

УДК 342.737(575.2)

ПРАВО НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ПРАВА И ЖИЗНЬ

П.С. Воробьев

Рассмотрены вопросы обеспечения государством права на жилище как основную идею социального равенства и справедливости, представления равных возможностей для всех.

Ключевые слова: достаточное жилище; социальные блага; права человека; государство; Кыргызская Республика; Конституция.

THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING IN KYRGYZSTAN: LAW AND LIFE

P.S. Vorobev

It is considered the issues of providing a right to housing with the state as a basic idea of social equality and justice, representation of equal opportunities for all.

Keywords: adequate housing; social benefits; human rights; state; the Kyrgyz Republic; Constitution.

Согласно статье 1 Конституции, Кыргызская Республика, помимо провозглашения других атрибутов государства, объявляется социальным государством [1]. Понятие “социальное” накладывает на государство определенные обязанности по их исполнению перед своими гражданами. Одно из основополагающих социальных прав – право человека на достойную жизнь. Данное право закреплено в ряде международных документов, в том числе и в основополагающем – Всеобщей декларации прав человека. В статье 22 Декларации указано, что “каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства” [2]. Данная статья подразумевает систему прав, необходимых для свободного развития человека как личности в экономической, социальной и культурной областях. Таким образом, государством должен гарантироваться определенный жизненный уровень своего населения, который отвечал бы минимальным требованиям для поддержания благосостояния человека и членов его семьи. Юридическое закрепление права человека на достойную жизнь – это реальное исполнение закрепленных во внутреннем законодательстве государства его обязательств перед своими гражданами. Кыргызская Республика, как ранее от-

мечалось, является социально ориентированным государством, и выполнение социальных обязательств, указанных в законодательстве, обязательно перед своими гражданами.

Определение Кыргызской Республики как социального государства относится к его основной характеристике. Конституция страны закрепляет главную направленность социальной политики Кыргызской Республики – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Таким образом, можно заявить, что социальное государство – это форма обременения власти, правами и свободами человека. В силу этого социальное государство по определению не может не вмешиваться в жизнь общества, не обеспечивать своими властными полномочиями его социальную стабильность, не гарантировать и не защищать жизненно важные права его членов, в особенности социально уязвимых и нуждающихся слоев населения. Социальные права являются важнейшим атрибутом социального государства, которые свидетельствуют о “могуществе” его власти. Только такое сильное государство в условиях стихии свободного демократического рынка в состоянии предпринимать меры с целью недопущения или выравнивания “социального неравенства” и обеспечения социально-правовой защиты всем нуждающимся в ней.

Важнейшее из социальных прав – право на жилище. Непосредственное признание права на жилище и его закрепление как важнейшей со-

ставной части более широкого права каждого человека на достойный жизненный уровень произошло лишь в середине XX в. Право на жилище как составная часть понятия “достойный жизненный уровень” для каждого человека провозглашено Всеобщей декларацией прав человека (ст. 25) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, а также содержится в конституциях большинства государств.

Кыргызстан как участник Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ратифицировавший данный пакт в 1994 г.), согласно статье 11, провозгласившей: “Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии” [3], взял на себя обязательства по осуществлению этого права.

Право на жилище и его неприкосновенность – одно из важнейших социально-экономических прав граждан Кыргызской Республики, поскольку жилище относится к основным материальным условиям жизни человека. Данное право отражено во многих внутренних нормативных документах, в том числе и в Конституции Кыргызской Республики. Согласно статьям Конституции органы государственной власти поощряют жилищное строительство, а также создают условия для свободы реализации права на жилище. Также указано, что малоимущим и иным нуждающимся лицам жилище предоставляется бесплатно или за достойную плату из государственных или иных жилищных фондов согласно закону Кыргызстана (ст.ст. 30, 46) [1].

Право на жилище входит в состав предусмотренного Конституцией Кыргызской Республики комплекса социально-экономических прав, затрагивающих основы жизни людей, и является одним из важнейших элементов конституционно-правового статуса гражданина.

От своевременного обеспечения граждан достойным жильем напрямую зависит стабильность любого государства, для которого это должно являться основной заботой. Особенностью права на жилище (как и других социально-экономических прав) является то, что оно действует не напрямую, а через нормы других отраслей права. Право на жилище реализуется посредством возложения обязанности на органы государственной власти

и местного самоуправления создавать условия для осуществления жилищных прав, что указано в статье 46 Конституции Кыргызской Республики [1].

В Кыргызской Республике право граждан на жилище в качестве основного права человека и гражданина было закреплено сравнительно недавно, впервые данные права были установлены союзной Конституцией СССР 1977 г. [4] и впоследствии закреплены в Конституции Кыргызской ССР 1978 г. Поскольку в Конституциях советского периода отражена полная монополия государственных, муниципальных и общественных жилищных фондов, индивидуальному (частному) жилищному фонду в крупных населенных пунктах отводилась второстепенная роль: он преобладал лишь в сельской местности. Основной формой реализации права советских граждан на жилище стало получение благоустроенного жилья из различных государственных фондов.

Развитию же индивидуального (частного) строительства жилья советское государство обязывалось лишь содействовать. Личная собственность граждан в жилищной сфере, имевшая установленные законом ограничения правообладателя, могла возникать только в отношении жилого дома. Понятие “частная собственность”, в том числе и в жилищной сфере, по идеологическим соображениям было чуждо советскому человеку и законодательству.

Право граждан на жилище закреплялось в статье 42 Конституции Кыргызской ССР 1978 г. [5] С учетом этого положения в Кыргызской ССР основной формой удовлетворения жилищных потребностей граждан являлось бесплатное предоставление жилья за счет государства нуждающимся в улучшении жилищных условий лицам по действовавшим тогда законодательным нормам. Законодательство также предусматривало возможность привлечения личных средств граждан для решения жилищной проблемы.

Понятие “право на жилище” претерпело определенную эволюцию в связи с произошедшими в нашей стране изменениями. Распад Советского Союза, изменение формы собственности на жилье, прекращение выделения бюджетных средств на строительство жилья для граждан, нерешенность экономических и социальных проблем государственными органами обострили жилищную ситуацию, что привело к масштабной внутренней миграции населения страны и заставило их сосредоточиться вокруг больших городов республики, таких, как Бишкек и Ош, путем стихийного захвата земельных участков.

Сейчас именно в большинстве таких новостроек отсутствует необходимая инфраструктура,

а именно: доступ к питьевой воде, электроэнергии, канализации, дорогам, освещению и др. [6]. Неспособность государственных органов ни в правовом, ни в политическом смысле остановить этот процесс, создает неустойчивую ситуацию в данном вопросе, порождая возведение стихийных жилых домов, которые не имеют юридической идентификации, следовательно, не могут принадлежать им как собственникам жилых домов.

Однако, к сожалению, в таких случаях политика государства направлена на применение правовых санкций, указывая гражданам на нарушение с их стороны закона, тогда как само государство также не соблюдает принятые на себя обязательства, вытекающие из норм международных договоров.

Несмотря на то что Кыргызская Республика является социально ориентированным государством, жилищное законодательство страны не содержит определения понятия “социальное жилье”, при этом в некоторых государственных программах и документах оно упоминается.

Поскольку право на жилище является элементом комплексного права на достойную жизнь, это предполагает, что жилищем в контексте статьи 46 Конституции Кыргызской Республики [1] и международных норм в области прав человека является именно достаточное жилище. В силу этого жилище, которым обладает человек (в целях признания его реализовавшим конституционное право на жилище), помимо качественных характеристик должно иметь и определенные количественные критерии, позволяющие признать жилище достаточным [7]. К такому критерию следует отнести площадь жилого помещения, а также определенное благоустройство. Размер указанных норм определяется в зависимости от сложившегося в определенном муниципальном образовании уровня обеспеченности жильем, а также иных факторов, основным из которых, по заявлению государственных и муниципальных органов, является отсутствие средств на выполнение данных обязательств.

Несмотря на принятие Правительством ряда национальных программ по жилищному строительству, фактически они остались не выполненными по сей день. Отсутствует четкая государственная политика и желание по созданию условий для привлечения инвестиций в жилищный сектор, не найдены источники финансирования для строительства доступного бюджетного жилья, не решены вопросы выделения средств за счет республиканского бюджета предусмотренных наци-

ональными программами. Кроме того, не решен вопрос создания Фонда развития жилищного строительства.

Как показывает практика, на протяжении 24 лет с момента обретения Кыргызской Республикой государственной независимости принятие государством тех или иных нормативно-правовых актов и национальных программ само по себе не является адекватным ответом на установленные в международных договорах обязательства.

Согласно международным договорам, к которым присоединилась Кыргызская Республика, государство в области реализации права на достаточное жилище обязывалось обеспечить продвижение социально ориентированной программы по дальнейшему развитию жилищного строительства, создать организационные, финансовые и правовые условия для привлечения инвестиций с целью стимулирования жилищного строительства для социально уязвимых слоев населения, чего не было сделано.

Учитывая изложенное, считаем, что Правительству Кыргызской Республики необходимо кардинально пересмотреть положение права на достаточное жилище и обратить внимание на нормы Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, обязывающие государство представлять доклады о принимаемых мерах к достижению соблюдения прав, признаваемых пактом, и факторах, влияющих на степень исполнения обязанностей по международному договору.

Правительству рекомендуется все разрабатываемые и принимаемые программы в области строительства жилья анализировать и рассматривать с точки зрения исполнения международных обязательств, принятых Республикой для реализации права на достаточное жилище. Провести количественное и качественное исследование с целью выявления причин, оценки масштабов бездомности, а также для определения масштабов незаконных построек в городах Бишкек и Ош, по результатам которого составить план реализации права на достаточное жилище. Кроме того, государству необходимо изыскать средства для строительства жилья для социально уязвимых слоев населения.

Необходимо подчеркнуть, что реализация права на достаточное жилище Правительством Кыргызской Республики не должна сводиться к простой констатации факта отсутствия денежных средств, без стремления к решению данной проблемы. Необходимо разработать и принять четкую инвестиционную программу в жилищной сфере страны.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Здесь и далее см.: ИПС “Токтом”. Бишкек, 2014.
2. Всеобщая Декларация Прав Человека от 10 декабря 1948 г.
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека от 16 декабря 1966 г. Ст. 11. П. 1.
4. Конституция СССР от 7 октября 1977 г.
5. Конституция Киргизской ССР от 20 апреля 1978 г.
6. Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2014 г.
7. *Торгашин И.М.* Право на жилище и понятие “достойный жизненный уровень” / И.М. Торгашин // Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского. 2011. № 24. С. 136–139.