второй половине девятнадцатого века, и действовали эти нормы, по большому счету, лишь в городах.

Городской жилищный фонд России к началу двадцатого века составлял 180 млн. кв. метров общей площади, причем 80% - в домах деревянных и к тому же не имеющих элементарных удобств, так что не приходилось говорить о комфортабельности жилища, когда не хватало даже имевшегося некомфортабельного жилья [77, с.56]. К 1910-1917 г.г. в России ввиду бурного развития промышленности в городах, и как следствие – увеличения численности городского населения проблема нехватки жилья проявилась особенно остро, но решать эту проблему пришлось уже другому государству и другой власти. Из институтов же римского права в сфере жилищных отношений особое развитие ввиду нехватки жилых помещений получил договор найма, положения которого подробно регулировались нормами десятого тома Свода законов Российской империи. Особенностью действия этого института в России стало то, что договор найма жилья не мог превышать двенадцати лет [117, с.133].

На территории современного Кыргызстана длительное время не было текстуально закрепленных жилищно-правовых норм, главной причиной чего был преимущественно кочевнический образ жизни кыргызов, а вследствие этого и отсутствие самого объекта регулирования жилищно-правовых отношений – постоянного, неразрывно связанного с землей жилища [99, с.78]. Основной переход кыргызов к оседлости начался в конце 19 века и завершился в 30-х годах 20 века [173. www.welcome.kg]. Это, конечно, не говорит о том, что у кыргызского народа вообще не было жилья и хоть каких-нибудь норм, регулирующих отношения, связанные с его эксплуатацией. Национальное жилище – юрта (большинство кочевниковедов относит время изобретения юрты к середине 1 тысячелетия н.э.) [171. www.jurta.info] представляло из себя сборно-разборную конструкцию и не изменилось до сих пор, являясь сейчас

национальным культурным достоянием и гордостью кыргызского народа. Именно, из-за неизменности самого типа и вида жилья, а вследствие этого – неизменности и обычных норм кыргызов, регулировавших отношения, эквивалентные жилищным, а также из-за того, что по современным нормам жилищного права сборно-разборные конструкции не являются предметом регулирования жилищно-правовых отношений, и не приходится говорить в данном случае о наличии каких-либо оформленных жилищно-правовых норм. Жилищные отношения и жилищно-правовые нормы на территории Кыргызстана получили свое развитие уже во времена существования Советского Союза, когда кыргызский народ окончательно перешел к оседлому образу жизни, и началось массовое строительство жилищ.

30 декабря 1922 года 1-й съезд Советов СССР принял Декларацию и Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик и в 1936 году была образована Кыргызская Советская Социалистическая Республика [169. www.bibliotekar.ru].

Как уже отмечалось выше, в первые же дни существования советского государства одной из самых насущных и требующих оперативного разрешения и неопременного вмешательства государства стала жилищная проблема, заключающаяся, в первую очередь, в необходимости обеспечения всех людей полноценным жильем, а соответственно, в решении вопроса о том, как, кому, в каком порядке и на каких условиях будет предоставляться жилье. Острота этой проблемы выдвинула ее в ряд тех социальных вопросов, которые должны были явиться предпосылками радикальных экономических преобразований, поисков путей удовлетворения одного из наиболее актуальных интересов населения.

Главный идеолог и создатель нового государства на политической карте мира В. И. Ленин подчеркивал, что «только уничтожение частной собственности на землю и устройство дешевых и гигиеничных квартир может разрешить жилищный вопрос» [156, с. 65].

С этой целью уже 28 октября 1917 г. было издано постановление «О жилищном моратории», согласно которому освобождались от квартирной

платы низкооплачиваемые рабочие и служащие, а также семьи фронтовиков. Вслед за этим 30 октября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел опубликовал постановление о передаче жилья в ведение городов. Городские самоуправления получили право секвестровать пригодные для жилья пустующие помещения и вселять в них граждан, не имеющих жилья или живущих в перенаселенных, а также опасных для здоровья квартирах [127, с.56].

20 августа 1918 г. Президиумом ВЦИК был принят Декрет «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах». В Программе партии, принятой VIII съездом РКП (б) в марте 1919 г., сказано: «Стремясь к разрешению жилищного вопроса, особенно обостренного в период войны, советская власть экспроприировала полностью все дома капиталистических домовладельцев и передала их городским Советам; произвела массовое вселение рабочих из окраин в буржуазные дома; передала лучшие из них рабочим организациям, приняв содержание этих зданий на счет государства; приступила к обеспечению рабочих семей мебелью и т.п.» [97, с.6]. Эта Программа определила дальнейший путь разрешения жилищного вопроса: «Задача РКП (б) состоит в том, чтобы, идя по вышеуказанному пути и отнюдь не задевая интересов некапиталистического домовладения, всеми силами стремиться к улучшению жилищных условий трудящихся масс» [97, с.6]. Таким образом, советская власть фактически овладела всем городским жилищным фондом, начала переселение рабочих в освободившиеся квартиры и предопределила на долгие годы скупость и неразвитость индивидуального жилищного фонда, и громоздкость государственного жилищного фонда.

Но полное выполнение поставленной задачи могло быть достигнуто лишь путем развертывания жилищного строительства и увеличения площади жилищного фонда, т.к. имевшегося фонда катастрофически не хватало для удовлетворения массовой потребности населения в жилье. На этом пути, в свою очередь, вставали отсталость и разруха народного хозяйства, недостаток материальных ресурсов, поскольку все имеющиеся силы и средства

необходимо было направлять на восстановление и подъем разрушенной в годы гражданской и первой мировой войны экономики страны [77, с.57]. Несмотря на это, в первые 10 лет (1918 - 1928 гг.) удалось построить 203 млн. кв.м. жилой площади и добиться ликвидации бездомности, переселения значительной массы населения в пригодные для жилья помещения [77, с.68]. Однако, проблема обеспеченности жильем в городах обострялась. К тому привело резкое возрастание городского населения, вызванное не только широкой индустриализацией страны, но и другими причинами, среди которых не последнее место, к сожалению, заняли тяжелые последствия сталинской политики.

Построенные с 1929 года и до начала Великой Отечественной войны 265,9 млн. кв. м жилья, из которых 129,8 млн. кв. м – в городских поселениях, не могли сколько-нибудь существенно облегчить жилищную проблему, а война серьезным образом усугубила ее. Огромные разрушения жилого фонда оставили без крова миллионы людей. За 10 лет, прошедших после окончания войны (1946 - 1955 гг.), удалось ввести в эксплуатацию 441,4 млн. кв. м жилой площади [127, с.57]. Однако приведение в норму всей социальной сферы жизни людей и, в первую очередь, решение жилищной проблемы требовало более глобальных мер.

Первый значительный рывок в этом направлении был сделан в 1957 году, когда ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О развитии жилищного строительства в СССР». Это постановление обозначило переход к развернутому строительству жилищ. Поначалу интенсивно строились по типовым проектам мало удовлетворительные с сегодняшней точки зрения жилые дома – «пятиэтажки» - с невысоким запасом прочности, недостаточным уровнем удобства и комфортабельности квартир, получившие у населения наименование «сталинок» [65, с.48]. Но сравнительная дешевизна и быстрота возведения их позволили обеспечить в сжатые сроки массовый ввод в эксплуатацию нового жилья и таким путем ослабить жилищную проблему. Если за первые 40 лет советской власти было построено 20 млн. квартир (около

одного миллиарда кв.м. жилья), то за последующие 30 лет, с 1957 года, массовое строительство дало населению более чем втрое увеличенное количество квартир – 65 миллионов (примерно три с половиной миллиарда кв. м), из которых около двух миллиардов – в домах государственного и общественного жилищных фондов. Несмотря на это, при всей значительности воздвигнутого жилищного фонда (за 1918 – 1987 годы ввод в действие общей (полезной) площади жилищ составил 4311,6 млн. кв. м), начиная с восьмой пятилетки годовые объемы жилищного строительства практически не росли [120, с.123].

В то время как население страны из года в год неуклонно увеличивалось (по сообщению Госкомстата СССР: с 208,8 млн. человек в 1959 году до 286,7 млн. человек на январь 1989 г., причем городское за тот же период выросло со 100 млн. человек, т. е. 48%, до 188,8 млн. человек, т.е. 66% ко всему населению), число вводимых квартир на тысячу человек населения снизилось с 12,1 в 1960 году до 7,2 в 1985 году [66, с.56]. В постановлении Верховного Совета СССР (май 1988 года) указывалось, что «в настоящее время более 14% населения проживает в коммунальных квартирах, 60 млн. кв. метров общей площади находятся в ветхих и аварийных домах, более двух третей сельских и около 10% городских жилищ не имеют необходимых коммунальных удобств» [66, с.56]. Поставленная XXV и затем подтвержденная XXVI съездами КПСС задача обеспечения каждой семьи отдельной благоустроенной квартирой и реализации конституционного права граждан на жилище в силу известных застойных явлений не получила надлежащего решения.

Постановление ЦК КПСС от 17 апреля 1986 г. «Об основных направлениях ускорения решения жилищной проблемы в стране» определило пути нового резкого рывка к этой цели, которая представляла собой важнейшую часть социальной программы партии. За ним последовали другие постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, предусматривающие конкретные меры существенного расширения, наряду с развитием государственного и общественного жилищного фонда, фонда индивидуальных

жилых домов (принадлежащих гражданам на праве личной собственности) и фонда жилищной кооперации граждан. В упомянутом постановлении ЦК КПСС отмечалось, что «в стране ведется целенаправленная работа по развитию жилищного строительства; за последние 20 лет жилой фонд удвоился; 80% населения в городах живут в отдельных благоустроенных квартирах, но еще большое количество граждан проживают в ветхих домах, в общежитиях» [120, с.124]. В постановлении указывалось на нетерпимость целого ряда серьезных недостатков в области решения жилищной проблемы. Центральный Комитет КПСС подчеркнул, что безусловное выполнение установок XXVII съезда партии об обеспечении к 2000 году практически каждой семье отдельным жильем – квартирой или индивидуальным домом – является задачей особой политической и социальной значимости.

Существенный шаг в этом направлении было решено сделать еще в 12-й пятилетке. Для выполнения этой задачи должны были быть мобилизованы усилия, направленные на увеличение объемов и возрастание темпов жилищного строительства путем перевыполнения планов, использования всех источников средств, резервов и возможностей, изыскания дополнительных ресурсов. Предусматривалось расширение строительства молодежных жилищных комплексов. Вместе с мерами по ускорению жилищного строительства в постановлении указывалось и на необходимость обеспечения сохранности существующего жилого фонда, его реконструкции и обновления, на недопустимость сноса домов, пригодных для проживания. Кроме того, подчеркивалось требование строгого соблюдения принципа социальной справедливости при распределении жилья, установлении очередности его получения. В постановлении определялись и другие конкретные меры для скорейшего выполнения поставленной задачи.

Жилищной проблеме было уделено особое внимание на XIX Всесоюзной конференции КПСС в июне 1988 г. В докладе Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева говорилось, что для обеспечения каждой семьи отдельной квартирой или индивидуальным домом предстоит построить более

35 млн. квартир и домов. Хотя обстановка в жилищном строительстве стала меняться к лучшему – в сравнении с одиннадцатой пятилеткой ежегодный ввод жилья стал больше на 15 млн. кв. метров – она оставалась весьма напряженной, люди годами ждали квартир [97, с.11]. В этой связи были приняты неординарные решения – существенно увеличены масштабы сооружения новых домов и квартир за счет государственных ресурсов, высвобожденных путем сокращения капитальных вложений на производственное строительство, а также средств трудовых коллективов, перешедших на хозрасчет.

Практические меры были приняты по развитию кооперативного и индивидуального жилищного строительства. Их суть состояла в том, чтобы пойти навстречу желаниям людей обзавестись кооперативной квартирой или собственным домом. В этих целях было принято революционное решение о снятии всех запретов и ограничений на размеры строений и их этажность [59, с.123].

В докладе на партийной конференции говорилось также о том, что следует признать обоснованными многочисленные предложения предоставить гражданам возможность выкупать у государства, занимаемые ими квартиры с правом передачи их по наследству [120, с.125]. Осуществление всего комплекса намеченных мер должно было привести к кардинальному решению жилищной проблемы и фундаментальному укреплению конституционного права граждан на жилище, однако этому не было суждено сбыться: СССР был ввергнут в глубокий экономический кризис и вскоре прекратил свое существование.

Что же касается платы за пользование жильем и коммунальные услуги, то небольшие ее размеры оставались неизменными с 1928 года они составляли весьма незначительную часть в бюджете любой семьи, что следует отнести к плюсам жилищной политики советского государства [127, с.58].

Что касается правового регулирования процесса формирования и развития жилищного права СССР, то за долгие годы существования советского государства в правовой системе страны отсутствовали нормы, которые полноценно регулировали бы отношения в сфере жилья и закрепляли бы право

граждан на жилье. Большая часть нормативных правовых актов, имевших отношение к жилью, касалась, в основном, только постройки, ввода в эксплуатацию и обустройства жилья. Лишь в 70-80-х годах в законодательстве появились соответствующие нормы, и основная масса нормативно-правовых регуляторов жилищных отношений пришлась именно на последнее десятилетие существования СССР. Конституция СССР 1977 года, наконец, закрепила право граждан на жилище, а в первой половине 80-х годов во всех союзных республиках были разработаны и приняты жилищные кодексы. Следует отметить, что эта правовая база не была использована в должной степени, а жилищная проблема так и не была разрешена из-за нереальности воплощения конституционной нормы права граждан на жилище ввиду декларативности Конституции и известных недостатков существовавшего государственного строя, а также ввиду наступившего глубокого экономического кризиса и распада СССР.

Но в системе жилищного законодательства СССР и союзных республик были не только отрицательные моменты. К ее достижениям и плюсам можно отнести, как уже отмечалось, довольно низкую плату за коммунальные услуги и широкий спектр льгот в этой области, установление минимальной нормы жилой площади на одного человека, установление порядка предоставления жилища гражданам на основании первоочередности и общей очередности, установление мер и способов охраны прав граждан на жилье посредством его бронирования и административного выселения лиц, незаконно вселившихся в жилище, и т.д. Несомненно, к положительной стороне относится и принятое в конце 80-х годов решение руководства изменить соотношение государственного и общественного жилищных фондов и индивидуального жилищного фонда посредством готовившейся приватизации, что, фактически, было осуществлено уже не в СССР, а в постсоветских государствах. Хотя стоит отметить, что все эти меры и положительные моменты, а соответственно, и такое понятие как «жилищное право» появились только на закате советского государства [127, с.59].

19-21 августа 1991 года СССР потрясла попытка политического переворота и свержения законной государственной власти, получившая в истории название «августовский путч». И хотя этот переворот закончился неудачно для его организаторов, стало ясно, что дни государства под названием СССР сочтены. В результате Советский Союз распался, а на его территории образовалось пятнадцать новых независимых государств. 31 августа 1991 года была провозглашена независимость Республики Кыргызстан. С этого момента жилищное право нашего государства получило возможность самостоятельного развития с учетом особенностей местного сообщества и правовой культуры.

Одним из первых законов, принятых после провозглашения независимости Кыргызской Республик, стал Закон «О приватизации жилищного фонда в Республике Кыргызстан» от 20 декабря 1991. В преамбуле Закона говорилось: «Передача в собственность гражданам Республики Кыргызстан жилья представляет действенную форму решения жилищного вопроса на основе социальной справедливости, является необходимым условием создания рынка жилья. Настоящий Закон устанавливает основные принципы приватизации жилищного фонда (государственного и коммунального) в Республике Кыргызстан, определяет экономические, социальные и правовые основы преобразования жилищных отношений. Закон призван создать условия для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребности в жилье, а также способствовать улучшению использования и сохранности жилищного фонда».

Этот Закон ознаменовал кардинальные изменения в сфере жилищного фонда, основная часть которого перешла в личную собственность граждан, в связи, с чем изменилась форма собственности на жилье. Соответственно изменилась структура управления жилищным фондом. В частности, из 59360 тыс. кв. метров жилого фонда 55050 тыс. кв. метров составляет частный сектор, 44 % которого приватизировано, что охватывает более двух третей квартир государственной и муниципальной собственности [34. www.toktom.kg]. В

столице – городе Бишкек – приватизировано 98% жилого фонда [41. www.toktom.kg].

На наш взгляд, массовая приватизация жилищного фонда, в целом явилась положительным моментом так как, дала возможность реализовать закрепленное сначала в ст. 42 Конституции Киргизской ССР от 20 апреля 1978, в ст. 33 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 (затем и в ст. 46 Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года), право граждан на жилище. Однако это явление сквозь призму неблагоприятной экономической ситуации, сопровождавшейся большим уровнем и высокими темпами инфляции, а также повышением уровня бедности среди населения, породило и ряд негативных последствий. В данной ситуации резко обострилась проблема сохранности и содержания жилого фонда, особенно многоэтажных домов, имеющих места общего пользования.

Положение усугубилось еще и тем, что население, привыкшее десятилетиями получать эти услуги от государства бесплатно, было психологически и материально не готово взять на себя ответственность за сохранность и содержание всего дома, т.е. быть собственниками. Капитальный ремонт жилых домов с 1992 года не проводился, строительства новых домов жилищного фонда практически также не производилось, инженерные сети, срок службы которых составляет 10-15 лет, также требовали замены. Жилищный фонд находился в критическом состоянии. Состояние коммуникаций было крайне изношенное, запас прочности всех систем постоянно уменьшался. Жилищное строительство также переживало серьезный кризис, в Республике насчитывалось 380 объектов незавершенного строительства сметной стоимостью 173,0 млн. сомов [34. www.toktom.kg], причем основная их доля находилась в руках частных лиц и фирм, которые были пока не заинтересованы в окончании строительства, так как отсутствовала необходимая законодательная база, которая способствовала бы удешевлению стоимости квартир и доступности их для простых граждан.

Помимо того, что отсутствовала возможность капитального ремонта непосредственно самого жилья, это сказывалось и на состоянии коммуникаций, которые также не подвергались надлежащему и своевременному ремонту и приходили в не менее плачевное состояние, результатом чего стали частые перебои и отключения в поставке электроэнергии, весьма низкое качество телефонной связи, частые аварии канализационных коммуникаций и водопроводных труб, поломки приборов отопительной системы, изношенность и поломки лифтов в многоэтажных домах и т.д. Причем этому способствовала не только изношенность самих коммуникаций, но нередко и пагубное влияние населения на них в результате ненадлежащей их эксплуатации.

Особую проблему составлял ведомственный жилой фонд. После перехода Кыргызской Республики на рыночную экономику многие предприятия, организации реорганизовались, ликвидировались, а ведомственные жилые дома со всеми прилегающими к ним объектами коммунального хозяйства остались бесхозными. Объемы капитального ремонта сократились более чем в шесть раз. Ведомственные жилые дома, имевшиеся у бывшего завода имени В.И. Ленина, завода имени М.В. Фрунзе, аэропорта «Манас», ЖКК Госстроя, Управления геологии, Управления железной дороги, вообще не ремонтировались. Учитывая, что ориентировочные затраты на капитальный ремонт 1 кв. метра общей площади жилья для кирпичного здания с цикличностью капитального ремонта в 20 лет составляют 1465 сомов, острота проблемы была весьма очевидна [41. www.toktom.kg]. Из-за отсутствия средств на содержание котельных и другого оборудования возникли проблемы с подачей тепла, света, горячей и холодной воды.

Острейшей проблемой стала техническая эксплуатация и содержание наружных бесхозных инженерных сетей. Отказ со стороны соответствующих коммунальных служб в приеме их на баланс с целью их дальнейшей эксплуатации был обусловлен необходимостью проведения капитального ремонта, что было невозможно осуществить из-за отсутствия средств на их проведение.

В первые да и последующие годы независимости сложилась такая ситуация, что уровень жизни подавляющей части населения не позволял оплачивать фактические затраты по предоставлению жилищно-коммунальных и топливно-энергетических услуг. При полном покрытии затрат на содержание жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса за счет средств населения необходимо было бы развивать систему социальной поддержки малообеспеченных слоев населения путем предоставления адресного характера, ликвидируя существующую многоступенчатость в предоставлении льгот.

В сложившейся непростой ситуации на законодательном уровне был предпринят ряд мер: 17 декабря 1996 года Правительством Кыргызской Республики были одобрены и приняты «Основные направления жилищной политики в условиях перехода к рыночным отношениям», а 5 августа 1998 года «Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Кыргызской Республике», в которых был констатирован факт остро стоящей жилищной проблемы, плачевной ситуации в сфере жилищно-коммунального хозяйства и провозглашено в качестве главной цели создание условий для формирования рынка жилья, при которых всем гражданам Республики была бы предоставлена возможность удовлетворить свои жилищные потребности.

Среди основных задач данных актов значились: создание законодательных основ и системы нормативов, соответствующих рыночным отношениям в жилищной сфере; разработка условий и норм адресной поддержки слоев населения, нуждающихся в социальной защите для решения жилищной проблемы; совершенствование жилья и жилой среды с ориентацией на мировые стандарты; обеспечение сохранности и своевременной ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда, создание и надлежащая эксплуатация инженерной и социальной инфраструктуры; реконструкцию и содержание жилья, демократизацию и применение разнообразных форм управления жильем; обеспечение за счет государства, в пределах установленной нормы, жильем граждан, нуждающихся в социальной защите, или оказание финансовой

помощи для разрешения жилищной проблемы; создание муниципального жилищного фонда, представляемого в аренду малообеспеченным и социально незащищенным гражданам; государственная поддержка удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей за счет собственных и привлеченных средств; стимулирование использования средств предприятий, организаций и учреждений, внебюджетных фондов для жилищного строительства.

29 июля 1997 года постановлением Правительства Кыргызской Республики была учреждена Комиссия по отделению от предприятий и организаций объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, одной из главных задач которой должно было стать уделение надлежащего внимания реабилитации ведомственного жилищного фонда и установление его правового статуса по каждому конкретному случаю.

28 октября 1997 года был принят Закон Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья», а в целях его реализации 13 ноября 1997 года Правительство Кыргызской Республики приняло постановление «О мерах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в Кыргызской Республике». В Законе была закреплена новая организационно-правовая форма управления общим имуществом всех собственников помещений (как жилых, так и нежилых) в многоквартирном доме и в группе домов – товарищество собственников жилья. Особенностью стало то, что, создавая данную организацию, граждане должны были бы брать на себя обязанность управления и содержания не только своих личных жилых помещений, но также и мест общего пользования, таким образом, устанавливалась конкретная адресность по содержанию и ремонту многоквартирного дома, а также повышалась заинтересованность жильцов дома в его надлежащей эксплуатации.

В целях обеспечения граждан коммунальными услугами надлежащего качества и, наоборот, надлежащей эксплуатации гражданами коммуникаций Постановлением Правительства Кыргызской Республики 11 декабря 2001 года были утверждены «Правила предоставления коммунальных услуг населению в

Кыргызской Республике», где, во-первых, устанавливалась договорная основа предоставления коммунальных услуг, а, во-вторых, указывались конкретные требования и стандарты к предоставляемым коммунальным услугам и к гражданам по надлежащей эксплуатации коммуникаций при потреблении коммунальных услуг.

В соответствии с постановлением мэрии г. Бишкек от 2 февраля 1999 года с целью повышения адресности социальной поддержки малообеспеченных слоев населения при оплате жилищно-коммунальных услуг в г. Бишкек в качестве экспериментального был создан Центр жилищных субсидий.

6 апреля 2000 года Указом Президента Кыргызской Республики была утверждена Концепция жилищного строительства в Кыргызской Республике, согласно которой государство должно решить две задачи: осуществить значительные прямые и не прямые субсидии на строительство жилья для граждан, имеющих право на его бесплатное получение, и для граждан, имеющих право на помощь со стороны государства при его получении (граждане с низкими доходами, работники бюджетной сферы, военнослужащие) и сформировать рынок жилья.

29 марта 2002 года постановлением коллегии мэрии г. Бишкек была утверждена программа «О развитии жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса г. Бишкек», в которой были определены направления жилищно-коммунальной и топливно-энергетической политики властей г. Бишкек на ближайшие три года, а также провозглашена необходимость более глубокого вмешательства органов местного самоуправления в данную сферу общественной жизни.

26 ноября 2007 года Постановлением Правительства Кыргызской Республики утверждена национальная программа жилищного строительства в Кыргызской Республике на 2008-2010 годы, согласно которой для решения жилищной проблемы, в первую очередь, требуется осуществлять работу по:

- разработке рекомендаций и усовершенствованию системы нормативных, правовых и организационных документов и хозяйственной

деятельности, которыми регулируются соответствующие предпосылки и стимулирование развития жилищной сферы в рыночных условиях;

- созданию необходимых условий и благоприятной среды для привлечения инвестиций и частного предпринимательства в сферу жилищного строительства;

- адаптации компетенции местных органов власти и других участников жилищного строительства к условиям рынка и др.

21 февраля 2008 года Постановлением Бишкекского городского кенеша одобрена концепция развития многоэтажного жилищного строительства и инженерной инфраструктуры города Бишкек до 2010 года. Целями данной концепции являются:

- обеспечить повысить платежеспособный спрос на жилье со стороны значительной части населения, прежде всего со средними, а также скромными доходами;

- расширить объемы жилищного строительства, обеспечив повышение качества и доступности жилья;

- создать современную инфраструктуру рынка жилья, активизировать функционирование рынка жилья и связанного с ним рынка инвестиционного капитала;

- ускорить для молодежи сроки приобретения собственного жилья и создать условия для благополучия пожилых людей путем создания широкого слоя собственников недвижимости.

Однако необходимо заметить, что все предпринятые меры по разрешению жилищной проблемы оказались по достижении соответствующего срока не столь эффективны. Не так много было принято нормативных правовых актов в этой сфере, а те, которые были приняты, в большей степени носили декларативный характер и в реальную жизнь не воплотились. Помимо этого не было создано нормативной правовой базы, которая четко разграничивала бы гражданско-правовые и жилищно-правовые нормы применительно к жилищно-

коммунальному хозяйству и четко определяла бы сферу применения одних и сферу применения других.

Для проведения необходимых преобразований в сфере управления жилищным фондом следовало бы уделить особое внимание созданию и регистрации в качестве юридического лица каждого жилого дома в целях передачи ему общего имущества и представления интересов всех собственников жилья в обеспечении эксплуатации, содержания общего имущества дома и прилегающей территории. Очень важно, чтобы этим вопросом занимались подготовленные специалисты-профессионалы.

В сфере управления жилищным фондом появились хозяйствующие субъекты с различной организационно-правовой формой и формой собственности (ОсОО, ТСЖ, ЖСК и другие), которые осуществляют свою деятельность на договорной основе в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Однако сложившиеся психология и менталитет людей тормозят этот процесс, что в итоге, например, неудовлетворительно сказывается на реализации Закона Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья». Созданных на основе данного закона товариществ не так то много, а даже в действующих организациях нет профессиональных кадров для этой сферы, или, как правило, работает один пенсионер, который недостаточно ориентирован в вопросах строительства, ремонта, теплоснабжения и т.д.

Основным средством регулирования отношений между предприятиями и организациями, оказывающими услуги, и потребителями являются договоры или контракты. На сегодняшний день они не имеют единого подхода по оказанию услуг, не отражают всех прав, обязанностей и ответственности сторон, что естественно, так как это осуществляется исключительно в соответствии с нормами гражданского права, использование которых в данном случае с учетом состояния и особенностей жилищно-коммунального и энергетического комплексов Кыргызской Республики недопустимо, а

соответствующие нормы в жилищном законодательстве отсутствуют или сильно устарели.

Существующие тарифы покрывают затраты только на содержание и эксплуатацию объектов жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса, а проведение капитального ремонта, модернизация объектов является непосильной как для организаций, оказывающих услуги, так и для населения.

Если в городах уровень благоустроенности жилищного фонда еще более-менее можно признать соответствующим минимальным требованиям и стандартам, то в сельской местности степень благоустроенности жилого фонда катастрофически низкая и составляет по водопроводам 42,6%, канализации 33,9%, центральному отоплению 29,2%, ваннам и душам 19,0%, газоснабжению 44,8%, горячему водоснабжению 6,0% [34. www.toktom.kg].

Жилищный фонд представляет собой огромную ценность, являясь достоянием государства и населения. Обеспечение сохранности этого достояния, предупреждение преждевременного износа качественным проведением системы планово-предупредительных ремонтов, организация бесперебойной работы всех устройств и оборудования жилых зданий и инженерных коммуникаций – является приоритетной государственной задачей и важнейшей обязанностью как работников сферы жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса, так и населения.

За время проведения реформ в Кыргызской Республике кардинально изменились структура жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса по формам собственности и значительно осложнились условия его функционирования. Изменения формы собственности, прекращение выделений бюджетных ассигнований, недостаточный ремонт в предыдущие годы привели к ускоренному старению жилищного фонда и резко обострили проблему его сохранности, особенно мест общего пользования, кровель, стыков панелей, внутридомовых инженерных сетей. За время независимости с передачей большей части жилищного фонда в частную собственность участились случаи

бесконтрольного перепрофилирования квартир с разборкой внутренних и наружных несущих конструкций под нежилые помещения: офисы, магазины, кафе, сауны, гостиницы и т.д. При этом собственниками квартир стало допускаться несоблюдение правил и норм технической безопасности эксплуатации жилого фонда. Работы по реконструкции и перепрофилированию квартир производятся без соблюдения требований проектно-технической документации на усиление зданий и инженерных систем. Практика показывает, что после выдачи проектно-технических документов со стороны компетентных организаций отсутствует контроль процесса перепрофилирования. Подобная реконструкция соответственно повлияла на благоустройство придомовых территорий.

Конечно, большинство обозначенных проблем имеют под собой, прежде всего экономическую основу, но помимо экономического основания у них есть еще не менее важное – юридическое: несмотря на то, что независимое государство Кыргызстан существует уже около двадцати лет, до сих пор отсутствует адекватная нормативная правовая база, и если в СССР главной проблемой в данной области было вообще длительное отсутствие норм жилищного законодательства, то в нынешней ситуации главной проблемой является действие и применение норм жилищного законодательства, принятых в последние годы существования Советского Союза, которые не соответствуют действительности.

Все это говорит о том, что в кардинальном реформировании нуждается не только само жилищно-коммунальное хозяйство, но и жилищное законодательство, которое, в свою очередь, могло бы стать тем самым необходимым «мотором» для реализации теоретического реформирования жилищно-коммунального хозяйства в практическое.

Итак, учет исторического опыта имеет большое значение для обеспечения преемственности в праве, так как позволяет в современных условиях при совершенствовании норм жилищного права учесть ошибки прошлого и перенять социально ориентированные положения жилищного

законодательства, сохраняющие значение и в настоящее время, например как государственное обеспечение жильем социально незащищенных граждан [156, с.3].

Таким образом, подводя итоги анализу исторических аспектов формирования жилищного права в нашем государстве, мы видим, что на сегодняшний день в Кыргызской Республике в сфере развития жилищного права сложилась следующая ситуация:

- во-первых, институты жилищного права, известные римскому частному праву, нашли отражение в нашем законодательстве, прежде всего, гражданском, однако не отразились на специфических регуляторах жилищных правоотношений;

- во-вторых, особенности культурного развития народа Кыргызстана предопределили характер и отношение к жилому фонду, что, в свою очередь, повлияло на процесс формирования соответствующего законодательства;

- в-третьих, факт нахождения Кыргызской Республики в составе СССР, как мы полагаем, оказал только позитивное влияние на становление жилищного права нашего государства, поскольку в отсутствие единообразных планов по развитию жилых фондов и приведения законодательства в соответствие с правоприменительной практикой, говорить о каком-либо формировании жилищного права Кыргызской Республики было бы невозможным, кроме того, именно в советский период существования нашего государства был создан основной жилищный фонд, который был впоследствии приватизирован и успешно эксплуатируется в настоящее время;

- в-четвертых, очевидно, что социальные, экономические и политические потрясения, которые периодически сопровождают Кыргызскую Республику в ходе ее развития, крайне негативно сказываются на развитии, как рынка жилья, так и жилищного права, опосредующего функционирование данного рынка;

- в-пятых, анализ принятых ранее программ развития жилищной политики показал, что большинство из них носит декларативный характер, не

подтвержденный материально-правовыми и процессуально-правовыми нормами в области жилищного права.

На основании изложенного можно выделить следующие этапы формирования жилищного права Кыргызской Республики:

1. Зарождение основных элементов жилищных отношений в период до вхождения Кыргызской Республики в состав СССР (до 1936 года);

2. Становление и развитие жилищных отношений в рамках социалистической общественно-политической модели управления в период нахождения Кыргызской Республики в составе СССР (1936 год -1991 год);

3. Становление жилищных отношений на основе реализации принципа частной собственности в период после распада СССР и обретения Кыргызской Республикой независимости (1991 год - по настоящее время).

Именно рассмотрению завершающего этапа развития жилищного права Кыргызской Республики, а также тенденциям и перспективам такого развития будут посвящены следующие разделы настоящей работы.

1.2 Источники жилищного права Кыргызской Республики

Как уже было отмечено выше, проблема формирования системы источников жилищного права Кыргызской Республики является весьма актуальной для нашего государства, поскольку изменившиеся социально-экономические условия не нашли, к сожалению, своего отражения в нормативной правовой базе, регулирующей основы реализации гражданами своих жилищных прав.

В связи многочисленностью взглядов на юридическую категорию «источник права» для целей настоящей работы примем за основу, что под источником жилищного права будет пониматься форма его внешнего выражения, с помощью которой жилищное право сможет стать полноценным регулятором жилищных правоотношений.

Источниками права признаются формы выражения правовых норм, т.е. нормативные акты [53, с.31]. Совокупность источников жилищного права представляет собой систему жилищного законодательства, то есть жилищное законодательство определяет строение источников жилищного права. Система законодательства – это многогранное образование с очень сложной структурной конструкцией, состоящее из совокупности законодательных актов и отдельных нормативных предписаний, распределяемых в зависимости от объекта регулирования на отрасли, подотрасли и институты законодательства [105, с.233].

Так, в теории права существуют определенные виды источников права (правовой обычай, правовой прецедент, договор с нормативным содержанием и др.), но самым распространенным из них является нормативный правовой акт, который также классифицируется по различным основаниям (временные и неопределенно длительного времени, государственных органов и органов местного самоуправления, и др.). Однако, полагаем, что наибольшее значение имеет классификация нормативных правовых актов по их юридической силе.

Итак, систему жилищного законодательства составляют нормативные

правовые акты, которые по своей юридической силе, в соответствии со ст. 6 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 года, имеют определенную иерархию. На первом месте основной закон государства – Конституция, затем конституционные законы, кодексы, законы, указы Президента, постановления Жогорку Кенеша, постановления Правительства, акты Национального банка, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; нормативные правовые акты государственных органов, уполномоченных издавать нормативные правовые акты, в соответствии с актами делегирования нормотворческих полномочий; нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления. Остановимся на рассмотрении некоторых из них.

Конституция имеет высшую юридическую силу и является основой для всего жилищного законодательства. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года закрепляет основополагающие принципы, на которых строится все жилищное законодательство, такие как, право на жилище, неприкосновенность жилища и собственности. Конституционные принципы являются базисом правового регулирования жилищных правоотношений, и реализация указанных принципов имеет весьма важное значение.

Жилищный кодекс Кыргызской Республики (ранее КССР) был принят 20 мая 1983 года, и для того времени это был достаточно важный шаг. Однако, несмотря на то, что с момента принятия Жилищного кодекса прошло уже достаточно много лет, современные жилищные правоотношения до сих пор регулируются нормами Жилищного кодекса 1983 года. Жилищные отношения за такой период времени претерпели коренные преобразования, а правовые нормы остались без изменений. Жилищный кодекс содержит в себе названия несуществующих органов власти, так, например, статья 14 ЖК КР определяет компетенцию Совета народных депутатов, статья 17 ЖК КР компетенцию Министерства жилищно-коммунального хозяйства Кыргызской ССР, а статья 25 ЖК КР определяет права Совета Министров СССР и т.д.

Нормы, содержащиеся в Жилищном Кодексе, уже давно не выполняют возложенные на них функции, таким образом, Жилищный кодекс Кыргызской Республики, устарел и уже не содержит каких-либо регуляторов современных жилищных отношений.

В связи с тем, что жилищное право Кыргызской Республики, по мнению большинства ученых, является комплексной отраслью права, систему жилищного законодательства образуют различные нормативные правовые акты. Так, к одному из источников жилищного права, можно отнести и Гражданский кодекс Кыргызской Республики, в котором содержатся нормы о договоре найма жилых помещений, а также отсылочные нормы к Жилищному кодексу, который, как уже отмечалось выше, не содержит действительных регуляторов современных жилищных правоотношений.

Отметим, что гражданское законодательство само по себе способно регулировать лишь часть отношений, возникающих в сфере реализации прав граждан на жилище, в частности, договорные отношения, касающиеся предоставления жилых помещений на праве собственности или во временное владение и пользование. При этом в гражданском законодательстве Кыргызской Республики не получили должного отражения специфические особенности регулирования жилищных правоотношений, а имеющиеся в нем ссылки на жилищное законодательство фактически являются не состоятельными, так как в настоящее время комплексное жилищное законодательство, адекватно отражающее современные условия, в Кыргызской Республике отсутствует.

Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности и Земельный кодекс Кыргызской Республики также можно отнести к источникам жилищного права. Кодекс об административной ответственности содержит нормы ответственности за административные правонарушения в жилищно-коммунальном хозяйстве. Земельный кодекс, в частности, содержит положения о праве на земельные участки, положения о порядке застройки земельных участков и т.д.

Что касается законов и иных нормативных правовых актов, которые также можно отнести к системе жилищного законодательства (например, Закон Республики Кыргызстан «О приватизации жилищного фонда в Кыргызской Республике» от 20 декабря 1991 года, Закон Республики Кыргызстан «Об индивидуальном жилищном строительстве» от 21 декабря 1991 года, Закон Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года, Закон Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья» от 28 октября 1997 года, Закон Кыргызской Республики «О переписи населения и жилищного фонда» от 19 апреля 2008 года), то они, как правило, регулируют только определенную часть (вид) жилищных правоотношений, и хотя, большинство из них принимались позже Жилищного кодекса Кыргызской Республики, назвать их полноценными регуляторами жилищных правоотношений также представляется нам весьма затруднительным. Кроме того, большинство норм таких законов носят ярко выраженный публично-правовой характер, так как они регулируют, как правило, отношения, связанные с осуществлением публичными органами власти своих полномочий.

Анализ указанных законодательных актов показал, что они, хотя и служат достижению возложенных на них задач, тем не менее, являются устаревшими по форме и содержанию. Возвращаясь к историческим аспектам разработки и принятия указанных законов, отметим, что они были приняты во времена коренного перелома политической и экономической системы нашего государства и были призваны придать легальный статус вновь возникшим отношениям, основанным на демократических началах и принципах рыночной экономики.

В настоящее время необходимость подобной легализации отпала, основные процессы, связанные с переводом жилищного фонда из категории государственного в категорию частного, завершились, в связи с чем, по нашему мнению, необходимо каким-либо образом видоизменить указанные законы, либо приняв новые акты, посвященные аналогичным вопросам, либо включив

основные положения, содержащиеся в них, в иные, более крупные по структуре нормативные правовые акты.

Далее, видно, что приведенные выше законодательные акты далеко не исчерпывают круг вопросов, которые традиционно включаются в сферу жилищного права. Все это делает законодательную базу крайне скудной, особенно с учетом того массива отношений, которые подлежат регулированию.

Что касается подзаконных актов в сфере жилищного права Кыргызской Республики, то их количество в значительной степени превышает число законов, однако рассмотрение системы подзаконных актов дает основания полагать, что они принимались несколько стихийно, в качестве обязательной меры реагирования на насущные жилищные проблемы.

Так, в качестве примера можно привести следующие акты: Постановление Правительства Кыргызской Республики «О предоставлении земель под жилищное строительство» от 13 июня 2005 года, Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по развитию жилищного строительства» от 13 июля 2006 года, Порядок выплаты денежных компенсаций на оплату жилищно-коммунальных услуг и энергоносителей, утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики от 12 октября 2006 года, Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении национальной программы жилищного строительства в Кыргызской Республике на 2008-2010 годы» от 26 ноября 2007 года, Положение о порядке организации жилищно-строительных кооперативов и предоставления им земельных участков, утвержденное постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 17 апреля 2008 года и некоторые другие.

В свете отсутствия надлежащего единого нормативного акта, который регулировал бы принципы организации жилищных правоотношений и реализации жилищных прав и обязанностей граждан, видно, что принятие подзаконных актов по такому широкому спектру вопросов лишь усугубляет проблему формирования жилищного законодательства. Как известно,

подзаконные акты должны приниматься во исполнение положений законодательных актов. Однако, применительно к жилищному праву данное правило, к сожалению, не соблюдается.

Что касается возможности корректировки действующего законодательства, то в качестве варианта решения проблемы разрозненности нормативных правовых актов можно разработать закон о жилищных отношениях, который четко определял бы сферу применения и разграничивал жилищные отношения от всех иных схожих с ними гражданско-правовых и административно-правовых отношений и приняв его отменить действующий Жилищный Кодекс 1983 года.

Такой закон, на наш взгляд, будет способен заложить основные начала правового регулирования, которые вполне возможно смогут получить свое дальнейшее развитие в тексте кодифицированного нормативного акта.

Обращаясь к положительному опыту соседних государств, приведем в качестве примера законодательство Республики Казахстан.

Отметим, что в Республике Казахстан отказались от применения положений кодифицированного акта, приняв обычный законодательный акт. Так, 16 апреля 1997 года Республике Казахстан был принят Закон «О жилищных отношениях» (далее Закон РК «О жилищных отношениях»), который отменил действовавший до его принятия Жилищный Кодекс Республики Казахстан 1992 года и внес много нового в механизм регулирования жилищных отношений.

Законодатель Республики Казахстан пошел по пути включения в текст рассматриваемого закона многих норм, которые подробно регулируют вопросы, связанные с реализацией конкретных жилищных прав граждан. Это может быть ценным опытом и для Кыргызской Республики. Вполне возможно, что в первую очередь, в условиях нашего государства необходимо разработать небольшой по объему нормативный правовой акт, куда были бы включены все основные положения, относящиеся к жилищным отношениям.

Так, на наш взгляд, в законе следует обозначить основные виды правоотношений, указать разновидности жилищного фонда, формируемого в нашей республике, затронуть вопросы общего правового статуса субъектов жилищных правоотношений, к которым следует отнести граждан (собственников и нанимателей), лиц, имеющих право на занятие служебных жилых помещений, товарищества собственников жилья, соответствующие государственные и муниципальные органы, осуществляющие соответствующие полномочия в сфере жилищных отношений. Также необходимо отметить особенности объектов жилищных отношений, дать понятие жилища и жилого помещения. Кроме того, на наш взгляд, в законе следует отразить порядок возникновения и прекращения жилищных отношений, особенности реализации конкретных прав и обязанностей субъектов таких отношений. Необходимость во включении в закон о жилищных отношениях максимального количества положений, направленных на регулирование конкретных общественных отношений в сфере жилищного права, объясняется тем, что указанный закон полностью бы заменял отмененный Жилищный кодекс.

Таким образом, принятие подобного нормативного акта позволило бы соотнести законодательную базу с имеющимися на практике общественными отношениями по поводу жилья, обновить принципы жилищного права, а также существенно сократить количество подзаконных актов, которые автоматически были бы приведены в соответствие с законодательными актами.

Итак, говоря о системе источников жилищного права в Кыргызской Республике, следует отметить, что она представляет собой совокупность основанных на конституционно-правовых нормах нормативных правовых актов различной юридической силы, которая нуждается в преобразовании и совершенствовании, которое, в свою очередь, будет заключаться в разработке и принятии единого нормативного акта, регулирующего основные вопросы в сфере жилищных отношений, а также последующем пересмотре всего массива подзаконных актов и приведении их в соответствие с принятым законом.

1.3 Принципы жилищного права

Известно, что принципы правового регулирования являются базисом, на котором основывается дальнейшее развитие и формирование любой отрасли права. Жилищное право Кыргызской Республики не является исключением, с той лишь оговоркой, что в настоящее время проблема законодательного регулирования жилищных правоотношений выглядит настолько острой ввиду полного отсутствия надлежащего правового регулирования, что определение элементов системы принципов жилищного права необходимо строить на основании разработок доктрины жилищного права Российской Федерации и опыта зарубежных стран.

Как справедливо отмечает, профессор Ю.Г. Басин, изучение принципов права позволяет определить классовую природу и социальное значение юридических институтов. Вместе с тем такое изучение помогает решать важные практические задачи: выяснение пробелов и устранение архаизмов в правовых нормах, определение направления развития и совершенствования законодательства, помощь судебным и иным органам в правильном толковании и применении законов [130, с. 82].

Прежде чем говорить о сущности принципов жилищного права, необходимо уточнить, что следует понимать под правовыми принципами. Слово «принцип» происходит от лат. *principium* – «начало, основа» [53, с.19]. Правовые принципы (принципы права) - это основные начала, важнейшие положения правового регулирования общественных отношений [51, с.22]. Принципы права пронизывают все отрасли права. Однако их действие в каждой отрасли, подотрасли или правовом институте проявляется по-разному, с учетом особенностей, свойственных специфике соответствующих общественных отношений.

Следует отметить, что правовой принцип представляет собой весьма сложную и одновременно значимую категорию. Рассматривая вопрос о том, какое содержание вкладывается в понятие «правовой принцип» сегодня, можно

выделить несколько определений его понятия. Итак, принципы права – это основополагающие идеи, начала, выражающие сущность права и вытекающие из генеральных идей справедливости и свободы [51, с.20]. Подобное определение представляет правовые принципы в виде идеализированной интеллектуальной модели. В нем не учтен тот факт, что правовая теория всегда идет по пути разделения реальности фактической (взгляды, представления, общественные идеалы, различные виды идей) и юридической [74, с.29]. Другой взгляд основан на понимании правовых принципов как категории, в которой в равной мере сочетаются элементы как субъективного, так и объективного порядка. Отсюда принципы в праве – это основные исходные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности общественной жизни [93, с. 163].

В доктрине права стало естественным выделение двух разновидностей правовых принципов. Первые рассматриваются как принципы действующего права, вторые как иные правовые принципы. Принципы действующего права выступают как отправные положения (правила), непосредственно входящие в его содержание. Они представлены в праве в качестве важнейших норм, реально выражены и закреплены в этих нормах. Поэтому принципы, включаемые в данную группу, обладают всеми свойствами правовых норм, обязательны для участников регулируемых отношений, и отступление от них расценивается как нарушение законности в государстве. Иные правовые принципы образуют исходные юридические положения и идеи, которые не вошли в содержание действующего права и соответственно не зафиксированы в нем и свойствами правового регулятора не обладают. К ним относятся те, которые прямо в нормах не закреплены, имеют смысловое выражение, будучи «спрятанными», «разлитыми», «растворенными» в праве [74, с.30].

В рамках настоящей работы мы попытаемся определить как принципы действующего жилищного права, так и принципы, прямо не закрепленные в правовых нормах, но вытекающие из их содержания.

Юридическая природа принципов права – не единственный критерий для их классификации. Абсолютное большинство авторов классифицируют принципы в праве на общие для данной национальной системы права, а также отраслевые, межотраслевые и принципы институтов права.

С.С. Алексеев разграничивает принципы на две большие группы: общесоциальные (социально-экономические, политические, идеологические, политико-национальные и нравственные начала), и специально-юридические. В числе последних выделяются общие для системы права в целом, отраслевые, межотраслевые и принципы отдельных институтов права [51, с.162].

Отметим, что в Кыргызской правовой науке вопросы, связанные с принципами жилищных прав, не исследовались, в связи, с чем возникает необходимость обратиться к правовой доктрине других стран.

Так, в юридической литературе Российской Федерации по вопросу о том, на каких правовых принципах базируется жилищное право, были высказаны разные мнения.

И. Б. Марткович к числу принципов жилищного права относит принципы сочетания личных интересов с общественными, императивности предписаний жилищных законов, равноправия граждан, «нормировки распределения квартир» и контроля за их использованием, стабильности и всемерной защиты жилищных прав граждан, неразрывной связи жилищных прав и обязанностей [97, с.50].

По мнению других авторов, в основе своей принципы гражданского права присущи и жилищному праву с проявлением некоторых особенностей соответственно специфике предмета. При этом называются следующие принципы жилищного права: законность; стабильность жилищных прав; потребительский характер жилищных правомочий граждан; непередаваемость жилищных прав в государственных и ведомственных домах; сочетание прав и обязанностей, включая равенство не только прав, но и обязанностей, вытекающих из договора [85, с.19].

По мнению Л.Ю. Грудцыной, основными принципами жилищного права являются:

- 1) принцип недопустимости произвольного лишения жилища;
- 2) принцип доступности для граждан условий найма жилых помещений;
- 3) принцип неприкосновенности жилища;
- 4) принцип общедемократического, гуманистического отношения к гражданам нанимателям и собственникам жилых помещений;
- 5) принцип цивилизованного использования жилых помещений;
- 6) принцип неприкосновенности собственности;
- 7) принцип недопустимости ограничения (или лишения) права пользования жилым помещением [74, с.43].

Также в литературе по жилищному праву существует мнение, согласно которому жилищное законодательство основывается на признании права частной собственности на жилище в структуре жилищного фонда и землю на равных условиях с публичными формами собственности, приватизации государственного и муниципального жилья, перехода к рынку жилья и земли, демонополизации жилищного хозяйства, утверждения инициативного удовлетворения жилищных потребностей на рынке жилья и земли, прежде всего путем строительства или приобретения собственного жилища, а также земельных участков, постепенного расширения сферы действия договора коммерческого найма жилого помещения и сужения сферы действия договора социального найма жилого помещения по мере роста материального благосостояния населения, распределения и предоставления жилых помещений в домах жилищного фонда социального использования, а также постепенного перехода на полную оплату проживающими затрат на содержание и ремонт жилья и соответственно принятие мер, гарантирующих обеспечение жилищных прав социально незащищенным гражданам.

Полагаем, что все перечисленные принципы, выделяемые различными авторами, заслуживают права на существование. Мы же, основываясь на их работах, попытаемся адаптировать достижения научной мысли к правовой

действительности Кыргызской Республики и сформировать систему принципов жилищного права нашего государства.

Итак, принципом жилищного права следует, как мы полагаем, считать основополагающее положение, нормативно закрепляющее объективные закономерности реализации содержания жилищных правоотношений.

Поясним приведенное определение. Как нам кажется, прежде всего, следует обратить внимание на то, что принцип жилищного права в обязательном порядке должен быть закреплен в нормативном правовом акте. Именно поэтому в дефиниции принципа жилищного права следует в обязательном порядке указать на его нормативный характер и тем самым придать ему свойство правовой нормы, несоблюдение которой повлечет негативные последствия для участников правоотношений.

Далее, как мы полагаем, принцип жилищного права направлен исключительно на прямое или опосредованное регулирование общественных отношений, возникающих в ходе реализации жилищных прав. Поскольку основным наполнением любого правового отношения является его содержание, то есть субъективные права и обязанности участников правоотношения, логичным будет указать, что принцип жилищного права отражает и регулирует именно процесс реализации этих прав и обязанностей.

Перейдем к рассмотрению системы принципов жилищного права. Так, в жилищном праве наблюдается проявление действия принципов нескольких отраслей права. Например, в сфере жилищных отношений по поводу пользования жилыми помещениями на основе договора найма регулирование осуществляется на основе принципов, свойственных гражданскому праву, этим отношениям свойственен гражданско-правовой метод регулирования. Отношения, которые связаны с предоставлением жилых помещений в домах социального использования, управлением, эксплуатацией и ремонтом жилищного фонда, регулируются в основном посредством административно-правового метода, что налагает определенный отпечаток и на регулирование жилищных отношений пользования жилыми помещениями. Так, если

важнейшим принципом гражданского права является диспозитивность большинства норм, применение которых целиком и полностью зависит от усмотрения участников гражданского оборота [110, с.22], то в сфере жилищного права, особенно в той его части, которой регулируются жилищные отношения по социальному найму, многие нормы носят императивный характер, их содержание прямо предусмотрено жилищными законами; этими нормами оставляется небольшое место для усмотрения участников жилищных правоотношений, ими непосредственно определяются основания признания лица нуждающимся в жилье, порядок его предоставления и др.

В этой связи следует заметить, что с включением в гражданское законодательство Кыргызской Республики норм о договоре найма жилых помещений на коммерческих началах, для заключения, которого необходимо лишь достижение соглашения между сторонами по существенным условиям договора найма, в жилищном праве существенно расширилось применение диспозитивных норм, принципа свободы договора найма, предусматривающего свободу усмотрения участников жилищных отношений в выборе партнеров и установлении договора [143, с.67].

Вышеизложенное обуславливает сочетание в принципах жилищного права элементов гражданско-правового регулирования и публично-правового. Это объясняет возможность некоторого дублирования принципов.

Систему принципов жилищного права, как нам видится, можно представить в форме сочетания двух видов: собственно юридические и социально ориентированные.

Собственно юридические принципы жилищного права – это нормативные положения, касающиеся определения правового статуса участников жилищных правоотношений, правового положения объектов жилищных отношений, оснований возникновения и прекращения и процесса реализации жилищных прав и обязанностей.

К социально ориентированным принципам жилищного права следует отнести положения, призванные воплотить наиболее благоприятные условия реализации гражданами своего субъективного права на жилище.

К собственно юридическим принципам жилищного права, по нашему мнению, относятся:

- принцип законности;
- принцип равноправия граждан;
- принцип неприкосновенности собственности, в том числе, неприкосновенности жилища;
- принцип неразрывной связи жилищных прав и обязанностей граждан.

К социально ориентированным принципам, как мы полагаем, следует отнести:

- принцип доступности для граждан условий найма жилых помещений;
- принцип цивилизованного и целенаправленного использования жилых помещений;
- принцип недопустимости произвольного лишения жилища;
- принцип всемерной защиты жилищных прав граждан.

Рассмотрим указанные принципы более подробно.

1. Собственно юридические принципы жилищного права.

1.1. Принцип законности.

По нашему мнению, принцип законности, несмотря на свою общеправовую значимость, тем не менее, подлежит включению в систему отраслевых принципов жилищного права. Это обуславливается тем, что в отсутствие единой законодательной базы, регулирующей жилищные отношения, необходимо обеспечить полное соответствие возникающих правоотношений, независимо от их частноправовой или публично-правовой направленности, действующему законодательству Кыргызской Республики и, в первую очередь, конституционным нормам.

1.2. Принцип равноправия граждан.

Данный принцип характеризует правовой статус участников жилищных правоотношений и призван обеспечить равное положение всех граждан в вопросе приобретения и дальнейшего осуществления жилищных прав. Принцип равноправия граждан в данном случае не подразумевает наличие у всех граждан равных возможностей для приобретения жилья, но, как мы полагаем, должен гарантировать гражданам, имеющим одинаковую социальную характеристику (например, безработные, служащие, участники военных действий и т.д.), равные с остальными гражданами этой же социальной группы возможности участия в жилищных правоотношениях.

1.3. Принцип неприкосновенности собственности, в том числе, неприкосновенности жилища.

Существенное значение для жилищно-правового регулирования имеет межотраслевой принцип неприкосновенности собственности, вытекающий из положения ст. 12 Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года о том, что «собственность неприкосновенна» и что «принудительное изъятие имущества без решения суда допускается в случаях, предусмотренных законом, в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Законность такого изъятия подлежит обязательному рассмотрению судом. Изъятие имущества для общественных нужд, определенных в законе, может быть произведено по решению суда со справедливым и предварительным обеспечением возмещения стоимости этого имущества и других убытков, причиняемых в результате такого отчуждения».

Как мы видим, были внесены существенные изменения, которые фактически изменили юридический характер рассматриваемого принципа. Говорить о неприкосновенности собственности, в том числе, на жилище, невозможно в силу размытости перечня оснований, по которым может быть произведено изъятие имущества со стороны государства. По сути, любая ситуация, направленная на охрану прав и свобод человека, может спровоцировать изъятие жилого помещения без решения суда, выплаты

компенсации и так далее. Можно говорить о возникновении нового основания прекращения права собственности, наряду с реквизицией, конфискацией и т.д. Не углубляясь в анализ внесенных в Конституцию Кыргызской Республики изменений, отметим лишь, что при принятии нового нормативно-правового акта целесообразно было бы несколько видоизменить трактовку данного принципа и установить, что право собственности на жилище является неприкосновенным и может быть прекращено только по решению суда ввиду особой значимости объекта такого права.

Что касается разновидности принципа неприкосновенности собственности – неприкосновенности жилища – то для жилищного права, его охраны это положение имеет исключительно важное значение. Этот принцип предопределяет гарантии охраны права граждан на жилище, направлен на обеспечение стабильного осуществления собственником (нанимателем, арендатором) жилого помещения права пользования им без нарушения или ущемления этого права [61, с.33]. Принципиальное значение имеет и то, что непосредственно в Конституции Кыргызской Республики четко определено, что никто не вправе проникать в жилище против воли человека, в пользовании которого оно находится, иначе как в случаях, установленных законом, или на основании судебного решения (ст.30). Весьма важно отметить, что запрещение проникновения в жилище означает не только вхождение в него вопреки воли проживающих в нем граждан, но и иные формы получения сведений о том, что происходит в жилище, а незаконное проникновение вопреки воле проживающих в жилом помещении граждан является преступлением (ст. 137 Уголовного кодекса Кыргызской Республики).

1.4. Принцип неразрывной связи жилищных прав и обязанностей граждан.

По нашему мнению, данный принцип является проявлением сочетания императивных и диспозитивных начал жилищного права, в том числе, Кыргызской Республики. В жилищном праве особенно четко прослеживается необходимость параллельного осуществления субъективных жилищных прав и

обязанностей. Обязанность по целевому и бережному использованию жилья, соблюдению прав и законных интересов третьих лиц при осуществлении права пользования или распоряжения жильем, иные обязанности, которые могут возникнуть у субъекта жилищного правоотношения как в силу договора, так и в силу закона, находятся в неразрывной связи с жилищными правами гражданина и направлены, по сути, на обеспечение правильного, упорядоченного процесса реализации жилищных отношений.

2. Социально ориентированные принципы жилищного права.

2.1. Принцип доступности для граждан условий найма жилых помещений.

Мы полагаем, что весьма большое социальное и экономическое значение имеет принцип доступности для граждан условий найма жилых помещений. Содержание данного принципа выражается в том, что гражданин может реализовать свое право на жилище различными способами: на основе договора социального найма, вступления в члены жилищного или жилищно-строительного кооператива либо путем вступления в различные гражданские правоотношения по приобретению жилья и др. [68, с.31].

В условиях рыночной экономики и нестабильного экономического развития Кыргызской Республики, сопровождающегося резким изменением курса валют, ценовой политики, дефицитом государственного бюджета и т.д., большинство граждан не имеют возможности приобрести жилье на праве собственности, как на первичном, так и на вторичном рынке жилья. В связи с этим особую актуальность представляет собой принцип доступности найма для граждан жилища, так как его реализация обеспечит каждому гражданину право на жилище.

Этот принцип получает реализацию в различных аспектах и, прежде всего, путем широкого размаха жилищного строительства, позволяющего большую часть новых жилых помещений предоставлять внаем либо по другим основаниям бесплатно или за доступную плату малоимущим гражданам,

военнослужащим, работникам бюджетной сферы и другим, указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в жилище.

К примеру, позитивный опыт Российской Федерации показывает, что часть нового жилья строится или приобретается гражданами за счет своих средств при кредитной и иной денежной поддержке (в том числе, через систему компенсаций) государства, а также за счет получения налоговых льгот. Лишь около одной трети жилых помещений, наиболее дорогое и престижное жилье, продается с аукциона по коммерческим ценам [88,с.58].

2.2. Принцип цивилизованного и целенаправленного использования жилых помещений.

Проявление этого принципа наглядно можно проиллюстрировать на следующих примерах:

- в законе закреплено положение о предоставлении гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, как правило, отдельной квартиры на семью;

- вместо ранее действовавшего правила о принудительном изъятии у нанимателя излишней жилой площади и передаче ее другому нанимателю установлено новое правило – наниматель сам может ставить вопрос о замене занимаемого им жилого помещения на жилое помещение меньшего размера;

- отменены ранее действовавшие многочисленные ограничения при строительстве и приобретении гражданами в собственность жилых домов.

Отныне частная собственность на недвижимость в жилищной сфере, включая жилищный фонд либо его часть, не ограничивается по количеству, размерам и стоимости и обеспечивается правом неприкосновенности и др. Осуществление этого принципа можно рассматривать как проявление на практике конституционных прав и свобод человека и гражданина, социальной политики государства, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

2.3. Принцип недопустимости произвольного лишения жилища.

Как мы полагаем, к числу важнейших принципов жилищного права следует отнести принцип недопустимости произвольного лишения жилища. Этот конституционный принцип имеет исключительно важное значение для реализации стабильного, устойчивого права на пользование жилищем [62, с.13]. Он получил законодательное развитие сначала в Жилищном кодексе РСФСР и в Жилищном кодексе КССР, а затем и в новом Жилищном кодексе Российской Федерации и других нормативно-правовых актах. Эта мысль нашла отражение и в ст.ст. 10, 89 и 90 Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающих невозможность расторжения договора найма в домах государственного жилищного фонда по требованию наймодателя и выселения из жилых помещений иначе, как только по основаниям, установленным законом, и только в судебном порядке. Принцип недопустимости произвольного лишения жилища можно рассматривать как одно из важных проявлений более общего принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела [61, с.32].

2.4. Принцип всемерной защиты жилищных прав граждан.

Данный принцип также можно было бы отнести к категории общеправовых принципов, поскольку он весьма тесно соприкасается с принципом судебной защиты прав и свобод гражданина.

Однако, применительно к жилищному праву, учитывая значимость объекта жилищных правоотношений, значение указанного принципа возрастает. Причем, необходимо обратить внимание на предлагаемую формулировку – имеется в виду любая форма защиты жилищных прав, допускаемая законом, не только судебная. То есть в ранг принципа возведено положение о возможности участника жилищных правоотношений требовать от неопределенного круга лиц ненарушения его прав, применять меры самозащиты, обращаться в административные государственные органы и суды.

Отметим, что подобный принцип призван, как нам кажется, еще раз подчеркнуть важность жилищных прав и процесса их осуществления.

Таким образом, нами была предложена система принципов жилищного права Кыргызской Республики, основываясь на которой, по нашему мнению, возможно будет в дальнейшем построить целостную, логически и теоретически выверенную систему жилищного права в целом.

По результатам исследования историко-правовых аспектов жилищного права, источников и принципов жилищного права Кыргызской Республики можно сделать следующие выводы:

1. Особенности культурного развития народа Кыргызстана предопределили характер и отношение к жилищному фонду, что, в свою очередь, повлияло на процесс формирования соответствующего законодательства. Институты жилищного права, известные римскому частному праву, нашли отражение в законодательстве Кыргызской Республики, прежде всего, в гражданском. Факт нахождения Кыргызской Республики в составе СССР, по нашему мнению, оказал исключительно позитивное влияние на становление жилищного права Кыргызской Республики, поскольку в отсутствие единообразных планов по развитию жилищных фондов и приведению законодательства в соответствие с правоприменительной практикой, говорить о каком-либо формировании жилищного права Кыргызской Республики было бы невозможным, кроме того, именно в советский период существования государства был создан основной жилищный фонд, который был впоследствии приватизирован и успешно эксплуатируется в настоящее время.

2. Проблема формирования системы источников жилищного права Кыргызской Республики является весьма актуальной в современных условиях, поскольку изменившиеся социально-экономические условия не нашли, к сожалению, своего отражения в нормативной правовой базе, регулирующей основы реализации гражданами своих жилищных прав. Также, анализ действующих источников жилищного права показал, что все они являются весьма устаревшими и неэффективными и требует соответствующей корректировки. Далее, видно, что законодательные акты далеко не

исчерпывают круг вопросов, которые традиционно включаются в сферу жилищного права. Все это делает законодательную базу крайне скудной, особенно с учетом того массива отношений, которые подлежат регулированию. Кроме того в системе жилищного законодательства прослеживается явное нарушение иерархии нормативно правовых актов, как известно, подзаконные акты должны приниматься во исполнение положений законодательных актов, однако, применительно к жилищному праву данное правило не соблюдается.

3. Принципы правового регулирования являются базисом, на котором основывается дальнейшее развитие и формирование любой отрасли права, в связи с чем, формирование и дальнейшее развитие жилищного права Кыргызской Республики невозможно без определения системы его принципов. Исследовав выделяемые в науке жилищного права принципы, было выработано понятие принципа жилищного права, как основополагающего положения, нормативно закрепляющего объективные закономерности реализации содержания жилищных правоотношений. А также нами была выработана система принципов жилищного права Кыргызской Республики, основываясь на которой, по нашему мнению, возможно будет в дальнейшем, построить целостную, логически и теоретически выверенную систему жилищного права в целом.

Глава 2 ОСОБЕННОСТИ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

2.1 Жилищное право в системе права Кыргызской Республики

Говоря о тенденциях развития жилищного права, необходимо, прежде всего, установить, что понимается под этим достаточно сложным правовым явлением. Относится ли жилищное право к самостоятельной отрасли права либо представляет собой некую комплексную отрасль права? Что составляет предмет и метод регулирования жилищного права? Что следует понимать под жилищными отношениями? Ответы на эти вопросы мы попытаемся найти в рамках рассмотрения общей характеристики жилищного права.

При рассмотрении вопроса об отраслевой принадлежности жилищного права очевидным кажется утверждение о том, что жилищное право – это совокупность норм права, регулирующих жилищные отношения.

Согласно ст. 2 Жилищного кодекса Кыргызской Республики от 20 мая 1983 года (далее – ЖК КР), одной из задач жилищного законодательства является регулирование жилищных отношений. Также, к примеру, в преамбуле Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 № 4218-1 (далее – Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики») говорилось, что закон «устанавливает общие начала правового регулирования жилищных отношений».

Таким образом, предметом регулирования жилищного права является определенная совокупность общественных отношений, которые получили в законодательстве и в юридической литературе название «жилищные отношения». В этой связи важное теоретическое и практическое значение имеет, прежде всего, выяснение вопроса о том, что такое «жилищные отношения» как предмет регулирования жилищного законодательства. В жилищном законодательстве Кыргызской Республики, как известно, не содержится определения понятия «жилищные отношения», а в юридической

литературе существует несколько различных точек зрения относительно данной категории.

Необходимость выработки такого понятия обусловлена, прежде всего, потребностью в комплексном подходе к решению жилищных вопросов в условиях существенного изменения и усложнения характера задач в области обеспечения граждан жильем. Это позволяет решать в комплексе и во взаимосвязи вопросы использования и сохранности жилищного фонда и вопросы обеспечения жилищных прав граждан [100, с.43].

Длительное время под «жилищными отношениями» («жилищными правоотношениями») понимались только гражданско-правовые отношения по пользованию гражданами жилых помещений и эти отношения, соответственно, регулировались гражданским законодательством [106, с.9]. Другие авторы считали, что жилищные отношения – это отношения, связанные с удовлетворением потребности в жилье, либо отношения, которые складываются в процессе удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей, а также отношения по предоставлению гражданам жилища и права пользования жилыми помещениями [90, с.12].

После кодификации жилищного законодательства и принятия союзными республиками Жилищных кодексов понятие «жилищные отношения», употребленное в кодексах и других жилищных законах, обычно рассматривается в более широком смысле, как общее, собирательное понятие, охватывающее все виды жилищных отношений [66, с.32].

По смыслу законов, принятых на территории союзных республик в 80-х годах, жилищные отношения – это общее, родовое понятие, которым охватываются различные виды отношений, возникающих по поводу жилища: по пользованию жилыми помещениями, предоставлению жилых помещений нуждающимся в них, по управлению и эксплуатации жилищного фонда и др. [163. <http://kommentarii.org>].

Общественные отношения, которые по принятой ЖК КР терминологии являются «жилищными», имеют ту характерную особенность, что они

складываются, как правило, по поводу готового объекта, которым является жилой дом или иное жилище, включенное в установленном порядке в состав жилищного фонда и предназначенное для проживания. Наличием такого специфического объекта регулирования общественных отношений жилищное законодательство четко отличается от других отраслей законодательства и права. «Ни один другой институт гражданского права в частности и ни один другой институт или иная отрасль... права не знает такого объекта регулируемых общественных отношений» [119, с.19].

Далее, отметим, что понятие «жилищные отношения» охватывает весьма широкий круг общественных отношений. Прежде всего, это отношения, связанные с пользованием жилищем. Эти жилищные отношения являются главным предметом жилищного права и законодательства.

В круг общественных отношений, которые являются предметом жилищного права, входят отношения, складывающиеся по поводу управления жилищным фондом, учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий; владения и ограниченного распоряжения жилыми помещениями, предоставленными гражданам - нанимателям и членам их семей для проживания за плату; отношения по поводу эксплуатации, обеспечения сохранности и ремонта жилых домов и жилых помещений и др. [116, с.76]. Жилищным законодательством регулируются также некоторые другие отношения, которые складываются в жилищной сфере по поводу жилища – отношения по поводу собственности на жилище, земельные, кредитные и др.

«Жилищные отношения», несмотря на их широкое содержание, не включают некоторые отношения, связанные с реализацией жилищных потребностей граждан. К жилищным, как правило, не могут быть отнесены отношения, возникающие в процессе строительства жилых домов. Они квалифицируются как подрядные (договоры подряда, строительного подряда) [119, с.27].

Однако не все авторы согласны с приведенной позицией. Например, по мнению П.И. Седугина, «жилищные отношения образуют общую группу

вместе со строительно-жилищными отношениями (организация и деятельность жилищно-строительных кооперативов (ЖСК), «незавершенное жилищное строительство» и др.), которые обычно выступают в качестве предпосылки возникновения жилищных отношений, поэтому между этими двумя видами отношений нередко трудно провести четкую границу; они образуют «жилищные отношения» в широком смысле» [121, с.28].

Жилищные отношения тесно связаны с отношениями собственности на жилой дом, квартиру и находятся с ними в особой связи: право собственности выступает в качестве основания возникновения и существования жилищных отношений.

Жилищные отношения неоднородны. Большинство этих отношений носит имущественный характер. Они складываются по поводу объектов, имеющих экономическую ценность: квартир, жилых домов, жилищных фондов и др. Жилые дома, жилищные фонды в целом относятся к группе непроектируемых основных фондов. Они непосредственно не участвуют в процессе производства, а предназначены для проживания граждан. В соответствии с этим для жилищных отношений характерно то, что они складываются в основном в сфере общественного распределения и потребления (пользования) [97, с.23]. Далее, пользование жилыми помещениями, как правило, связано с определенными материальными затратами граждан: внесением платы за жилье и коммунальные услуги, несением расходов на ремонт жилища и др.

Исходя из всего вышеизложенного, жилищные отношения можно разделить на следующие основные группы:

- 1) Отношения по найму жилых помещений на основании договора найма либо пользования жилыми помещениями по иным основаниям (иному договору, членству в жилищном кооперативе (ЖК) и др.) [109, с.42].

Жилищные отношения пользования жилыми помещениями – сердцевина жилищных отношений вообще, поскольку именно в них реализуется конкретная потребность гражданина в жилом помещении. Отношения

пользования жилым помещением также неоднородны, их можно условно подразделить на несколько групп и подгрупп:

а) отношения, возникающие в связи с предоставлением жилого помещения нанимателю для проживания на основании договора найма, которые, в свою очередь, подразделяются на:

- отношения найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищных фондах социального использования (социальный наем);

- отношения найма жилых помещений в домах (квартирах) граждан и организаций, осуществляемого, как правило, на коммерческих началах (коммерческий наем).

б) отношения пользования жилым помещением на основе членства в ЖК или ЖСК.

в) отношения по поднайму жилого помещения и др.

Жилищные отношения пользования жилыми помещениями регулируются, главным образом, нормами гражданского законодательства, для них характерно наличие диспозитивных начал.

Для заключения договора коммерческого найма достаточно лишь достижения между сторонами договоренности по всем существенным условиям договора.

В качестве нанимателя жилого помещения может выступать только гражданин, а не организация. При этом права и обязанности на основании договора найма жилого помещения возникают не только у нанимателя, но и наравне с нанимателем у совместно проживающих с ним членов семьи. Наниматель и члены его семьи, проживающие в предоставленном по договору помещении, в равной мере наделены правами пользования помещением и несут все обязанности по договору, хотя формально стороной в договоре является лишь один из членов семьи.

Договор коммерческого найма раньше именовался обычно договором аренды жилого помещения. Однако в части второй Гражданского кодекса

Кыргызской Республики (далее – ГК КР) законодатели не восприняли понятие «договор аренды» применительно к институту найма жилых помещений и выделили договор найма жилых помещений в отдельную от договора аренды главу (гл. 28 ГК КР).

В домах ЖК (ЖСК) отношения по пользованию жилыми помещениями складываются между жилищно-строительными кооперативами, с одной стороны, и членами ЖК (ЖСК), а также членами их семей – с другой; в индивидуальном жилищном фонде – между гражданами.

Отмеченной выше особенностью жилищные отношения отличаются от отношений имущественного найма (аренды), в которых нанимателем может быть как гражданин, так и организация.

Одной из особенностей отношений пользования жилищем является то, что они носят, по общему правилу, длящийся, стабильный характер [87, с.43]. Законодательство предусматривает ряд важных положений, направленных на дальнейшее повышение устойчивости, стабильности жилищных отношений найма жилых помещений, в которых удовлетворяется, как правило, не временная, а постоянная потребность в том или ином жилище.

В соответствии со ст. 245 ГК КР, жилые помещения предназначены для проживания граждан - собственников жилья, нанимателей и членов их семей, а также сдачи этих помещений их собственниками для проживания других лиц на основе договора. Таким договором является договор найма жилого помещения. Почти для всех этих отношений характерен гражданско-правовой метод регулирования. Вместе с тем правовой режим предоставления в пользование жилых помещений находится под явным воздействием норм административно-правового характера (наличие ордера на жилье, бронирование жилых помещений и др.) [109, с. 47].

Следует отметить наличие некоторых особенностей в природе отношений по пользованию жилыми помещениями, перешедшими в собственность граждан в результате их приватизации. С одной стороны, граждане в результате приватизации становятся собственниками жилых помещений и вправе вступать

в любые гражданско-правовые отношения, касающиеся данного жилого помещения: заключать договоры купли-продажи, мены, дарения, сдавать внаем, отдавать в залог, завещать и т. д. С другой стороны, отношения по пользованию приватизированными жилыми помещениями сохраняют во многом черты сходства с жилищными отношениями по пользованию гражданами жилыми помещениями на основании договора найма [91, с.46]. Например, оплата расходов, связанных с обслуживанием и ремонтом приватизированных жилых помещений, производится собственниками по ставкам, определенным для обслуживания государственного и муниципального жилищных фондов (ст. 14 Закона Кыргызской Республики «О приватизации жилищного фонда в Республике Кыргызстан»).

Эти и другие особенности пользования приватизированными квартирами позволяют рассматривать отношения по пользованию ими в качестве разновидности жилищных отношений и включать их в круг отношений, регулируемых жилищным законодательством, а в определенных пределах – гражданским законодательством [125, с.12].

2) Жилищные отношения в области обеспечения граждан жилыми помещениями (по признанию граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий и предоставлению жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов; домах ЖК или ЖСК и др.) [85, с.60].

Субъектами этих отношений, с одной стороны, являются граждане, которые обращаются с просьбой о предоставлении им жилого помещения в порядке улучшения их жилищных условий, а с другой – государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, которые правомочны решать вопросы о предоставлении жилых помещений как собственники или уполномоченные на то организации, а также общественные (профсоюзные) организации. Жилищные отношения этого вида регулируются главным образом нормами административно-правового характера, а в некоторых случаях (например, при предоставлении жилого помещения члену ЖК или ЖСК) – гражданско-правового характера [70, с.256].

Отношения по предоставлению гражданам жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов и в домах ЖСК (ЖК) имеют своей основной социальной функцией обеспечение граждан жилыми помещениями в соответствии с установленным порядком распределения жилья в целях удовлетворения их потребности в жилище.

3) Особую группу составляют жилищные отношения по пользованию служебными жилыми помещениями, общежитиями, другими специализированными жилыми помещениями (жилыми домами), так как пользование этими объектами не имеет цели постоянного проживания граждан в них, а подчинено иным целям – проживанию по месту работы или вблизи него; временное проживание в связи с учебой, работой, ремонтом квартиры и т. д. [109, с.43].

4) Жилищные отношения, возникающие в области управления, эксплуатации, обеспечения сохранности и ремонта жилищного фонда [88, с.78]. Жилищные отношения этого вида носят, в основном, управленческий характер и поэтому регламентируются нормами административного, финансового, налогового, земельного права. Вместе с тем часть этих отношений, связанных с ремонтом жилых помещений, может регулироваться нормами гражданско-правового характера.

Система отношений по управлению жилищным фондом включает:

а) отношения по государственному управлению в области использования и обеспечения сохранности жилищного фонда;

б) отношения по непосредственному управлению отдельными объектами жилищного фонда, осуществляемому государственными органами и организациями, которым принадлежат соответствующие жилищные фонды, а также образуемыми (создаваемыми) ими органами управления и специальными жилищно-эксплуатационными организациями предприятий, учреждений и организаций;

в) отношения по государственному учету жилищного фонда и государственному контролю за его использованием и сохранностью.

Особую группу жилищных отношений образуют отношения по эксплуатации, обеспечению сохранности жилищного фонда. Они неоднородны и складываются в связи с эксплуатацией жилищного фонда, его ремонтом, в том числе материально-техническим обеспечением и финансированием затрат на эксплуатацию и ремонт жилищного фонда [77, с.60].

Отдельную группу «управленческих» жилищных отношений образуют отношения, связанные с передачей жилых домов одним органом управления другому, с исключением жилых домов из состава жилищного фонда, с приватизацией жилых помещений и др. [83, с.121]. В этих случаях соответствующие государственные и общественные органы управления выступают либо в качестве субъектов имущественных прав, либо как носители государственно-властных полномочий по управлению объектами жилищного фонда.

К этой группе примыкают отношения, возникающие в сфере хозяйственно-технической деятельности жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных служб. Эти отношения регулируются в основном нормами административно-правового характера, а некоторые из них – нормами гражданско-правового и финансово-правового характера.

5) Отношения, возникающие в связи со строительством и приобретением в собственность жилого дома или его части [109, с.44]. Отношения, связанные со строительством дома, регламентируются главным образом нормами административно-правового характера, земельного права и отчасти гражданского права. Отношения по приобретению жилого дома (покупка, мена, дарение, наследование и др.) регламентируются нормами гражданско-правового характера, которые дополняются нормами административного законодательства (например, государственная регистрация недвижимости).

б) С жилищными отношениями тесно взаимодействуют многие другие отношения, связанные с жилищно-коммунальным обслуживанием граждан («коммунальные отношения»): по обеспечению жилых домов и жилых помещений водой, отоплением, электроэнергией, газом, средствами санитарной

очистки и др. [88, с.56]. Жилищное законодательство регулирует лишь некоторые стороны этих отношений, которые возникают в непосредственной связи с использованием жилыми помещениями. Например, в домах государственного, муниципального и общественного жилищных фондов к обязанностям наймодателя относится обеспечение бесперебойной работы инженерного оборудования домов и жилых помещений, в том числе снабжение водой, отоплением, средствами канализации, а к обязанностям нанимателей – оплата этих коммунальных услуг наряду с оплатой жилья. Эти обязательства входят в состав жилищных отношений в широком смысле.

В других случаях, например, при пользовании электроэнергией, газом, телефоном отношения принимают более сложный характер: в состав их участников наряду с наймодателем и нанимателем входит также соответствующая специализированная организация и каждый из участников несет определенные обязанности перед другими.

Выше нами было приведено наиболее распространенное видение отношений, включаемых в состав жилищных.

Понятием «жилищное правоотношение», как справедливо отмечает Э.Б. Лыкова, охватывается широкий круг правоотношений, классифицируемый различными учеными по-разному в зависимости от того, что они понимают под жилищным правом: институт гражданского права, подотрасль или комплексную отрасль права [96, с.52].

В.Н. Литовкин считает жилищными лишь отношения по владению и пользованию чужим имуществом, принадлежащим кому-либо другому на праве собственности (вещном праве). При этом отношения, возникающие из потребления собственного жилища, он выводит за границы жилищных отношений [142, с.33].

Ю.К. Толстой называет жилищными те же отношения, но полагает, что «жилищные отношения» является собирательным понятием, включающим отдельные виды отношений разноотраслевой принадлежности [119, с.25].

Таким образом, мы считаем возможным согласиться с предложенным Ю.К. Толстым делением всех жилищных отношений на две большие группы:

1) организационные отношения, построенные на началах власти и подчинения;

2) отношения, складывающиеся на началах равенства их участников, которые подразделяются на имущественные и личные неимущественные отношения, вытекающие из факта соседства [119, с.25].

При этом, проанализировав имеющиеся мнения относительно классификации жилищных отношений, мы предлагаем более простое и одновременно более обобщенное деление жилищных отношений на две группы:

1. Жилищные отношения, носящие публично-правовой характер (обязательным участником которых является публично-правовой орган).

2. Жилищные отношения, носящие частно-правовой характер (участниками которых являются субъекты частного права – физические, юридические лица).

Такое деление во многом совпадает с предложенной Ю.К. Толстым классификацией, однако, как мы полагаем, обладает определенными преимуществами.

Во-первых, отпадает необходимость перечисления всех разновидностей жилищных отношений в зависимости от их конкретной направленности или субъектного состава. Тем самым появляется возможность включить в состав жилищных отношений ранее не известные праву общественные связи, которые сложились в ходе развития жилищного законодательства или правоприменительной практики. Таким образом, происходит расширение предмета жилищного права и отнесение к нему по сути любого правоотношения, имеющего объектом жилое помещение.

Конкретное же указание на разновидности общественных отношений, по нашему мнению, лишь делает предмет жилищного права более громоздким и не объясняет его специфики. В данном случае может возникнуть вопрос о том,

например, к какой категории следует отнести договорные отношения по купле-продаже жилого помещения, которые традиционно считаются гражданско-правовыми, а, следуя предложенной нами классификации, их следует отнести к жилищно-правовым. По нашему мнению, такие отношения будут носить межотраслевой характер, то есть одновременно подпадать под регулирование жилищного и гражданского права, причем последнее должно применяться subsidiarily. В качестве примера можно привести институт брачного договора, который, будучи частью предмета правового регулирования семейного права, тем не менее, может при необходимости регулироваться общими нормами гражданского права об обязательствах.

Во-вторых, классификация жилищных отношений на частно-правовые и публично-правовые будет отражать специфику жилищного права, в котором органично сочетаются диспозитивное и императивное начала правового регулирования.

Что касается самого термина «жилищное право», то он в юридической литературе понимается в узком и широком смыслах.

Жилищное право как отрасль юридической науки следует рассматривать как систему знаний о правовом содержании процессов и явлений, складывающихся в жилищной сфере деятельности государства, иных публичных институтов, организаций и граждан. Жилищное право изучает понятие права на жилище, формы его реализации, механизм жилищного обеспечения из фонда социального обеспечения и других жилищных фондов, понятие договора социального найма, вопросы пользования и распоряжения жилыми помещениями, правовое положение жилищных кооперативов и иных организаций, действующих в жилищной сфере; вопросы юридической ответственности в жилищной сфере и другие вопросы [122, с.145].

Жилищное право в узком смысле традиционно рассматривается как часть гражданского права, совокупность норм гражданско-правового характера, регулирующих отношения пользования жилыми помещениями, проживание в

них [90, с.39]. Эти отношения считаются ядром жилищных отношений, главным компонентом их содержания.

Так, одни авторы считают, что жилищное право по режиму регулирования основных охватываемых им отношений (по обеспечению жильем и пользованию гражданами жилыми помещениями) должно быть квалифицировано в качестве института гражданского права. И.Л. Брауде считал, что «жилищное право не образует самостоятельной отрасли права в единой системе советского права. То, что у нас называют жилищным правом, есть часть гражданского права» [55, с.52]. В другой работе И.Л. Брауде высказался за выделение жилищного права из гражданского права в комплексную (многоотраслевую) учебную и научную дисциплину [65, с.57].

В.Н. Литовкин также считает, что «жилищное право является составной частью гражданского права... жилищное право – это специальные нормы гражданского права, регламентирующие владение и пользование чужим жильем...» [143, 62]. Сторонники этого взгляда исходят из понимания жилищного права как, главным образом, права, регулирующего пользование жилыми помещениями. Что касается других правовых норм (например, регулирующих управление, эксплуатацию жилищного фонда), то эти нормы рассматриваются не как жилищные, а как нормы «иного рода», регулирующие отношения, которые находятся за пределами жилищной сферы.

Другие авторы исходят из более широкого понимания жилищного права как права, регулирующего «отношения, в которых удовлетворяется потребность в жилье» [119, с.28], либо «отношения, складывающиеся в процессе удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей» [90, с.30], либо «отношения по удовлетворению потребностей граждан в жилье» [85, с.69] и т. п. Нетрудно заметить, что этими авторами понятие «жилищное право» понимается более широко, чем другими авторами, поскольку в состав жилищных отношений включаются вообще все отношения, связанные с удовлетворением потребностей человека в жилье.

В теории права некоторые ученые выделяют жилищное право в качестве подотрасли более крупной и сложной по составу отрасли права – гражданского права. При этом термин «подотрасль права» авторы понимают как «целостное образование, которым регламентируется специфический вид отношений в пределах сферы правового регулирования соответствующей отрасли права» [104, с.184]. В этом определении важным является то, что жилищное право (и некоторые другие правовые образования) рассматривается как «целостное образование», регламентирующее специфический вид отношений.

Подотрасль права есть объединение нескольких институтов одной и той же отрасли; это целостное образование, которым регламентируется специфический вид отношений в пределах сферы правового регулирования обособленной отрасли права [104, с.184]. Подотрасль права - это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения определенного вида, которые составляют часть предмета правового регулирования отрасли права. Иными словами, это группа родственных институтов права в составе определенной отрасли права [104, с.185].

В юридической литературе было также высказано мнение о том, что жилищное право представляет собой самостоятельную отрасль в системе права [100, с.47]. Разделение всей системы правовых норм на различные отрасли права происходит не по одному, а по разным основаниям и на разных уровнях. Как правило, пишет А. В. Мицкевич, такое разделение является свидетельством многообразия общественной жизни и потребностей, обуславливающих формирование системы права [98, с.14].

Вместе с тем отдельные авторы высказываются в пользу выделения жилищного права в особую, комплексную отрасль права. Так, за допустимость и целесообразность создания наряду с основными отраслями права также комплексных отраслей права (в том числе, жилищного права как особой отрасли права) высказался В.К. Райхер [78, с.101].

В пользу создания, кроме основных отраслей права, иных, вторичных комплексных отраслей права в последнее время высказались также и другие

ученые. Так, С.С. Алексеев полагает, что наряду с основными (базовыми, профилирующими и иными основными) отраслями права, образующими сердцевину, ядро правовой системы, имеются также вторичные, комплексные образования в структуре права. По его мнению, «эти образования являются комплексными в том смысле, что нормы, в них входящие, не связаны единым методом и механизмом регулирования, почти все они имеют «прописку» в основных отраслях» [51, с.196]. На эти нормы распространяются общие положения соответствующих основных отраслей. Во вторичную структуру они входят, будучи нормами, например, гражданского, уголовного, административного, трудового права. «Нормы комплексного образования, - считает он, - по иному предмету и по иным, пусть не главным, юридическим особенностям вторично, ничуть не нарушая архитектоники основных отраслей и не исключая из их состава ни одной нормы, объединяются в особую общность» [51, с.196]. В результате образования вторичных, комплексных образований структура (система) права приобретает многоуровневый (многоплоскостной) характер. «Именно в своей мэхномерности, в органическом единстве основных отраслей и комплексных образований, - пишет С. С. Алексеев, - правовая система способна предстать как действенный - стабильный и в то же время динамичный организм, обладающий значительными регулятивными возможностями и в силу этого глубоко и многосторонне воздействующий на общественные отношения» [51, с. 198].

По мнению некоторых ученых, комплексная отрасль права - это наличие органичного комплекса двух факторов: тесно связанных между собой общественных отношений как предмета правового регулирования и метода правового регулирования, соответствующего каждому виду отношений [71, с.67].

Существование комплексных отраслей права признается и другими авторами. С.В. Поленина также говорит о существовании «комплексных отраслей права, построенных как некое соединение разнородных предметов и методов правового регулирования» [106, с.45]. По мнению С.М. Корнеева,

«наиболее правильно... считать жилищное право комплексной отраслью права, которая базируется на комплексной отрасли законодательства.

Как комплексная отрасль права жилищное право представляет собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения по управлению жилищным фондом, его содержанию и ремонту; отношения, возникающие в связи с предоставлением гражданам жилых помещений и пользованием ими на условиях найма или аренды, отношения собственности в жилищной сфере и другие общественные отношения, связанные с удовлетворением жилищной потребности» [141, с.154].

Жилищное право в широком смысле это комплексная отрасль, в которой объединены нормы и правовые институты гражданского, административного и других отраслей права. Понятие жилищного права в широком смысле сформулировано на базе содержания и смысла жилищных законов, в которых «жилищные отношения» как предмет жилищного права охватывают все разнообразные виды жилищных отношений, а не только отношения пользования жилыми помещениями.

Как вторичная, комплексная отрасль права (правовой комплекс) жилищное право регулирует отношения, складывающиеся в процессе пользования жилыми помещениями, предоставления в пользование жилых помещений, управления и эксплуатации жилищных фондов, т. е. общественные отношения, возникающие в процессе реализации права на жилище [81, с.56].

Специфической чертой общественных отношений, регулируемых нормами жилищного права, является то, что они возникают, существуют и развиваются, главным образом, по поводу особого материального объекта – жилища (жилого дома, квартиры, комнаты и т. д.), специально предназначенного для проживания граждан [74, с.74].

Для жилищных отношений характерным является также и то, что они, с одной стороны, связаны с организацией и деятельностью местных (государственных, муниципальных и др.) органов – жилищных органов и

жилищно-эксплуатационных организаций, а с другой – участниками жилищных отношений (нанимателями) выступают только граждане [100, с.48].

Комплексный характер жилищного права заключается в том, что оно соединяет не только нормы гражданско-правового характера (которые составляют большинство в общей массе жилищных норм), но также и другие нормы – административно-правового, земельно-правового, финансово-правового характера.

По наиболее распространенному мнению, жилищное право не является самостоятельной отраслью права наравне с такими, например, отраслями права, как государственное, административное, гражданское, трудовое, земельное право. Как комплексная, вторичная отрасль права жилищное право заимствует методы правового регулирования, используемые в других, основных отраслях права: так, для отношений пользования жилыми помещениями характерным является гражданско-правовой метод (равенство сторон, их имущественная самостоятельность); для отношений распределения (предоставление) жилья, управления жилищным фондом, других отношений организационного, управленческого характера – метод административного права (метод власти - подчинения) [122, с.76]. Будучи связаны между собой тем, что обслуживают специфические (жилищные) отношения, существующие и развивающиеся по поводу особого материального объекта – жилища, жилищно-правовые нормы образуют особую вторичную, комплексную отрасль права (правовой комплекс, правовую общность), развивающуюся по своим внутренним закономерностям.

При создании вторичных, комплексных образований удастся избежать резкого противопоставления отрасли законодательства и права, поскольку норма (статья) акта законодательства и норма права (кроме случаев обычного права) не существуют раздельно [150. www.juristlib.ru]. Норма, заложенная в статье закона – это единство формы и содержания нормы права, т. е. это сама норма права, ибо статья закона без нормы права как ее содержания является бестелесной, бессодержательной [111, с.87]. Норма права проявляется не абстрактно, а через статьи, части акта законодательства. В этой связи можно с

большой оговоркой подчеркивать «первичность» норм (отраслей) права и «вторичность» отраслей законодательства. Но, скорее всего, наоборот, «первично» законодательство как источник права. Право – это, прежде всего законодательство; в совокупности юридических норм, образующих право, главную и определяющую роль играют законодательные нормы, и поэтому система законодательства образует юридическую первооснову системы права [95, с.51]. Только после создания норм права в форме статьи закона, другого правового акта они приобретают относительную самостоятельность и в своем действии начинают влиять на развитие системы законодательства.

Вместе с тем, разумеется, в теоретическом и практическом плане необходимо различать двуединую природу акта законодательства как формы, в которую облекается норма права, так и нормы, выражающей неразрывную связь нормы права и статьи закона (или другого нормативного правового акта) [95, с.51].

Жилищное право как вторичное, комплексное правовое образование характеризуется тем, что это определенное целостное правовое образование; ему свойственны свои специфические предмет регулирования, принципы, наличие общих (основных) положений, отдельных особых способов и приемов правового регулирования, т. е. наличие специфического механизма, режима правового регулирования, которым это право отличается от смежных отраслей и комплексных правовых образований [127, с.64].

Однако, признавая существование комплексных отраслей права, возникает правотворческая и научная проблема, а именно где надлежит провести границу между основной отраслью, какой является гражданское законодательство - ее производной отраслью, содержащей нормы гражданского права, к тому же комплексной отраслью, и где в настоящее время проведена фактическая граница между ними или такая граница в принципе не существует [143, с.33].

Жилищное право как комплексная отрасль имеет свою систему, т. е. свои правовые институты, правовые нормы, которыми регулируются

соответствующие группы однородных жилищных отношений. Можно сделать вывод, что признание ГК КР самостоятельного существования жилищного законодательства во многом предопределяет выделение жилищного права как вторичного, комплексного образования права. Центральным, главным институтом жилищного права (законодательства) и одновременно одним из видов гражданско-правовых договоров является договор найма жилых помещений, на основании которого осуществляется использование большей части жилых помещений для проживания граждан.

Рассмотрев имеющиеся в теории права мнения относительно правовой природы жилищного права, нам хотелось бы высказать собственное видение данного вопроса. Безусловно, сторонники мнения о комплексном и потому вторичном характере жилищного права, во многом правы. Основным аргументом сторонников позиции о вторичном характере жилищного права является то, что институты жилищного права фактически являются институтами иных более крупных правовых отраслей.

Жилищное право является неким комплексом норм, различных по юридической силе, объединенных единым предметом и методом правового регулирования.

Однако, хотелось бы сделать оговорку о том, что подобный подход справедлив для стран с более развитой социальной системой, чем в Кыргызской Республике. Объективно в Российской Федерации, в ситуации, которую описывают подавляющее большинство авторов, чьи мнения были приведены выше, обстановка с жилым фондом, реализацией жилищной политики и прочие вопросы решены гораздо более эффективно по сравнению с нашей страной, в связи с чем для России обоснованнее и правильнее говорить о комплексном характере отрасли жилищного права

Одновременно, учитывая современные реалии Кыргызской Республики, фактическое отсутствие адекватного жилищного законодательства, недостатки государственных жилищных программ, неисследованность основополагающих

категорий жилищного права в науке, говорить о существовании комплексной отрасли жилищного права, по крайней мере, преждевременно.

Мы полагаем, что до тех пор, пока не будет принят соответствующий нормативный правовой акт, регулирующий основные категории и отношения в области жилищного права, последнее охватывает в большинстве случаев отношения гражданско-правового характера, связанные с использованием жилыми помещениями на основании разнообразных договоров и иных юридических фактов, жилищное право на сегодняшний день следовало бы считать частью гражданского права – подотраслью гражданского права.

Итак, на сегодняшний день говорить о наличии в Кыргызской Республике полностью сформировавшейся системы жилищно-правовых норм, хотя бы и носящей комплексный характер, преждевременно. Разработка и последующая реализация мер, направленных на совершенствование правового регулирования жилищных отношений, как мы полагаем, в последующем приведет к образованию некоей комплексной отрасли права, аналогичной той, которая существует сейчас в некоторых зарубежных странах.

При этом для того, чтобы жилищное право в конечном итоге преобразовалось именно в такую комплексную отрасль, следует вначале на теоретическом уровне, а в последующем путем сравнительно-правового анализа и апробирования отдельных методов построения жилищной политики и принятия соответствующих нормативных актов разработать и создать адекватную комплексную систему, объединяющую различные элементы нормативно-правового регулирования, а до этого считать жилищное право Кыргызской Республики подотраслью гражданского права.

2.2 Юридические факты в жилищных правоотношениях

Любые правоотношения возникают, изменяются и прекращаются и их содержание, то есть права и обязанности, реализуется для достижения поставленных сторонами целей. Вся эта динамика правовых отношений неразрывно связана с наступлением различных фактов, имеющих юридическое значение.

В предыдущем параграфе мы рассматривали вопросы, связанные с определением понятия и содержания жилищных правоотношений. Как мы полагаем, имеет смысл остановиться на вопросе, который характеризуется одновременно теоретическим содержанием и практической применимостью, - на тех обстоятельствах реальной жизни, с которыми закон связывает возникновение, изменение и прекращение жилищных правоотношений.

Следует отметить, что проблема юридических фактов, их классификации достаточно хорошо разработана в общей теории права, а также в науке гражданского права. Что касается жилищного права, то в данной области присутствуют единичные исследования, посвященные этому, как мы полагаем, достаточно важному аспекту.

Так, по мнению Е.Ю. Бакировой, следует учитывать, что эффективность правового регулирования в немалой степени зависит от его фактической обоснованности. Самая продуманная и оптимальная модель правовых последствий не принесёт желаемого эффекта, если она не будет связана с точно очерченным кругом фактических обстоятельств. Вполне понятно, почему весьма существенную роль в механизме правового регулирования любых общественных отношений, в том числе жилищных, играют юридические факты, поскольку именно они выступают в качестве тех правовых рычагов, которые превращают абстрактные нормы права в конкретные правоотношения, «оживляют» их, приводят в действие [155,с.3].

Роль юридических фактов во многом предопределяется значением правового регулирования, которое в одном из аспектов может рассматриваться

как целостный процесс, фактор преобразования экономики, политики, культуры и других сфер жизни общества. Правовое регулирование в целом и один из важнейших его элементов – юридические факты – способствует укреплению гарантий законности, развитию правового статуса личности, совершенствованию правовых основ общественной и государственной жизни. Кроме того, от наличия или отсутствия юридического факта зависит признание или непризнание прав или обязанности субъекта правоотношения.

В то же время целостный подход к правовому регулированию, в которое органически вплетаются юридические факты, создавая важнейшие предпосылки, побуждающие к комплексному осмыслению роли права в жизни общества, само есть объективный результат развития науки и повышения значимости права в жизни общества. От полноты системы юридических фактов непосредственно зависит своевременность и точность правовой реакции [155, с.3].

Мы также полностью согласны с цитируемым автором в том, что, определяя роль права в решении жилищной проблемы, необходимо, прежде всего, проверить степень адекватности отражения в правовых нормах тех жизненных ситуаций, которые способны подвергаться правовому воздействию и нуждаются в нём. Необходимо с учётом последних научных достижений в области теории права и отраслевых наук разработать целостную теорию юридических фактов в механизме правового регулирования жилищных отношений, их систему, определить их место в механизме правового регулирования именно жилищных отношений с учётом специфики последних.

В связи с тем, что в настоящее время ведётся активная работа по подготовке нового жилищного законодательства Кыргызской Республики, необходимо на основе теоретически обоснованной классификации юридических фактов в жилищном праве, выработать практические рекомендации по вопросу о том, какие именно факты, наиболее адекватно отражающие общественные потребности, сделать юридически значимыми, т.е. включить в структуру жилищно-правовых норм.

Прежде чем рассматривать категорию юридических фактов в жилищном праве, уточним, что, так как категория правоотношение всегда является определяющей для категории юридического факта, за основу при анализе системы оснований возникновения, изменения и прекращения жилищных прав и обязанностей будет взято определение жилищного правоотношения как общественного отношения, возникающего по поводу жилых помещений, организационного или частноправового характера.

Итак, под юридическим фактом следует понимать предусмотренное в законе обстоятельство, которое является основанием для возникновения (изменения, прекращения) конкретных правоотношений [53, с.145].

Как уже было сказано выше, жилищные отношения можно разделить на две группы – носящие публично-властный характер и носящие частно-правовой характер, в зависимости от субъектов, участвующих в таких отношениях.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что юридические факты, влекущие возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей в рамках указанных отношений, также возможно разделить на две большие группы:

1. Юридические факты, влекущие возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей в рамках публично-правовых жилищных отношений;

2. Юридические факты, влекущие возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей в рамках жилищных отношений, основанных на равенстве участников (частно-правовых жилищных отношений).

Таким образом, мы видим, что жилищные отношения настолько разнообразны в своих проявлениях, что возникает необходимость в формировании двухуровневой системы юридических фактов, так как в жилищном праве уживаются одновременно и отношения исключительно диспозитивной направленности, возникающие из договоров, и отношения власти-подчинения, которые возникают, изменяются и прекращаются

исключительно в связи с принятием каких-либо нормативных или индивидуальных нормативных актов.

Это обусловлено, по нашему мнению тем, что сами отношения, составляющие предмет жилищного права, настолько разнородны, что объединить обстоятельства реальной жизни, влекущие их возникновение, изменение и прекращение в одну категорию, представляется проблематичным.

Сформулировав предположение о необходимости разработки двухуровневой системы юридических фактов в жилищном праве, анализируем, как такой подход будет соответствовать существующей теории юридических фактов.

Юридические факты, с точки зрения влияния, которое они оказывают на динамику правоотношения, обычно подразделяют на факты правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие [105, 102]. Правообразующие – юридические факты, направленные на возникновение правоотношения, правоизменяющие – юридические факты, направленные на изменение существующего правоотношения и правопрекращающие – направленные на прекращения правоотношения.

По признаку зависимости от воли субъектов юридические факты классифицируются на действия и события [115, с.41].

В действиях проявляется воля субъектов – физических и юридических лиц.

По признаку дозволенности законом действия бывают правомерные и неправомерные. Правомерные – это действия, соответствующие требованиям законов, иных правовых актов и принципов права. Неправомерные – это действия, нарушающие предписания законов, иных правовых актов и принципов права. Правомерные действия, в свою очередь, подразделяются на юридические акты и юридические поступки.

Юридические акты – правомерные действия субъектов, имеющие целью возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Особым видом

юридических актов являются судебные решения, устанавливающие субъективные права и обязанности.

Юридические поступки – правомерные действия субъектов, с которыми закон связывает определенные юридические последствия независимо от того, была ли у субъектов цель достижения того или иного правового результата.

События – явления реальной действительности, которые происходят независимо от воли человека. События подразделяются на абсолютные и относительные. Абсолютные события – такие явления, возникновение и развитие которых не связаны с волевой деятельностью субъектов. К их числу относятся стихийные бедствия и другие природные явления. Относительные события – такие явления, которые возникают по воле субъектов, но развиваются и протекают независимо от их воли.

Близки к относительным событиям такие юридические факты, как сроки. Сроки по происхождению зависят от воли субъектов или воли законодателя, но течение сроков подчинено объективным законам течения времени [115, с.45].

Возникновение, изменение или прекращение правоотношений может быть обусловлено одним юридическим фактом или совокупностью юридических фактов, которая именуется юридическим составом.

Представленная классификация является наиболее распространенной как в общей теории права, так и частно-правовой науке Кыргызской Республики. Полагаем, что положения данной классификации вполне могут быть положены в основу формирования системы юридических фактов в жилищных правоотношениях.

Отметим, что ни в действующем Жилищном кодексе Кыргызской Республики, ни в проекте Жилищного кодекса, ранее разработанном законодательным органом Кыргызской Республики, не предусмотрены нормы, посвященные основаниям возникновения, изменения и прекращения жилищных отношений. Следовательно, в настоящее время нет какой-либо законодательной базы, опираясь на которую можно было бы сконструировать систему юридических фактов в жилищном праве.

Рассматривая опыт Российской Федерации в регулировании вопроса о юридических фактах в жилищном праве, отметим следующее.

Жилищные права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных ст. 10 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее ЖК РФ), другими федеральными законами и иными правовыми актами, а также из действий участников жилищных отношений, которые хотя и не предусмотрены такими актами, но в силу общих начал и смысла жилищного законодательства порождают жилищные права и обязанности. В ЖК РФ перечислены юридические факты – жизненные обстоятельства, влекущие возникновение жилищных правоотношений. Аналогичные юридические факты влекут также изменение и прекращение жилищных правоотношений. Юридические факты делятся на два вида: действия (зависят от воли физических и юридических лиц) и события (не зависят от воли физических и юридических лиц).

Действия, как уже было указано выше, в свою очередь делятся на правомерные и неправомерные.

Кроме того, юридические факты могут быть объединены в юридический состав. В этом случае для возникновения жилищных правоотношений необходима совокупность указанных в комментируемой статье юридических фактов, на основании которых возникают жилищные права и обязанности. Например, при переходе права собственности на жилое помещение по договору необходимо не только заключение договора в письменной форме, но и соблюдение требования государственной регистрации договора и перехода права собственности.

Итак, жилищные права и обязанности возникают:

1) из договоров и иных сделок, предусмотренных федеральным законом, а также из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных федеральным законом, но не противоречащих ему;

2) из актов государственных органов и актов органов местного самоуправления, которые предусмотрены жилищным законодательством в качестве основания возникновения жилищных прав и обязанностей;

- 3) из судебных решений, установивших жилищные права и обязанности;
- 4) в результате приобретения в собственность жилых помещений по основаниям, допускаемым федеральным законом;
- 5) из членства в жилищных или жилищно-строительных кооперативах;
- 6) вследствие действий (бездействия) участников жилищных отношений или наступления событий, с которыми федеральный закон или иной нормативный правовой акт связывает возникновение жилищных прав и обязанностей.

Наиболее распространенным юридическим фактом являются договоры и иные сделки. Жилищные права и обязанности могут возникать из сделок, непосредственно не предусмотренных в федеральном законе, но не противоречащих ему.

Другим основанием возникновения жилищных прав и обязанностей являются акты государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены жилищным законодательством в качестве основания возникновения жилищных прав и обязанностей. К таким актам относятся акты органов власти и управления Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Иные акты не могут порождать таких прав.

К правопорождающим актам относятся, например, государственная регистрация права на жилое помещение, решение исполнительного органа государственной власти о предоставлении жилого помещения (ст. 63 ЖК РФ). Ранее ордер был важнейшим административным актом, являвшимся основанием для вселения в жилое помещение и заключения договора социального найма. Жилищный кодекс РФ отказался от этого. Отныне основанием для вселения в квартиру является договор социального найма, который заключается на основании решения о предоставлении жилого помещения.

Судебные решения, являющиеся одним из основных источников возникновения прав и жилищных обязанностей наряду с договорами, принимаются судами общей юрисдикции, а в некоторых случаях арбитражным

судом и третейским судом. Например, в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 31 ЖК РФ, если у бывшего члена семьи собственника жилого помещения отсутствуют основания для приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением, а также если его имущественное положение и другие заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением, то право пользования жилым помещением, принадлежащим указанному собственнику, может быть сохранено за бывшим членом его семьи на определенный срок на основании решения суда.

Членство в жилищных и жилищно-строительных кооперативах также порождает жилищные права и обязанности. Согласно ч. 3 ст. ЖК РФ основанием владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения жилым помещением является членство в жилищном или жилищно-строительном кооперативе.

В некоторых случаях бездействие граждан, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления может порождать права и обязанности участников жилищных правоотношений. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 165 ГК РФ, если, например, договор купли-продажи квартиры, требующий государственной регистрации, совершен в надлежащей форме, но одна из сторон уклоняется от его регистрации, суд вправе по требованию другой стороны вынести решение о регистрации сделки. В этом случае сделка регистрируется в соответствии с решением суда. Только после регистрации возникает право собственности на квартиру, а соответственно, и жилищные права ее собственников [74, с.107].

Опираясь на сделанные ранее выводы, предлагаем следующее видение оснований возникновения, изменения и прекращения субъективных прав и обязанностей в рамках жилищных правоотношений.

Прежде всего, мы предлагаем определить юридические факты в жилищном праве как жизненные обстоятельства, с которыми жилищное законодательство связывает возникновение, изменение и прекращение

субъективных прав и обязанностей лиц, участвующих в жилищных правоотношениях (субъектов жилищных правоотношений).

Далее, мы предлагаем классифицировать все юридические факты в жилищном праве на две группы:

1. Юридические факты в сфере отношений власти-подчинения;
2. Юридические факты в сфере отношений, основанных на равенстве сторон.

К первой группе юридических фактов, таким образом, можно будет отнести по степени их распространенности следующие разновидности юридических фактов:

- юридические акты (административные акты);
- судебные решения; события (абсолютные и относительные).

Ко второй группе юридических фактов, следовательно, можно отнести:

- юридические акты (административные акты и сделки);
- судебные решения; юридические поступки;
- неправомерные действия; события (абсолютные и относительные).

В связи с вышеизложенным нам представляется необходимым закрепить основания возникновения, изменения и прекращения субъективных жилищных прав и обязанностей в законодательстве, в частности, предусмотреть в новом нормативно-правовом акте соответствующую норму и изложить ее в следующей редакции:

«Основания возникновения и прекращения субъективных жилищных прав и обязанностей.

1. Субъективные жилищные права и обязанности возникают и прекращаются только по основаниям, предусмотренным законодательством.

В соответствии с этим субъективные жилищные права и обязанности возникают (прекращаются):

1) из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения (прекращения) жилищных прав и обязанностей;

- 2) из договоров и иных сделок, предусмотренных законом;
- 3) из судебного решения, установившего (прекратившего) субъективные жилищные права и обязанности;
- 4) вследствие иных действий граждан и юридических лиц, с которыми закон связывает возникновение (прекращение) субъективных жилищных прав и обязанностей;
- 5) вследствие событий, с которыми законодательство связывает наступление жилищно-правовых последствий».

Подобная норма, как нам кажется, адекватно отражает сочетание императивных и диспозитивных начал в характере жилищного права, который достаточно ярко проявляется в жилищных правоотношениях, и одновременно регулирует важнейшую для любой отрасли права категорию – категорию юридических фактов.

Таким образом, осознавая необходимость дальнейшей разработки теории юридических фактов в жилищном праве, нами, тем не менее, была сделана попытка первичного анализа данной проблемы, еще не получившей ни должного законодательного регулирования, ни соответствующего теоретического обоснования.

2.3 Особенности объекта и субъектного состава жилищных правоотношений

Характеризуя жилищные правоотношения, необходимо отметить, что они обладают особой спецификой, а именно: особыми юридическими фактами, лежащими в их основе, особым объектом и особым субъектным составом. Именно сочетание этих элементов жилищных правоотношений позволяет говорить о самостоятельности предмета правового регулирования жилищного права.

В рамках настоящего параграфа мы рассмотрим особенности объекта и субъектного состава жилищных правоотношений.

Жилищное право направлено на регулирование специфичного объекта – жилого помещения или жилища, который говорит о специфике рассматриваемой отрасли.

Взаимосвязь правовых категорий «жилище» и «жилое помещение» не вызывает сомнений, о чем не раз подчеркивалось в юридической литературе. На первый взгляд между ними можно поставить знак равенства, определив их как синонимы, однако на практике это вызывает трудности и различные споры. Поэтому четкое определение этих двух понятий имеет большое значение для правильного их использования теоретиками и практиками в своей деятельности [133, www.juristlib.ru].

Однако, несмотря на значимость данной категории, в настоящее время существуют некоторые проблемы теоретического и прикладного характера в области определения объекта жилищных правоотношений.

В Гражданском кодексе Кыргызской Республики используется понятие «жилое помещение», которое имеет особый правовой режим. Это связано с тем, что жилое помещение является недвижимым имуществом и имеет строгое целевое назначение. Так, ст. 245 Гражданского кодекса Кыргызской Республики устанавливает, что жилое помещение предназначено для проживания граждан, а осуществление прав собственника по владению,

пользованию и распоряжению имуществом должно производиться в соответствии с назначением данного объекта [157, с.13].

Обозначение законодателем жилого помещения в качестве объекта права собственности является, по мнению Калыбаевой А.А., спорным и требующим определенной терминологической корректировки. Это объясняется тем, что различные нормативные правовые акты Кыргызской Республики, так или иначе регулирующие отношения по поводу жилья, трактуют данное понятие по-разному, а это влечет за собой возникновение коллизий и пробелов в законодательстве [157, 14].

В качестве примера автор приводит уголовное законодательство, в котором при разъяснении объективной стороны некоторых составов преступлений используется термин «жилище» и его значение отличается от того, которое вкладывается в аналогичное понятие гражданским законодательством.

Так, под жилищем понимается помещение, предназначенное для постоянного или временного проживания людей (индивидуальный дом, квартира, комната в гостинице, санатории, дача, садовый домик и т. п.), а также те его составные части, которые используются для отдыха, хранения имущества либо удовлетворения других потребностей человека (балконы, застекленные веранды, кладовые и т. п.). Не могут признаваться жилищем помещения, не предназначенные для постоянного или временного проживания (например, обособленные от жилых построек погреба, амбары, гаражи и другие хозяйственные помещения).

Под помещением, о котором говорит уголовный закон, следует понимать строение, сооружение, предназначенное для размещения людей или материальных ценностей. Оно может быть как постоянным, так и временным (например, надувной ангар, брезентовый шатер, палатка), как стационарным, так передвижным [154, с.14]. Таким образом, в уголовном праве подход к пониманию жилища принципиально иной, так как связан не с объективными

свойствами жилища, а с теми функциями, которое оно выполняет в отношении человека, то есть с предназначением для проживания [154, с.14].

При исследовании жилого помещения как объекта гражданских прав Калыбаева А.А. указывает, что действующее законодательство не содержит четкого определения жилого помещения и жилища, в связи с чем возникает вопрос о тождественности указанных категорий, целесообразности их применения при конструировании отдельных правовых норм, а также о том, какое содержание следует вкладывать в указанные понятия [154, с.14].

Определить понятие и сущность категорий «жилое помещение» и «жилище» возможно путем анализа их компонентов, содержащихся в нормативно правовых актах, регулирующие отношения по осуществлению гражданами своих субъективных прав на жилье.

В теории гражданского права, например, к самостоятельным видам жилища как объекта гражданских прав относят непроходную изолированную жилую комнату, имеющую сообщение с местами общего пользования квартиры, жилого дома, улицей, двором, придомовым земельным участком; квартиру; многоквартирный или многоквартирный жилой дом [189, с.22].

Из этого перечня выделяют единую, цельную, но делимую вещь – жилой дом (многоквартирный или многоквартирный). Остальные объекты – лишь части его (комната, квартира), составляющие единое целое.

Рассмотрим характерные черты и свойства указанных разновидностей жилища.

Комната – это обособленная постоянными стенами часть квартиры. По своему назначению комнаты подразделяются на жилые (спальни, гостиные и др.) и вспомогательные (коридоры, кухня, ванная комната, туалет, кладовые) [109, с.64].

Жилая комната – это конструктивно обособленная, неделимая, функциональная часть квартиры, площадь которой, в соответствии с правилами государственного учета, учитывается в составе жилой площади квартиры.

Площадь жилой комнаты или жилых комнат квартиры является площадью основного назначения [81, с.93].

Жилая квартира – это конструктивно обособленная, сложная, функциональная часть жилого строения или нежилого строения с жилыми помещениями, предназначенная и в административном порядке признанная пригодной для постоянного проживания граждан, имеющая обособленный вход с улицы или с площадки общего пользования и не имеющая в своих пределах функциональных частей (площадей, объемов) других квартир (мест общего пользования) [81, с.94].

Жилым домом признается индивидуально-определенное здание, фундаментально связанное с землей, в котором вся или не менее половины полезной площади занято жилыми помещениями, конструктивно предназначенными для постоянного проживания граждан [90, 237].

Термин «жилой дом» нередко употребляется в более широком значении и охватывает также земельный участок, на котором находится дом, хозяйственные подсобные постройки, многолетние зеленые насаждения (иногда в качестве равнозначного используется термин «домовладение») [57, с.15].

Строения, хотя и находящиеся на земле и используемые для проживания, но фундаментально не укрепленные в земле, относятся к движимым вещам (сборно-разборные строения, бытовки, балки, летние садовые домики) и не могут быть жилыми домами, равно как и любое традиционное жильё, связанное с национальными, местными особенностями быта коренного населения (например, юрты) [157, с.15].

Действующий Жилищный кодекс Кыргызской Республики не содержит определения понятия «жилое помещение», а лишь указывает на требования к нему (ст.45 ЖК КР).

В отличие от ЖК КР, в соответствии со ст.15 ЖК РФ под жилым помещением понимается «изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан

(отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства». Большинство авторов [137,с.11], комментируя указанную статью, выделяют три основных признака жилого помещения как объекта жилищных прав: изолированность, недвижимость, пригодность для постоянного проживания. Некоторые авторы в качестве дополнительных критериев наряду с вышеуказанными признаками выделяют назначение и благоустроенность жилого помещения [144, с.50].

Однако в проекте Жилищного кодекса, разработанном законодательным органом, под жилым помещением предлагается понимать отдельную единицу жилищного фонда (индивидуальный жилой дом; часть индивидуального жилого дома; квартира в многоквартирном доме; коммунальная квартира; комната в коммунальной квартире; комната в домах специализированного жилищного фонда; жилой дом передвижного жилищного фонда), предназначенную и используемую для постоянного или временного проживания, отвечающую установленным техническим, санитарным и другим обязательным требованиям, установленным законодательством Кыргызской Республики.

Полагаем, что указанная дефиниция полностью соотносится с теоретическими разработками в области определения объекта жилищных правоотношений.

Таким образом, для понятийного аппарата жилищного права Кыргызской Республики предпочтительнее использовать термин «жилое помещение», который более четко отражает специфику объекта жилищных правоотношений. При этом, как мы полагаем, если жилищное право официально будет оперировать термином «жилое помещение», это повлечет за собой соответствующие изменения в категориальном аппарате других отраслей права, так, например, в уголовном праве также будет использоваться термин «жилое помещение». Придание именно жилому помещению статуса объекта жилищных правоотношений в том понимании, которое дает ему проект Жилищного кодекса, будет, по нашему мнению, весьма благотворно

сказываться на процессе правового регулирования как договорных отношений с данным объектом, так и отношений власти-подчинения.

Что касается субъектного состава жилищных правоотношений, то необходимо отметить некоторые особенности, присущие как обозначению лиц, участвующих в таких отношениях, так и объему их правосубъектности.

Субъектами жилищных правоотношений являются граждане, юридические лица, Кыргызская Республика, муниципальные образования. При этом следует предположить, что под гражданами и юридическими лицами понимаются субъекты различной гражданской принадлежности (иностранные лица, лица без гражданства).

Круг субъектов жилищных правоотношений довольно широк и разнообразен:

во-первых, это стороны жилищного обязательства;

во-вторых, это пользователи жилых помещений, не совпадающие со сторонами обязательства;

в-третьих, это лица, имеющие самостоятельное право пользования жилыми помещениями;

в-четвертых, лица, права которых носят зависимый, производный характер, и др. [74, с.100].

Основными субъектами жилищных правоотношений выступают стороны. Наименование сторон, их правовое положение зависят от нескольких факторов:

- их вида;
- от того, в силу каких оснований данные правоотношения возникают;
- от вида жилищного фонда, в котором предоставлено жилое помещение.

Например, сторонами жилищных организационных правоотношений, с одной стороны, выступают органы, уполномоченные вести учет лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и распределять жилье (местная администрация, государственные и муниципальные предприятия и организации, жилищно-строительные и жилищные кооперативы и др.), с

другой – гражданин, имеющий право на получение жилья в данном жилищном фонде.

В жилищных имущественных правоотношениях в качестве пользователя жилого помещения могут быть только граждане (наниматель, член ЖСК (ЖК), члены их семей и другие лица, имеющие самостоятельное право пользования жилым помещением; поднаниматели и временные жильцы, приобретающие производные от первичных пользователей права). При этом в договоре коммерческого найма в роли нанимателя, по общему правилу, выступает одно лицо, за исключением случая, когда граждане, проживающие совместно с нанимателем, известив наймодателя, заключают договор о том, что все они будут отвечать перед наймодателем солидарно. В этом случае указанные лица выступают сонанимателями, т. е. здесь возникает обязательство с множественностью лиц на стороне нанимателя.

При социальном найме проживающие с нанимателем члены его семьи являются сонанимателями независимо от того, заключен ли по этому поводу договор между ними и нанимателем. Круг членов семьи нанимателя прямо определен законом: к ним относятся супруг нанимателя, а также дети и родители нанимателя. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, а в исключительных случаях и иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя, если они вселены нанимателем в качестве членов его семьи и ведут с ним общее хозяйство [74, с.102].

Отметим, что перечисленные выше субъекты характерны для жилищного законодательства Российской Федерации, которое является более развитым по сравнению с законодательством Кыргызской Республики.

В отечественном жилищном праве субъектный состав жилищных отношений пока не урегулирован надлежащим образом, так как многие субъекты, предусмотренные устаревшим советским кодексом, в настоящее время, просто не существуют.

В связи с этим попытаемся сконструировать теоретическую модель субъектного состава жилищных правоотношений.

Во-первых, следует отметить, что категории «субъект правоотношения» и «сторона правоотношения» являются по своему значению нетождественными. Субъекты правоотношения – это те лица, которые могут непосредственно участвовать в нем, их перечень неизменен и характерен по сути для каждой отрасли права и разновидности правоотношения. Это физические лица, юридические лица и публично-правовые образования (государство и органы местного самоуправления).

В зависимости от конкретного правоотношения могут изменяться лишь его стороны, их наименование и правовой статус, то есть объем предоставляемых прав и обязанностей.

Во-вторых, что касается сторон жилищного правоотношения, то их перечень, как мы полагаем, следует оставить открытым, так как невозможно заранее предсказать все разновидности жилищных правоотношений, в которых могут участвовать различные стороны.

Наименование стороны будет зависеть от объема прав и обязанностей, предоставляемых ей в данном правоотношении (собственник, наниматель, члены семьи, временные жильцы и т.д.). То есть, по сути, субъектный состав жилищного правоотношения остается неизменным, меняется лишь правовое положение этих субъектов, что, в свою очередь, вызывает изменения наименования.

При этом отметим, что в отсутствие в нашей республике нормативного акта, регулирующего основы жилищного права, каким-либо образом охарактеризовать ту или иную сторону жилищного правоотношения, представляется весьма затруднительным.

Наличие такого обширного круга лиц, обладающих правом пользования жилым помещением в том или ином виде, требует подробного определения их правового статуса нормами жилищного законодательства с целью защиты и обеспечения гарантий прав и интересов указанных субъектов при одновременной защите прав и интересов собственников.

Изучение особенностей жилищного права Кыргызской Республики позволило прийти к следующим выводам:

1. Относительно места жилищного права в системе права среди ученых нет единой точки зрения. Так, одни ученые считают жилищное право подотраслью права, другие самостоятельной отраслью права, третьи - комплексной отраслью права. Рассмотрев имеющиеся в теории права мнения относительно правовой природы жилищного права, мы пришли к выводу, что наличие в жилищном праве одновременно публично-правовых и частноправовых начал должно предопределить формирование жилищного права в комплексную отрасль права. Однако, на сегодняшний день жилищное право представляет собой скорее подотрасль гражданского права ввиду отсутствия теоретической базы и собственно законодательства, адекватно отражающего современные реалии.

2. Рассмотрение вопроса о юридических фактах в жилищных правоотношениях показало, что они играют весьма существенную роль в механизме правового регулирования любых общественных отношений. Юридические факты, влекущие возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей в рамках указанных отношений возможно разделить на две большие группы: юридические факты, влекущие возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей в рамках публично-правовых жилищных отношений, и юридические факты, влекущие возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей в рамках жилищных отношений, основанных на равенстве участников (частно-правовых жилищных отношений). Также, по нашему мнению на основе теоретически обоснованной классификации юридических фактов в жилищном праве, возможно будет выработать практические рекомендации по вопросу о том, какие именно факты, наиболее адекватно отражающие общественные потребности, сделать юридически значимыми, т.е. включить в структуру жилищно-правовых норм.

3. Анализ объекта и субъектного состава жилищных правоотношений, позволил прийти к выводу, что терминологически правильным будет использование термина «жилое помещение» применительно к объекту правоотношения. Если жилищное право официально будет оперировать термином «жилое помещение», это повлечет за собой соответствующие изменения в категориальном аппарате других отраслей права. Категории «субъект правоотношения» и «сторона правоотношения» являются по своему значению нетождественными. Субъекты правоотношения – это те лица, которые могут непосредственно участвовать в нем, их перечень неизменен и характерен, по сути, для каждой отрасли права и разновидности правоотношения. Это физические лица, юридические лица и публично-правовые образования (государство и органы местного самоуправления).

В зависимости от конкретного правоотношения могут изменяться лишь его стороны, их наименование и правовой статус, то есть объем предоставляемых прав и обязанностей.

Глава 3 МОДЕРНИЗАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

3.1 Использование зарубежного опыта в развитии жилищного права Кыргызской Республики

Использование зарубежного опыта имеет не маловажное значение, так как его анализ позволит учесть и использовать положительные результаты в национальном законодательстве и избежать возможных ошибок.

Говоря о зарубежном опыте регулирования жилищных отношений, нам хотелось бы проанализировать жилищное законодательство Республики Казахстан и Российской Федерации как наиболее удачные примеры решения жилищных вопросов на постсоветском пространстве.

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года закрепляет основополагающие принципы, на которых строится все жилищное законодательство. В статье 25 Основного Закона говорится, что «жилище неприкосновенно. Не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда. Проникновение в жилище, производство его осмотра и обыска допускаются лишь в случаях и в порядке, установленных законом. В Республике Казахстан создаются условия для обеспечения граждан жильем. Указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в жилье, оно предоставляется за доступную плату из государственных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами». Закрепленные в указанной норме принципы являются базисом правового регулирования жилищных отношений.

Далее, говоря о системе жилищного законодательства Республики Казахстан, также необходимо отметить следующие нормативно-правовые акты: Гражданский Кодекс РК (общая часть) от 27 декабря 1994 года, Закон РК «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года №94-І, Закон РК «Об индивидуальном жилищном строительстве» от 3 ноября 1994 года №213,

постановление Правительства РК «О мерах по развитию потребительских кооперативов собственников квартир и нежилых помещений в жилых домах» от 27 мая 1996 года № 647, постановление Правительства РК «О переходе на новые принципы оплаты содержания жилья и жилищно-коммунальных услуг» от 12 апреля 1996 года №437, Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Программы модернизации жилищно-коммунального хозяйства до 2020 года» от 1 ноября 2010 года № 1146 и др.

Первый Жилищный кодекс Казахской ССР был принят в 1983 году (вступил в силу с 1 января 1984 года). Затем в 1992 году 1 июля был принят новый Жилищный Кодекс, который с момента вступления в силу Закона «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года №94-І был отменен. Таким образом, в настоящее время, основным нормативно-правовым актом, регулирующим жилищные правоотношения в РК, является Закон «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года №94-І (далее Закон РК «О жилищных отношениях»).

Закон РК «О жилищных отношениях» изменил правовое положение основного субъекта жилищных отношений и приблизил их правовое регулирование к общегражданскому стандарту. Это проявилось и в том, что новый закон пришел на смену кодексу. В прошлые годы выделение основных норм, регулирующих отношения по предоставлению и использованию жилья, в особый правовой акт – жилищный кодекс, во многом определялось не только большим количеством таких норм, но и их спецификой, в ряде случаев не позволявшей применение в данной сфере правил Гражданского кодекса [60, с.48].

К настоящему времени социальная и правовая ситуации значительно изменились. После проведения «обвальной приватизации» жилья подавляющее большинство нанимателей превратилось в собственников квартир, которые вправе владеть, пользоваться и распоряжаться ими по своему усмотрению. Их правовое положение регламентируется в большей мере общими нормами

гражданского законодательства о праве собственности, нежели специальными правилами жилищного законодательства.

В недалеком прошлом, в течение всего советского периода нашей истории собственники жилых домов были ограничены в количестве домов, которые могли находиться в собственности одного гражданина, в определении их размеров и количества этажей, в установлении суммы жилищной платы для нанимателей, которые пользовались квартирой в частном доме, в возможности выселения таких нанимателей и в других вопросах [60, с.48].

По мере развития рыночных отношений в республике подобные ограничения постепенно отменялись, но некоторые из них оставались до самого последнего времени. Не так давно, например, в городе Алматы и в некоторых областях республики гражданам, ставшими собственниками приватизированных квартир, разрешалось продавать эти квартиры только лицам, указанным властями. Даже в Жилищном кодексе РК 1992 года (далее: ЖК РК) предусматривались ограничения в использовании своих жилищ. Так, п. 3 ст. 4 ЖК РК гласил: «Запрещается использование жилых домов и жилых помещений по нежилому назначению». И хотя эта норма формально сохранилась до принятия нового закона, в последнее время на практике она применялась весьма слабо и непоследовательно [166. <http://thenews.kz>]. Однако, закон РК «О жилищных отношениях» это вопрос разрешил следующим образом: пункт 1 ст. 4 данного закона установил, что «использование жилища или его части по нежилому назначению допускается на условиях, предусмотренных настоящим законом», а согласно пункту 2 ст. 18: «использование собственником жилища или его части по нежилому назначению не требует разрешения на это государственных органов».

Если ранее, ЖК РК делил весь жилищный фонд на индивидуальный, коллективный, кооперативный и государственный фонды, то Закон РК «О жилищных отношениях» выделяет частный фонд и государственный жилищный фонд (ст.3 Закона РК «О жилищных отношениях»). В частный жилищный фонд входят все жилища, которые являющиеся объектом

собственности граждан и негосударственных юридических лиц (п.8. ст.2 Закона РК «О жилищных отношениях»). В государственный жилищный фонд входят жилища, которые принадлежат на праве собственности государству или находятся в ведении местных исполнительных органов, либо в ведении государственного предприятия (п.22 ст.8 Закона РК «О жилищных отношениях»). Исходя из указной нормы государственный жилищный фонд подразделяется на государственный коммунальный жилищный фонд и жилищный фонд государственного предприятия. Также, исчез ранее существовавший в составе государственного ведомственный жилищный фонд, что, безусловно, отразилось на правовом положении жильцов, проживающих в домах, относимых к тому или иному жилищному фонду.

Также, п.2 ст. 3 Закона РК «О жилищных отношениях» определяет что, нежилые помещения в жилых домах, не входят в состав жилищного фонда.

Предусмотренный новым Законом РК «О жилищных отношениях» частный жилищный фонд охватывает жилье как потребительского (для проживания собственника), так и коммерческого (используемого для предпринимательской цели) назначения. Обе разновидности отличаются ограничениями правомочий проживающих жильцов (кроме собственников жилища) и договорным характером регулирования отношений между собственником жилища и его нанимателем. При этом интересы нанимателя в жилище потребительского назначения защищены слабее, нежели интересы нанимателя в жилище коммерческого назначения. Для второго случая прямо установлено сохранение действия договора найма при переходе права собственности на жилище к другому лицу (п. 8 ст. 24 Закона РК «О жилищных отношениях»). Для первого случая такого сохранения прав нанимателя при смене собственника жилища не предусмотрено [112, с.134].

Изменились условия проживания в государственном жилищном фонде. Если ранее любой гражданин, нуждающийся в улучшении жилищных условий, имел право претендовать на получение квартиры от государства [58, с. 65], то новый закон сохранил такое право лишь за двумя группами граждан, если они

нуждаются в улучшении жилищных условий. К первой группе относятся малоимущие социально защищаемые граждане (ст.68 Закона РК «О жилищных отношениях»). Ко второй – те, кто находится на государственной или военной службе, занимает государственную выборную должность либо работает в государственном бюджетном учреждении (ст. 67 Закона РК «О жилищных отношениях»). Занимаемые ими помещения новый закон называет жилищами, приравненными к служебным (п.2.ст.67 Закона РК «О жилищных отношениях»).

Следует, однако, иметь в виду, что правовой режим жилищ, приравненных к служебным, не совпадает с правовым режимом служебных жилых помещений в их традиционном понимании. Последние предоставляются тем работникам государственных организаций, которые по характеру служебных обязанностей должны проживать по месту работы [90, с.98]. Наниматели такого помещения практически не вправе им распоряжаться. Увольнение с занимаемой должности влечет возможность выселения из служебного жилого помещения. Такие помещения нельзя приватизировать [45. www.toktom.kg]. Они могут предоставляться и без соблюдения очередности.

Права же граждан, получивших жилое помещение, приравненное к служебному, на наш взгляд, шире, особенно в части распоряжения помещением, сохранения его при временном отсутствии нанимателя, возможности приватизации и в некоторых других отношениях. Проживание в помещении, приравненном к служебному, связывает его нанимателя не с определенной должностью, а с определенной областью трудовой деятельности. Изменение места работы в пределах такой области не прекращает жилищных прав. Но есть и сходная черта. При прекращении без уважительных причин работы, в связи с которой было предоставлено жилище, приравненное к служебному, наниматель подлежит выселению без предоставления другого жилого помещения (ст.101 Закона РК «О жилищных отношениях»). Права же малоимущих социально защищаемых граждан на получение квартиры также подвержены ряду ограничений, вытекающих из того, что предоставление жилья

носит четко выраженный характер социальной помощи (ст. 98 Закона РК «О жилищных отношениях»).

Закон РК «О жилищных отношениях» прямо не предусматривает предоставление гражданам государственного жилья вне связи с их работой (службой) или тяжелым материальным положением. Но многие наниматели проживают в государственных жилых помещениях и при отсутствии такой связи, и число таких нанимателей может пополняться. К ним, например, относятся те, кто получил квартиру независимо от работы еще до принятия данного закона, т.е. до 16 апреля 1997 года. Сюда также следует отнести тех, кто встал на жилищный учет до принятия Закона РК «О жилищных отношениях», но жилое помещение получил по этому основанию уже после его принятия [60, с.41].

Также, новшествами являются включенные в Закон главы 6 и 7: «Кондоминиум» и «Управление объектом кондоминиума». Необходимость таких глав была вызвана, прежде всего, массовыми «преобразованиями» нанимателей государственных квартир в их собственников. В короткое время множество государственных многоквартирных домов было полностью или почти полностью приватизировано [82, с.145].

Эта форма хорошо известна многим государствам, ибо и там весьма распространенным способом эксплуатации многоквартирных домов является не столько сдача собственником дома имеющихся в нем квартир в аренду большому числу нанимателей, сколько продажа квартир в индивидуальную собственность множеству покупателей [138, с.93]. И здесь используется модель кондоминиума. Даже небольшой дом, построенный двумя собственниками, может быть объектом кондоминиума, ибо каждая из двух квартир дома может находиться в индивидуальной собственности, а общие коридор, выход, сеть инженерного оборудования, подводящая к квартирам дома коммунальные ресурсы, и некоторые другие предметы будут находиться в общей долевой собственности. Это еще более отчетливо видно в многоквартирном доме с большим числом собственников квартир [138, с.93].

Следует четко отграничивать кондоминиум как объект правовых отношений от субъектов этих отношений, то есть от управляющего домом объединения собственников, независимо от его организационно-правовой формы [38, www.toktom.kg].

По результатам анализа ст. 31 Закона РК «О жилищных отношениях» представляется возможным выделить следующие черты кондоминиума:

- каждый собственник, участник кондоминиума самостоятельно, независимо от воли и желания других участников, распоряжается своей квартирой;

- остальное имущество, входящее в состав кондоминиума, в том числе и общий земельный участок, относится к общей долевой собственности (общему имуществу) всех участников кондоминиума, но доли участников пространственно не выделены и поэтому по отношению ко всей массе общей собственности выражаются в частях или процентах целого;

- каждый участник кондоминиума на равных, независимых от размера доли, основаниях вправе пользоваться общим имуществом и это право не требует никаких подтверждений, решений или особых регистраций;

- индивидуальная собственность участника кондоминиума и доля этого участника в общем имуществе неразделимо связаны.

Закон РК «О жилищных отношениях» также ввел некоторые новшества в регулирование жилищной кооперации, то есть в образование и правовое положение жилищных кооперативов (далее: ЖК) и жилищно-строительных кооперативов (далее: ЖСК). Из закона вытекает, что ЖК – это объединение граждан, которое создается для приобретения жилищ, предоставляемых в пользование членам кооператива (п.2 ст.52 Закона РК «О жилищных отношениях»). Если подобное объединение образуется для постройки жилищ с целью их предоставления членам кооператива, то оно именуется ЖСК (п.3 ст.52.). Различие между ЖК и ЖСК заключается, следовательно, в том, что задачи последнего более широкие и охватывают не только приобретение, но также предварительное строительство кооперативных жилищ. Соответственно

члены ЖСК по сравнению с членами ЖК обладают дополнительными правами и обязанностями, связанными со строительством жилых домов. Однако, после завершения этапа обеспечения жильем своих членов функции ЖСК полностью совпадают с функциями ЖК, и законодательство в данном случае не проводит различия между правовым статусом ЖК и ЖСК.

В отличие от кооператива собственников квартир, который является органом управления кондоминиумом, как правило, не обладает вещными правами на имущество, входящее в состав кондоминиума [60, с.23], ЖК и ЖСК становятся собственниками приобретаемых (построенных) жилых помещений (дома, части дома, квартиры, земельного придомового участка). В качестве собственника ЖК (ЖСК) в лице общего собрания членов кооператива или органов управления, избранных членами кооператива, вправе выносить решения о распределении квартир между членами кооператива, контролировать использование квартир, управлять домом как единым жилищным комплексом, принимать все необходимые меры для его жизнеобеспечения (ст.54 Закона РК «О жилищных отношениях»). Члены кооператива, получившие от него квартиры, не становятся их собственниками, но приобретают обширные правомочия владения и пользования квартирой, весьма заметное правомочие распоряжения. Например, согласно ст. 60 Закона РК «О жилищных отношениях», члену жилищного кооператива предоставляется право, выходя из кооператива, указать другое лицо, которому он желает передать свои кооперативные права и обязанности. При этом кооператив не вправе отказаться от принятия упомянутого лица в члены ЖК (ЖСК).

Таким образом, новый закон признал, что член кооператива может непосредственно по своему усмотрению распоряжаться своим правом на квартиру. При этом, исходя из ст. 56 Закона РК «О жилищных отношениях» владельцу кооперативной квартиры принадлежат и некоторые другие правомочия: сдавать квартиру (или ее часть) внаем, использовать ее по нежилому назначению, вселять в помещение временных жильцов и другие. Эти правомочия, их границы и порядок осуществления должны предусматриваться

уставом кооператива, но нельзя упускать из виду, что устав принимается самими членами кооператива. Поэтому уставные ограничения – это по существу не ограничения, а самоограничения, которые неизбежно определяют условия осуществления и границы многих субъективных жилищных прав.

За супругом члена кооператива может быть признано право на кооперативную квартиру при условии, что паенакопления оплачивались из общего имущества супругов (ст.58 Закона РК «О жилищных отношениях»). И распорядительные действия по отчуждению либо передаче в пользование кооперативной квартиры (ее части), вселение в нее других лиц недопустимы без согласия другого супруга. Фактически супруг члена кооператива, имеющий право на паенакопления, равноправен с членом кооператива во владении, пользовании и распоряжении квартирой. Различие в правовом положении касается лишь участия в управлении кооперативом, которое принадлежит только члену кооператива, но не его супругу [61, с.78].

В аналогичном положении находятся наследники умершего члена кооператива, постоянно проживавшие вместе с ним в кооперативной квартире. Каждый из них в порядке наследования приобретает право на часть паенакоплений. Один из наследников обязан вступить в члены кооператива, но остальные наследники приобретают право на кооперативную квартиру, аналогичное рассмотренному выше праву супруга - члена жилищного кооператива.

Все остальные лица, живущие на законных основаниях в кооперативной квартире, обладают только правом проживания в жилом помещении. Такие права проживания у разных субъектов могут быть неодинаковыми в зависимости от оснований их возникновения: бессрочные и срочные, постоянные и временные, распространяемые на всю квартиру или на ее часть. Они могут опираться на членство в семье, договор найма, приглашение для проживания и иные юридические факты, но в отношении жилищных прав члена кооператива всегда являются подчиненными и производными [60, с.27].

Право члена кооператива на кооперативную квартиру носит постоянный, бессрочный характер, оно может быть прекращено лишь в случаях и в порядке, установленных законом (ст.59 Закона РК «О жилищных отношениях»). Прекращение жилищного права связано с прекращением членства в кооперативе. Воля члена кооператива, направленная на прекращение членства, проявляется в добровольном выходе из кооператива, что означает одновременно добровольный отказ от права на кооперативное жилище.

В течение многих лет всякий выход члена жилищного кооператива из его состава рассматривался в качестве акта, прекращающего жилищные права без правопреемства [86, с.98]. Сохранялось лишь право вышедшего члена кооператива на возврат внесенных в кооператив паенакоплений. Воля вышедшего юридически никак не влияла на возникновение права на оставленное жилое помещение у нового владельца. Далее кооператив своим решением, независимым от воли предшествующего владельца квартиры, принимал в свой состав нового члена ЖК (ЖСК), передавал ему права на квартиру и принимал у него сумму, адекватную сумме паенакоплений, выплаченной прежнему владельцу. Пункт 2 ст. 101 ЖК РК от 1 июля 1992 года, устанавливал, что член кооператива, выбывающий из него, может указать лицо, которому он желает передать права и обязанности члена кооператива. Такое лицо приобретает преимущественное право вступления в кооператив.

Ко второй группе оснований прекращения членства в кооперативе можно отнести объективные обстоятельства: непригодность помещения для дальнейшего использования и смерть члена кооператива. Статья 59 Закона РК «О жилищных отношениях» буквально говорит, что непригодность помещения для дальнейшего использования может прекратить членство в кооперативе, если она вызвана стихийным бедствием, пожаром, аварийным состоянием или другими чрезвычайными обстоятельствами. И соответственно, напротив, восстановление жилища, ранее находившегося в состоянии невозможности использования, может также привести к восстановлению права на кооперативную квартиру.

Есть и еще одно основание прекращения прав, свойственное только кооперативным жилищным отношениям, - исключение из кооператива по причинам, предусмотренным его уставом. Прекращение права на жилище в связи с принудительным исключением из кооператива ведет к передаче такого права другим лицам, которых можно выстроить по цепочке приоритетов: член семьи, имеющий право на часть паенакоплений; другой член семьи, постоянно проживавший в квартире; другой член кооператива, желающий улучшить свои жилищные условия; иное лицо (ст.62 Закона РК «О жилищных отношениях»). Прекращение жилищного права вследствие выхода из кооператива или исключения из него однородны по своим конечным юридическим последствиям – право прекращается у его обладателя и переходит к другому лицу. Но в первом случае (выход) обладатель права сам добровольно передает его другому лицу, во втором же случае прекращение права является принудительным и правопреемник определяется непосредственно законом или по уполномочию закона. Нетрудно заметить, что именно этим положение члена жилищного кооператива отличается от положения члена кооператива собственников квартир [60, с.34].

Отдельно следует отметить последствия такого юридического факта, как внесение членом ЖК (ЖСК) всей суммы паевого взноса за жилое помещение. Согласно п. 5 ст. 12 Закона РК «О жилищных отношениях», это ведет к преобразованию жилищного права члена кооператива в право собственности на занимаемое жилище. Однако в данной ситуации возникает справедливый вопрос, ответ на который не был урегулирован ни законодательством СССР, ни ныне не ранее действующим ЖК РК: в какой момент возникает право собственности на жилище у лица, выкупившего пай в ЖК (ЖСК) – с момента внесения денежного выкупа или с момента регистрации права собственности на жилище, и соответственно, когда считается, что член кооператива, выкупивший пай, вышел из состава ЖК (ЖСК) или, может быть, выкуп пая не является основанием для выхода из состава ЖК (ЖСК). Ответ на данный вопрос сводится, по мнению профессора Басина Ю.Г, к тому, что преобразование

вещного жилищного права на кооперативное жилище в право собственности не ведет к автоматическому выходу из кооператива [60, с.47].

Ныне не действующий ЖК РК называл полное внесение паевого взноса за квартиру среди других оснований прекращения членства в жилищном кооперативе, но Закон РК «О жилищных отношениях» вполне обоснованно отказался от такого предписания. Выход из состава кооператива – сугубо добровольное действие. Признать члена кооператива выбывшим помимо его воли – это значит исключить его из кооператива, но подобного основания исключения законодательство не предусматривает [152, с.189]. Преобразование права на квартиру одного, нескольких или даже, всех членов ЖК (ЖСК) в право собственности преобразует дом, который был единственным объектом собственности ЖК (ЖСК), в объект кондоминиума, но органом управления таким домом может оставаться кооператив, так как ст. 42 Закона РК «О жилищных отношениях» допускает такую форму управления объектом кондоминиума. Конечно, член кооператива, превратившись в собственника своей квартиры, приобретает все правомочия собственника, прежде всего - правомочие свободно, не требуя согласия кооператива, распоряжаться своей квартирой. Он не может также быть исключенным из кооператива, ибо исключение направлено на лишение права на кооперативную квартиру, а собственника нельзя путем исключения из кооператива лишить этого права. В итоге по основным параметрам правового статуса членство в ЖК (ЖСК) сохраняется, но права и обязанности приобретают черты сходства с правами и обязанностями члена кондоминиума [60, с26].

Итак, жилищное законодательство Республики Казахстан предусматривает большинство вопросов, связанных с жилищными правоотношениями, что в свою очередь создает благоприятные условия для реализации гражданами своих субъективных жилищных прав и обязанностей и имеет достаточно хорошие перспективы своего развития. Необходимо отметить также, что принятые в Казахстане нормативные акты по вопросам жилищных

отношений нашли свое воплощение в реальной действительности и являются полноценными регуляторами жилищных правоотношений.

Что касается опыта Российской Федерации, то жилищное законодательство Российской Федерации (далее – РФ) в основной его части до 1980-х годов включалось в состав гражданского законодательства, пока не было признано целесообразным подготовить и принять в качестве самостоятельных основополагающие жилищные законы – Основы жилищного законодательства и жилищные кодексы [143, с.68].

Жилищный кодекс РСФСР вступил в действие в 1983 году и функционировал со значительными изменениями, дополнениями и ограничениями вплоть до конца 2004 года, т.е. более 20 лет. Из-за своей изначальной ориентации на регулирование договоров социального найма жилых помещений, в условиях полного ограничения прав граждан на свободу выбора места жительства Жилищный кодекс РСФСР постепенно переставал соответствовать меняющимся экономическим и социальным условиям и довольно большому количеству нормативных актов, принятых в разное время, на разном уровне – от инструкций до федеральных законов [75, с.3].

Отсутствие единства правового регулирования жилищных отношений имело результатом неопределенность в осуществлении гражданами своих жилищных прав и обязанностей [121, с.89].

Российская система жилищного финансирования в дореформенный период соответствовала проводимой жилищной политике и заключалась в централизованном распределении бюджетных ресурсов для строительства государственного жилья и его бесплатном предоставлении гражданам, стоящим в очереди на улучшение жилищных условий [79, с.145]. В 1987 году доля государственных капитальных вложений в жилищное строительство составляла более 80%, а средства населения – лишь 14,6% (включая средства индивидуальных застройщиков и членов жилищно-строительных кооперативов) [106, с.53].

К началу экономических реформ в России отсутствовал рыночный механизм, предполагающий самостоятельное участие населения в решении жилищной проблемы. Свободный рынок жилья практически отсутствовал, долгосрочные кредиты населению составляли незначительную долю в общем объеме финансирования жилья и предоставлялись в основном индивидуальным застройщикам, жилищно-строительным и жилищным кооперативам на строительство нового, а не на покупку готового жилья [66, с.87].

Задача полного обеспечения населения жильем была актуальна во все времена. Общая динамика решения жилищной проблемы обуславливается единством проявления общегосударственного, коллективного и личного интереса в данной сфере.

Первая программа крупномасштабного решения жилищной проблемы была рассчитана на 1955-1965 года. Реализация этой программы обеспечила рост жилищного строительства в 1,9 раза, увеличение его объемов до 54,9 млн. м² в год [141, с.150]. В результате были улучшены жилищные условия миллионов людей. Достигнутое снижение остроты жилищной проблемы позволило больше внимания уделять качеству жилищных условий.

К 1985 году средняя обеспеченность жильем в расчете на 1 чел. составила 14,6 м,² увеличившись против 1970 года в 2 раза. При этом семьи проживали в основном в отдельных квартирах (до 1961г. преобладало покомнатное расселение в коммунальных квартирах) [141, с.150].

Вторая жилищная программа была рассчитана на период с 1985 по 2000 год. В ней предусматривалось обеспечение каждой семьи отдельной современной квартирой или индивидуальным домом. Кроме того, в этой программе в качестве решения важной социальной задачи намечалась ликвидация имевшегося резкого различия в уровнях жилищной обеспеченности и качества жилья, прежде всего в региональном разрезе [141, с.154].

Масштабность задач и новые экономические реалии заставили разработчиков программы предусмотреть в ней проведение более совершенной инвестиционной политики и систему финансирования жилищного

строительства. Наряду с сохранением приоритета государственных капитальных вложений значительное развитие получили проекты по возведению за счет средств населения кооперативных жилых домов и индивидуальных жилищных строений, особенно в сельской местности, поселках, малых и средних городах.

В 1990 году реализация указанной программы была приостановлена в связи с сокращением доли государственного участия в жилищном строительстве и внедрением в этот процесс рыночных механизмов. Указанный год фактически стал рубежом, когда начался переход к следующему этапу [141, с.154].

Третья национальная жилищная программа получила название «Жилище» и была рассчитана на десятилетие – с 1990 по 2000 год. Ее реализация началась в условиях неразвитости рыночных отношений и поспешного отказа от государственного участия в финансировании жилищного строительства, недооценки жилищного сектора в осуществлении общих структурных изменений и, как следствие, начавшегося в начале 90-х годов кризиса в жилищной сфере, что выразилось в следующем: произошло резкое снижение объемов ежегодного жилищного строительства; выросли цены на строительную продукцию; капитальные вложения государства, предприятий и организаций стали недостаточными; снизились темпы предоставления жилья гражданам; упала платежеспособность населения; сократились возможности приобретения жилья или ведения индивидуального жилищного строительства [57, с.12].

В основу программы «Жилище» была положена переориентация в жилищном строительстве с преобладания бюджетных средств государства на преимущественную долю средств населения и частных юридических лиц. В этих целях предусматривалась активная мобилизация средств для жилищного строительства путем выпуска жилищных векселей и иных ценных бумаг, проведения аукционов и т.д.

В ходе проведения данной программы формировались изменения, необходимые для создания рынка жилья и перехода жилищной сферы на рыночные принципы. Были изменены:

- структура жилищного фонда по формам собственности;
- структура жилищного строительства по источникам финансирования, а также, в определенной мере, по типам зданий и технологиям их возведения.

В настоящее время в РФ принят новый Жилищный кодекс (далее ЖК РФ), который вступил в силу 1 марта 2005 года.

ЖК РФ содержит ряд принципиально важных положений. Так, теперь он определяет порядок обеспечения прав собственника жилого помещения при изъятии принадлежащего ему жилья в связи с изъятием земельного участка, на котором расположен жилой дом, в том числе многоквартирный (ст. 32 ЖК РФ). Подробно изложена процедура изъятия жилого помещения, которая, по существу, развивает соответствующие положения Гражданского кодекса РФ об изъятии недвижимого имущества, устанавливая особенности такого изъятия применительно к жилым помещениям в целях обеспечения жилищных прав собственников.

ЖК РФ ввел новое положение, касающееся прав собственников, проживающих в многоквартирных домах, им переданы в собственность земельные участки, на которых стоит дом. Более того, им не нужно будет выкупать эти участки, они передаются в собственность безвозмездно (ст.36 ЖК РФ). Это достаточно действенное укрепление права собственности, поскольку наряду с квартирой собственнику будет принадлежать доля общей собственности на объекты общего пользования в доме, плюс доля в праве собственности на земельный участок, который под домом и который прилегает к дому – придомовая территория [75, с.6]. Теперь что-либо строить на придомовой территории можно будет только с согласия собственников, соответственно сносить какие - либо постройки просто так тоже будет нельзя. Никакая местная власть теперь не сможет распоряжаться по своему усмотрению

придомовой территорией, не сможет ее продать или сдать в аренду, поскольку это будет незаконно.

ЖК РФ содержит также статьи, регламентирующие пользование жилым помещением, предоставленным по завещательному отказу (ст.33 ЖК РФ) и по договору пожизненного содержания с иждивением (ст.34 ЖК РФ). В частности, граждане, пользующиеся жилыми помещениями на указанных основаниях, имеют равные права с собственником по пользованию жильем. При этом гражданин, проживающий в жилом помещении, предоставленном по завещательному отказу, имеет право требовать государственной регистрации права на жилое помещение, возникающее из завещательного отказа.

Впервые в ЖК РФ предусмотрены специальные главы, посвященные регламентации:

- перевода жилых помещений в нежилые и соответственно нежилые в жилые. В ЖК РСФСР данному вопросу была посвящена единственная статья (статья 9 «Перевод жилых домов и жилых помещений в нежилые»), которая, кроме того, не регламентировала перевод нежилых помещений в жилые. ЖК РФ подробно излагает процедуру оформления перевода, разграничивая перевод жилых помещений в нежилые и нежилых помещений в жилые, устанавливая свои особенности для каждого вида перевода (Глава 3 ЖК РФ);

- переустройства и перепланировки жилого помещения. В ЖК РСФСР данному вопросу также была посвящена одна статья (ст. 84 «Переустройство и перепланировка жилого помещения»). Новый ЖК РФ ориентирован на защиту прав и интересов владельцев жилья (Глава 4 ЖК РФ). Но вместе с правами на плечи хозяина ложится масса обязанностей, о которых зачастую жильцы даже не задумываются. В кодексе четко изложены требования, которые собственники квартир должны выполнить, прежде чем заняться перепланировкой. Изначально проект Жилищного кодекса обязывал самовольных перестройщиков вернуть своим квартирам первоначальный вид. Но затем законодатели смягчили формулировку: если несанкционированная

перестройка уже произведена и не нарушает прав и безопасности жильцов и соседей, ее можно легализовать, правда, через суд.

- в развитие положений Гражданского кодекса РФ: отношений собственности на объекты общего пользования многоквартирного дома, создания, цели организации и деятельности товарищества собственников жилья, правового положения членов товарищества собственников жилья [75, с.7].

Прежний закон не позволял произвести отчуждение жилой площади без согласия органов опеки, если на ней прописаны несовершеннолетние дети, и совершаемая сделка ухудшает условия их проживания [57, с.32]. В новом законе говорится о том, что если семья не вызывает каких-либо беспокойств, то согласие органов опеки и попечительства не требуется. Если же семья относится к категории неблагополучных, то такое разрешение на любую сделку, затрагивающую интересы несовершеннолетних детей, от органов опеки и попечительства по-прежнему требуется (ст.72 ЖК РФ).

Изменения претерпели положения, регламентирующие предоставление жилых помещений по договору социального найма. Конституция РФ предусматривает, что право на бесплатное предоставление жилого помещения по договору социального найма имеет нуждающийся в улучшении жилищных условий малоимущий гражданин (ст.40). Однако, для очередников стоящих в очереди по 10 и более лет, ничего не меняется. Им будет предоставляться бесплатное жилье в соответствии с нормами, существовавшими до принятия нового Закона. Но с момента введения в действие ЖК РФ, т.е. с 1 марта 2005 года, в очередь на получение муниципального жилья будут приниматься только малоимущие и нуждающиеся граждане. Из чего следует, что администрация не имеет права «выбросить» на основании нового закона человека их очереди под тем предлогом, что он не относится к категории малоимущих, - это будет противоречить нормам ЖК [75, с.7].

В ЖК РФ предусмотрены три направления обеспечения жильем. Первый для малоимущих. Это уровень муниципального образования. Причем

малоимущий – это понятие, не определенное в законодательстве, оно устанавливается субъектом РФ для каждого муниципального образования с учетом его развития и возможностей. Будет это 1,5 прожиточного минимума, два или три для права получения социального жилья – это установит муниципалитет по согласованию с субъектом РФ [75, с.7]. Соответственно эта категория людей будет получать квартиры бесплатно.

Следующее направление – это те категории граждан, перед которыми государство несет обязательство обеспечить их жильем. Это военнослужащие, чернобыльцы, северяне, переселенцы из аварийного и ветхого фонда, беженцы и некоторые другие категории.

Третье направление – основная группа граждан со средним уровнем доходов, которые смогут жилье приобрести, например, с помощью ипотечного кредитования. По расчетам экспертов, реализация всего пакета 27 законов расширит доступ к приобретению жилья с нынешних 9 процентов населения до 20-25 процентов к 2010 году, за это время в 30 раз увеличится сумма жилищных займов – с 10,5 миллиарда, которые банки выдали в качестве ипотечных кредитов в прошлом году, - до 344 миллиардов. В результате из нынешней 4,5-миллионной очереди останется примерно 2,2 миллиона семей [89, с.65].

Изменения в ЖК РФ также связаны:

- с упразднением ордера на занятие жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма. Основанием для вселения в жилое помещение является договор социального найма, который заключается на основании решения о предоставлении этого помещения (Глава 7 ЖК РФ);

- с сохранением права пользования жилым помещением. Согласно положениям ЖК РФ временное отсутствие нанимателя жилого помещения по договору социального найма и членов его семьи не должно ограничиваться каким-либо сроком. Необходимым условием сохранения такого права является добросовестное исполнение взятых на себя обязательств по договору социального найма, в том числе по внесению платы за жилье и коммунальные

услуги. Положения в отношении бронирования жилья в ЖК РФ отсутствуют, поскольку они «поглощаются» институтом сохранения права пользования жилым помещением за временно отсутствующими гражданами (ст.77 ЖК РФ).

Вопросы, посвященные договору социального найма жилого помещения, выделены в отдельную главу (Глава 8 ЖК РФ).

Согласно ЖК РФ договор социального найма жилого помещения заключается без установления срока. Впервые в новом ЖК регламентируются обязанности и ответственность как наймодателя жилого помещения, так и нанимателя жилого помещения (ст.ст.66 -68 ЖК РФ).

В новом ЖК РФ (раздел 8 «Управление жилыми домами») закрепляется новое понятие объекта управления – это жилые дома, а также дается определение деятельности по управлению и способов, которыми собственники жилых помещений могут осуществлять управление жилым домом. Основным способом управления многоквартирным домом является привлечение на договорной основе профессиональной управляющей организации. Предметом регулирования названного раздела является в первую очередь управление многоквартирными жилыми домами.

Кодекс устанавливает обязанность собственников помещений выбрать способ управления многоквартирным жилым домом. Если в течение определенного времени собственники не приняли решение о способе управления многоквартирным жилым домом, выбор управляющей компании для данного многоквартирного дома производит орган местного самоуправления на основе открытого конкурса. При этом орган местного самоуправления должен ежегодно созывать общее собрание собственников жилых помещений для принятия собственниками самостоятельного решения о способе управления жилым домом либо для подтверждения полномочий управляющей компании, выбранной органом местного самоуправления (ст.161 ЖК РФ).

Для случаев, когда все жилые помещения в жилом доме находятся в государственной или муниципальной собственности, названным разделом

устанавливается обязательность процедуры открытого конкурса как по выбору управляющей компании, так и по выбору подрядных организаций для производства работ и оказания услуг по содержанию и ремонту жилого дома.

Кодекс закрепляет обязательства органов местного самоуправления по созданию условий для эффективного управления, а также устанавливаются права граждан как потребителей услуг по содержанию и ремонту жилья и коммунальных услуг, связанные со спецификой этих видов деятельности (ст. 165 ЖК РФ).

Еще один момент касается прав на жилье его собственника и «совместно проживающих с ним лиц». Проще говоря, членов семьи владельца квартиры.

Законодатели первоначально предлагали довольно жесткий подход: все права на жилье у ее владельца. Если семья распадается, супруг - несобственник должен «освободить помещение» в течение одного года [75, с.8]. Но в результате дискуссий в итоговой редакции кодекса зафиксирован более мягкий вариант: члены семьи – несобственники могут сохранить право пользоваться жильем на определенный срок – уже не строго год и не больше, а как решит суд. Более того, суд может обязать собственника обеспечить свою бывшую семью «иным жилым помещением», если он имеет перед ней алиментные обязательства. Таким образом, закон защищает права несовершеннолетних детей [75, с.9].

Несмотря на обилие плюсов нового ЖК РФ, на наш взгляд можно выделить и несколько минусов. Так, к примеру, остались непонятными права жильцов на такие объекты, как внутриквартирные газовые и водопроводные трубы, отопительные батареи. Одни считают эти предметы частью общей системы жизнеобеспечения дома, к которым доступ без решения всех его жильцов, ограничен, другие – частной собственностью и соответственно самостоятельно распоряжаются ими. Также ЖК РФ возлагает на жильцов обязанность обеспечивать надлежащее содержание и ремонт своих квартир и бремя расходов на работы по содержанию и ремонту общего имущества дома возлагается на жильцов. На наш взгляд, фактически речь идет о проведении

капитальных ремонтов за счет жильцов. При этом, какой именно ремонт и когда он требуется, будет определять жилищно-эксплуатационная организация. Она же определит и его стоимость.

Итак, по мнению П. Крашенинникова, «жилищный кодекс сформулировал все основы рыночных отношений в жилищной сфере, поскольку в него входят не только права по пользованию жилыми помещениями, но и такие вопросы, как управление многоквартирными домами, оплата за жилье и коммунальные услуги и др., приняв новый ЖК, мы установили инструментарий, определили «правила игры» для всех участников правоотношений в жилищной сфере. Для пользователей жилыми помещениями - собственников, нанимателей, для коммерческого найма, для членов кооператива, и т.д. И, с другой стороны, для организаций, эксплуатирующих жилье и предоставляющих коммунальные услуги» [89, с55].

Что касается возможности использования позитивного опыта указанных соседних стран либо восприятия отдельных институтов и категорий, то, как нам видится, вполне возможно позаимствовать практику Республики Казахстан в той части, что первоначально для корректировки действующего законодательства Кыргызской Республики принять соответствующий закон о жилищных отношениях и лишь в последующем на основе результатов правоприменительной практики, с учетом особенностей реализации положений этого закона и принятых на его основе подзаконных актов, разработать кодифицированный акт в сфере жилищных отношений. В таком случае жилищный кодекс получится более продуманным и обоснованным, а также более простым в применении.

Более детально процесс реформирования отечественного жилищного законодательства будет рассмотрен нами в следующем параграфе.

3.2 Некоторые вопросы совершенствования жилищного законодательства Кыргызской Республики

Говоря о тенденциях развития жилищного права Кыргызской Республики, следует отметить, что основным вопросом в данной области является проблема реформирования жилищного законодательства как основы построения жилищного права в целом. В рамках настоящего параграфа мы попытаемся рассмотреть основные варианты разрешения проблемы совершенствования законодательства в сфере жилищных отношений.

Жилищное законодательство Кыргызской Республики, как уже не раз отмечалось в предыдущих главах настоящей работы, весьма устарело, большинство норм, которые должны регулировать жилищные отношения, не адаптированы к современным условиям, не отвечают реалиям времени и в большинстве своем, на самом деле, давно уже не находят практического применения.

Жилищный вопрос в Кыргызской Республике считается одной из самых острых социальных проблем. Жилищный фонд Кыргызской Республики на конец 2009 года составил 77181 тыс. кв.метров [172. www.stat.kg]. Более 90% жилого фонда республики находится в частной собственности [41. www.toktomkg] и не смотря на то, что с момента приватизации жилищного фонда прошло уже более 20 лет, кыргызстанцы продолжают жить по принципу «квартира моя, а дом – не мой». С другой стороны, общества с ограниченной ответственностью (далее ОсОО) или Товарищества собственников жилья которые, в свое время, заменили старые домоуправления, не выполняют возложенных на них функций. Об этом свидетельствуют многочисленные обращения жителей многоэтажных домов в органы местного самоуправления с жалобами на бездействие ОсОО. По оценкам экспертов Фонда «Сорос – Кыргызстан», 18 бишкекских ОсОО, занимающихся техническим обслуживанием многоквартирного жилья, в год аккумулируют до 1 миллиарда сомов (больше 25 миллионов долларов США) [165. <http://soros.kg>]. На эти

деньги, к примеру, можно перекрыть современными материалами около 50 тысяч квадратных метров кровли. Вместе с тем количество граждан, нуждающихся в получении жилья и улучшении жилищных условий постоянно растет.

Итак, в результате проведенной в начале 1990-х годов в Кыргызской Республике массовой приватизации жилья кардинально изменилась структура жилищного фонда. Как уже отмечалось выше, большая его часть на сегодняшний день находится в частной собственности и вовлечена в гражданско-правовой оборот. Но, несмотря на это, сама природа такого особого, разнообразного и разнородного в силу различных явлений объекта как жилище требует также и особого подхода в правовом регулировании.

Безусловно, что для регулирования жилищных отношений необходимо наличие отдельной системы норм и, соответственно, особой, целевой нормативно-правовой базы. Не столь важно, будет ли это новый кодекс, отдельный закон или даже отдельная глава в Гражданском кодексе Кыргызской Республики. Первостепенная на данный момент проблема и задача – четкое определение совокупности общественных отношений, которые должны быть предметом регулирования жилищного законодательства, и выработка соответствующих нормативно-правовых актов, т.е. разработка непосредственно самого жилищного законодательства.

Если обратиться к современному состоянию жилищного законодательства, то очевидными становятся различные пробелы и недоработки.

Для примера рассмотрим правовое регулирование одной из основных составляющих жилищных отношений – найма жилого помещения в ныне действующем законодательстве Кыргызской Республики. В части 2-ой Гражданского кодекса КР, принятой 5 января 1998 года, найму жилого помещения посвящена целая глава (глава 28), но сама эта глава состоит только из одной статьи – «Договор найма жилого помещения» следующего содержания: «По договору найма жилого помещения собственник жилого

помещения или управомоченное им лицо (наймодатель) обязуется предоставить гражданину (нанимателю) и членам его семьи жилое помещение во владение и пользование за плату. Отношения по договору найма жилого помещения регулируются Жилищным кодексом». Таким образом, можно сделать вывод о том, что, на самом деле, в Гражданском кодексе КР, не содержится норм, регулирующих наем жилого помещения, а присутствующая там единственная статья отсылает к Жилищному кодексу, которого на данный момент нет, а в применяемом в настоящее время (скорее, условно «применяемом») Жилищном кодексе Киргизской ССР отсутствует понятие «собственник жилого помещения», а при определении порядка и условий сдачи внаем жилого помещения собственником жилого дома (например, ст.129 ЖК КР) делается отсылка к утратившим юридическую силу законодательству Союза ССР и законодательству Киргизской ССР. Так, получается логическая цепочка, приведшая нас, грубо говоря, к пробелу в правовом регулировании если уж не первостепенного, то, по крайней мере, немаловажного жилищно-правового института.

Таких примеров можно привести немало, и у большинства из них будет аналогичное правовое регулирование: отсылка к уже недействующим или несоответствующим действительности нормам, регулирование того или иного правоотношения будет подведомственно уже несуществующему органу либо будет возникать коллизия различных норм права, направленных на регулирование одних и тех же отношений. И, таким образом, создается эффект так называемого правового вакуума, когда есть отношения, влекущие за собой юридически значимый результат, но нет норм, направленных на их надлежащее правовое регулирование.

Мы попытаемся рассмотреть некоторые варианты решения существующей в жилищном законодательстве проблемы.

Так, в качестве одного из варианта решения проблемы правового вакуума в жилищном законодательстве можно предложить последовать примеру Российской Федерации до принятия ее нового Жилищного кодекса.

До принятия Жилищного Кодекса в РФ были приняты Градостроительный и Земельный Кодексы, были внесены изменения в Гражданский Кодекс, касающиеся найма жилого помещения (соответственно не в объеме одной статьи) и был принят Закон «Об основах федеральной жилищной политики», а для регулирования отношений, которые не подпадали под действие указанных нормативно-правовых актов, был оставлен в силе Жилищный Кодекс РСФСР.

Таким образом, законодатель РФ произвел разграничение жилищных отношений в широком смысле на гражданско-правовые, земельные, градостроительные и жилищно-правовые в узком смысле, что, в свою очередь позволило, определить в каждом конкретном случае конкретное жилищное отношение и конкретный его, весьма динамичный, регулятор.

Разграничение жилищных отношений и наличие регуляторов, безусловно, является плюсом данного варианта решения проблемы правового вакуума в нашем жилищном законодательстве. Однако, сохранение и применение (пусть даже частичное) устаревших жилищно-правовых норм, а также громоздкость системы регулирования (что может привести к коллизии правовых норм) говорит о существенных минусах у рассматриваемого варианта решения проблемы. Кроме того, отметим, что попытки принять Кодекс «О градостроительстве, архитектуре и строительстве» в нашей Республике не увенчались успехом.

В качестве еще одного варианта решения проблемы правового вакуума в жилищном законодательстве можно предложить последовать примеру Республики Узбекистан и Российской Федерации в настоящее время. Как указывалось ранее, в РФ был отменен Жилищный Кодекс РСФСР и принят новый жилищный Кодекс, т.е. были созданные новые нормы жилищного законодательства, отвечающее требованиям современной социально-экономической ситуации. Принятый жилищный кодекс позволил кодифицировать все регуляторы жилищно-правовых отношений, т.е. позволил собрать и в единый нормативно-правовой акт.

Удобство расположения жилищно-правовых норм в одном кодифицированном акте и простота их применения, конечно, является положительной стороной данного варианта решения проблемы в жилищном законодательстве. Однако, на наш взгляд и у данного пути решения в сфере жилищных отношений имеются определенные минусы.

Так, нельзя говорить о мобильности и динамичности норм жилищного законодательства, к тому же нет уверенности в том, что подобный способ решения жилищной проблемы не постигнет та же участь, которая постигла жилищные кодексы стран СССР. Также, весьма затруднительным представляется нам возможность провести четкую градацию внутри самих жилищных отношений, в результате чего может появиться путаница в том, какой метод правового регулирования надлежит применять к тому или иному жилищному отношению. Кроме того, может создаться ситуация, когда к жилищным отношениям, носящим по своей природе гражданско-правовой характер, будут применяться административные методы правового регулирования и жилье будет исключено из гражданского оборота, так как в науке не существует такого метода регулирования правоотношений как жилищно-правовой.

Также, стоит отметить, что принятие нового Жилищного Кодекса Российской Федерации осуществилось после того как Закон «Об основах федеральной жилищной политики» заложил основы для проведения такой кодификации.

И наконец, можно последовать примеру Республики Казахстан: отменить ранее действовавший Жилищный кодекс, таким образом, это позволит нам избавиться от устаревших жилищных норм, разработать и принять закон, в котором четко разграничить жилищные отношения и применяемые к ним методы правового регулирования.

Этот вариант имеет сходство со вторым вариантом решения жилищной проблемы, но в отличие от него он требует меньше затрат (разработка кодекса – более длительная и трудоемкая работа), кроме того, это сделает жилищно-

правовые нормы более мобильными и динамичными, что в свою очередь, позволит избежать коллизий норм права, так, в соответствии со ст. 6 Закона КР «О нормативно-правовых актов» закон имеет меньшую юридическую силу по сравнению с кодексами, и в случае противоречия его норм нормам Гражданского или Земельного кодексов или нормам Кодекса об административной ответственности, будут использоваться соответствующие нормы соответствующих кодексов. Таким образом, это будет исключать подмену методов при правовом регулировании различных по своему составу и своей природе жилищных отношений.

Мы полагаем, что именно последний вариант решения существующей в Кыргызской Республике проблемы правового вакуума в сфере жилищного законодательства является в настоящее время и в настоящих условиях наиболее приемлемым и правильным.

Распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики № 629 от 28 декабря 2005 года была создана рабочая группа из представителей Жогорку Кенеша, министерств, ведомств и судебных органов в целях разработки проекта Жилищного Кодекса. И в 2007 году все же был предложен проект Жилищного кодекса.

Для того чтобы проект ЖК учитывал интересы всего населения, а не каких-либо узких кругов, в рамках совместного проекта фонда «Сорос – Кыргызстан» и городского кенеша «Бишкекский дом» была проведена работа по привлечению к его обсуждению как можно большего числа населения (рабочие встречи, круглые столы, фокус-группы с участием работников мэрии и государственных структур, самих жильцов многоквартирных домов, представителей товариществ собственников жилья, застройщиков, а также поставщиков коммунальных услуг).

Обсуждение проекта с общественностью помогло разработчикам увидеть проблемные зоны в вышеназванном проекте и совместно выработать рекомендации по улучшению Жилищного кодекса.

В результате многочисленных обсуждений были выявлены как положительные, так и отрицательные стороны нового закона. В частности, проект нового кодекса закреплял и гарантировал право собственности на жилье, его неприкосновенность, недопустимость произвольного лишения жилья, ряд других прав, с этим связанных, а также их судебную защиту.

Однако, было замечено, что новый Жилищный кодекс не отменяет никаких льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. При этом в проекте ничего не говорится о том, как льготники должны участвовать в содержании общественного имущества (например, в ремонте подъездов или восстановлении фасадов). Оговаривается только, что правила содержания общего имущества в многоквартирном доме утверждаются на общем собрании собственников помещений. Однако в кодексе нет четкого ответа, сколько процентов собственников должны решать основные вопросы, связанные с содержанием дома, кто и как будет регулировать взаимоотношения соседей с разным уровнем доходов [168. www.akipress.org].

Представители Департамента жилищно-коммунального хозяйства мэрии города Бишкек отметили, что новый Жилищный кодекс отвечает современным реалиям, но нуждается в доработках. С позиции их ведомства наиболее насущные вопросы – это обслуживание мест общего пользования и долевой собственности. И в самом деле, многие граждане привыкли считать, что в их собственность входит только квартира, а состояние всего, что находится за дверью: лестничной площадки, кровли или подвала – это не их забота [167. www.24.kg].

Национальное агентство по делам местного самоуправления дало замечание, что в проекте нового Жилищного кодекса существует ряд несоответствий с рыночными реалиями. Причина, по их мнению, в том, что законопроект разрабатывался на основе российского закона. Так, в проект кыргызского закона перекочевали статьи, по которым определение и выбор управляющих фирм для многоквартирных домов является прерогативой органов местного самоуправления. Получается, что они как бы навязываются

собственникам квартир. Но этого, по их мнению, не должно быть – жильцы вправе самостоятельно выбирать подходящую для них форму управления домом. Также было замечено, что в проекте кодекса не прописаны рычаги воздействия на недобросовестных собственников помещения. Это касается не только оплаты коммунальных услуг, но и содержания общего имущества.

Также в проекте Кодекса предусмотрены новые нормы по оформлению договоров купли-продажи. Предполагалось, что с 2009 года договор, не содержащий информации о доле в общем имуществе в многоквартирном доме, будет считаться недействительным.

В рамках обсуждения проекта с общественностью прозвучали и другие мнения, по поводу предложенного проекта Жилищного кодекса, но объединяет их одно - проект не доработан.

В республике, было примерно пять попыток предложить новый жилищный кодекс, и в итоге ни один из них так и не был принят.

Таким образом, проблемы, существующие в сфере разработки Жилищного кодекса, еще раз доказывают необходимость более тщательного подхода к разработке текста кодифицированного акта.

На наш взгляд, совершенно необходимо, в первую очередь, попытаться разработать и принять закон о жилищных отношениях, структура которого будет представлять собой совокупность правовых норм, регулирующих:

- понятие и виды жилищных отношений;
- принципы жилищного права;
- сферу применения закона;
- иерархию нормативных актов в сфере жилищных отношений;
- субъектов жилищных отношений;
- объектов жилищных отношений;
- основания возникновения и прекращения жилищных прав и обязанностей;
- кондоминиум.

Подобная структура, как нам кажется, позволит наиболее полным образом охватить круг общих вопросов, с которыми сталкивается жилищное право, а также определить основные направления дальнейшего развития жилищного законодательства Кыргызской Республики.

Принятие подобного нормативного акта будет способствовать разграничению сферы применения различных нормативных актов в области жилищных отношений. Лишь после некоторого времени применения положений данного закона и формирования первичной правоприменительной практики можно будет сделать промежуточные выводы относительно дальнейшего совершенствования законодательства в сфере жилищных отношений, упразднения существующих нормативных актов, исключения из кодексов определенных глав и возможности разработки жилищного кодекса на основе уже имеющегося опыта в регулировании жилищных правоотношений.

Принятие же кодекса в качестве первичной и единственной меры в рамках реформирования жилищного законодательства будет являться неэффективным, повлечет за собой необходимость последующей постоянной корректировки его положений и, как следствие, отсутствие адекватного решения накопившихся проблем.

Отметим, что кодекс – это кодифицированный акт, то есть закон, который составлен на основе качественной переработки норм иных нормативных правовых актов. Возникает вопрос, как можно кодифицировать то, чего фактически нет в настоящее время, то есть нормативные правовые акты в сфере жилищных отношений. Логичным будет предположить, что приоритетной задачей будет как раз разработка и принятие таких актов, а впоследствии их кодификация и формирование качественного нового источника правового регулирования жилищных отношений.

Так, после анализа правоприменительной практики, после принятия и адаптации к закону о жилищных отношениях вполне возможно разработать и принять качественный кодифицированный нормативно правовой акт, в котором нашли бы свое отражение большинство аспектов жилищных правоотношений:

основные виды правоотношений, разновидности жилищного фонда, формируемого в нашей республике, вопросы общего правового статуса субъектов жилищных правоотношений и товариществ собственников жилья, соответствующие государственные и муниципальные органы, осуществляющие соответствующие полномочия в сфере жилищных отношений, объекты жилищных отношений, особенности кондоминиума как особого объекта прав, порядок возникновения и прекращения жилищных отношений, особенности реализации конкретных прав и обязанностей субъектов таких отношений, отношения, возникающие в связи с владением, пользованием и распоряжением отдельными видами жилых помещений, технические нормативы в отношении жилых помещений, основы пользования служебными жилыми помещениями и т.д.

Вполне возможно, что в дальнейшем жилищный кодекс заменит собой и закон о жилищных отношениях, однако, как уже указывалось выше в качестве первичной меры, на наш взгляд будет целесообразней принять закон о жилищных отношениях.

3.3 Эффективность защиты жилищных прав граждан в Кыргызской Республике

Общеизвестно, что любое субъективное право имеет действительную ценность, если оно осуществимо и если государством гарантирована его защита в случае нарушения или оспаривания.

Жилищные субъективные права не составляют исключение. Отметим, что жилищные права в системе субъективных прав граждан имеют огромное значение, поскольку предоставляют их обладателям возможность реализовать одну из главных потребностей любого человека – потребность в благоустроенном жилье.

Именно поэтому вопрос, связанный с осуществлением и защитой жилищных прав граждан является таким актуальным.

Так, согласно статье 6 Конституции Кыргызской Республики, каждый имеет право на жилище и никто не может быть произвольно лишен жилища.

Под способом защиты жилищных прав можно понимать закрепленные законом материально-правовые меры принудительного характера, посредством которых производится восстановление (признания) нарушенных (оспариваемых) прав [110, с.341].

В качестве таких мер защиты в жилищном праве могут выступать как меры самозащиты (например, для ограждения неприкосновенности жилища), меры оперативного воздействия (например, когда наймодатель отказывается недобросовестному нанимателю в продлении договора на новый срок или когда наниматель засчитывает стоимость проведенного им капитального ремонта жилого помещения, являющегося обязанностью наймодателя, в счет взимаемой с него квартирной платы), меры государственно-принудительного воздействия (например, досрочное расторжение договора при виновном поведении нанимателя) [122, с.22].

Согласно ст.161 Жилищного Кодекса Кыргызской Республики жилищные споры разрешаются в соответствии с законодательством Союза ССР

и Киргизской ССР судом, арбитражем, третейским и товарищеским судами, а также другими уполномоченными на то органами. Исходя из указанной нормы (пусть даже устаревшей, в части отсутствия СССР), устанавливается приоритет судебной защиты жилищных права граждан.

Также, ЖК КР содержит ряд положений, предусматривающих судебную защиту жилищных прав. Так, отказ в выдаче охранного свидетельства может быть обжалован в судебном порядке (ст.70 КР); при отказе поднаимателей или временных жильцов освободить помещение они по требованию нанимателя подлежат выселению в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения (ст.72 ЖК КР); Отказ в согласии на обмен жилыми помещениями может быть обжалован в судебном порядке, кроме случаев обмена жилых помещений в домах, принадлежащих колхозам (ст.74 ЖК КР); споры, возникающие в связи с требованием заключения отдельного договора найма жилого помещения, разрешаются в судебном порядке (ст. 91 ЖК КР) и некоторые другие.

Примером защиты жилищных прав в административном порядке является ст. 487 Кодекса об административной ответственности (нарушение правил санитарного содержания мест общего пользования в многоквартирных жилых домах), ст. 491 Кодекса об административной ответственности (подтопление квартир, подвальных и служебных помещений), ст.497 Кодекса об административной ответственности нарушение правил пользования пассажирским лифтом) и др.

ЖК КР, в отличие, например от ЖК РФ, не содержит перечня способов защиты жилищных права граждан. Связь жилищного и гражданского законодательства достаточно тесная и предполагает совместное решение множества вопросов [140, www.juristlib.ru]. Так, перечень способов защиты гражданских прав содержит ст.7 Гражданского Кодекса Кыргызской Республики, но наш взгляд применение тех или иных способов защиты гражданских прав для защиты жилищных прав будет иметь свои особенности. Так, например, отношения по найму жилых помещений регулируются, нормами

гражданско-правового характера, а значит, являются разновидностью гражданских правоотношений, то, соответственно, при нарушении или оспаривании кем-либо права пользования жилым помещением гражданин вправе прибегнуть к способам защиты прав, предусмотренных гражданским законодательством, таким как возмещение убытков, взыскания неустойки и др.

Несмотря на имеющиеся в законодательстве Кыргызской Республики различные способы и формы защиты нарушенных и оспариваемых прав, по нашему мнению, эффективная защита того, что принадлежит гражданам согласно закону, возможна лишь в случае именно судебной защиты нарушенного права, как самой совершенной из всех способов защиты, кроме того согласно ст.40 Конституции Кыргызской Республики каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод и в данном случае, жилищные права граждан не являются исключением.

Сама возможность судебной защиты, даже если ее предусмотреть по всем интересующим нас делам – тоже не является окончательным решением проблемы. Здесь мы вплотную сталкиваемся с еще одним актуальным вопросом – качеством правосудия, степенью влияния каждого из его участников на конечный результат.

На наш, взгляд представляется целесообразным выделить наиболее значимые меры защиты жилищных права граждан в судебном порядке.

Прежде всего, это – исковое требование гражданина о признании нарушенного или оспариваемого права на жилое помещение. Необходимость в данном способе защиты возникает в том случае, когда наличие у лица субъективного жилищного права кем-либо отрицается или оспаривается, вследствие чего лицо не может воспользоваться своим субъективным жилищным правом. В большинстве случаев признание судом этого права является необходимой предпосылкой, обеспечивающей принудительное осуществление других требований. Например, требование о признании права на жилое помещение – необходимое условие для предъявления требования о выселении лица, незаконно занимающего это помещение [47. www.toktom.kg].

Другим способом защиты прав является восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения [48. www.toktom.kg]. Данный способ защиты жилищных прав применяется при совершении противоправных действий против носителя субъективного жилищного права и имеет целью устранить последствия правонарушения. Примером может служить обмен жилыми помещениями, который был произведен под влиянием заблуждения одной из сторон без какого-либо умысла другой стороны сделки. Такой обмен суд может признать недействительным и вернуть стороны в первоначальное состояние.

Также в число способов защиты жилищных прав может быть отнесены такие, как признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления [42. www.toktom.kg]; прекращение и изменение жилищного правоотношения [43. www.toktom.kg]. Кроме того, как уже указывалось выше, к способам защиты жилищных прав могут быть также отнесены взыскание неустойки [44. www.toktom.kg], возмещение убытков [46. www.toktom.kg] и компенсация морального вреда [45. www.toktom.kg]. Следует отметить, что перечень способов защиты прав не является исчерпывающим.

Вопрос о защите жилищных прав также тесно связан, на наш взгляд, с вопросом об ответственности за нарушение этих прав.

Однако исследований, посвященных особенностям гражданско-правовой ответственности за нарушение жилищных обязательств, практически нет. В обширной литературе по жилищному праву вопросы ответственности за нарушение жилищных обязательств рассматривались, как правило, в контексте оснований прекращения права пользования жилым помещением. При этом не исследовались ни природа этих оснований, ни их место в системе юридических фактов, влияющих на динамику развития и прекращения жилищных правоотношений. Выборочному анализу подвергалась лишь гражданско-правовая ответственность за нарушение жилищных обязательств, возникающих из договора найма жилого помещения в домах государственного и

общественного жилищного фонда, а также из членства в ЖСК. Не получили должного освещения в литературе особенности оснований гражданско-правовой ответственности за нарушения жилищных обязательств, вопросы соотношения мер гражданско-правовой ответственности с другими средствами принудительного воздействия на субъектов жилищных правоотношений (с мерами защиты).

Что касается эффективности защиты жилищных прав, то отметим следующее.

Толковый словарь С.И.Ожегова определяет эффективность как действенность, т.е. реальное достижение желаемого результата [103, с.648]. Эффективность права, по мнению С.С.Алексеева, включает в себя:

- 1) фактическую эффективность (соотношение между фактически достигнутым результатом и той целью, ради которой были приняты соответствующие юридические нормы);
- 2) обоснованность и целесообразность;
- 3) полезность;
- 4) экономичность [51, с.96].

Вопрос об эффективности права это вопрос и о социальной эффективности, характеристики права с качественной стороны.

Одним из важнейших показателей социальной эффективности правовой системы являются результативность работы юридических органов, состояние юридической практики. Эффективность защиты прав граждан характеризуется четкой работой всех компонентов правовой системы, всех элементов механизма правового регулирования, как правотворчества, так и применения права, правоприменительных актов и судебной практики.

Таким образом, эффективность предполагает определенное соотношение цели и результата судебной деятельности [161, с.61]. Влияют же на эту деятельность самые различные факторы действительности. Цели, которые ставит гражданин, возбуждая дело в суде и реально достигнутые результаты – два самостоятельных компонента категории эффективности. Цель – это

идеальный, желаемый образ, результат находится в плоскости «действительности».

Для эффективности защиты жилищных прав (как конечного результата) не имеет значения, каким из установленных законом способов достигнута цель. Но для характеристики самого процесса достижения цели необходимо выделить критерии эффективности.

К ним, по мнению некоторых авторов, относится состояние законодательства, регулирующего правоотношение на всех этапах – как материального, так и процессуального. Причем создание и обновление нормативных актов различной отраслевой принадлежности должно носить комплексный характер и учитывать не только экономические и политические факторы, но и особенности механизма правового регулирования, присущие материальным и процессуальным отраслям права. Игнорирование общих положений гражданского процессуального права при разработке материальных законов ослабляет эффективность их регулирующего воздействия и затрудняет их судебное применение. Как материальное, так и процессуальное законодательство должны быть согласованы, изменяться и совершенствоваться с учетом того факта, что только их комплексное воздействие способно привести к действительному результату [161, с.68].

Бесспорно, что интересы личности могут эффективно защищаться лишь при условии, что эти интересы обеспечиваются законодательно. Поэтому приоритет и остается за состоянием законодательства. Нормы материального права закрепляют определенные жилищные права, механизм их охраны и защиты. Процессуальное право определяет порядок и гарантии успешного рассмотрения и разрешения жилищного спора в суде. Состояние материальной отрасли права напрямую влияет и на качество рассмотрения жилищного спора. Безусловно, что при разрешении дел суды, в первую очередь руководствуются нормой права, с ее поиска, ее анализа и начинается рассмотрение дела. Поэтому, когда мы говорим про эффективность судебно-правовой защиты жилищных прав граждан, мы не можем не учитывать тот факт, что основа

реализации и эффективности любого права закладывается именно законодателем.

В самой процедуре рассмотрения спора, пожалуй, еще нет особой «принудительности». К судебному процессу с вынесением решения приемлем термин «состязание», необязательно рассмотрение спора окончится решением суда (может быть и мировое соглашение сторон). Решение суда может быть исполнено добровольно. Но для кого-то будет недостаточным факта состоявшегося судебного решения. И вот тогда, при возбуждении исполнительного производства, государственное принуждение становится реальностью. Поэтому, определяя суд как конкретный орган государственного принуждения, необходимо повысить значимость такой стадии гражданского процесса как исполнение, реализация решения, где принуждение реально фигурирует.

Таким образом, второй по значимости фактор эффективности защиты жилищных прав граждан – это реальное исполнение принятого судом решения. Каким бы грамотным и четким не было это решение, оно – ничто без его реального исполнения, реализации теми органами и гражданами, которым адресовано.

С.С. Алексеев выделяет три стадии в процессе правового регулирования:

- 1) формирование и действие юридических норм;
- 2) возникновение прав и обязанностей (правоотношений) – на основе юридических норм у конкретных субъектов возникают права и обязанности;
- 3) реализация прав и обязанностей.

Нередко к этим трем стадиям прибавляется и четвертая – применение права, издание властного индивидуального акта судом, которая либо предшествует второй (возникновению правоотношения) либо призвана обеспечить их реализацию.

В реальной жизненной ситуации все указанные стадии, в конечном счете, влияют на действенность судебной защиты конкретного субъективного права. С.С. Алексеев относит результаты властных действий судов, обеспечивающих

реализацию требований, юридических норм к факультативному, необязательному элементу механизма правового регулирования, делая, очевидно, ставку на добросовестность участников правоотношений. С этой точки зрения не вызывает сомнений, что юридические нормы, правоотношения и акты реализации прав и обязанностей составляют основные и обязательные элементы механизма правового регулирования [51, с.24].

Однако практика и правовая действительность Кыргызской Республики такова, что именно «факультативный» элемент приобретает решающее значение для повышения эффективности защиты жилищных прав. Суд своим решением придает материальному праву свойство принудительности, переводит принуждение из сферы возможности в сферу реальности, эффективность защиты жилищных прав прямо пропорциональна четкости и продуманности нормы.

Учитывая тот факт, что защита любого субъективного права осуществляется в предусмотренном законе порядке (в том числе применение надлежащих способов защиты), при разработке нового нормативного правового акта, который будет регулировать жилищные отношения, на наш взгляд, необходимо предусмотреть способы защиты жилищных прав, что будет способствовать более полной реализации гражданами конституционного права на жилище и недопустимости его произвольного лишения.

Ввиду отсутствия надлежащей правовой базы, разработанной жилищной политики, направленной на повышение степени социальной защищенности граждан, в качестве практической рекомендации по повышению эффективности защиты жилищных прав можно было предложить принять обобщенное постановление Верховного суда Кыргызской Республики, в котором отразить наиболее часто встречаемые категории дел, доказательственную базу, необходимую для разрешения таких дел по существу, а также наиболее распространенные ошибки при подаче соответствующих заявлений.

Мы полагаем, что тщательное изучение имеющейся практики разрешения отдельных категорий жилищных споров, а также гражданско-правовых споров, связанных с жилыми помещениями, будет способствовать выявлению наиболее распространенных фактических и правовых оснований для подачи заявлений, определению круга обстоятельств, подлежащих доказыванию, формулированию наиболее значимых трудностей, с которыми могут столкнуться участники процесса в ходе судопроизводства.

Принятие соответствующего постановления, во-первых, отразит реально существующую ситуацию в области защиты субъективных прав граждан в сфере жилищных правоотношений, во-вторых, позволит обнаружить пробелы и недостатки законодательства, препятствующие эффективной защите таких прав, в-третьих, будет способствовать скорейшей разработке комплекса мер организационного, правового и фактического характера, которые обеспечили бы повышение эффективности защиты жилищных прав.

Рассмотрение вопросов модернизации жилищного законодательства Кыргызской Республики, позволило нам сделать следующие выводы:

1. Использование зарубежного опыта имеет не маловажное значение, так как его анализ позволит учесть и использовать положительные результаты в национальном законодательстве и избежать возможных ошибок. Так, по рассмотрению системы источников жилищного права Республики Казахстан и Российской Федерации, мы пришли к выводу, что нормы жилищного права указанных государств нашли свое воплощение в реальной действительности и являются полноценными регуляторами жилищных правоотношений.

2. На основании изучения опыта других стран был предложен путь реформирования жилищного законодательства Кыргызской Республики, который заключается в разработке нового нормативного правового акта, который сможет заложить основные начала правового регулирования в целях формирования жилищного права как комплексной отрасли права.

Принятие подобного нормативного акта, по нашему мнению, будет способствовать разграничению сферы применения различных нормативных

актов в области жилищных отношений. Лишь после некоторого времени применения положений данного закона и формирования первичной правоприменительной практики можно будет сделать промежуточные выводы относительно дальнейшего совершенствования законодательства в сфере жилищных отношений, упразднения существующих нормативных актов, исключения из кодексов определенных глав и возможности разработки жилищного кодекса на основе уже имеющегося опыта в регулировании жилищных правоотношений.

3. Одним из важнейших показателей социальной эффективности правовой системы являются результативность работы юридических органов, состояние юридической практики. Эффективность защиты прав граждан характеризуется четкой работой всех компонентов правовой системы, всех элементов механизма правового регулирования, как правотворчества, так и применения права, правоприменительных актов и судебной практики. Учитывая тот факт, что защита любого субъективного права осуществляется в предусмотренном законе порядке (в том числе применение надлежащих способов защиты), при разработке нового нормативного правового акта, который будет регулировать жилищные отношения, как мы полагаем, необходимо предусмотреть способы защиты жилищных прав.

Ввиду отсутствия надлежащей правовой базы, разработанной жилищной политики, направленной на повышение степени социальной защищенности граждан, в качестве практической рекомендации по повышению эффективности защиты жилищных прав, нами предлагается принять обобщенное постановление Верховного суда Кыргызской Республики, в котором отразить наиболее часто встречаемые категории дел, доказательственную базу, необходимую для разрешения таких дел по существу, а также наиболее распространенные ошибки при подаче соответствующих заявлений.

ВЫВОДЫ

Как уже ранее неоднократно отмечалось, права граждан в сфере обеспеченности жилищем принадлежат к категории наиболее значимых субъективных прав личности. Именно поэтому вопросы, связанные с решением социальной проблемы, касающейся предоставления гражданам жилых помещений, являются весьма актуальными для нашей республики, которая в настоящее время находится в непростой экономической и политической ситуации.

В период политической напряженности на первый план выходят вопросы социальной защищенности населения, в которых первоочередной задачей является предоставления гражданам равного и реального доступа к благоустроенному жилью. Говорить о реализации подобных социальных программ не приходится ввиду фактического отсутствия нормативной правовой базы в сфере регулирования жилищных отношений, а также каких-либо теоретических разработок в сфере жилищного права.

Исследовав перспективы и тенденции развития жилищного права в условиях рыночной экономики Кыргызской Республики, мы полагаем, что на сегодняшний день в нашем государстве уделяется неоправданно мало внимания, как на законодательном, так и научном уровнях, вопросам, касающимся разработки единой, четкой, логически выверенной и обоснованной системы жилищного права, хотя вопросы, решаемые в рамках данной области, являются одними из наиболее актуальных в настоящее время.

Поводя итоги предпринятого исследования, можно констатировать, что поставленные цель и задачи были выполнены в полном объеме, получены определенные результаты, которые, как нам кажется, могут быть с успехом применены на практике в ходе формирования современного жилищного права Кыргызской Республики.

Так, по результатам проведенного исследования основополагающих категорий и институтов жилищного права Кыргызской Республики мы пришли к следующим выводам:

Исследование жилищного права Кыргызской Республики было начато с анализа исторических особенностей формирования жилищного законодательства в нашем государстве в период существования социалистического строя и до момента обретения независимости.

Институты жилищного права, известные римскому частному праву, нашли отражение в нашем законодательстве, прежде всего, гражданском, не отразившись на специфических регуляторах жилищных правоотношений.

Особенности культурного развития народа Кыргызстана предопределили характер и отношение к жилому фонду, что, в свою очередь, повлияло на процесс формирования соответствующего законодательства;

Факт нахождения Кыргызской Республики в составе СССР, как мы полагаем, оказал только позитивное влияние на становление жилищного права нашего государства, поскольку в отсутствие единообразных планов по развитию жилых фондов и приведения законодательства в соответствие с правоприменительной практикой, говорить о каком-либо формировании жилищного права Кыргызской Республики было бы невозможным; кроме того, именно в советский период существования нашего государства был создан основной жилищный фонд, который был впоследствии приватизирован и эксплуатируется в настоящее время.

В результате анализа историко-правовых аспектов становления жилищного права, удалось выделить этапы формирования жилищного права:

- к первому этапу можно отнести зарождение основных элементов жилищных отношений в период до вхождения Кыргызской Республики в состав СССР (до 1936 года);

- ко второму - становление и развитие жилищных отношений в рамках социалистической общественно-политической модели управления в период нахождения Кыргызской Республики в составе СССР(1936-1991 годы);

- к третьему этапу - становление жилищных отношений на основе реализации принципа частной собственности в период после распада СССР и обретения Кыргызской Республикой независимости (1991 год – по настоящее время).

Очевидно, что социальные, экономические и политические потрясения, которые периодически сопровождают Кыргызскую Республику в ходе ее развития, крайне негативно сказываются на развитии, как рынка жилья, так и жилищного права, опосредующего функционирование данного рынка.

Анализ принятых ранее программ развития жилищной политики показал, что большинство из них носит декларативный характер, не подтвержденный материально-правовыми и процессуально-правовыми нормами в области жилищного права.

Что касается системы источников жилищного права Кыргызской Республики, то был сделан вывод об излишней громоздкости жилищного законодательства при отсутствии основных нормативных актов, адекватно регулирующих отношений в данной сфере. В свете отсутствия единого нормативного акта, который регулировал бы принципы организации жилищных правоотношений и реализации жилищных прав и обязанностей граждан, видно, что принятие подзаконных актов по такому широкому спектру вопросов лишь усугубляет проблему формирования жилищного законодательства. Как известно, подзаконные акты должны приниматься во исполнение положений законодательных актов. Однако, применительно к жилищному праву данное правило, к сожалению, не соблюдается.

Формирование и дальнейшее развитие жилищного права Кыргызской Республики невозможно без определения системы его принципов. Исследовав выделяемые в науке жилищного права принципы, нами были сделаны следующие выводы.

Принципом жилищного права следует, как мы полагаем, считать основополагающее положение, нормативно закрепляющее объективные закономерности реализации содержания жилищных правоотношений.

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что принцип жилищного права в обязательном порядке должен быть закреплен в нормативном правовом акте. Именно поэтому в дефиниции принципа жилищного права следует в обязательном порядке указать на его нормативный характер и тем самым придать ему свойство правовой нормы, несоблюдение которой повлечет негативные последствия для участников правоотношений.

Кроме того, принцип жилищного права направлен исключительно на прямое или опосредованное регулирование общественных отношений, возникающих в ходе реализации жилищных прав. Поскольку основным наполнением любого правового отношения является его содержание, то есть субъективные права и обязанности участников правоотношения, логичным будет указать, что принцип жилищного права отражает и регулирует именно процесс реализации этих прав и обязанностей.

Систему принципов жилищного права, как нам видится, можно представить в форме сочетания двух видов: собственно юридические и социально ориентированные.

Собственно юридические принципы жилищного права – это нормативные положения, касающиеся определения правового статуса участников жилищных правоотношений, правового положения объектов жилищных отношений, оснований возникновения и прекращения и процесса реализации жилищных прав и обязанностей.

К социально ориентированным принципам жилищного права следует отнести положения, призванные воплотить наиболее благоприятные условия реализации гражданами своего субъективного права на жилище.

К собственно юридическим принципам жилищного права, по нашему мнению, относятся:

- принцип законности;
- принцип равноправия граждан;
- принцип неприкосновенности собственности, в том числе, неприкосновенности жилища;

- принцип неразрывной связи жилищных прав и обязанностей граждан.

К социально ориентированным принципам, как мы полагаем, следует отнести:

- принцип доступности для граждан условий найма жилых помещений;

- принцип цивилизованного и целенаправленного использования жилых помещений;

- принцип недопустимости произвольного лишения жилища;

- принцип всемерной защиты жилищных прав граждан.

Далее, говоря о развитии жилищного права, необходимо подвести итоги исследованию вопроса о сущности жилищных правоотношений и определении отраслевой принадлежности жилищного права. Проанализировав имеющиеся мнения относительно классификации жилищных отношений, нами было предложено следующее деление жилищных отношений:

1. Жилищные отношения, носящие публично-правовой характер (обязательным участником которых является публично-правовой орган).

2. Жилищные отношения, носящие частно-правовой характер (участниками которых являются субъекты частного права – физические, юридические лица, государство, по статусу приравненное к частным лицам).

Такое деление, как мы полагаем, обладает определенными преимуществами.

Во-первых, отпадает необходимость перечисления всех разновидностей жилищных отношений в зависимости от их конкретной направленности или субъектного состава. Тем самым появляется возможность включить в состав жилищных отношений ранее не известные праву общественные связи, которые сложились в ходе развития жилищного законодательства или правоприменительной практики. Таким образом, происходит расширение предмета жилищного права и отнесение к нему по сути любого правоотношения, имеющего объектом жилое помещение.

Во-вторых, классификация жилищных отношений на частно-правовые и публично-правовые будет отражать специфику жилищного права как

комплексной отрасли права, в которой органично сочетаются диспозитивное и императивное начала правового регулирования.

Рассмотрев имеющиеся в теории права мнения относительно правовой природы жилищного права, мы пришли к мнению, что жилищное право является неким комплексом норм, различных по юридической силе, объединенных единым предметом правового регулирования, однако учитывая современные реалии Кыргызской Республики, фактическое отсутствие адекватного жилищного законодательства, недостатки государственных жилищных программ, не исследованность основополагающих категорий жилищного права в науке, говорить о существовании комплексной отрасли жилищного права, по крайней мере, преждевременно, полагаем, что более правильным будет считать жилищное право Кыргызской Республики подотраслью гражданского права. При этом для того, чтобы жилищное право в конечном итоге преобразовалось именно в такую комплексную отрасль, следует вначале на теоретическом уровне, а в последующем путем сравнительно-правового анализа и апробирования отдельных методов построения жилищной политики и принятия соответствующих нормативных актов разработать и создать адекватную комплексную систему, объединяющую различные элементы нормативно-правового регулирования, а до этого считать жилищное право Кыргызской Республики подотраслью гражданского права.

Рассмотрение вопроса о юридических фактах в жилищных правоотношениях показало, что юридические факты, влекущие возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей в рамках указанных отношений, также возможно разделить на две большие группы:

1. Юридические факты, влекущие возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей в рамках публично-правовых жилищных отношений;
2. Юридические факты, влекущие возникновение, изменение и прекращение субъективных прав и обязанностей в рамках жилищных

отношений, основанных на равенстве участников (частно-правовых жилищных отношений).

Жилищные отношения настолько разнообразны в своих проявлениях, что возникает необходимость в формировании двухуровневой системы юридических фактов, так как в жилищном праве уживаются одновременно и отношения исключительно диспозитивной направленности, возникающие из договоров, и отношения власти-подчинения, которые возникают, изменяются и прекращаются исключительно в связи с принятием каких-либо нормативных или индивидуальных нормативных актов.

К первой группе юридических фактов, таким образом, можно будет отнести по степени их распространенности следующие разновидности юридических фактов:

- юридические акты (административные акты);
- судебные решения;
- события (абсолютные и относительные).

Ко второй группе юридических фактов, следовательно, можно отнести:

- юридические акты (административные акты и сделки);
- судебные решения;
- юридические поступки;
- неправомерные действия;
- события (абсолютные и относительные).

Говоря об объекте и субъектном составе жилищных правоотношений, отметим, что терминологически правильным будет использование термина «жилое помещение» применительно к объекту правоотношения. Если жилищное право официально будет оперировать термином «жилое помещение», это повлечет за собой соответствующие изменения в категориальном аппарате других отраслей права.

Что касается субъектного состава, то, во-первых, следует отметить, что категории «субъект правоотношения» и «сторона правоотношения» являются по своему значению нетождественными. Субъекты правоотношения – это те

лица, которые могут непосредственно участвовать в нем, их перечень неизменен и характерен по сути для каждой отрасли права и разновидности правоотношения. Это физические лица, юридические лица и публично-правовые образования (государство и органы местного самоуправления).

В зависимости от конкретного правоотношения могут изменяться лишь его стороны, их наименование и правовой статус, то есть объем предоставляемых прав и обязанностей.

Во-вторых, что касается сторон жилищного правоотношения, то их перечень, как мы полагаем, следует оставить открытым, так как невозможно заранее предсказать все разновидности жилищных правоотношений, в которых могут участвовать различные стороны.

Наименование стороны будет зависеть от объема прав и обязанностей, предоставляемых ей в данном правоотношении (собственник, наниматель, члены семьи, временные жильцы и т.д.). То есть, по сути, субъектный состав жилищного правоотношения остается неизменным, меняется лишь правовое положение этих субъектов, что, в свою очередь, вызывает изменения наименования.

С целью заимствования позитивного опыта соседних республик нами были рассмотрены законодательство Республики Казахстан и Российской Федерации в сфере регулирования жилищных отношений, по результатам чего предложено собственное видение решения проблемы совершенствования жилищного законодательства Кыргызской Республики, которое заключается в следующем.

Нами было предложено отменить Жилищный Кодекс 1983 года, разработать и принять закон о жилищных отношениях, который будет способствовать выделению жилищного права как комплексной отрасли права, а также разграничению сферы применения различных нормативных актов в области жилищных отношений. Лишь после некоторого времени применения положений данного закона и формирования первичной правоприменительной практики можно будет сделать промежуточные выводы относительно

дальнейшего совершенствования законодательства в сфере жилищных отношений, упразднения существующих нормативных актов, исключения из кодексов определенных глав на основе уже имеющегося опыта в регулировании жилищных правоотношений.

Анализ форм и средств защиты жилищных прав показал, что наиболее действенной является все же юрисдикционная форма защита, которая реализуется через обращение в судебные органы с соответствующими заявлениями.

Способы защиты в судебном порядке гражданских прав, в том числе и жилищных, весьма разнообразны, однако мы попытались выделить наиболее значимые из них.

Прежде всего, это – исковое требование гражданина о признании нарушенного или оспариваемого права на жилое помещение. Другим способом защиты прав является восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения. Также в числе поименованных в законе способов защиты жилищных прав установлены и такие, как признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащита права (при этом способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения); возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда и некоторые другие.

Важной гарантией в обеспечении правовой защиты имущественных интересов граждан в сделках с жилыми помещениями выступают нормы, устанавливающие основания, по которым судом сделки могут быть признаны недействительными, и последствия, которые влечет за собой такое решение суда.

Также, ввиду отсутствия надлежащей правовой базы, разработанной жилищной политики, направленной на повышение степени социальной защищенности граждан, в качестве практической рекомендации по повышению

эффективности защиты жилищных прав нами было предложено принять обобщенное постановление Верховного суда Кыргызской Республики, в котором отразить наиболее часто встречаемые категории дел, доказательственную базу, необходимую для разрешения таких дел по существу, а также наиболее распространенные ошибки при подаче соответствующих заявлений.

Принятие соответствующего постановления, на наш взгляд, не только отразит реально существующую ситуацию в области защиты субъективных прав граждан в сфере жилищных правоотношений, но и позволит обнаружить пробелы и недостатки законодательства, препятствующие эффективной защите таких прав, а также, будет способствовать скорейшей разработке комплекса мер организационного, правового и фактического характера, которые обеспечили бы повышение эффективности защиты жилищных прав.

Таким образом, в рамках предпринятого исследования мы попытались охватить комплекс вопросов, посвященных жилищным правоотношениям, которые, в свою очередь, определяют формирование жилищного права Кыргызской Республики как комплексной отрасли права, призванной придать правовую защищенность наиболее важным вопросам, касающимся реализации гражданам права на жилище.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.
3. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года.
4. Гражданский Кодекс Кыргызской Республики, часть первая, от 8 мая 1996 года, №5.
5. Гражданский Кодекс Кыргызской Республики, часть вторая, от 5 января 1998 года, №1.
6. Гражданский Кодекс Российской Федерации, часть вторая от 26 января 1996 года № 14-ФЗ.
7. Гражданский Кодекс Республики Казахстан (общая часть) от 27 декабря 1994 года.
8. Жилищный Кодекс Кыргызской Республики от 20 мая 1983 года № 4757-Х.
9. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ.
10. Жилищный Кодекс РСФСР от 24 июня 1983 года № 189-ФЗ (утратил силу).
11. Жилищный Кодекс Республики Узбекистан от 24 декабря 1998 года.
12. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года № 114.
13. Земельный Кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45.
14. Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года, № 241.
15. Закон Республики Кыргызстан «Об индивидуальном жилищном строительстве» от 21 декабря 1991 года № 689-ХП.

16. Закон Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года № 1372-ХП.
17. Закон Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья» от 28 октября 1997 года № 77.
18. Закон Кыргызской Республики «О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Кыргызской Республике» от 12 января 1990 года № 1385-ХП (утратил силу).
19. Закон Кыргызской Республики «О приватизации жилищного фонда в Республике Кыргызстан» от 20 декабря 1991 года № 681-ХП.
20. Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 года № 1541-1 (утратил силу).
21. Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 года № 4218-1 (утратил силу).
22. Закон Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года № 94-1.
23. Закон Республики Казахстан «Об индивидуальном жилищном строительстве» от 03 ноября 1994 года № 213.
24. Концепция жилищного строительства в Кыргызской Республике, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 6 апреля 2000 года № 76.
25. Указ Президента Республики Казахстан «О новой жилищной политике» от 6 сентября 1993 года № 1344 (утратил силу).
26. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в Кыргызской Республике» от 13 ноября 1997 года № 662.
27. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по развитию жилищного строительства» от 13 июля 2006 года № 513.
28. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении национальной программы жилищного строительства в Кыргызской Республике на 2008-2010 годы» от 26 ноября 2007 года № 562.

29. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О новых подходах к решению жилищной проблемы в Кыргызской Республике и мерах по их практической реализации» от 17 декабря 1996 года № 597 (утратило силу).
30. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Кыргызской Республике, утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 августа 1998 года № 520.
31. Национальная программа жилищного строительства в Кыргызской Республике на 2008-2010 годы, утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 26 ноября 2007 года № 562.
32. Правила предоставления коммунальных услуг населению в Кыргызской Республике, утверждены Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 декабря 2001 года № 123.
33. Постановление Правительства Республики Казахстан «О мерах по развитию жилищно-коммунального хозяйства» от 4 октября 1995 года № 1299 (утратило силу).
34. Порядок предоставления земельного участка собственникам помещений (участникам) кондоминиума, утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан от 22 декабря 1997 № 526.
35. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Программы модернизации жилищно-коммунального хозяйства до 2020 года» от 1 ноября 2010 года № 1146.
36. Постановление Бишкекского городского кенеша «О проверке правильности начисления и выдачи жилищных субсидий» от 27 мая 2010 года № 189.
37. Программа о развитии жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса г. Бишкек, утверждена Постановлением коллегии мэрии г. Бишкек от 29 марта 2002 года № 7.
38. Концепция развития многоэтажного жилищного строительства и инженерной инфраструктуры города Бишкек до 2010 года, одобрена

Постановлением Бишкекского городского кенеша депутатов 21 февраля 2008 года № 417.

Судебная практика:

39. Постановление Пленума Верховного Суда Республики Кыргызстан «О практике по применения судами законодательства Республики Кыргызстан о праве собственности на жилой дом» от 26 июня 1992 года № 3.
40. Постановление Верховного суда Кыргызской Республики «О ходе выполнения судами Кыргызской Республики законодательства, связанного с приватизацией жилых помещений, и постановления Пленума Верховного Суда Кыргызской Республики от 18.11.1994 г. «О некоторых вопросах применения судами Закона «О приватизации жилищного фонда в Республике Кыргызстан» от 11 апреля 1997 года.
41. Постановления Пленума Верховного Суда Республики Казахстан «О практике применения судами законодательства по приватизации гражданами жилых помещений» от 18 июля 1997 № 9.
42. Постановление Высшего Арбитражного суда КР по делу № Б-01-180/2001-сбпр«В» «Об обращении АО «Ак-Марал» с иском к Мэрии г.Бишкек о признании недействительным распоряжения № 27-р от 17.01.2000 г. «О придании общежитию статуса жилого дома» от 30 октября 2001 года.
43. Постановление Высшего Арбитражного суда КР по делу № Б-01-243/8пр-99 «О принуждении к исполнению договоров Управлением «Монолитстрой» и ЖСК «Монолит» о передаче МЧФ «Касым уулу» трехкомнатной квартиры № 68 в 17 этажном доме микрорайона «Асанбай» города Бишкека» от 5 сентября 2000 года.
44. Решение арбитражного суда г.Бишкек по делу № Б-515/8 «Об иске АО НАК «Кыргызстан аба жолдору» к АКБ «Курулуш-Банк» о принуждении к исполнению договора и взыскании суммы» от 1 февраля 1999 года.

45. Решение Первомайского районного суда г.Бишкек по делу № ГД-369, 370, 1259/05БЗ «Об иске КП «Бишкектеплоэнерго» к Ким О.Э., Свавильной О.И. о взыскании задолженности и по встречному иску Свавильной О.И., Ким О.Э. к КП «Бишкектеплоэнерго» о взыскании убытков и морального вреда» от 3 октября 2005 года.
46. Решение Первомайского районного суда по делу № ГД-68/05БЗ «Об иске Ибрагимова В.М. к Чикаевой Р.Р. о возмещении ущерба, причиненного затопом квартиры» от 22 марта 2005 года.
47. Решение Первомайского районного суда г.Бишкек по делу № ГД-122/05БЗ «Об иске Атабаевой С.А. к Соцфонду КР о признании права пользования жилым помещением и признании ордера недействительным, иске Мукамбетовой А. к Соцфонду КР о признании права на жилую площадь и выселении» от 12 августа 2005 года.
48. Решение Аламудунского районного суда Чуйской области по делу № 766 «Об иске Рахматбердиевой Н.А. к Айыпову Н. об устранении препятствий в пользовании собственностью и выселении» от 21 декабря 2004 года.

Научная, учебная и специальная литература:

49. Алексеев, В.П. История первобытного общества [Текст]: учебник для студентов вузов / В.П.Алексеев, А.И.Першиц. – М.: Высшая школа, 2007. – 352 с.
50. Алексеев, С.С. Гражданское право [Текст]: учебник для вузов / С. С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 528 с.
51. Алексеев, С.С. Теория права [Текст] / С.С.Алексеев. – М.: БЕК, 1994. – 220 с.
52. Антосевич, Г.С. Краткий курс по жилищному праву [Текст] / Г.С.Антосевич – М.: Окей-кига, 2009. – 144 с.
53. Арабаев, Ч.И. Гражданское право Кыргызской Республики [Текст]: учебник Ч.1 / Ч.И. Арабаев. – Б.: Наука и образование, 2004. – 404с.

54. Арабаев, Ч.И. Словарь юридических терминов по гражданскому праву [Текст] / Ч.И. Арабаев. – Б.: Наука и образование, 2003. – 311 с.
55. Аскназий, С.И. Жилищное право [Текст] / С.И. Аскназий, И.Л. Брауде, А.И. Пергамент. – М.: Юристъ, 1956. – 234 с.
56. Бартошек, М. Римское право. Понятие. Термины. Определения [Текст] / М.Бартошек. – М.: Юридическая литература, 1989. – 448 с.
57. Басин, Е. В. Современная жилищная политика России [Текст]: комментарий к Закону «Об основах федеральной жилищной политики» / Е.В. Басин. – М.: Юристъ, 1999. – 230 с.
58. Басин, Ю.Г. Вопросы советского жилищного права [Текст] / Ю.Г.Басин. – Алма-Ата, 1963. – 244 с.
59. Басин, Ю.Г. Некоторые вопросы развития советского жилищного права в период строительства коммунизма [Текст] / Ю.Г. Басин. – М.: Наука, 1962. – 116 с.
60. Басин, Ю.Г. Новое жилищное законодательство Казахстана [Текст]: Гражданское законодательство Республики Казахстан – толкование и комментирование / Ю.Г. Басин. – Алматы: Баспа, 1998. – 54 с.
61. Басин, Ю.Г. О жилищных правах советских граждан [Текст] / Ю.Г.Басин, И.И.Попов. – Алма-Ата: Казахстан, 1966. – 220 с.
62. Богданов, Е.В. Права на жилище [Текст] / Е.В.Богданов. – Минск: Университетское, 1990. – 160 с.
63. Братусь, С. Н. Предмет и система советского гражданского права [Текст] / С.Н. Братусь. – М.: Госюриздат, 1963. – 196 с.
64. Братусь, С. Н. Субъекты гражданского права [Текст] / С.Н. Братусь. – М.: Госюриздат, 1950. – 367 с.
65. Брауде, И.Л. Некоторые вопросы системы советского права [Текст] / И.Л.Брауде. – М.: Юристъ, 1955. – 78 с.
66. Вишневская, И.В. Советское жилищное право [Текст] / И.В.Вишневская. – Ростов-на-Дону: РГУ, 1986. – 238 с.

67. Галлямова, Н.С. Комментарий к Гражданскому кодексу Кыргызской Республики. Части первой (постатейный) [Текст] / Н. С. Галлямова. – Б.: Академия, 2005. – 532 с.
68. Гетман, Е.С. О жилищных правах и обязанностях [Текст] / Е.С. Гетман. – М.: Юридическая литература, 1992. – 95 с.
69. Глущенко, П.П. Социально-правовая защита жилищных прав и интересов граждан [Текст] / П.П. Глущенко. – М.: ИНФА, 2006. – 384 с.
70. Голощапов, Н. А. Жилищное право [Текст]: учебно-практическое пособие / Н.А.Голощапов, С.И.Помазкова. – М.: ПРИОР, 2002. – 304 с.
71. Городов, О. А. Жилищное право [Текст]: учеб. пособие / О.А.Городов. – М.: Юрайт-М, 2001. – 195 с.
72. Грибанов, В. П. Осуществления и защита гражданских прав [Текст] / В.П. Грибанов. – М.: Статут, 2001. – 411 с.
73. Грудцына, Л.Ю. Защита жилищных прав по новому Жилищному кодексу [Текст]: учебник для вузов / Л.Ю. Грудцына. – М.: Эксмо, 2005 – 192 с.
74. Грудцына, Л.Ю. Жилищное право России [Текст]: учебник для вузов / Л.Ю. Грудцына. – М.: Эксмо, 2005. – 656 с.
75. Данилов, Е.П. Жилищные споры по новому ЖК РФ: Комментарии. Практика. Образцы документов [Текст]: справочник адвоката / Е.П. Данилов. – М.: КНОРУС, 2006. – 528 с.
76. Диденко, А. Г. Право на жильё [Текст]: справочник в вопросах и ответах / А.Г. Диденко. – Алма-Ата: Кайнар, 1989. – 204 с.
77. Дятлов, П.Н. Советское жилищное право [Текст]: учебное пособие / П.Н. Дятлов, В.А. Золотарь. – Киев: Лыбидь, 1990. – 216 с.
78. Иоффе, О.С. Вопросы теории права [Текст] / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат, 1961. – 380 с.
79. Исаков, В.Б. Комментарий к жилищному законодательству РФ [Текст] / В. Б. Исаков. – М.: Юрайт, 1999. – 603 с.
80. Калачева, С. А. Операции с недвижимостью [Текст] / С.А. Калачаева. – М.: ПРИОР, 1997. – 176 с.

81. Кичихин, А. Н. Жилищные права: пользование и собственность [Текст]: комментарии и разъяснения / А.Н. Кичихин, И.Б. Марткович, Н.А. Щербакова. – М.: Юристъ, 1997. – 435с.
82. Комарицкий, С. И. Приватизация: правовые проблемы [Текст]: курс лекций / С.И. Комарицкий – М.: Статут, 2000. – 211 с.
83. Корнеева, И.Л. Жилищное право Российской Федерации [Текст]: учебное пособие / Л.И. Корнеева – М.: Юристъ, 2004. – 394 с.
84. Красавчиков, О.А. Советское гражданское право [Текст]: учебник том 1 / О. А. Красавчиков. – М.: Высшая школа, 1985. – 544 с.
85. Красавчикова, Л.О. Актуальные проблемы жилищного права [Текст]: сборник памяти П.И. Седугина / Л.О.Красавчикова, Е.С.Гетман, Б.М. Гонгало. – М.: Статут, 2003. – 205 с.
86. Крашенинников, П. В. Кондоминиумы. Общая собственность в многоквартирных домах [Текст] / П.В. Крашенинников, Н.В. Маслов. – М.: Спарк, 1995. – 187 с.
87. Крашенинников, П. В. Сделки с жилыми помещениями [Текст]: комментарий гражданского и жилищного законодательства и практика его применения / П.В. Крашенинников. – М.: Статут, 2009. – 592 с.
88. Крашенинников, П.В. Жилищное законодательство России [Текст]: учебник для вузов / П.В. Крашенинников. – М.: Статут, 2010. – 251 с.
89. Крашенинников, П.В. Жилищное право (с учетом нового Жилищного Кодекса Российской Федерации) [Текст]: учебник для вузов / П.В. Крашенинников. – М.: Статут. 2006. – 365 с.
90. Крашенинников, П.В. Жилищное право [Текст] / П.В. Крашенинников. – М.: Статут, 2008. – 379 с.
91. Крашенинников, П.В. Приватизация жилищного фонда [Текст] / П.В. Крашенинников, К.С. Корнеев. – М.: Статут, 1999. – 247 с.
92. Кулагин, М. И. Предпринимательство и право: опыт Запада [Текст] / М.И. Кулагин. – М.: Дело, 1992. – 142 с.

93. Лазарев, В.В. Теория государства и права [Текст]: учебник для вузов / В. В. Лазарев. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.
94. Лапач, В. А. Система объектов гражданских прав: Теория и судебная практика [Текст] / В.А. Лапач. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. – 568 с.
95. Лившиц, Р.З. Современная теория права [Текст] / Р.З. Лившиц. – М.: БЕК, 1994. – 224 с.
96. Лыкова, Э.Б. Жилищное право России [Текст]: учебное пособие / Э.Б. Лыкова. – Воронеж: Воронеж. гос. унив-т, 2002. – 256 с.
97. Марткович, И.Б. Жилищное право: закон и практика [Текст] / И.Б. Марткович. – М.: Юридическая литература, 1990. – 319 с.
98. Мицкевич, А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства [Текст] / А.В.Мицкевич. – М.: МГУ, 1967. – 106 с.
99. Мокрынин, В.В. История Кыргызстана [Текст]: учебник / В.В. Мокрынин, В.М. Плоских. – Б.: Кыргызстан, 1995. – 303 с.
100. Никитюк, П.С. Жилищное право [Текст] / П.С. Никитюк. – Кишинев: Штиинца, 1985. – 246 с.
101. Новицкий, И.Б. Основы римского гражданского [Текст]: учебник для вузов / И.Б. Новицкий. – М.: Зерцало-М, 2001 – 246 с.
102. Новицкий, И. Б. Римское право [Текст]: учебник для вузов / И.Б. Новицкий. – М.: Зерцало-М, 2009. – 256 с.
103. Ожегов, С. И. Словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М.: Русский язык, 1986. – 797 с.
104. Пиголкин, А.С. Общая теория права [Текст]: учебник для юридических вузов / А.С. Пиголкин. – М.: МГТУ, 1996. – 384 с.
105. Рассолов, М.М. Проблемы теории государства и права [Текст] / М.М. Рассолов. – М.: ЮНИТА-ДАНА: Закон и право, 2007. – 432 с.
106. Поленина, С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства [Текст] / С.В. Поленина. – М.: Наука, 1979. – 250 с.

107. Пухта, Г.Ф. Курс римского гражданского права [Текст]: т.1. / Г.Ф. Пухта. – М., 1874. – 550 с.
108. Пчелинцева, Л.М. Жилищные права и льготы граждан в России [Текст]: комментарий законодательства и практики / Л.М. Пчелинцева, С.В. Пчелинцев. – М.: Норма, 2001. – 994 с.
109. Седугин, П. И. Жилищное право [Текст]: учебник для вузов / П.И. Седугин. – М.: Норма, 2004. – 384 с.
110. Сергеев, А.П. Гражданское право. Т. 1 [Текст]: учебник для вузов / А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М.: Проспект, 2007. – 773 с.
111. Спиридонов, Л. И. Теория государства и права [Текст]: учебник / Л.И. Спиридонов. – М.: Проспект, 2000. – 304 с.
112. Сулейменов, М.К. Право и собственность в Республике Казахстан [Текст] / М. К. Сулейменов. – Алматы: Жеті жарғы, 1998. – 286 с.
113. Сулейменов, М.К. Субъекты гражданского права [Текст]: учебное пособие / М. К. Сулейменов. – Алматы: КазГЮУ, 2004. – 538 с.
114. Суханов, Е. А. Лекции о праве собственности [Текст] / Е.А. Суханов. – М.: Юридическая литература, 1991. – 238 с.
115. Суханов, Е.А. Гражданское право. Том 1 [Текст]: учебник для вузов / Е. А. Суханов. – М.: БЕК, 1998. – 816 с.
116. Титов, А.А. Комментарий к жилищному законодательству Российской федерации [Текст] / А.А. Титов – М.: Юрайт, 2004. – 563 с.
117. Титов, Ю.П. История государства и права [Текст]: учебник для вузов / Ю.П. Титов. – М.: ТК Велби, 2003. – 544 с.
118. Тихомиров, М.Ю. Защита жилищных прав [Текст]: комментарии, судебная практика, образцы документов / М.Ю. Тихомиров. – М.: Тихомиров, 2009. - 112 с.
119. Толстой, Ю.К. Жилищное право [Текст]: учебник / Ю.К. Толстой. – М.: Проспект, 2007. – 176 с.
120. Толстой, Ю.К. Советское жилищное законодательство [Текст] / Ю.К. Толстой. – Л.: ЛГУ, 1974. – 232 с.

121. Фаршатов, И. А. Жилищное законодательство: практика применения, теоретические вопросы [Текст] / И.А. Фаршатов. – М.: Инфра, 2001. – 272 с.
122. Филиппова, Е.С. Жилищное право [Текст]: учебник для вузов / Е.С. Филиппова. – М.: Юстицинформ, 2007. – 448 с.
123. Хвостов, В.М. Система римского права [Текст]: учебник / В.М. Хвостов. – М.: Спарк, 1996. – 522 с.
124. Черепяхин, Б. Б. Труды по гражданскому праву [Текст] / Б.Б. Черепяхин. – М.: Статут, 2001. – 480 с.
125. Чефранова, Е. А. Приватизация жилищного фонда [Текст] / Е.А. Чефранова. – М.: Российская академия МЮ РФ, 1994. – 120 с.
126. Чигир, В. Ф. Конституционное право на жилище [Текст] / В.Ф. Чигир, В.А. Боровцев – Минск: Беларусь, 1985. – 104 с.
127. Чигир, В.Ф. Советское жилищное право [Текст]: учебное пособие / В.Ф. Чигир. – Минск: Высшая школа, 1968. – 227 с.
128. Шершеневич, Г.Ф. Курс гражданского права [Текст]: учебник / Г.Ф. Шершеневич. – Тула: Автограф, 2001. – 720 с.
129. Шешко, Г.Ф. Справочник по жилищным вопросам [Текст] / Г.Ф. Шешко, А.В. Вишнякова. – М.: Инфра-М, 2008. – 256 с.

Периодические издания:

130. Басин, Ю.Г. Принципы советского жилищного права [Текст]/ Ю. Г. Басин // Правоведение. – 1961. – № 4. – С. 82 – 91.
131. Богданов, Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище [Текст]/ Е.В. Богданов // Журнал российского права. – 2003. – №4. – С.3-10.
132. Власов, А.В. Как повысить эффективность гражданского судопроизводства? [Текст]/ А.В. Власов // Российская юстиция. – 2003. – № 9. – С. 13-20.
133. Внуков, Н.А. Соотношение понятий «жилище» и «жилые помещения» в конституционном и жилищном праве [Электронный ресурс]/ Н.А.

- Внуков, О.Е. Алексикова // Гражданское право. – 2009. – №3. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_5409.html. – загл. с экрана.
134. Гонгало, Б. М. Жилищная реформа и жилищное законодательство [Текст]/ Б.М. Гонгало // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. – 2004. – №20. – С. 92–101.
135. Гонгало, Б. М. Изменение жилищного обязательства [Текст]/ Б.М. Гонгало // Актуальные проблемы жилищного права: Сборник памяти П. И. Седугина. – М.: Статут, 2003. – С. 21–50.
136. Гонгало, Б. М. Основные начала российского жилищного законодательства (комментарий) [Текст]/ Б.М. Гонгало // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. – 2005. – №22. – С. 112–125.
137. Дроздов, И.А. Понятие жилого помещения [Текст]/ И.А. Дроздов // Закон. – 2006. – № 8. – С. 10 – 16.
138. Ильясова, К. М. Кондоминиум как форма собственности [Текст]/ К.М. Ильясова // Гражданское законодательство Республики Казахстан. – Алматы, 1999. – С. 100-134.
139. Исрафилов, И. Правовая природа вещных прав на жилище [Текст]/ И. Исфраилов // Хозяйство и право. – 1999. – №2. – С. 91–96.
140. Кирилловых, А.А. Современное жилищное законодательство и защита вещных прав [Текст]/ А.А. Кирилловых // Законодательство и экономика. – 2009. – № 2. – С. 17-27.
141. Корнеев, С.М. Основные тенденции развития жилищного права в условиях становления рыночной экономики [Текст]/ С.М. Корнеев // Гражданское право России при переходе к рынку. – М., 1995. – 146-172 с.
142. Литовкин, В.Н. Жилищное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства [Текст]/ В.Н.Литовкин // Журнал российского права. – 2010. – № 1. – С. 32-43.
143. Литовкин, В.Н. Жилищное право, жилищное законодательство - соотношение с гражданским правом [Текст]/ В.Н. Литовкин // Новый

- Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. Труды. – М., 1995. – С. 51-76.
144. Малахова, А.А. Признаки жилого помещения в свете положения ЖК РФ [Текст]/ А.А. Малахова // Юрист. – 2006. – № 10. – С. 50-67.
145. Мозымова, Е.Н. Какой закон необходимо применять к жилищным отношениям, чтобы правомерно защитить права граждан? [Текст]/ Е.Н. Мозымова // Юрист. – 2006. – № 1. – С.4-6.
146. Свердлык, Г.А. Становление жилищного права как комплексной отрасли права (исторический аспект развития с 60-х годов прошлого века по настоящее время) [Текст]/ Г.А. Свердлык // Жилищное право. – 2007. – №4. – С. 20 – 30.
147. Сенчищев, В. И. Объект гражданского правоотношения [Текст]/ В.И. Сенчищев // Актуальные вопросы гражданского права. – М.: Статут, 2000. – С. 110–135.
148. Сергеев, А.Г. Конституционное право на жилище. Теоретико-правовой аспект [Текст]/ А.Г. Сергеев // Юридический мир. – 2009. – № 10. – С. 16-27.
149. Симанович, Л.Н. Совершенствование законодательства в сфере взаимодействия субъектов жилищно-коммунального хозяйства [Текст]/ Л.Н. Симанович // Семейное и жилищное право. – 2009. – № 6. – С. 23-45.
150. Сулова, С.И. К вопросу об основных началах жилищного и гражданского законодательства [Электронный ресурс]/ С.И. Сулова // Мировой судья. – 2010. – № 2. Режим доступа: http://www.juristlib.ru/section_30_p16.html. – загл. с экрана.
151. Феофилактов, А.С. Приватизация жилых помещений в специализированном жилом фонде: проблемы правоприменительной практики [Электронный ресурс]/ А.С. Феофилактов // Жилищное право. – 2010. – №2. Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_4742.html. – загл. с экрана.

Материалы конференций:

152. Алиханова, Г. А. Защита права собственности на жилище [Текст]/ Г.А. Алиханова // Защита гражданских прав: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию Казахского гуманитарно-юридического университета (в рамках ежегодных цивилистических чтений). – Алматы, 2005. – С. 187-193.
153. Арабаев, Ч.И. Роль и значение гражданского права Кыргызской Республики в условиях формирования правового государства [Текст]/ Ч.И. Арабаев // Материалы международной научно-практической конференции Проблемы реализации программы кадры XXI века. – Бишкек, 1998 – С. 124-136.
154. Собчинский, С.А. К вопросу правового обеспечения национального проекта «доступное жилье» [Текст]/ С.А. Собчинский // Проблемы юридической науки в условиях современного социально-экономического развития России: материалы межрегиональной научно-практической конференции студентов, молодых ученых, аспирантов, преподавателей. – Ростов-на-Дону, 2009. – С. 40-42.

Авторефераты и диссертации:

155. Бакирова, Е.Ю. Юридические факты в жилищных отношениях [Текст]: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Е.Ю. Бакирова. – Саратов, 2003. – 24 с.
156. Верещак, С.Б. Становление и развитие жилищного права в Советской России: 1917-1991 гг.: историко-правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.Б. Верещак. – Чебоксары, 2006. – 219 с.
157. Калыбаева, А.А. Право собственности на жилые помещения [Текст]: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.А. Калыбаева. – Б., 2005. – 150 с.
158. Салтанова, С.А. Гражданско-правовая ответственность за нарушения жилищных обязательств [Текст]: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.А. Салтанова. – М., 1995. – 227 с.

159. Серегин, И.В. Жилищные правоотношения в свете нового российского жилищного законодательства [Текст]: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.03 / И.В.Серегин. – М.,2008. – 25 с.
160. Сухарева, Е. Р. Приватизация и осуществление права собственности на приватизированные жилые помещения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Е.Р. Сухарев. – М., 1997. – 25 с.
161. Терехова, Л. А. Проблемы повышения эффективности судебной защиты жилищных прав граждан [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Л.А. Терехова. – Омск, 1995. – 214 с.
162. Шведкова, О. В. Приобретение и осуществление права собственности на жилые помещения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.03 / О.В. Шведкова. – М., 2004. – 26 с.

Интернет ресурсы:

163. <http://kommentarii.org>
164. <http://toktom.kg>
165. <http://soros.kg>
166. <http://thenews.kz>
167. <http://www.24.kg>
168. <http://www.akipress.org>
169. <http://www.bibliotekar.ru>
170. <http://www.juristlib.ru>
171. <http://www.jurta.info>
172. <http://www.stat.kg>
173. <http://www.welcome.kg>