

На правах рукописи

**Долгошеев Максим Андреевич**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ  
ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В РФ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право.

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Москва – 2010**

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Елецкий государственный университет им. И. А. Бунина»

Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент  
Балашова Татьяна Николаевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
Гошуляк Виталий Владимирович

кандидат юридических наук, доцент  
Соколов Дмитрий Викторович

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Российский государственный  
торгово-экономический университет»

Защита диссертации состоится 09 декабря 2010 г. в 14.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» октября 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования** проблем обеспечения прав граждан на жилище и реализации жилищной политики в Российской Федерации обусловлена рядом обстоятельств, среди которых можно выделить следующие.

Во-первых, Российская Федерация, как и большинство государств в мире, стоит перед острой необходимостью ускорения социально-экономического развития. Исходя из этого, руководством страны были сформулированы и увязаны с решением важнейших социально-экономических проблем приоритеты, которые больше всего волнуют россиян: в сферах образования, здравоохранения, поддержки агропромышленного комплекса и жилищного строительства.

Такой подход был продиктован необходимостью придать новый импульс подъему и развитию основных социальных условий жизнеобеспечения населения. При рассмотрении стратегии развития России до 2020 г. на расширенном заседании Государственного совета в феврале 2008 г. отмечалось, что «... переход на инновационный путь развития связан, прежде всего, с масштабными инвестициями в человеческий капитал. Развитие человека – это и основная цель, и необходимое условие прогресса современного общества»<sup>1</sup>. Особо подчеркивалась необходимость действенной политики поддержания семьи. Учитывая то обстоятельство, что жилье для человека не просто место проживания, но и некая гарантия социальной устойчивости, было особо отмечено, что «... одним из важнейших являются задачи по жилищному строительству и созданию условий, при которых граждане смогут самостоятельно решать свои жилищные вопросы»<sup>2</sup>.

Одним из главных критериев социальной политики любого государства должны являться доступность и обеспеченность жильем. Однако проблема с обеспечением жильем является острейшей не только для России, но и для большинства стран мира. «Когда люди вынуждены жить на улице, у них резко

---

<sup>1</sup> Путин В.В. Выступление на расширенном заседании Государственного совета Российской Федерации «О стратегии развития России до 2020 года». Москва, февраль 2008 года. М.: ФГУП Изд-во УД П РФ. 2008. с. 3

<sup>2</sup> Там же.

снижается самооценка, и это особенно верно в случае с молодежью... - отмечает заместитель Генерального секретаря ООН Анна Тибайджука. – Жилищный вопрос является основой успешного развития. Абсолютно нереалистично говорить о таких понятиях как «образование», «здравоохранение», «благополучие», в условиях, когда людям негде спать»<sup>1</sup>.

Во-вторых, исследованию различных аспектов проблемы сущности и содержания права граждан на жилище придавалось традиционно важное значение не только в теории гражданского и жилищного права, но и в теории и истории государства и права (с позиции рассмотрения места права на жилище в системе прав и свобод человека), в конституционном (государственном) праве (исходя из последовательного закрепления права граждан на жилище начиная с 1977 г. в конституциях СССР, РСФСР и Российской Федерации как вида социально-экономических прав) и в праве социального обеспечения (с точки зрения рассмотрения права граждан на жилище в системе мер социальной поддержки населения). «Недостаток исследований феномена права на жилище сказывается в первую очередь на состоянии жилищного законодательства в целом. Видимо, трудности разработки и принятия Жилищного кодекса РФ также в некоторой степени объясняются данным обстоятельством», - справедливо подчеркивает Е.В. Богданов<sup>2</sup>.

Право на жилище (ст. 40 Конституции РФ) входит в состав конституционно-правового статуса гражданина России, ему соответствуют обязанности государства и муниципальных органов, связанные с предоставлением прежде всего малообеспеченным гражданам жилых помещений и пользованием ими, с расширением государственного и муниципального жилищных фондов, содействием развитию частного фонда и других форм обеспечения граждан жилищем, гарантированием устойчивого, стабильного осуществления права пользования жилищем. Жилищные права граждан охраняются законом. Запрещаются

---

<sup>1</sup> Левицкий Л. К бездомным аисты не залетают // Российская Федерация сегодня. 2006. № 16. С. 27.

<sup>2</sup> Богданов Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 25.

действия, препятствующие осуществлению права на жилище. Государство заинтересовано в том, чтобы и граждане не совершали действий, нарушающих права других лиц, чтобы были обеспечены надлежащее использование жилищного фонда и его сохранность.

Органы государственной власти и местного самоуправления создают условия для осуществления гражданами права на жилище (ст. 2 ЖК РФ). Это означает, что они должны содействовать развитию рынка недвижимости в жилищной сфере для удовлетворения потребностей граждан в жилище, путем использования бюджетных средств и иных не запрещенные законом источников денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе предоставляя субсидии для приобретения или строительства жилых помещений, стимулируют жилищное строительство. Гражданам предоставляются жилые помещения по договорам социального найма или найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фондов; названные выше органы обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях; контролируют исполнение жилищного законодательства, использование и сохранность жилищного фонда, соответствие жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам.

В-третьих, являясь одной из самых проблемных сфер государственного регулирования в советские времена, жилищная сфера и в настоящее время продолжает оставаться в таком статусе. Право на жилище как одна из характеристик достойного уровня жизни для каждого человека можно с уверенностью определить как слабо организованное, не обеспеченное и поэтому практически нереализующееся для большинства населения России. Огромное количество льготных категорий людей, имеющих субъективные права на получение жилой площади в домах государственного и муниципального жилищных фондов, не может удовлетворить свои жилищные потребности. Налицо нарушения прав граждан, приватизировавших свои жилые помещения, но не сумевших должным образом распорядиться ими в новых социально-экономических условиях,

которые, к сожалению, слишком часто подходят к определению «грабительского капитализма».

В-четвертых, в настоящее время в конституционном праве России остро обозначилась проблема формирования научно-обоснованной позиции в отношении конституционного права на жилище с учетом современных политических, социально-экономических и правовых условий.

**Степень разработанности темы исследования.** Осмысление правовой природы и содержания права граждан Российской Федерации на жилище возможно только на основе комплексного и системного анализа норм ст. 40 и нормативно - правовых актов гражданского и жилищного законодательства с учетом их несомненной общности и взаимосвязи. Такой метод научного исследования категории права на жилище позволяет понять его сущность, особенности и механизм реализации. Конституционное право на жилище и проблемы его реализации привлекали и привлекают внимание многих исследователей. Многоаспектность права на жилище определяется тем, что его изучение происходило как в рамках конституционного права, так и в рамках иных правовых наук: теории государства и права, теории прав человека. Этой проблеме посвящены работы Автономова А.С., Алексеева С.С., Баглая М.В., Белянской О.В., Бобровой Н.А., Бондаря Н.С., Витрука Н.В., Воеводина Л.Д., Габричидзе Б.Н., Гулиева В.Е., Карташкина В.А., Комарова С.А, Краснова М.А., Кутафина О.Е., Литовкина В.Н., Лучина В.О., Лукашевой Е.А., Малько А.В., Малого Д.А., Мамута Л.С., Матузова Н.И., Мордовца А.С., Нерсесянца В.С., Пархоменко А.Г., Пятюлина В.А., Протасова В.Н., Хаманевой Н.Ю., Чиркина В.Е., Шульженко Ю.Л., Эбзеева Б.С. и др).

Весомый вклад в изучение теоретических основ и аспектов практической реализации права на жилище внесли труды таких ученых как: Аскназий С. И., Богданова Е.В., Боровцова В.А., Грибанова В.П., Иваненко В.А., Иваненко В.С., Исрафилова И.М., Кабалкина А.Ю., Кичихина А.Н., Козлова А.Е., Колотовой Н.В., Красавчикова Л.О., Крашенинникова П.В., Ковлер А.И., Лыкова Э.Б., Малюковой Л.В., Манаева К.И., Маслова В.Ф., Мартковича И.Б., Путило

Н.В., Пчелинцева С.В., Пчелинцевой Л.М., Перевалова В.Д., Пяткиной С.А., Сапрыкина П.В., Седугина П.И., Скрипко В.Р., Толстого Ю.К., Фаршатова И.А., Чигира В.Ф., Юдиной Т.Н. и др. Однако большинство исследований конституционного права на жилище были проведены еще в советское время и во многом утратили свою актуальность. При этом изучение указанного субъективного права в современных условиях производилось эпизодически, в отношении его отдельных элементов или аспектов. Имеющиеся работы в значительной степени акцентированы на анализ проблем в отраслевой (жилищно-правовой) плоскости, либо в плоскости теории прав человека, и, по нашему мнению, недостаточно раскрывают именно конституционно-правовой аспект права на жилище, основаны на ранее действовавшем Жилищном кодексе РСФСР или проекте Жилищного кодекса РФ, и многие их положения утратили свою актуальность.

Теоретическое осмысление проблем правовой природы и содержания права на жилище продолжается. Этот процесс важен не только для юридической науки, но и для разработки правовых основ современной государственной жилищной политики в условиях развивающихся рыночных отношений - ведь согласно Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 17.09.2001 № 675<sup>1</sup>, одна из основных целей этой политики направлена на решение жилищной проблемы, создание механизмов (в том числе правовых) для реального осуществления гражданами права на жилище.

**Объектом** диссертационного исследования являются правоотношения, связанные с закреплением одного из основных субъективных прав каждого человека - права на жилище и его реализацией в Российской Федерации на современном этапе.

**Предметом** исследования выступает комплекс теоретико-правовых признаков и характерных свойств права на жилище, его сущность, понятие и содержание, структура и содержание механизма реализации данного права, нор-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

мы действующего законодательства, регулирующего его содержание и механизм реализации, а также теоретические и практические проблемы, возникающие при осуществлении права на жилище на современном этапе и пути их решения.

**Целью данной работы** является выявление сущности права на жилище, его конституционно-правового регулирования в Российской Федерации, механизма реализации на современном этапе развития российского государства и общества и выявление основных проблем и путей их решения при осуществлении данного права.

Достижение поставленной цели осуществляется решением **следующих задач**:

- изучить и проанализировать основные взгляды на сущность и содержание права граждан на жилище, существующие в научных кругах;
- выявить и проследить основные этапы жилищной реформы в Российской Федерации, а также состояние жилищной политики на сегодняшний день;
- охарактеризовать основные нормативные правовые акты, содержащие положения о праве граждан на жилище и выявить противоречия правового регулирования данного права;
- изучить и проанализировать механизм реализации конституционного права граждан на жилище с учетом особенностей регулирования данного права на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации;
- на основе анализа текущего законодательства и практики его применения выявить проблемные моменты в процессе реализации права на жилище в Российской Федерации на современном этапе и предложить рекомендации по их совершенствованию.

**Методология и методика исследования.** Методологической основой настоящего исследования является комплекс общенаучных и частнонаучных методов: общефилософского, диалектического метода, метода анализа и синтеза, индукции и дедукции, исторического и социологического, статистического, формально-юридического, нормативно – логического, технико – юридического,



сравнительно – правового и иных специальных методов научного познания. Их применение позволило исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция РФ, международные пакты и декларации, действовавшее и действующее гражданское, жилищное, административное, налоговое законодательство, а также нормы иных отраслей права, регулирующих реализацию конституционного права на жилище, акты Конституционного Суда РФ, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, а также акты международного характера, среди которых основными являются Всеобщая декларация прав человека (10 декабря 1948 г.) и Международный пакт о экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

**Эмпирическую базу исследования** составили данные, полученные в результате обобщения и сравнительного анализа практики применения федерального и регионального жилищного законодательства в Липецкой и Воронежской областях. В ходе исследования было проанализировано 25 материалов судебной практики связанной с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации с защитой права собственности и других вещных прав, с применением земельного законодательства. Кроме того, была изучена опубликованная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Арбитражного Суда Российской Федерации за период 1999 – 2010 г.г. Проведен анализ инструктивных писем, методических рекомендаций, руководящих разъяснений и других ведомственных документов Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Прокуратуры Российской Федерации, а так же других государственных органов, содержащих материалы по вопросам реализации жилищной политики в Российской Федерации.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что диссертация является одним из первых комплексных исследований конституционного механизма реализации права на жилище в современных политических, социально-

экономических и правовых условиях, в котором учтены положения нового Жилищного кодекса РФ.

Исследование осуществлено с позиций приоритета прав человека в условиях строительства правового государства. Осуществлена попытка вывести понятие права на жилище как субъективного права каждого гражданина; определена система категорий, раскрывающих его сущность и специфику, а также роль государственных и муниципальных органов при реализации права на жилище. На основе анализа правоприменительной практики выявлены недостатки, препятствующие эффективной реализации права на жилище на современном этапе, связанные с правовым регулированием, финансированием мероприятий федеральной целевой программы «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», а также мировым ипотечным и финансовым кризисом.

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. Право граждан на жилище является одним из основополагающих прав, закрепленных международно-правовыми актами и Конституцией Российской Федерации. Право на жилище по своему содержанию входит в состав социальных прав, направленных на обеспечение и защиту потребностей и интересов человека. Конституционное право на жилище должно рассматриваться как конституционно-правовой институт, регулирующий закрепление и реализацию указанного права.

Правоотношения, возникающие между гражданином и государством, порождают вполне определенные обязанности государства в лице государственных органов перед гражданами (обеспечить условия для беспрепятственного осуществления права на жилище, гарантированного Конституцией Российской Федерации; поощрять жилищное строительство; малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилье, предоставить его бесплатно или за доступную плату в соответствии с установленными в законе нормами).

2. Право на жилище - категория емкая и разноаспектная. Субъективное конституционное право на жилище в Конституции РФ признается за каждым и по своему содержанию включает в себя правомочие (право) на приобретение

достаточного жилища и правомочие (право) на стабильное обладание жилищем, что, по сути, нужно рассматривать как конституционно установленный запрет на произвольное лишение человека жилища. Данное право обладает более насыщенным содержанием и не сводится только лишь к совокупности гражданских отраслевых правомочий на владение, пользование и распоряжение имеющимся жилищем. Элементами права граждан на жилище являются его неприкосновенность и возможность граждан по своему усмотрению выбирать место жительства.

3. Сложившиеся социально-экономические условия свидетельствуют о том, что одним из важнейших правовых средств обеспечения жильем нуждающихся граждан остается предоставление жилья из государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на основании договора социального найма. Институт государственного обеспечения жильем имеет свои определенные негативные стороны. В то же время с учетом нынешних объективно сложившихся обстоятельств выглядит сомнительной эффективность жилищной системы, построенной исключительно на рыночных принципах регулирования. Сохранение сочетания рыночных механизмов обеспечения жильем с административным распределением жилья из фонда социального использования в настоящее время необходимо.

4. Незавершенность на настоящий момент процесса институционализации механизмов реализации права на жилище обусловлена несовершенством законодательства и правоприменительной практики. Основными проблемами являются: создание системы доступного для граждан кредитования; увеличение объемов строительства и привлечение новых технологий создания строительных материалов, которые позволят снизить стоимость жилья; увеличение объемов строительства или приобретения социального жилья; отставание процесса нормативно-правового регулирования правоотношений в жилищной сфере на уровне субъектов и муниципальных образований; рост цен на жилье, опережающий рост заработной платы; применение устаревших законов, касающихся предоставления «социального» жилья отдельным категориям граждан; увели-

чение случаев нарушения жилищных прав граждан и недостаточное освещение способов его защиты в средствах массовой информации.

5. В рамках действующего ЖК РФ необходимо закрепить порядок регулирования безвозмездного пользования жилым помещением, что дополнило бы полноту регулирования жилищных отношений. В настоящее время регулирование безвозмездного пользования жилым помещением подчиняется общим правилам гл. 36 ГК, общий характер норм которой ухудшает положение льготника в сравнении с нанимателем жилого помещения по договору социального найма. Вместо бессрочности пользования срок определяется договором, а если срок не определен, договор считается заключенным на неопределенный срок, пользователь (ссудополучатель) обязан нести расходы не только по текущему, но и капитальному ремонту и нести все расходы на его содержание, если иное не предусмотрено договором безвозмездного пользования (статьи 689, 695 ГК РФ). Иное следовало урегулировать не в договоре, а в Жилищном кодексе, что не было осуществлено и что имело бы особое значение и для публичного, и частного жилищных фондов. В контексте изложенного общая гл. 36 ГК РФ должна содержать поручение жилищному законодательству урегулировать эти отношения.

6. В ЖК РФ необходимо дифференцировать виды жилищного фонда не только по формам собственности на жилище, но и по критерию его использования. При этом, многоструктурность жилищного фонда должна исключить из его состава ведомственный фонд как самостоятельную разновидность, который ликвидируется по причине приватизации государственных и муниципальных предприятий, жилых домов, жилых помещений, передачи ведомственных жилых домов в муниципальную собственность и т.п., преобразования государственных и муниципальных предприятий в открытые АО, продажи предприятий как имущественных комплексов и их ликвидации. В специализированном фонде должен утвердиться и стать всеобщим принцип договорного начала потребительского типа, базирующийся на фактах возникновения, изменения и прекращения жилищных отношений и должны действовать конституционные

принципы, такие как свобода выбора места жительства, отказ от произвольного лишения жилища, равенство и т.д. Наем или безвозмездное пользование не могут не быть договорными.

7. Решение многих проблем, возникающих при реализации конституционного права граждан на жилище невозможно без государственного регулирования жилищных отношений. На начальных стадиях функционирования системы ипотечного жилищного кредитования на федеральном уровне необходимо осуществить комплекс мер ее государственной поддержки, сочетающий: формирование нормативной правовой базы для деятельности профессиональных участников ипотечного рынка; формирование благоприятной налоговой среды, делающей привлекательным их участие на рынке ипотечного жилищного кредитования; организационные мероприятия, способствующие созданию инфраструктуры ипотечного рынка, особенно регионального; финансовую поддержку системы ипотечного жилищного кредитования (государственные гарантии, предоставление стартового капитала, адресные целевые субсидии заемщикам).

8. Для успешного формирования массовой ипотеки в России целесообразно принять федеральный закон «О строительных сберегательных кассах». В Законе о строительных сберегательных кассах необходимо закрепить: правовое регулирование деятельности строительных сберегательных касс и согласования этих норм с законодательством о банках; узконаправленную специализацию строительных сберегательных касс; различные виды контроля над менеджментом строительных сберегательных касс и начислением премии; жесткий контроль над целевым использованием вкладчиками премии и кредита; порядок информирования вкладчиков. Контроль за деятельностью строительных сберегательных касс должен осуществлять ЦБ РФ.

9. Основной проблемой в достижении важнейшей цели государственной жилищной политики - повышении доступности жилья для граждан РФ - является недостаточность бюджетных и внебюджетных ресурсов (включая денежные средства населения), направляемых в жилищную сферу и обеспечивающих динамичное развитие рынка жилья. Необходимым условием успешной реализа-

ции Проекта является решение вопросов жилищного финансирования, способность государства и бизнеса сформировать государственно-частное партнерство. Главной предпосылкой успешной реализации Национального жилищного проекта на этапе переходной экономики является точное определение степени и форм участия государства, места и роли органов власти в организации и управлении проектом.

10. Необходимо принятие федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Земельный кодекс РФ в части совершенствования процедуры предоставления земельных участков для строительства, а также процедуры выбора земельных участков для строительства. Изменения в законодательстве в этой сфере, в первую очередь, должны быть направлены на установление максимально прозрачных процедур и сроков при предоставлении земельных участков для строительства в увязке с нормами законодательства о градостроительной деятельности, а также на устранение административных барьеров при процедуре предварительного согласования места размещения объекта.

В то же время необходимо вовлекать в оборот в целях жилищного строительства неиспользуемые федеральные земли, предоставленные государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям. Это может стать значительным резервом для увеличения объемов жилищного строительства.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что основные положения его могут найти применение в общетеоретических и отраслевых научных исследованиях, связанных с изучением права на жилище; в процессе преподавания дисциплин конституционного и жилищного права; при разработке учебных программ, учебников, учебно-методических пособий по конституционному и жилищному праву для юридических вузов.

**Практическая значимость** диссертационного исследования определяется ее актуальностью и состоит в выявлении основных проблем, существующих на сегодняшний день в правовом регулировании права на жилище и препятст-

вующих его реализации, с предложениями по совершенствованию действующего законодательства и механизма осуществления данного права.

**Апробация результатов исследования.** Диссертационное исследование подготовлено и обсуждено на кафедре конституционного и муниципального права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Елецкий государственный университет им. И. А. Бунина». Сформулированные в диссертации научные положения и выводы отражены в 7 публикациях.

Основные положения диссертационного исследования докладывались автором на трех ежегодных Межрегиональных научно-практических конференциях «Право и правоприменение: история, проблемы, перспективы» (г. Елец, 2004-10 гг.), на трех Международных научно-практических конференциях: «Современное российское законодательство: законотворчество и правоприменение» (г. Москва, МГУ, 2008г.), «Проблемы ответственности в современном праве» (г. Москва, МГУ, 2009 г.), «Проблемы обеспечения прав человека» (г. Липецк, 2009 г.).

Материалы исследования использованы в учебном процессе на кафедрах конституционного и муниципального права, гражданского права и процесса Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина, в учебном процессе юридического факультета Липецкого филиала Орловской региональной академии государственной службы при чтении учебной дисциплины «Конституционное право России» и ряда специализированных курсов по государственно-правовой специализации.

**Объем и Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается выбор темы, её актуальность и новизна, излагается степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи исследования, даётся характеристика методологической основы работы,

обосновывается научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования, определяются основные положения, выносимые на защиту.

**Глава первая «Конституционное право на жилище в Российской Федерации: теоретико-методологический анализ»** состоит из трех параграфов, в которых автором исследуются сущность и содержание конституционного права на жилище в Российской Федерации, анализируется процесс становления и развитие права на жилище в нашей стране и рассматривается. нормативно-правовое регулирование процесса реализации права на жилище в России.

**В параграфе 1.1. «Сущность и содержание конституционного права на жилище в современной России»** отмечается, что закрепление в Конституции РФ права на жилище имеет большое значение, поскольку означает право каждого иметь жилище, иметь гарантированную возможность быть обеспеченным жилищем и не опасаться того, что можно быть произвольно лишенным своего жилища или того, что кто-то проникнет в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц. Тем самым Конституция создала конституционные основы стабильного пользования жилищем и одновременно возможность получения в порядке улучшения жилищных условий другого жилья. Норма ст. 2 Конституции является во многом основополагающей для понимания сущности ст. 40 Конституции, закрепившей следующие основные положения:

- каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища;
- органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище;
- малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленным законом нормами.

Эти конституционные нормы и определяют направления системного анализа сущности права граждан на жилище в юридической науке на современном



этапе. Автор разделяет мнение, высказанное большинством авторов в научной литературе и поддерживаемое ведущими отечественными специалистами в области правового обеспечения прав и свобод граждан - Е.А. Лукашевой, В. С. Нерсесянцем, В. Д. Переваловым, С. А. Пяткиной, Н.В. Колотовой и другими, о том, что право на жилище по своему содержанию входит в состав социальных прав, направленных на обеспечение и защиту потребностей и интересов человека, будучи «одним из аспектов обеспечения достаточного уровня жизни»<sup>1</sup>. Подобный подход наблюдается и в литературе по жилищному праву, в которой право на жилище относится к числу прав социально-экономического характера<sup>2</sup>.

На основе анализа законодательства автор делает вывод о том, что понятие «жилое помещение» в различных нормативно - правовых актах имеет различный смысл. Например, в ч. 3 ст. 297 ТК РФ к жилым помещениям относит вахтовые поселки, в которых проживают работники, привлекаемые к работам вахтовым методом. В силу отсутствия необходимых условий такие поселки не могут считаться местом для постоянного проживания и нормального отдыха. Не соответствующим жилищному законодательству представляется также положение Семейного кодекса РФ, в соответствии с которым усыновителями могут быть совершеннолетние лица обоего пола, за исключением лиц, проживающих в жилых помещениях, не отвечающих санитарным и техническим правилам и нормам (п. 1 ст. 127). Если помещение не отвечает санитарным и техническим правилам и нормам, оно не может считаться жилым согласно ЖК РФ.

Автор утверждает, что понятия «жилище» и «жилое помещение» в законодательстве не употребляются как синонимичные хотя бы потому, что обязательным признаком жилого помещения является критерий пригодности для постоянного проживания, в то время как жилище может быть пригодно и для временного проживания. Кроме того, понятие «жилое помещение», используемое в различных отраслях права (уголовном, уголовно-процессуальном, трудо-

---

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М.: Норма. 1999. С. 339.

<sup>2</sup> Лыкова Э.Б. Жилищное право России: Учебное пособие. – Воронеж, 2002. С. 42.

вом, семейном и др.), понимается по-разному, что влечет неизбежные проблемы в практике правоприменения. В целях единообразного применения законодательства, регулирующего право на жилище, необходимо сформулировать понятие жилища, позволяющее гражданам реализовывать гарантированное Конституцией право без его ущемления, как жилое помещение, являющееся недвижимым имуществом, пригодное для постоянного проживания и отвечающее установленным санитарно-гигиеническим и иным требованиям.

Автор приходит к выводу о том, что, несмотря на многолетнее закрепление в Конституции Российской Федерации конституционного права граждан на жилище, единообразный подход к сущности и содержанию данного права до сих пор не найден. Это вызвано прежде всего пробелами и несовершенством законодательства, регулирующего данный вопрос и отсутствием достаточного количества гарантий, позволяющих говорить о «реальности» данного права.

**В параграфе 1.2. «Становление и развитие права на жилище в России: конституционно-правовой анализ»** автор отмечает, что в дореволюционной России жилищное хозяйство находилось, в основном, в руках частных предпринимателей и было наиболее отсталым в мире. По низкому уровню благоустройства и уплотненности жилища, по антисанитарии Россия занимала первое место в Европе. По статистике, средняя обеспеченность жилой площадью в городах России в 1913 г. составляла 4,5 кв. м, фактическая же обеспеченность была еще ниже<sup>1</sup>.

В 1917 г. пришедшие к власти большевики немедленно приступили к решению жилищного вопроса в соответствии со своими программными документами, в частности с первой Программой партии 1903 г., в основе которых лежали идеи экспроприации домов буржуазии и переселения в них из трущоб и подвалов рабочих. В 1917-1921 гг. в стране были проведены крупные мероприятия, позволившие сосредоточить в руках местных Советов в городах около 18% жилых домов.

---

<sup>1</sup> Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. – М.: Юстицинформ, 2007. С. 24.

Великая Отечественная война затормозила развитие городского хозяйства в целом и жилищно-коммунального в частности, невозможно было выделить большие средства из бюджета на строительство и содержание жилищного фонда. Коренной перелом в решении жилищной проблемы произошел в 1960-е гг. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31.07.1957 «О развитии жилищного строительства в СССР» была поставлена задача в кратчайшие сроки достигнуть значительного прироста жилищного фонда страны. Тем не менее жилищная проблема оставалась острой.

Существовавшая в СССР распределительная система не смогла удовлетворить жилищные потребности граждан и реализовать право каждого на жилище. В 1980-х гг. государством была провозглашена задача обеспечить к 2000 г. каждую советскую семью отдельной квартирой или индивидуальным домом. В связи с этим прибавились новые проблемы: расселение жильцов коммунальных квартир; благоустройство индивидуального фонда; снос или модернизация государственного фонда постройки до 1950-х гг.; создание более комфортных условий для временного проживания в общежитиях; снятие ограничений на строительство индивидуального и коллективного жилищного фонда<sup>1</sup>.

В связи с переходом к рыночным отношениям, отступлением от централизованного планирования всех сфер жизни государство внесло коррективы в жилищную политику. Был взят курс на обеспечение в короткие сроки жильем бесплатно или за доступную плату лишь отдельных категорий граждан. Назрела необходимость провести кардинальную жилищную реформу. Закон о приватизации явился первым законодательным актом, который установил основные принципы осуществления приватизации жилья. Во исполнение Закона о приватизации был принят ряд нормативно-методических документов по приватизации жилья, в частности «Примерное положение о бесплатной приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Граждане получили реальную

---

<sup>1</sup> Титов А.А. Жилищное право Российской Федерации: учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 45

возможность стать собственниками занимаемого по договору найма жилого помещения.

В целях комплексного решения жилищной проблемы, обеспечению доступности жилья и безопасных и комфортных условий проживания, постановлением Правительства РФ от 17.09.2001 № 675 была принята Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 годы<sup>1</sup>.

С начала 2006 г. в нашей стране стартовал приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», рассчитанный на 6 лет (до 2012 г.) и включающий три этапа.

Автор делает вывод о том, что начатая в прошлом столетии жилищная реформа, несмотря на многочисленные шаги по пути усовершенствования законодательной базы и самого механизма реализации права на жилище, еще не окончена. Предстоит приложить максимум усилий со стороны государственных и муниципальных органов для того, чтобы различные программы работали в полную силу, в том числе в виде финансовой помощи нуждающимся в ней гражданам.

Право граждан на жилье нашло отражение в Конституциях РСФСР и РФ. Однако на каждом этапе новых социально-экономических условий жизни в последующей Конституции иначе, по сравнению с предыдущей, определялось право граждан на жилище. Статьей 40 ныне действующей Конституции РФ предложено принципиально новое решение вопросов реализации права граждан на жилище. Жилыми помещениями бесплатно или за доступную плату подлежат обеспечению малоимущие, а также иные категории граждан, определенные законом.

Государство в настоящее время отказывается от уравниловки в обеспечении граждан жильем и берет на себя обязанность предоставлять жилые помещения бесплатно или за доступную плату лишь малоимущим и другим социально уязвимым группам населения.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2001. 26 сентября.

**В параграфе 1.3. «Нормативно-правовое регулирование процесса реализации права на жилище в Российской Федерации»** автором анализируются особенности нормативно-правового регулирования реализации права на жилище в России. Исследуя нормы международного права, автор поддерживает мнение о том, что в понятие «достойный жизненный уровень человека» входит в качестве обязательной составляющей право на жилище, т. е. оно относится к числу общепризнанных прав и свобод человека»<sup>1</sup>. Общепризнанные нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

После принятия Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах право на достаточное жилище стало частью общепризнанных стандартов прав человека. Подтверждение тому принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1998 г. Глобальная стратегия в области жилья до 2000 г.<sup>2</sup>, где, в частности, указывается, что право на надлежащее жилище получило всеобщее признание со стороны международного сообщества. Согласно определению Глобальной стратегии достаточное жилище означает надлежащую жилую площадь, надежную защиту частной жизни, надлежащую безопасность, надлежащее освещение и вентиляцию, надлежащую базовую инфраструктуру, надлежащее расположение в отношении производственных и других важных объектов, причем все это - за умеренную плату.

Позднее право на жилище получило свое развитие в других документах по правам человека. При этом, отмечает автор, нормы международно-правовых актов в отличие от Конституции Российской Федерации не предусматривают в прямой постановке (само по себе) право граждан на жилище, а закрепляют его в рамках права на достаточный уровень жизни каждого человека и его семьи.

---

<sup>1</sup> Титов А.А. Жилищное право Российской Федерации: Учебник. – М.:Юрайт-Издат, 2007. С. 26.

<sup>2</sup> Права человека: Сборник международных документов. – М.: Юридическая литература, 1999. С.427.

Конституционные нормы о жилищных правах, в свою очередь, стали основой разработки других нормативных актов.

Конституция России - правовая основа жилищного законодательства: нормы, содержащиеся в Основном законе страны, определяют содержание других нормативных актов, регулирующих жилищные правоотношения. Конституция относит жилищное законодательство к совместному ведению Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72).

Важнейшим источником является Гражданский кодекс. Основная часть жилищного законодательства до 1980-х годов включалась в состав гражданского законодательства, пока не были приняты самостоятельные жилищные законы - Основы жилищного законодательства и жилищные кодексы. В течение 1983-1995 гг. жилищное законодательство России развивалось отдельно от гражданского. Во вступившей в силу с 1 января 1995 г. первой части Гражданского кодекса содержатся наиболее важные нормы, связанные с осуществлением прав на жилое помещение (гл. 18 и 35 ГК РФ).

Жилищный кодекс от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (вступил в силу с 1 марта 2005 г.) ознаменовал собой новую эпоху в развитии жилищных отношений<sup>1</sup>. Жилищный кодекс - акт базисного характера, в котором закреплены принципиальные положения жилищного права. В его состав включены нормы, которые имеют общее значение (например, о праве собственности на недвижимость в жилищной сфере, жилищные права и обязанности граждан). Принятие ЖК РФ являлось давно назревшей необходимостью, поскольку ЖК РСФСР не отвечал новым условиям развития общественных отношений.

Важную роль в регулировании процесса реализации права на жилище в РФ играют федеральные законы, принятые в рамках Программы «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», а именно, Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и внесении изменений в некоторые зако-

---

<sup>1</sup> Грудцына Л.Ю. Жилищное право России. Учебное пособие. - М.: Эксмо, 2005. С. 15.

нодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 30. 12. 2004 № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах».

Кроме перечисленных законодательных актов реализация права на жилище регулируется нормативными Указами президента, утвержденными указами положениями, постановления Правительства РФ.

Конституция РФ предоставляет субъектам право иметь собственное жилищное законодательство, определяя пределы осуществления такой законодательной деятельности предметами ведения. Так как жилищное законодательство находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, регионы вправе принимать опережающие законы по предметам, находящимся в совместном ведении, которые после издания федерального закона должны быть приведены в соответствие с последним.

Таким образом, автор приходит к выводу о том, что существует достаточно стройная система нормативно-правового регулирования процесса реализации права на жилище в РФ, а ее последовательная реализация должны привести на практике к повышению доступности жилья для всех категорий граждан.

**Глава вторая «Проблемы реализации конституционного права граждан на жилище в рамках жилищной политики Российской Федерации на современном этапе»** посвящена исследованию механизма реализации конституционного права на жилище, основных направлений государственной жилищной политики России и путей их решения при реализации конституционного права на жилище в нашей стране.

**В параграфе 2.1. «Проблемы реализации конституционного права на жилище в современной России»** Конституция РФ, провозглашающая, что Российская Федерация является социальным государством, предусматривает различные варианты реализации жилищного права. Граждане, которые имеют необходимые средства для приобретения или строительства собственного жилища, должны решать этот вопрос собственными силами, пользуясь при этом лишь малой помощью со стороны государства в виде субсидий и льгот. В част-

ности, таким гражданам предоставляются налоговые льготы. Малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, жилые помещения предоставляются бесплатно или за доступную плату.

Жилищный кодекс Российской Федерации содержит в ст. 2 основные направления деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях обеспечения условий для осуществления права на жилище. Таким образом, право на жилище обеспечивается путем предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, на условиях аренды либо путем приобретения или строительства жилья за собственные средства без ограничения площади. Гражданам, не обеспеченным жильем по установленным нормативам, государство оказывает помощь, развивая строительство домов государственного и муниципального жилищных фондов, предназначенных для предоставления жилых помещений по договору найма, и используя систему компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства и приобретения жилья.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления должны содействовать развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище. Лица, приобретающие в собственность жилые помещения, не ограничены в количестве и размерах приобретаемого жилья, праве распоряжаться жилым помещением, в том числе сдавать его по договору коммерческого найма, в аренду, передавать в залог, продавать, менять, передавать по договору ренты.

Поступательное претворение в жизнь поставленных задач требует разработки долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан. Вполне справедливо разрабатываемая Министерством регионального развития РФ стратегия ставит целью определение доступности собственного или наемного жилья для различных существующих социальных групп.



Автор предлагает ряд мер, направленных на развитие фонда жилья, предоставляемого в социальный наем, среди которых: ограничение срока бесплатной приватизации муниципального жилья 2010 г., установление экономически обоснованной платы за наем жилья, которая должна определяться муниципалитетом; учет рыночной стоимости жилья при определении налогооблагаемой базы налога на недвижимое имущество физических лиц, развитие механизмов долгосрочного (до 50 лет) кредитования муниципальных образований на строительство и приобретение муниципального жилищного фонда, в том числе кредитования, обеспеченного залогом земель, создание эффективных форм управления муниципальным жилищным фондом и др.

**В параграфе 2.2. «Основные направления государственной жилищной политики и пути их решения при реализации конституционного права на жилище»** автор отмечает, что суть государственной жилищной политики состоит в том, что: государство обеспечивает эффективную социальную защиту малоимущих (социально незащищенных) граждан, предоставляя им жилье из государственных и муниципальных жилищных фондов социального назначения за счет бюджетных средств по договорам социального найма; всем остальным гражданам жилье либо предоставляется по договору найма, либо приобретается ими в собственность. При этом со стороны государства отдельным категориям граждан оказывается исключительно адресная финансовая поддержка (адресные жилищные субсидии), что снижает социальную напряженность, обусловленную сложившимся имущественным неравенством.

Декларированная таким образом жилищная политика соответствует стандартам, принятым в развитых странах. Более того, в английском языке понятие «доступный» имеет два значения - «accessible» и «available», соответствующие сформулированным выше направлениям. Первое означает - «могу получить», второе - «в состоянии приобрести».

Но, несмотря на значительные сдвиги в практике реализации конституционного права граждан РФ на жилище количество проблем, связанных с ним не

уменьшается. Проблемы возможно решить только при поддержке государства и неустанном контроле его органов.

Основными направлениями совершенствования законодательства, направленного на реализацию конституционного права на жилище в свете существующих проблем, должны выступить следующие:

- установление четких процедур реализации конституционного права на жилище во второстепенных формах, на основе соблюдения конституционного принципа невозможности произвольного лишения жилища и баланса интересов между лицами, реализовавшими свое конституционное право на жилище в основных и второстепенных формах;

- установление срочности договора социального найма в целях повышения эффективности прямых гарантий реализации конституционного права на жилище;

- приоритетное развитие системы косвенных гарантий реализации конституционного права на жилище, основанной на балансе участия государства и личности в удовлетворении потребности в жилье.

**В заключении** подведены итоги проведенного диссертационного исследования и сформулированы выводы и предложения автора.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

**Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией:**

1. Долгошеев М.А. Конституционное право на жилище: эволюция развития. // Закон и право. – 2008. - № 7. – С. 76-77. (0,35 п.л.).

2. Долгошеев М.А. О некоторых проблемах реализации права граждан на жилище // Закон и право. - 2008. - № 12. С. 25-26. (0,35 п.л.).

**Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:**

3. Долгошеев М.А. Проблемы обеспечения прав граждан Российской Федерации на жилище. // Конституция Российской Федерации 15 лет спустя: теория и практика: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Елец: ЕГУ им. И. А. Бунина, 2009. – С. 106-110. (0,5 п.л.).

4. Долгошеев М.А. Проблемы обеспечения прав граждан Российской Федерации на жилище: конституционно-правовые аспекты. // Вестник Елецкого государственного университета. – Вып. 26. Серия «Право». – Елец: ЕГУ им. И. А. Бунина, 2010. – С. 100-104. ( 0,5 п.л.)

5. Долгошеев М.А. Особенности обеспечения конституционного права на жилище субъектами Российской Федерации. // Материалы научно-практической конференции юридического факультета ЕГУ им. И.А. Бунина. – Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2010. – С. 45-50. (0,5п.л.)

6. Долгошеев М.А. Проблемы обеспечения прав граждан РФ на жилище: конституционно-правовые аспекты. // Семейное и жилищное право. № 1 - М.: Юрист, 2010. – С. 46-48. (0,5 п.л.).

7. Долгошеев М.А. Ипотечное жилищное кредитование в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Материалы научно-практической конференции юридического факультета ЕГУ им. И.А. Бунина. – Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2010. – С. 86-92. - (0,6п.л.)