

УДК 342

ББК 67.400.3

Проблемы реализации конституционного права граждан на жилище в отраслевом законодательстве

С.В. Шаханина

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Issues of Realization of Citizens' Constitutional Right to Housing in Sectoral Legislation

S.V. Shakhanina

Altai State University (Barnaul, Russia)

Рассматриваются проблемы реализации конституционного права граждан на жилище в отраслевом законодательстве. Автор прослеживает изменения в подходах к решению жилищной проблемы на различных этапах развития национального законодательства, выясняет содержание конституционного права граждан на жилище. Актуальность заявленной темы возрастает в связи с постоянным обновлением гражданского и жилищного законодательства в последнее время. Рассмотрены новеллы в части введения института некоммерческого найма жилого помещения. Выявлены несоответствия действующего Жилищного кодекса Российской Федерации Конституции Российской Федерации, например по поводу источников предоставления социального жилья, по вопросу о распределении бремени по обеспечению граждан жилыми помещениями между муниципальным и государственным жилищными фондами, по установлению норм предоставления жилого помещения. Сделан вывод о том, что государство не только вправе, но и обязано предусматривать минимальные стандарты социальной защиты в области права граждан на жилище, а также в равной мере развивать правовое регулирование различных способов решения жилищной проблемы.

Ключевые слова: право на достойный жизненный уровень, Конституция Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, право граждан на жилище, жилищная проблема, социальное жилье, норма предоставления жилого помещения, очередь на социальное жилье.

DOI 10.14258/izvasu(2018)3-28

Право на достойный жизненный уровень предусмотрено важнейшими актами международного уровня, такими как Всеобщая декларация прав чело-

This article considers the issues of implementing the constitutional right of citizens to housing in the sectoral legislation. The author traces the changes in the approaches to the solution of housing problems at different stages of national legislation development. The relevance of the declared topic is currently growing due to the active renewal of civil and housing legislation in recent years. Novels are considered in the part of introducing the institution of non-commercial hiring of a dwelling. Inconsistencies of the current Housing Code of the Russian Federation with the Constitution of the Russian Federation were identified, for example, regarding the sources of social housing provision, on the distribution of the burden of providing citizens with living quarters between municipal and state housing funds, and establishing the standard of living space. It is concluded in this article that it is not only the right but also the responsibility of the state to provide minimum standards of social protection in the field of citizens' right to housing, and equally to develop legal regulation of various ways of solving the housing problem, in other words, to provide social protection of its citizens.

Keywords: the right of everyone to an adequate standard of living, Constitution of the Russian Federation, Housing Code of the Russian Federation, the right to housing, housing problem, social housing, living space quota, waitlist to social housing.

века [1] и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [2], и включает в себя право на питание, одежду, жилище, медицин-

ский уход и необходимое социальное обслуживание. Инкорпорирование этих положений в Конституцию РФ и отраслевое законодательство произошло не напрямую, а через систему социально-экономических прав человека и гражданина, в числе которых — право на жилище.

Теоретическим осмыслением конституционного права граждан на жилище, его понятия, содержания, реализации занимались многие отечественные ученые как советского, так и современного периодов. Следует выделить научные труды Ю.К. Толстого [3], И.Б. Мартковича [4], О.А. Красавчикова [5], Е.А. Крашенинникова [6], В.Н. Литовкина [7], И.Д. Кузьминой [8], Л.М. Пчелинцевой [9], Н.И. Арзамасцева [10].

Между тем активный процесс реформирования отраслевого законодательства обуславливает необходимость продолжать исследования в этой сфере, с тем чтобы толкование и применение новых норм не расходилось с их конституционно-правовым значением и смыслом.

При помощи метода исторического анализа и метода толкования правовых норм в данной статье будет предпринята попытка проследить изменения в подходах к решению жилищной проблемы на различных этапах развития национального законодательства, выяснить содержание конституционного права граждан на жилище в условиях постоянного обновления отраслевых норм и обозначить проблемы его реализации.

Право на жилище в качестве одного из важнейших социально-экономических прав «унаследовано» действующей Конституцией РФ 1993 г. из положений Конституции Российской Федерации — России 1978 г. Однако ныне действующая конституционная норма принципиально иначе решает вопросы реализации гражданами права на жилище. Принцип обеспечения жильем помещений путем их предоставления в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади всех граждан без установления каких-либо категорий, как известно, ушел в прошлое.

Как бы ни менялось содержание конституционных норм о праве граждан на жилище, сохраняет актуальность подход Е.А. Крашенинникова к определению сущности этого права и его содержания: «Данное право заключается в возможности гражданина требовать от государства, во-первых, наделения его административной и гражданской правосубъектностью, во-вторых, принятия и постоянного совершенствования жилищного законодательства и, в-третьих, осуществления деятельности по развитию жилищного фонда Российской Федерации и совершенствованию организационных отношений, связанных с управлением, эксплуатацией, ис-

пользованием и обеспечением сохранности этого фонда» [6, с. 103].

Итак, ст. 40 Конституции РФ 1993 г. [11] устанавливает, что государство признает социально-публичные обязательства по решению жилищной проблемы за счет жилых помещений государственного, муниципального и других жилищных фондов только в отношении малоимущих и иных указанных в законе граждан, нуждающихся в жилище.

Уже само по себе разделение на конституционном уровне граждан на категории — явление довольно показательное и уникальное. Представляется, что это уместно и оправданно делать только в отраслевом законодательстве. К тому же появление в 1993 г. такого конституционного установления в условиях, когда вплоть до вступления в силу в 2005 г. Жилищного кодекса РФ [12] (далее — ЖК РФ) сохранялся прежний порядок учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, не изменило ровным счетом ничего. В течение длительного периода времени на учет по-прежнему принимались граждане без рассмотрения вопроса об их имущественном положении, в противоречии с конституционно-правовым смыслом обновленного по содержанию права граждан на жилище.

Вводным законом [13] предусмотрено, что с 1 марта 2005 г. принятие на учет граждан в целях последующего предоставления им по договорам социального найма жилых помещений в государственном или муниципальном жилищном фонде осуществляется по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ЖК РФ. Граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма.

Конституционный суд РФ специально оговорил, что положения п. 2 ст. 6 в ее конституционно-правовом истолковании не предполагают возможность снятия с учета нуждающихся в жилых помещениях граждан, до 1 марта 2005 г. принятых на учет для предоставления жилья по договорам социального найма, по причине изменения после указанной даты в законодательном порядке оснований постановки на такой учет [14].

Сложившиеся подходы немедленно вызвали обоснованную критику в научной литературе. Так, Ю.К. Толстой отметил, что, с одной стороны, ЖК РФ вроде бы смоделирован в расчете на рыночную экономику, с другой стороны, одной из базовых категорий, на которых он основан, является, по сути своей, антирыночная категория малоимущих граждан. При этом законодатель, возможно, сам того не желая, рекомендует гражданам, принятым на учет как малоимущие, не стремиться покинуть ряды малоиму-

щих до тех пор, пока они не получают социальное жилье [3, с. 8–9]. Действительно, действующее правовое регулирование исходит из того, что улучшение имущественного положения гражданина означает утрату им основания состоять на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении (пп. 2 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ).

Кроме того, из содержания ч. 2, ч. 3 ст. 49 ЖК РФ вытекает четкое разделение бремени по обеспечению граждан жилыми помещениями между муниципальным и государственным жилищными фондами: малоимущие граждане обеспечиваются жилыми помещениями за счет муниципального, а иные определенные в законе категории граждан — за счет государственного жилищного фонда.

Представляется, что п. 3 ст. 40 Конституции РФ не допускает такого перераспределения обязанностей между государством и местным самоуправлением, а, напротив, исходит из равного участия двух разновидностей публичной собственности — государства и муниципальных образований в решении жилищной проблемы. Предложенное Жилищным кодексом РФ толкование конституционной нормы нарушает равенство разновидностей публичного жилищного фонда.

В действующей Конституции РФ в неизменном виде сохранен принцип нормирования жилья, предоставляемого из государственного, муниципального жилищных фондов. Так, согласно п. 3 ст. 40 жилые помещения предоставляются в соответствии с установленными законом нормами.

Однако, в отличие от императивного установления в ЖК РСФСР [15] нормы жилой площади в размере 12 кв. м на человека, ЖК РФ устанавливает лишь порядок определения нормы. Так, согласно ч. 2, ч. 3 ст. 50 ЖК РФ норма предоставления устанавливается органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договорам социального найма, и других факторов. Федеральными законами, указами Президента РФ, законами субъектов РФ, устанавливающими порядок предоставления жилых помещений по договорам социального найма отдельным категориям граждан, данным категориям граждан могут быть установлены иные нормы предоставления.

Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а жилищное законодательство в соответствии с пп. «к» п. 1 ст. 72 отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, установление нормы предоставления нормативными правовыми актами органов местного самоуправления не соответствует прямому требованию конституционной нормы о необходимости решать этот вопрос в законе.

В связи с вышеизложенным, думается, именно на федеральном уровне в кодифицированном акте необходимо установить гарантию права на жилище в виде минимального размера нормы предоставления, ведь речь идет об удовлетворении основной жизненной потребности гражданина. Согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, изложенной в ряде его постановлений, «признание достоинства личности — основа всех прав и свобод человека и необходимое условие их существования и соблюдения» [16]. Н.С. Бондарь справедливо считает, что государство, во всяком случае, осуществляя социальную функцию, «не только вправе, но и обязано предусмотреть некие минимальные стандарты социальной защиты, соотносимые с объективными показателями, характеризующими потребности гражданина в пользовании минимальным набором социальных благ» [17, с. 191].

Определенную проблему в уяснении смысла конституционной нормы и, как следствие, реализации права на жилище представляет формулировка п. 3 ст. 40 Конституции РФ по поводу источников предоставления жилья, а именно — жилище предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов. Особенно в связи с введением в жилищное законодательство новых положений о так называемом некоммерческом найме жилых помещений [18]. Для опосредования этих отношений появилась новая правовая форма — договор найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования. Кроме этого, претерпел изменения состав жилищного фонда социального использования, если раньше он наполнялся только за счет государственного и муниципального жилищных фондов, то теперь, в соответствии с новой редакцией ч. 3 ст. 19 ЖК РФ, это возможно и за счет частного жилищного фонда, так как предметом договора найма могут быть только жилые помещения в наемных домах, которые, в свою очередь, могут находиться как в публичной, так и в частной собственности.

Развитие отношений по некоммерческому найму жилых помещений соответствует общемировой практике, является более адекватным способом решения жилищной проблемы в противовес социальному найму, где отношения носят бессрочный характер и открыта возможность приватизации. Нанимателями по договору найма жилых помещений жилищного фонда социального использования могут быть граждане, которые не являются в соответствии с установленным ЖК РФ порядком малоимущими, кроме того, их доходы и имущество не должны превышать размер, позволяющий приобрести жилое помещение в собственность за счет собственных средств, кредита или займа на приобретение жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования (ст. 91.3 ЖК РФ).

В современных научных исследованиях не поднимается вопрос о соотношении новых положений законодательства с конституционной нормой. Представляется, что новая правовая форма, предусмотренная Разделом III.1 ЖК РФ, вполне может быть вписана в конституционные установления о праве граждан на жилище. Так, наниматель по договору некоммерческого найма — это категория граждан, которая указана в законе в ст. 91.3 ЖК РФ. Жилье предоставляется за доступную плату из государственного, муниципального и других жилищных фондов, т.е. из частного жилищного фонда. Доступность платы как раз имманентно присуща отношениям некоммерческого найма, так как является ниже рыночной.

Следует, однако, констатировать, что отношения по некоммерческому найму не получили широкого распространения. Проекты строительства наемных домов реализуют лишь в отдельных регионах: Башкирия, Нижний Новгород, Ханты-Мансийский АО, Калужская область, Московская область. По данным Росреестра, например, на территории Омской области проект наемных домов не нашел своего практического применения. Управлением Росреестра по Омской области регистрация обременения права

собственности на наемный жилой дом, помещения в нем в 2014–2015 гг. не осуществлялась [19].

Большое значение имеет и государственная политика в области стимулирования ипотечного жилищного кредитования. Складывается впечатление, что государство сделало ставку именно на этот способ решения жилищной проблемы населения. Однако приобретение в собственность — это очень узкий и дорогой инструмент, гражданин на долгое время оказывается под бременем кредита, к тому же в случае нарушения обязательств по кредитному договору рискует потерять жилье.

Подводя итог, отметим, что проблемы реализации конституционного права граждан на жилище связаны с искажением в отраслевом законодательстве конституционных установлений относительно источников предоставления социального жилья и уклонения от решения вопроса о закреплении нормы предоставления на уровне закона. В то же время в части введения института некоммерческого найма можно констатировать расширение содержания конституционного права. Именно такая широкопрограммная деятельность государства может и должна обеспечить действительную реализацию конституционного права граждан на жилище.

Библиографический список

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. — 1995. — 5 апреля.
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1976. — №17.
3. Толстой Ю.К. Жилищное право. — М., 2014.
4. Марткович И.Б. Жилищное законодательство в свете конституционных норм // Советское государство и право. — 1979. — № 11.
5. Красавчиков О.А. Основы жилищного законодательства: предмет регулирования и юридическая природа // Основы советского жилищного законодательства. — Свердловск, 1981.
6. Крашенинников Е.А. Конституционное право граждан на жилище // Известия вузов. Правоведение. — 1993. — № 4.
7. Литовкин В.Н. Концепция развития жилищного законодательства // Жилищное право. — 2004. — №3.
8. Кузьмина И.Д. Понятие жилого помещения // Российская юстиция. — 2001. — № 9.
9. Пчелинцева Л.М. Проблемы исследования природы и содержания конституционного права граждан на жи-

лище // Конституционное и муниципальное право. — 2004. — №2.

10. Арзамасцев Н.И. Совершенствование механизма реализации конституционного права граждан на жилище // Вестн. Моск. гос. обл. ун-та. Сер.: Юриспруденция. — 2015. — № 1.

11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

12. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 1. — Ст. 14.

12. О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 — Ст. 15.

13. По жалобе гражданина Скороходова Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда РФ от 01.12.2009 № 1549-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2010. — № 2.

14. Жилищный кодекс РСФСР // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1983. — № 26. — Ст. 883.

16. См., например: По жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 15.02.2005 № 17-О // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2005. — № 5.

17. Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). — М., 2006.

18. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования : Федеральный закон от 21.07.2014 № 217-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 30. — Ст. 4218.

19. Бочанцева А. Доходные дома. Новая попытка // Сайт Росреестра [Электронный ресурс]. — URL: <https://rosreestr.ru/site/>.