

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Конституционное право на жилище в современной России:
содержание, обеспечение и защита»

Студент

К.Е. Якушевский

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.С. Таран

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д.ю.н., профессор, Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой _____

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Тольятти 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 3 |
| ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ..... | 12 |
| 1.1. Сущность права на жилище, его место в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина..... | 12 |
| 1.2. Пределы и ограничения конституционного права на жилище..... | 28 |
| ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ..... | 42 |
| 2.1. Обеспечение реализации права на жилище нормами жилищного законодательства..... | 42 |
| 2.2. Проблемы обеспечения права на жилище отдельных категорий граждан, нуждающихся в жилище..... | 54 |
| 2.3. Вопросы обеспечения и защиты жилищных прав несовершеннолетних..... | 65 |
| ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ..... | 76 |
| 3.1. Практика реализации конституционного права на жилище субъектами Российской Федерации..... | 76 |
| 3.2. Проблемы реализации права на жилище муниципальными образованиями..... | 85 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 93 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ..... | 98 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования.

Право на жилище является одним из фундаментальных и естественных прав человека, так как его нуждаемость в данном благе, обусловленная внешними факторами природно-климатического воздействия, возникла с момента первой потребности в укрытии и защите себя и своей семьи с древних времен и существует по настоящее время. В современной действительности обеспечение потребности каждого в жилище является одним из важнейших условий создания достойного уровня жизнедеятельности человека.

Проблема обеспечения и реализации права человека на жилище является актуальной и важной проблемой, с которой сталкивается каждый. При этом в современной России право на жилище является одним из наиболее сложно реализуемых прав, так как государство не в полной мере выполняет свои обязательства перед гражданами.

По данным Уполномоченного по правам человека ежегодно от граждан поступает большое количество жалоб на нарушение прав по обеспечению жилыми помещениями¹.

В условиях экономического кризиса проблема реализации права на жилище бесплатно либо за доступную плату становится наиболее актуальной. Это обусловлено и снижением уровня дохода населения, и секвестированием расходной части бюджетов как федерального бюджета, так и субъектов Российской Федерации на реализацию жилищных программ. В таких условиях реализация конституционного права на жилище бесплатно либо за доступную плату становится все менее эффективной.

Право граждан на получение жилища бесплатно или за доступную плату является одной из наиболее значимых социальных категорий в условиях российской действительности, которая качественно характеризует право

¹ Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

человека на достойную жизнь. В России проблема жилищной направленности справедливо считается одной из самых главных, ведь и в сознании общества, и в средствах массовой информации она лидирует. Большая часть населения России не удовлетворена имеющимся у них жильем и желает разрешить эту проблему.

Право на жилище является комплексным межотраслевым институтом, основанным на конституционных нормах, провозглашающих право каждого на жилище. Однако сложная юридическая природа данного права, его комплексный и межотраслевой характер позволяет вывить ряд проблем как теоретического, так и практического плана, обуславливающих актуальность темы настоящей магистерской диссертации «Конституционное право на жилище в современной России: содержание, обеспечение и защита».

Во-первых, немало проблем связано с соотношением конституционного права на жилище с таким конституционным правом, как право на неприкосновенность жилища. Данные права являются базовыми принципами, находящие свое закрепление в кодифицированных нормативных актах, прежде всего, в Жилищном кодексе РФ, в котором раскрыто их содержание. Такое законодательное закрепление порождает немало вопросов о соотношении данных прав. Например, нарушает ли противоправное проникновение в жилище право на жилище и, наоборот, влечет ли произвольное лишение жилища нарушение права на его неприкосновенность? Смещение, отсутствие четких критериев разграничения данных прав может привести и, как показывает практика, приводит к серьезным ошибкам при определении соответствующих гражданско-правовых последствий их нарушений, в первую очередь касающихся применения такого способа защиты, как компенсация морального вреда.

Во-вторых, устойчивое обладание жилищем создает атмосферу защищенности и уверенности в будущем. В связи с чем, возможность ограничения данного права должна носить экстраординарный характер, исключая возможность произвольного лишения жилища. Несмотря на это,

в последнее время обращает на себя внимание такая тенденция, что ограничение конституционных прав становится привычной практикой в условиях обычных правовых режимов. Об этом свидетельствует возрастающее из года в год количество жалоб к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации на нарушение жилищных прав. По его оценке, основными причинами таких нарушений являются как несовершенство правового регулирования, так и неспособность органов государства и органов местного самоуправления в должной мере обеспечить право на жилище². Несомненно, вторая причина – следствие первой. В данном случае задачей юридической науки является формирование теоретических знаний об ограничении конституционных прав в целом и права на жилище, в частности. А именно необходимо сформулировать понятие ограничения конституционного права на жилище и определить его конституционные условия.

В-третьих, 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 широко программная деятельность государства может и должна обеспечить действительную реализацию конституционного права граждан на жилище.

В-четвертых, особо актуальными являются моменты, связанные с обеспечением жильем отдельных категорий граждан (сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих, сотрудников органов исполнения наказаний, несовершеннолетних, бездомных и др.) Жилищный вопрос для граждан, состоящих на службе в органах внутренних дел, в органах исполнения наказаний, военнослужащих, всегда был важным условием обеспечения их

² Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

эффективной деятельности. Однако не всегда гарантированное государственным аппаратом право на обеспечение жильем доступно для реализации.

Обозначенные выше проблемы, к сожалению, не являются исчерпывающими, что еще раз доказывает и обуславливает актуальность и насущность исследования проблемы содержания, обеспечения и защиты конституционного права на жилище.

Степень разработанности темы.

В литературе вопросу обеспечения конституционного права на жилище посвящается множество работ, как монографического, так и публицистического плана.

Исследованию вопросов содержания и сущности права на жилище наряду с науками гражданского и жилищного права придавалось важное значение также в теории и истории государства и права, конституционном, финансовом праве и праве социального обеспечения.

Так, например, право социального обеспечения рассматривает право на жилище как одну из мер социальной поддержки населения, конституционное согласно Конституции РФ – как вид социально-экономического права, административное право – в качестве отношений по распределению жилья и управлению жилищным фондом.

В теории и истории государства и права уделено внимание исследованию места права на жилище в системе прав и свобод человека. Финансовая составляющая по реализации права граждан на жилище отражается в теории финансового и бюджетного права. И это далеко не исчерпывающий перечень юридических наук, имеющих взаимосвязь с содержанием и сущностью права граждан на жилище.

Конституционное право зачастую рассматривается как составная часть системы прав и свобод человека (С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, С.А. Комаров, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц, Ю.А. Тихомиров и др.).

Теоретические и практические аспекты конституционного права на жилище исследованы такими учеными, как С.И. Аскназий, Ю.Г. Басин, М.И. Брагинский, Е.В. Богданов, А.В. Габов, И.К. Кобленц, П.В. Крашенников, А.В. Кудашкин, В.Н. Литовкин, Л.М. Пчелинцева, П.И. Седугин, И.И. Семенов, А.А. Титов, А.С. Титов и др.

В последнее время в науке рассматривается конституционное право на жилище в аспекте социальной справедливости. В частности, социальной справедливости в жилищных отношениях была посвящена диссертация К.А. Глухова, в которой автор призывает к справедливому проведению жилищной реформы³. Проблемы справедливости, безусловно, так или иначе затрагиваются во многих работах по жилищному праву – как общих⁴, так и специальных, особенно посвященных праву на жилище⁵, даже если термин «социальная справедливость» не ставится авторами во главу угла. Б.М. Гонгало и М.Я. Кириллова посвятили практически целую статью вопросам справедливости проекта Основ жилищного законодательства Российской Федерации⁶. Право на жилище в контексте принципа справедливости рассматривается в работах как российских, так и зарубежных цивилистов. Так, достаточное жилище анализируется В. А. Вайпаном в контексте «главных функциональных возможностей человека», которые должно соблюдать справедливое общество⁷, Е.В. Богданов рассматривает различные институты жилищного права, в особенности социальный наем, как проявления социальной справедливости⁸.

Достаточно много исследований посвящено реализации права на жилище отельными категориями граждан⁹.

³ Глухов К. А. Правовое обеспечение социальной справедливости в жилищных отношениях: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1992. - 24 с.

⁴ Крашенников П. В. Жилищное право. - М.: Статут, 2016. - 384 с.

⁵ Moons N. The right to housing in law and society. NY: Routledge, 2018. 255 p.

⁶ Гонгало Б. М., Кириллова М. Я. К проекту Основ жилищного законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. - 1994. - № 1. - С. 20–27.

⁷ Вайпан В.А. Теория справедливости: право и экономика: монография. - М.: Юстицинформ, 2017. - 280 с.

⁸ Богданов Е. В. Проблема выравнивания (сглаживания) фактического неравенства в гражданско-правовой сфере с позиции социальной справедливости // Журнал российского права. - 2018. - № 3.- С. 28–38.

⁹ См., например: Мышкин А.В. Жилищные права несовершеннолетних: неожиданные аспекты // Семейное и жилищное право. - 2018. - № 4. - С. 38 – 42; Панцевич И.А. Проблемы правоприменения при разрешении споров, связанных с реализацией прав на льготы по обеспечению жильем лиц, добровольно переселившихся из зон с правом на отселение // Современный юрист. - 2018. - № 4. - С. 46 – 56; Аверьянова М.И. Обеспечение

Однако, несмотря на то, что конституционное право на жилище является достаточно активно обсуждаемой и исследуемой темой, остается немало проблем и вопросов, требующих своего решения, что напрямую отражается на состоянии действующего законодательства в области реализации и обеспечения данного права.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет комплекс методов научного познания: диалектический метод, метод объективного и всестороннего анализа, системный и формально-логические методы исследования.

Теоретическую основу исследования составили труды следующих ученых: М.И. Аверьянова, О.Е. Алексиковой, Н.И. Арзамасцева, М.В. Баглая, В.И. Васильева, Р.А. Герасимова, Б.М. Гонгало, Л.Ю. Грудцыной, О.А. Красавчикова, П.В. Крашенинникова, А.В. Кудашкина, А.В. Мыскина, Б.В. Прасолова, П.И. Седугина, О.С. Черепановой и др.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в сфере реализации и обеспечения права каждого на жилище.

Предмет исследования – нормы действующего, конституционного, гражданского и жилищного законодательства, регулирующие реализацию и обеспечение конституционного права на жилище.

Цель исследования – провести комплексный теоретико-правовой анализ содержания, обеспечения и защиты конституционного права на жилище в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- 1) рассмотреть сущность права на жилище и его место в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) определить пределы и ограничения конституционного права на жилище;

жилищных прав бездомных // Социальное и пенсионное право. - 2018. - № 2. - С. 42 – 45; Красильщиков, А. В., Ананьин, П. А., Ращупкина, Л. В. Проблемные вопросы реализации права на жилое помещение сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Владимирского юридического института. - 2018. - № 4 (49). - С. 15; Фурагина, О. В. Решение жилищной проблемы в новом законе № 283 для сотрудников УИС, ФПСи и таможенных органов // Силловые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2016. - № 3. - С. 67–76 и др.

3) проанализировать особенности обеспечения конституционного права на жилище нормами жилищного законодательства;

4) выявить проблемы, возникающие при обеспечении права на жилище отдельных категорий граждан, нуждающихся в жилище;

5) рассмотреть вопросы обеспечения и защиты жилищных прав несовершеннолетних;

6) исследовать практику реализации конституционного права на жилище субъектами Российской Федерации;

7) выявить проблемы, возникающие при реализации права на жилище муниципальными образованиями.

Научная новизна исследования заключается в сделанных в работе выводах и предложениях и в **выносимых на защиту положениях**:

- были сформулированы определения «конституционное право на жилище» и «ограничение конституционного права на жилище»:

конституционное право на жилище - обеспечиваемое государством социальное право каждого на устойчивое владение, пользование и распоряжения благоустроенными жилыми помещениями, находящимися в частной собственности или предоставляемых отдельным категориям граждан, указанных в законе бесплатно или за доступную плату;

ограничения конституционного права на жилище - установленная в Конституции РФ и конкретизированная в отраслевом законодательстве возможность уменьшения объема правомочий в отношении конкретного жилища как имущества в форме лишения по решению суда («негативное» ограничение) или принудительного отчуждения для государственных нужд («позитивное» ограничение);

- к конституционным признакам, характеризующим государственную нужду как основание ограничения права на жилище, следует отнести: наличие общественного интереса или потребности как основания возникновения государственной нужды; соответствие государственной нужды конституционным целям ограничения права; наличие особого субъекта,

выражающего общественный интерес (орган государственной власти или орган местного самоуправления) и закрепление за ним соответствующих полномочий; соблюдение баланса между требованиями государственной нужды и необходимыми условиями защиты права на жилище конкретного человека;

- для решения проблемных вопросов, связанных с реализацией права сотрудников уголовно-исполнительной системы на единовременную социальную выплату, необходимо внести изменения в Федеральный закон № 283-ФЗ в части, касающейся определения нуждаемости сотрудника и членов семьи сотрудника, под которыми следует понимать лиц, зарегистрированных по месту жительства в жилом помещении, принадлежащем на законном праве. Для решения вопроса, касающегося лиц, находящихся на иждивении сотрудника, требуется законодательное закрепление их определения: это лица, находящиеся (находившиеся) на полном содержании сотрудника (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в учреждениях и органах) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в судебном порядке;

- п. 4 ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 283-ФЗ нужно изложить в следующей редакции: «4) лица, находящиеся (находившиеся) на полном содержании сотрудника (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в учреждениях и органах) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в судебном порядке»;

- в целях единообразного толкования требований ч. 3 ст. 4 Закона № 283-ФЗ необходимо изложить п. 5 в следующем виде: «5) проживает в коммунальной квартире независимо от размеров занимаемого жилого помещения, в том числе предоставленной по договору социального найма». Это

позволит избежать сомнений в необходимости обращения к п. 2 ч. 3 ст. 4 Федерального закона № 283-ФЗ.

Практическая значимость магистерской диссертации заключается в возможности использования материалов магистерской диссертации при чтении курсов «Конституционное право Российской Федерации», «Жилищное право», спецкурса «Права человека».

Нормативной базой исследования являются: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, федеральные законы и другие нормативные правовые, регулирующие обеспечение и защиту конституционного права на жилище.

Структура магистерской диссертации: введение, три главы, семь параграфов, заключение и список использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

1.1. Сущность права на жилище, его место в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию социальным государством (ст. 7) и закрепила ряд социальных прав, ранее существовавших в советских конституциях: право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного законом минимума, право на отдых (ст. 37), право на социальное обеспечение (ст. 39), на жилище (ст. 40), на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), на образование (ст. 43). Среди обозначенных социальных прав провозглашено право каждого на жилище, которое в международных актах признается неотъемлемой частью права на достойный уровень жизни. Однако, содержание его в конкретном государстве зависит не только от экономических возможностей, но, прежде всего, от особенностей исторического развития, национальных традиций, ведь «в каждом обществе, в каждом положении есть свой уровень жизни, который считается нормой, и есть свое предельное, за которым начинается недопустимая крайность»¹⁰.

Учитывая специфику развития российской государственности, можно условно выделить три этапа формирования представлений о праве на жилище как составной части системы прав человека: дореволюционный, советский, современный.

В дореволюционный период представления о правах человека формулировались значительным количеством мыслителей, среди которых А.Н. Радищев, Б.Н. Чичерин, П.И. Новгородцев, Н.А. Бердяев, Л.И. Петражицкий, В.С. Соловьев, И.А. Покровский, А.И. Герцен, П.И. Муромцев, Б.А.

¹⁰ Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. Социально-философские этюды. - СПб.: Издание товарищества М.О. Вольфа, 1911. – С. 6-7.

Кистяковский. В начале XIX века жилище в России расценивалось только как объект права собственности, при этом некоторыми реформаторами (М.М. Сперанский) возможность его приобретения ставилась в зависимость от вида недвижимости (населенная или нет) и сословного деления подданных. К концу XIX века жилище в России стало рассматриваться не только в качестве объекта права собственности, уделялось внимание такому аспекту как его неприкосновенность. Развернутую и последовательную систему прав человека предложил Б.А. Кистяковский (1868 – 1920). Право на неприкосновенность жилища рассматривалось им как дополняющее право на неприкосновенность личности, при этом эти права считались наиболее существенными, без которых все остальные гражданские права казались ему иллюзорными.

В 1896 году В.С. Соловьев выдвинул идею о праве на достойное человеческое существование. Разработку этой идеи продолжили П.И. Новгородцев и И.А. Покровский. Так, П.И. Новгородцев считал, что под правом на достойное человеческое существование «следует разуметь не положительное содержание человеческого идеала, а только отрицание тех условий, которые совершенно исключают возможность достойной человеческой жизни»¹¹. Не обойдены им в качестве составного элемента права на достойное существование и вопросы права на жилище: «Можно спорить о возможных размерах жилища в сторону отклонения вверх от минимальной нормы; но бесспорно, что темные и сырые подвалы противоречат всяким нормам допустимого и возможного»¹².

Некоторые аспекты современного понимания права на жилище в дореволюционном законодательстве содержались, хотя обеспечение права на жилище относилось в значительной мере к сфере частного права. Так, статья 1705 Свода Законов Российской империи 1910 г. не позволяла «хозяину отказать наемщику до наступления срока найма, хотя бы кто предлагал и большую перед ним цену». Согласно Уложению о наказаниях 1845 года (ст.

¹¹ Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. Социально-философские этюды. - СПб.: Издание товарищества М.О. Вольфа, 1911.- С. 3-14.

¹² Там же. - С. 3-14.

2110 – 2112) уголовно-наказуемым считалось вторжение не только собственно в другое жилище, но и во всякое огороженное место.

С 6 по 9 ноября 1904 года прошел первый Земский съезд по итогам которого была принята резолюция, признающая необходимым становление и последовательное проведение в жизнь принципа неприкосновенности частного жилища, который рассматривался средством «устранения возможности проявления административного произвола»¹³.

23 апреля 1906 года Николаем II были утверждены «Основные законы Российской Империи», в которых провозглашены права на неприкосновенность жилища (п. 33) и свободного избрания места жительства (п. 34).

Отправной точкой в изменении понимания всей системы прав человека, в том числе и права на жилище стала революция 1917 года и гражданская война.

«Право на жилую площадь» было введено в научный оборот лишь в 40-х годах XX столетия С.И. Асканазием, который рассматривал данное право как «комплекс правомочий нанимателя по пользованию и распоряжению жилым помещением, предоставленным ему по договору или другому законному основанию»¹⁴.

Впервые право на жилище было закреплено в Конституции СССР 1977 года¹⁵ в результате ратификации в 1973 г. Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹⁶. В доктрине данное право стало рассматриваться как составная часть конституционно-правового статуса человека, которое включало в себя: право требования предоставления жилой площади; право пользования жилым помещением; право на улучшение жилищных условий; право на защиту данного права; недопустимость выселения помимо предусмотренных в законе оснований¹⁷.

¹³ Белоконский, И.П. Земское движение. - М.: Задруга, 1914. - 399 с.

¹⁴ Асканазий С.И. Жилищное право: Курс советского гражданского права. - М.: Госюриздат, 1956. – 231 с

¹⁵ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // БВС РФ. – 1994. - № 12.

¹⁷ Рябцовская Н.М. Конституционное право советских граждан на жилище: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1980. – 24 с.

Коренные изменения, произошедшие в стране в конце XX века, явились толчком к теоретическому переосмыслению правовой природы и сущности права на жилище, особенно в части касающейся понимания юридических возможностей, которые составляют содержание права на жилище, форм и гарантий его реализации, роли государства в реализации гражданами права на жилище, конституционной составляющей минимальных требований к характеристикам жилища.

Основную идею отечественных сторонников либертарного подхода к интерпретации сущности социальных прав можно проиллюстрировать цитатой Л.С. Мамута: «первичная и главная обязанность обеспечивать свое существование лежит на самом трудоспособном человеке»¹⁸. В части права на жилище эта сентенция приобретает такой смысл, согласно которому «каждый имеет право на жилище», но это не означает, что на государстве лежит обязанность обеспечить каждого жильем.

По справедливому замечанию М.В. Баглая, осуществление права на жилище не является государственным обеспечением, а является самообеспечением людей за свой собственный счет или кредитных средств¹⁹. Само же право на жилище предполагает постоянное устойчивое право каждого пользоваться жильем и невозможность лишения данного права произвольно, а также вынуждению к бродяжничеству, т.е. жизни «на улице»²⁰. Такого же мнения придерживаются и другие ученые²¹. Более того, данный подход не противоречит и нормам международного права.

Однако, по мнению многих ученых, основная роль в доступности и обеспеченности каждого жильем должно принадлежать государству²².

¹⁸ Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. - 2001. - № 7. - С. 5-14.

¹⁹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М.: Норма, 2006. - 784 с.

²⁰ Комментарий к жилищному законодательству Российской Федерации / Отв. ред. Г.А. Жилин. - М.: Норма, 2002. - 656 с.

²¹ См., например: Желдак Н.Б. Правовые особенности конституционного права на жилище // Развитие российского права и права стран АТР в условиях конституционного реформирования: Материалы региональной научно-практической конференции, 29 ноября 2003 г. - Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2004. - С. 40-43; Кудашкин А.В. Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих // Российский военно-правовой сборник. - 2005. - № 4. - С. 19.

²² См.: Богданов Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище // Журнал российского права. - 2003. - № 4. - С. 23-26.

Признавая естественную природу права каждого на жилище, нельзя отрицать того, что обеспеченность данного права невозможна без соответствующих государственных гарантий и условий реализации и защиты.

Содержание конституционного права на жилище раскрывается в перечне юридических возможностей, его составляющих. Праву на жилище как социально-экономическому праву имманентно присуща зависимость от имеющихся материальных ресурсов и неопределенность в понятиях. Поэтому для уяснения юридического содержания права на жилище важно обратиться к тексту ст. 40 Конституции РФ и международным договорам РФ.

Согласно п. 1 ст. 25 Всеобщей декларации прав человека²³: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая жилище, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его и его семьи». Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах признает право каждого «на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное... жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни».

При этом, согласно ст. 2 Пакта об экономических, социальных и культурных правах²⁴ участвующее в настоящем Пакте государство обязуется... принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

В соответствии с ч. 1 ст. 40 Конституции РФ каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

Таким образом, положения международных норм, по сравнению с Конституцией РФ, право на жилище наделяют необходимыми свойствами – «достаточности» и «доступности».

²³ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. – 1995. – 05 апреля. - № 67.

²⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // БВС РФ – 1994. - № 12.

Частью 1 ст. 40 Конституции РФ однозначно установлены гарантии устойчивости и стабильности пользования имеющимся жилищем, но следует признать, что формулировка неудачна прежде всего в том смысле, что не предполагает определенности в понимании объекта права – жилища, что неизбежно ведет к неопределенности понятия права на жилище. Из буквального же толкования следует, как уже отмечалось выше, что никто в Российской Федерации не может быть вынужден к бродяжничеству, к жизни «на улице».

Части 2 и 3 ст. 40 Конституции РФ выглядят декларативно и не содержат указаний на «обязанности» либо «гарантии» со стороны государства (в отличие, например, от статьи 39 Конституции РФ, которая гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, статьи 46 Конституции РФ, которой каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод). Однако такая обязанность вытекает из ст. 2, 7 Конституции РФ.

Часть 2 ст. 40 Конституции РФ не устанавливает хотя бы минимальный минимум в части обязанностей органов государственной власти и местного самоуправления. Тут уместно упомянуть о такой особенности социальных прав, как специфический механизм судебной защиты, поскольку формулировка указанной статьи, очевидно, серьезно ограничивает возможности проверки отраслевого законодательства на соответствие этой норме Конституции. Частью 3, во взаимосвязи с частью 2 этой же статьи, констатируется обязанность участия государства в решении жилищного вопроса только определенной категории граждан.

Таким образом, ст. 40 Конституции РФ характеризуется отказом государства от предоставления гарантий в жилищной сфере и приданием инициативе человека ключевой роли в решении жилищного вопроса. Также необходимо отметить лаконичность и неопределенность формулировки, что влечет не только инвариантность понимания сущности предусмотренного ей права в науке (включая допустимость рассмотрения дополнительных юридических возможностей, содержащихся в Конституции РФ как элемента

права на жилище), но и произвольное истолкование правоприменителями, в том числе, в связи с неясностью роли государственных органов и органов местного самоуправления в реализации права на жилище.

Возможность судебной защиты имеет ключевое значение для реализации любого конституционного права. Исключительное влияние на правоприменительную практику по вопросам, относящимся к сфере реализации права на жилище, имеют решения Конституционного Суда РФ. Судом неоднократно подчеркивалось, что обязанности государства по обеспечению малоимущих и иных категорий граждан жильем (определение категорий граждан, нуждающихся в жилище, установление конкретных форм, источников и порядка обеспечения их жильем) зависят от финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся в настоящее время у государства²⁵.

Раскрывая понятие «жилище» Конституционный Суд РФ отказался от термина «достойное», ограничиваясь критерием «разумной достаточности»²⁶. Более того, концепция «жилища» ограничена, по мнению Конституционного Суда РФ, не всяким жилищем, а лишь жилищем, занимаемым на законных основаниях или в установленном законом порядке.

Интересно отметить, что в практике ЕСПЧ «жилище» - это автономная концепция, которая не зависит от классификации в национальном праве, т.е. является ли место конкретного проживания «жилищем», которое бы влекло защиту на основании пункта 1 статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод²⁷, зависит от фактических обстоятельств дела, а именно от

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова» // ВКС РФ. – 2010. - № 3.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второй части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова» // ВКС РФ. – 2012. - № 4.

²⁷ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. – 2001. - № 2. – Ст. 163.

наличия достаточных продолжающихся связей с конкретным местом проживания.

В доктрине право на жилище зачастую определяется посредством перечисления юридических возможностей, которое данное право предоставляет своему обладателю.

Так, Р.А. Герасимов конституционное право на жилище понимает, как субъективное право каждого, включающее права на приобретение и стабильное обладание жилищем²⁸.

Б.В. Прасолов в содержание права на жилище включает две возможности: владеть и пользоваться жилыми помещениями; и улучшать свои жилищные условия²⁹. П.М. Филиппов в правомочие улучшения жилищных условий включает возможность получения как социального жилья, так и за счет собственных средств, т.е. приобретение жилья в собственность³⁰.

Несколько шире понимает право жилище Г.Ф. Шешко, по мнению которого данное право помимо возможности улучшения жилищных условий, включает такие элементы, как возможность стабильного пользования жилищем и обеспечение для проживающих здоровой безопасной среды обитания³¹.

Помимо перечисленных правомочий, содержание права на жилище Л.В. Цитович и А.Б. Никишов дополняют правомочием использовать жилье для сдачи его по договору аренды или коммерческого найма³². Такие же правомочия в содержание права на жилище включают и другие ученые³³.

О.Е. Алексикова при определении конституционного права на жилище, исходит из того, что само по себе право на жилище можно определять в гражданско-правовом и жилищно-правовом аспектах. В гражданско-правовом

²⁸ Герасимов Р. А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Коломна, 2005. - С. 7.

²⁹ Прасолов Б. В. Конституционное право граждан на жилище // Семейное и жилищное право. - 2016. - № 4. - С. 38.

³⁰ Жилищное право: учебник / И. В. Балтутите, В. Р. Витвицкая, А. И. Гончаров и др. - М., 2016. - С. 72.

³¹ Шешко, Г. Ф. Право на жилище: конституционные принципы и жилищное законодательство // Цивилист. - 2007. - № 4. - С. 71.

³² Цитович Л.В., Никишов А.Б. Право граждан на жилище // Законодательство и экономика. - 2015. - № 7. - С. 27.

³³ Грудцына Л. Ю. Конституционное право граждан на жилище. Неприкосновенность жилища // Адвокат. - 2005. - № 7. - С. 45.

значение данное право включает правомочия владения, пользования и распоряжения жилыми помещениями. В жилищно-правовом значении, право на жилище помимо частно-правовых гарантий включает публично-правовой инструментарий участия органов государственной власти и местного самоуправления в реализации жилищной политики. Конституционно-правовой аспект определения сущности и содержания исследуемой категории охватывает все сферы жизнедеятельности как публичной власти, так и частно-правовую. Исходя из сказанного, содержание конституционного права на жилище включает конституционно-правовые гарантии устойчивого владения и пользования жилищем, обеспечения их благоустроенности, предоставление жилища льготным категориям граждан, а также поощрение жилищного строительства³⁴. Действительно, данное определение содержания конституционного права на жилище отражает его социальную сущность и назначение.

Некоторые ученые в содержание права на жилище включают и право на неприкосновенность жилища³⁵. Однако в данном случае возникает вопрос о соотношении права на жилище и права на неприкосновенность жилища как двух самостоятельных конституционных прав.

Разграничивая данные права, прежде всего, следует заметить, что в действующей Конституции РФ нормы о правах граждан, связанных с жилищем, предусмотрены в двух статьях. Статья 25 Конституции РФ провозглашает право на неприкосновенность жилища, а ст. 40 - право на жилище. При этом Конституция РФ определяет неприкосновенность жилища как запрет проникновения в него вопреки воле проживающих в нем лиц, а право на жилище - как невозможность его произвольного лишения.

В отраслевом законодательстве (гражданском, жилищном, уголовно-процессуальном) право на жилище и право на его неприкосновенность выступают базовыми принципами, находя свое закрепление в

³⁴ Алексикова О.Е. Социальная сущность права на жилище и его отражение в конституции государства // Современное общество и право. - 2013. - № 4 (13). - С. 242.

³⁵ Седугин, П. И. Жилищное право. - М.: Норма, 1997. - С. 19–20.

кодифицированных нормативных актах, прежде всего в Жилищном кодексе РФ (далее - ЖК РФ)³⁶. Так, в ст. 1 ЖК РФ неприкосновенность и недопустимость произвольного лишения жилища отнесены к основным началам жилищного законодательства. Содержание данных принципов раскрыто в ст. 3 ЖК РФ, которая, по сути, воспроизводит с некоторыми уточнениями вышеприведенные конституционные нормы.

Такое законодательное закрепление порождает немало вопросов о соотношении данных прав. Например, нарушает ли противоправное проникновение в жилище право на жилище и, наоборот, влечет ли произвольное лишение жилища нарушение права на его неприкосновенность? Смещение, отсутствие четких критериев разграничения данных прав может привести и, как показывает практика, приводит к серьезным ошибкам при определении соответствующих гражданско-правовых последствий их нарушений, в первую очередь касающихся применения такого способа защиты, как компенсация морального вреда.

Очевидным сходством исследуемых прав является их абсолютный характер и то, что управомоченным субъектом в обоих случаях выступает лицо, владеющее жилищем на законном основании (праве собственности, договоре найма, поднайма и т.д.), т.е. титульный владелец. Основным различием права на жилище и права на неприкосновенность жилища является их объект. В первом случае объектом выступает жилище как вещь, предмет материального мира, во втором - неприкосновенность данной вещи как нематериальное благо, которое является логическим продолжением неприкосновенности личности и частной жизни человека и гражданина. Это обусловлено, в частности, тем, что при вторжении в жилище «подвергается ограничению не только непосредственное право на неприкосновенность жилища, но и создается угроза неприкосновенности частной жизни, сохранности личной или семейной

³⁶ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 22.01.2019) // СЗ РФ. – 2005. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 14.

тайны»³⁷. Исходя из этого общепринятым является мнение, что право на жилище относится к числу имущественных прав, а право на его неприкосновенность является нематериальным благом личного характера.

Попытки разграничения данных прав предпринимались в юридической литературе. Интересным, но далеко не бесспорным выступает мнение Б.В. Прасолова, который, исследуя данный вопрос, отмечает, что субъективное право на неприкосновенность жилища (в отличие от права на жилище) «возникает каждый раз первоначальным способом на конкретное жилище»³⁸. Не вполне понятно, что имеет автор в виду, характеризуя способ возникновения права на неприкосновенность жилища как первоначальный. Или науке известны случаи возникновения личных неимущественных прав производным способом? Представляется, что лишь в отношении способов приобретения права собственности на жилище уместно говорить об их первоначальном либо производном характере. Далее автор высказывает еще более спорный тезис: «...гражданин не может «перенести» с прежнего жилища на новое жилище свое субъективное право на неприкосновенность, поскольку оно утрачивается с момента, когда гражданин покидает прежнее жилище»³⁹. Неприкосновенность жилища, как личное неимущественное право, принадлежит его титульному владельцу в силу закона, неотчуждаемо и непередаваемо. Пока лицо является законным владельцем жилища (независимо, покинуло оно его или нет), оно имеет право на его неприкосновенность.

Высказываемые в научных исследованиях мнения относительно правовой природы права на неприкосновенность жилища не отличаются единообразием и не способствуют однозначному пониманию его сущности и содержания. Л.О. Красавчикова право на неприкосновенность определяет как неимущественное право, непосредственно связанное с «имущественным» правом на жилище и «неимущественной» свободой на невозможность произвольного лишения

³⁷ Вилкова Т.Ю. Принцип неприкосновенности жилища в уголовном судопроизводстве: правовые основы, содержание, гарантии // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 2. - С. 40.

³⁸ Прасолов Б.В. Неприкосновенность жилища и невозможность его произвольного лишения // Семейное и жилищное право. - 2016. - № 6. - С. 43.

³⁹ Там же. - С. 43.

жилища⁴⁰. А.М. Эрделевский утверждает, что «действиями, нарушающими неприкосновенность жилища, могут быть незаконный обыск, незаконное выселение, вторжение в жилище против воли проживающих в нем лиц, вхождение в жилое помещение в отсутствие владельца»⁴¹. Как видно, и тот, и другой автор включают в понятие «неприкосновенность жилища» недопустимость его произвольного лишения, незаконного выселения, однако законодателем произвольное лишение жилища отнесено к нарушению имущественных прав.

Вместе с тем общее понятие «неприкосновенность» определяется как «свобода от посягательств со стороны третьих лиц»⁴² и может относиться как к материальным благам, так и к нематериальным, что в большинстве случаев определяет характер соответствующего права как имущественного (неприкосновенность собственности) либо как неимущественного (неприкосновенность частной жизни).

В Конституции РФ принцип неприкосновенности собственности выражен в ст. 35, где провозглашено: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». Неприкосновенность собственности относится к основным началам гражданского законодательства (ст. 1 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ))⁴³ и предполагает невозможность принудительного изъятия у собственника имущества, кроме случаев, предусмотренных законом. Следовательно, содержание права на неприкосновенность собственности (в том числе жилища) не ограничивается лишь свободой от противоправного вторжения, от нарушений физической целостности, а предполагает также и запрет посягательств на ее (его) юридическую принадлежность, следствием которых является лишение имущества. Сказанное приводит к выводу, что неприкосновенность жилища не сводится к противоправному проникновению в

⁴⁰ Красавчикова Л.О. Жилищное право и личные неимущественные права граждан // Актуальные проблемы жилищного права: Сборник памяти П.И. Седугина. - М.: Статут, 2003. - С. 57.

⁴¹ Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: Комментарий. - М.: БЕК, 2000. - С. 132.

⁴² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. - М.: Азбуковник, 1999. - С. 427.

⁴³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

него, но именно этот аспект отнесен законодателем к числу неимущественных прав (ст. 150 ГК РФ).

Как справедливо отмечает В.П. Карлов, право на неприкосновенность жилища «является одним из элементов такого неотчуждаемого блага, как свобода личности, и нарушение его следует расценивать как причинение вреда самому лицу, а не жилищному объекту; вред, причиняемый самому жилищному объекту, будет являться имущественным, а вот переживания, связанные с вторжением в жилище, образуют вред моральный»⁴⁴.

Таким образом, компенсация морального вреда возможна лишь в ситуациях, когда незаконным проникновением в жилище нарушается право лица на невмешательство в его частную жизнь. Посягательства на целостность самого жилища, на права владения, пользования и распоряжения им квалифицируются как нарушения имущественных прав и не предполагают возможность применения указанного способа защиты.

Соответствующее разъяснение было дано Верховным Судом РФ: «...возможность компенсации морального вреда, причиненного гражданину в связи с нарушением его жилищных прав, зависит от того, какой характер носят те права, которые нарушены: если заявленное требование о компенсации морального вреда связано с нарушением жилищных прав гражданина, которые носят имущественный характер, то моральный вред компенсации не подлежит; если нарушены права, носящие неимущественный характер, то моральный вред подлежит компенсации»⁴⁵. В основном судебной практикой воспринят именно данный подход.

Между тем такая позиция представляется не вполне справедливой по следующим соображениям. Во-первых, не вызывает сомнения, что результатом многих имущественных деликтов, особенно связанных с лишением жилого помещения, выселением из него, являются моральные страдания, чувство горя,

⁴⁴ Карлов В.П. Нарушение неприкосновенности жилища как основание компенсации морального вреда - коллизии законодательства и судебной практики // Российская юстиция. - 2014. - № 5. - С. 57.

⁴⁵ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 07.06.2006, 14.06.2006 «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года» // БВС РФ. – 2006. - № 9.

гнева, бессилия и отчаяния, состояния незащищенности, унижения собственного достоинства, связанное с невозможностью обеспечения достойного существования себе и своей семье. Во-вторых, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда»⁴⁶ указано, что моральный вред может выражаться среди прочего в переживаниях, связанных с невозможностью продолжения активной общественной жизни, временным ограничением или лишением каких-либо прав. Приведенная формулировка не позволяет ответить на вопрос: почему данные последствия не могут возникать, к примеру, при незаконном выселении из жилого помещения?

Положения гражданского законодательства, ограничивающие право на компенсацию морального вреда лишь ситуациями нарушения неимущественных прав, неоднократно становились предметом жалоб о проверке их соответствия Конституции РФ. Всякий раз, отказывая в принятии к рассмотрению данных жалоб, Конституционный Суд РФ излагал весьма интересные правовые позиции по существу анализируемой проблемы. Так, в Определении от 16 октября 2001 г. № 252-О указано, что «отсутствие в законе прямого указания на возможность компенсации морального вреда по конкретным правоотношениям не всегда означает отсутствие права на такую компенсацию у потерпевшего. Положения ст. 151 ГК РФ не исключают возможности денежной компенсации морального вреда, причиненного деяниями, ущемляющими имущественные права гражданина»⁴⁷. Развивая данную мысль в Определении от 11 октября 2016 г., Конституционный Суд РФ отметил, что «один лишь факт квалификации совершенного преступления как посягающего на имущественные права не предопределяет отказ в компенсации морального вреда лицу, которому преступлением были причинены физические

⁴⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 г. № 10 (ред. от 06.02.2007) «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» // Российская газета. – 1995. – 08 февраля. - № 29.

⁴⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 16.10.2001 г. № 252-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Щигорца Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 151 Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

и (или) нравственные страдания»⁴⁸. В последнем Определении от 27 марта 2018 г. № 642-О Суд, не высказываясь по существу вопроса об основаниях компенсации морального вреда, лишь констатировал, что «установление факта нарушения в результате совершения преступления личных неимущественных прав гражданина либо посягательства на принадлежащие гражданину нематериальные блага к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится»⁴⁹.

Таким образом, Конституционный Суд РФ признает саму возможность причинения морального вреда деянием имущественного характера и, следовательно, предъявления требования о его компенсации. Думается, формированию такого убеждения во многом способствовала и сложившаяся по данной категории дел практика Европейского суда по правам человека. Примером одного из последних прецедентов Европейского суда о компенсации морального вреда за нарушение жилищных прав является дело «Пчелинцева и другие против Российской Федерации»⁵⁰. Дело было инициировано пятью жалобами, объединенными в одно производство, поскольку все заявители являлись добросовестными приобретателями квартир в г. Москве. Но впоследствии квартиры были истребованы государственными органами, поскольку сделки по их отчуждению были совершены мошенническим путем. ЕСПЧ указал, что «заявители испытали страдание и разочарование в связи с лишением их имущества. Оценивая указанные обстоятельства на основе принципа справедливости, Европейский суд присуждает заявителям по каждой жалобе 5000 евро в качестве компенсации морального вреда».

⁴⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 11.10.2016 г. № 2164-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Еременко Тамары Александровны и Кривцова Евгения Валерьевича на нарушение их конституционных прав частью четвертой статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьей 42 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 г. № 642-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гайнуллина Рената Гумеровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 151, 1064 и 1099 Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁰ Постановление ЕСПЧ от 17.11.2016 г. «Дело «Пчелинцева и другие (Pchelintseva and Others) против Российской Федерации» (жалобы № 47724/07, 58677/11, 2920/13, 3127/13 и 15320/13) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

Несмотря на перспективность и справедливость изложенных правовых позиций, они не могут служить правовым обоснованием принимаемых судами решений в условиях отсутствия соответствующих законодательных предписаний. При этом суды, отказывая в компенсации морального вреда, причиненного в результате посягательства на имущественные жилищные права, обоснованно могут ссылаться на то, что никакое судебное толкование (пусть даже и Конституционного Суда РФ, Европейского суда по правам человека) не может не соответствовать воле законодателя, в противном случае имеет место нарушение принципа разделения властей, поскольку суд наделяет себя несвойственными законотворческими функциями⁵¹.

Учитывая роль жилища в жизни каждого гражданина, его общую предназначенность для удовлетворения как материальных, так и нематериальных потребностей, целесообразно перечень способов защиты жилищных прав, изложенный в ст. 11 ЖК РФ, дополнить компенсацией морального вреда. Это позволит снять необоснованное ограничение права гражданина на компенсацию морального вреда, причиненного незаконным лишением жилища, и в полной мере будет способствовать реализации конституционного положения о праве каждого защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом.

Таким образом, конституционное право на жилище представляет собой обеспечиваемое государством социальное право каждого на устойчивое владение, пользование и распоряжения благоустроенными жилыми помещениями, находящимися в частной собственности или предоставляемых отдельным категориям граждан, указанных в законе бесплатно или за доступную плату.

⁵¹ Черепанова О.С. Право на неприкосновенность жилища и право на жилище: правовая природа, соотношение и гражданско-правовые последствия нарушения // Семейное и жилищное право. - 2018. - № 5. - С. 47.

1.2. Пределы и ограничения конституционного права на жилище

Несмотря на то, что право на жилище является одним из неотъемлемых, не передаваемых естественных прав человека, принадлежащее каждому индивидууму от рождения, Основной закон государства в п. 3 ст. 55 устанавливает что, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Данные конституционные нормы подтверждаются в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, которая также допускает ограничения прав и свобод в исключительных случаях, установленных законом.

Правовое содержание понятия «ограничение прав» в юридической науке понимается достаточно широко, однако вслед за А.В. Малько можно выделить два основных направления. «Отрицательное» ограничение прав связано с правовым сдерживанием противозаконного деяния, а «положительное» – с установлением в праве границ, в пределах которых субъекты должны действовать, исключением определенных возможностей в деятельности лиц⁵². Если первое может расцениваться как санкция (например, изъятие жилища как предмета ипотеки, снос самовольной постройки), то второе не связано с каким-либо виновным поведением человека или его собственным волеизъявлением, а наступает вследствие объективных обстоятельств по воле публичного субъекта (например, изъятие жилища в связи с заключением договора о развитии застроенных территорий).

В настоящее время общепризнанными определениями ограничения прав признаются такие, которые в качестве основного критерия отмечают количественное изменение возможностей поведения, свобод человека.

Конституция РФ в ст. 55 допускает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина. При этом в Российской Федерации не должны

⁵² Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. - М.: Юристъ, 2004. – С. 91.

издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы. Правовая возможность ограничения основного права и его пределы устанавливаются непосредственно в конституционной норме, а далее обязательно конкретизируются в федеральном законе⁵³. Пределы ограничения права определяются целью защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Только при соблюдении указанных условий ограничение может быть признано легитимным. С целью недопущения выхолащивания содержания ограничиваемого права Конституционный Суд РФ в своих решениях предложил систему критериев о пределах ограничения⁵⁴. Такими критериями являются:

1) недопустимость искажения в ходе правового регулирования самого существа конституционного права или свободы;

2) ограничение должно быть соразмерным конституционно признаваемым целям его введения. При допустимости ограничения того или иного права государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;

3) при введении ограничения должен обеспечиваться баланс публичных и частных интересов. При этом, публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства), могут оправдывать правовые ограничения, только если они адекватны социально необходимому результату;

4) ограничения должны носить общий характер, распространяться на каждого человека и не носить дискриминационный характер по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения;

5) ограничения не имеют обратной силы;

⁵³ Лапаева В. В. Проблемы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. - 2005. - № 7. - С. 13–23.

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина» // ВКС РФ. – 1996. – № 2.

б) норма закона, закрепляющая ограничения конституционных прав и свобод, должна быть формально определена, быть точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Далее следует более предметно рассмотреть конституционные условия законного ограничения права на жилище.

Конституция РФ закрепляет во втором предложении ч. 1 ст. 40 возможность ограничения права на жилище путем лишения жилища. В конституционном праве на жилище имеются правомочия, которые могут быть ограничены при определенных условиях. Эти правомочия касаются жилого помещения, которое может быть изъято. Как известно, право на жилище выражается в праве собственности или ином правовом обладании, поэтому происходит лишение жилища как имущества. В связи с этим конституционное право на жилище сопряжено с конституционной защитой права собственности и его гарантиями (ст. 35 Конституции РФ). Эта норма также распространяется и на нанимателей жилых помещений, поскольку права владения, пользования и распоряжения имуществом обеспечиваются не только собственникам, но и иным участникам гражданского оборота в тех случаях, когда имущественные права у них возникли на законных основаниях⁵⁵.

Часть 3 статьи 35 Конституции РФ предусматривает два основания ограничения права на имущество: лишение по решению суда («негативное» ограничение) и принудительное отчуждение для государственных нужд при условии предварительного и равноценного возмещения («позитивное» ограничение). Установление конституционных оснований для ограничения права исключают произвольность.

Оценивая приведенную конституционную формулу ограничения, Г.А. Гаджиев данную норму считает фикцией, т.к. «можно лишить собственника конкретного имущества, но, поскольку гарантируется право на

⁵⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2003 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева» // ВКС РФ. – 2003. – № 3.

предварительное и равноценное возмещение, «тяжелое ядро» права собственности, его сущность, как бы сохраняется»⁵⁶. При ограничении права по любому из указанных оснований законодатель обязан установить надлежащую юридическую процедуру изъятия жилища у собственников, а также надлежащую юридическую процедуру выселения нанимателей жилых помещений, исключая любую произвольность лишения.

Обобщая сказанное, понятие ограничения конституционного права на жилище можно сформулировать как установленную в Конституции РФ и конкретизированную в отраслевом законодательстве возможность уменьшения объема правомочий в отношении конкретного жилища как имущества в форме лишения по решению суда («негативное» ограничение) или принудительного отчуждения для государственных нужд («позитивное» ограничение).

Чтобы определиться, какие жизненные обстоятельства при реализации человеком и гражданином своего конституционного права на жилище являются достаточными для применения к ним ограничительных мер с целью защиты конституционных материальных оснований, необходимо рассмотреть каждую из приведенных в ч.3 ст. 55 Конституции РФ и привести примеры.

Что касается введения ограничения с целью защиты конституционного строя, то к данному положению законодательство РФ не содержит таких положений, когда право на жилище каким-либо образом могло бы повлечь угрозу конституционному строю РФ.

Применение ограничений касательно права на жилище в целях защиты нравственности населения жилищное законодательство связывает, прежде всего, с такой нормой, как невозможность проживать со своими детьми лиц, которые лишены в отношении детей родительских прав. Если совместное проживание этих граждан с детьми, признано судом невозможным, то такие лица выселяются из жилого помещения без предоставления иного жилья (ч. 2 ст. 91 ЖК РФ). Такая норма защищает несовершеннолетних лиц, от

⁵⁶ Гаджиев Г. А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. - 2008. - № 2. - С. 22-45.

воздействия негативного влияния на них, и служит для обеспечения благоприятных условий их проживания. На практике, лица, обращающиеся в суд с иском о выселении граждан лишенных родительских прав, основываясь только на том факте, что они лишились права воспитывать своих детей. Но для реализации данной нормы, одного такого факта не достаточно и в большинстве случаев, рассмотрения таких дел, суд занимает сторону ответчика (то есть лица, лишенного родительских прав). Поскольку, на основании изученной судебной практики⁵⁷ можно сделать вывод, о том что выселение граждан лишенных родительских прав, возможно только с жилого помещения занимаемого по договорам социального найма.

Ограничение конституционного права на жилище, связанное с защитой здоровья граждан, прежде всего, основывается на таких нормах как выселение граждан в связи с признанием дома аварийным, непригодным для проживания. В данном случае, ограничение права на жилище, предполагает ограничение права проживать именно в этом жилом помещении и в этом территориальном месте, но не лишает права человека на жилище в целом, так как при таком выселении лицам должно быть предоставлено другое благоустроенное жилье.

Следующим основанием ограничения права на жилище в соответствии с конституционной нормой является введение ограничения в связи с защитой прав и интересов других лиц. Вводимые с такой целью ограничения, составляют наибольшую группу норм закрепленные как в ЖК РФ, так и ГК РФ, сюда можно отнести такие действия жильцов, как бесхозяйственное обращение с жилищем, допускающее его разрушение, использование жилища не по назначению, систематическое нарушение прав и законных интересов соседей, невнесения платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение более шести месяцев, разрушение или повреждение жилого помещения, ограничение прав граждан на жилые помещения, приобретенные за счет кредита, в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, а так же

⁵⁷ Апелляционное определение Самарского областного суда от 29.01.2014 г. № 33-671/2014 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

в связи с увольнением с работы, от которой было предоставлено служебное жилое помещение, прекращение прав на жилое помещение в связи с изъятием земель для государственных и муниципальных нужд. В указанных случаях могут предоставляться либо другие жилые помещения, это могут быть как благоустроенные так и не отвечать характеристикам благоустроенности или же вовсе производиться выселения без предоставления другого жилого помещения. И эти положения касаются не только лиц занимающих жилые помещения по договорам социально найма, но и лиц у которых жилые помещения находятся в собственности.

Что же касается введения военного положения, чрезвычайного положения в стране, то есть ограничения, связанные с обеспечением обороны и безопасности государства. Эти ограничения определяются в Федеральными конституционными законами ««О чрезвычайном положении»⁵⁸ и «О военном положении»⁵⁹ и в основном связаны с ограничением постоянного обладания жилым помещением в условиях чрезвычайного и военного положения, путем отселения граждан в безопасные районы, кроме того ограничения касаются права приобретения жилья на такой территории, въезда и запрещения или ограничение выбора места жительства на такой территории.

Кроме того, одним из конституционных условий законного ограничения права на жилище является наличие государственных нужд. Конституция РФ, действующее законодательство не закрепляют понятие государственных нужд, что является существенным недостатком. Следует согласиться с А.А. Сауриным в том, что основанием государственных нужд являются интересы общества, наиболее важные общественные запросы и потребности⁶⁰. Понятие общественного интереса имеет очень широкое значение. Например, в европейской правоприменительной практике общественный интерес понимается как благо для сообщества в целом. К нему могут быть отнесены

⁵⁸ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. – 2001. - № 23. – Ст. 2277.

⁵⁹ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // СЗ РФ. – 2002. - № 5. – Ст. 375.

⁶⁰ Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2014. – С. 200-201.

проводимые государством экономические реформы или меры, направленные на достижение большей социальной справедливости⁶¹. Государство обладает так называемым «моральным правом» вследствие знания общества и его потребностей, и, соответственно, национальные власти имеют определенную свободу усмотрения при определении интересов общества. При этом такая оценка не должна быть явно лишена разумных оснований⁶². В отечественной правоприменительной практике под государственными или муниципальными нуждами предлагается понимать потребности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, удовлетворение которых невозможно без изъятия (выполнение международных обязательств Российской Федерации, размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов их размещения, застройка в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений). Принудительное изъятие не может производиться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества⁶³. Можно сказать, что в отечественном праве преобладает подход, при котором наличие государственной нужды определяется в каждом конкретном случае.

Поскольку Российская Федерация не только социальное, но и правовое государство, при изъятии жилища для государственных нужд должен быть достигнут компромисс между государством, обществом и отдельным человеком. Право человека не должно необоснованно ограничиваться в угоду потребностям большинства. В связи с этим государственная нужда как основание ограничения конституционного права должна отвечать цели защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

⁶¹ Решение Европейского суда по правам человека от 21.02.1986 г. по делу «Джэймс (James) против Соединенного Королевства» (жалоба № 8793/79). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁶² Решение Европейского суда по правам человека от 20.11.1995 по делу «Прессос Компания Навьера А.О.» (Pressos Compania Naviera S. A.) и другие против Бельгии [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁶³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27.10.2015 г. № 309-КГ15-5924. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ). В каждом конкретном случае должно оцениваться соответствие одной из названных целей. Жилище как особый вид имущества также имеет некоторые особенности процедуры определения государственной нужды, влекущей изъятие. Поскольку это публичные отношения, носящие императивный характер, они должны быть строго регламентированы путем принятия соответствующего нормативного правового акта с обязательным указанием конкретной государственной нужды, чтобы можно было осуществить эффективный судебный контроль. При этом государственный орган или орган местного самоуправления, принимающий такой акт, должен обладать соответствующими полномочиями по обеспечению указанной государственной нужды.

Таким образом, к конституционным признакам, характеризующим государственную нужду как основание ограничения права на жилище, следует отнести: наличие общественного интереса или потребности как основания возникновения государственной нужды; соответствие государственной нужды конституционным целям ограничения права; наличие особого субъекта, выражающего общественный интерес (орган государственной власти или орган местного самоуправления) и закрепление за ним соответствующих полномочий; соблюдение баланса между требованиями государственной нужды и необходимыми условиями защиты права на жилище конкретного человека⁶⁴.

Предварительное, т.е. заблаговременное, предшествующее, и равноценное возмещение призвано компенсировать те ограничения, которые налагаются на правомочия, относящиеся к жилищу. Это, а также наличие общественного интереса обязательные конституционные условия изъятия жилища не только в отечественном праве, но и в зарубежном.

⁶⁴ Коновальчикова С.С. Конституционно-правовое регулирование ограничения права на жилище // Юридическая наука и практика. - 2018. - Т. 14. - № 4. - С. 15.

Нормы об изъятии содержатся в ГК РФ, в Земельном кодексе РФ⁶⁵ (определяет порядок заключения соглашения об изъятии земельных участков и расположенных на них домов), в ЖК РФ (определяют порядок изъятия жилых помещений и выселения из них). Таким образом, при расположении норм об изъятии в разных кодексах достаточно сложно обеспечить их согласованность и целостность правовой процедуры.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о составе равноценного возмещения и способах его определения.

В России при определении размера возмещения за жилое помещение в него включаются рыночная стоимость жилого помещения, рыночная стоимость общего имущества в многоквартирном доме с учетом его доли в праве общей собственности на такое имущество, а также все убытки, причиненные собственнику жилого помещения его изъятием, включая убытки, которые он несет в связи с изменением места проживания, временным пользованием иным жилым помещением до приобретения в собственность другого жилого помещения, переездом, поиском другого жилого помещения для приобретения права собственности на него, оформлением права собственности на другое жилое помещение, досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду. По соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение (ст. 32 ЖК РФ)⁶⁶.

Проблема определения равноценности возмещения – одна из основных при ограничении права на жилище. Г.А. Гаджиев напоминает, что при определении размера компенсации необходимо учитывать многие конституционные ценности, поэтому компенсация не должна достигать таких размеров, что всякие публично значимые инновации станут экономически

⁶⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. – 2001. - № 44. – Ст. 4147.

⁶⁶ Коновальчикова С.С. Конституционно-правовое регулирование ограничения права на жилище // Юридическая наука и практика. - 2018. - Т. 14. - № 4. - С. 13.

невыгодными в силу высоких затрат на компенсацию, необходимо принимать во внимание, что источник выплаты компенсации – налоговые поступления, которыми облагаются все другие граждане⁶⁷.

В связи с этим становится важным определить смысл, который придается правоприменительной практикой конституционной норме о равноценности и предварительности возмещения при изъятии жилища. Анализ решений Верховного Суда РФ за последние несколько лет позволяет сделать определенные выводы. Нередко для собственников жилища исключается возможность получения выкупной стоимости жилого помещения. Органы местного самоуправления полагают, что предоставление иного равноценного либо более благоустроенного жилого помещения взамен изымаемого дает основание для принудительного изъятия жилья и выселения граждан. Так, ответчикам была предложена мена квартиры в аварийном доме на двухкомнатную квартиру. Предложенное жилое помещение является большим по площади и отвечает требованиям ст. 89 ЖК РФ, однако от переселения в него ответчики отказались. В судебном порядке собственник был принудительно переселен в другое жилье. Как следует из определения Верховного Суда РФ⁶⁸, судом не учтено, что ответчики не были согласны с их переселением из спорной квартиры в предоставленную истцом квартиру, т. е. согласие собственника на предоставление ему другого жилого помещения взамен изымаемого отсутствовало. Это противоречит требованиям ст. 32 ЖК РФ, согласно которым предоставление собственнику взамен изымаемого жилого помещения другого жилого помещения допускается только по соглашению с собственником жилого помещения с зачетом стоимости предоставляемого жилого помещения в выкупную цену.

⁶⁷ Гаджиев Г. А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. - 2008. - № 2. - С. 22–45.

⁶⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2014 г. № 18-КГ13-198 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Необходимо отметить, что такая практика сохраняется на протяжении нескольких лет⁶⁹, хотя еще в 2009 г. Верховный Суд РФ разъяснил, что требование органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего решение об изъятии жилого помещения, о переселении собственника изымаемого жилого помещения в другое жилое помещение не может быть удовлетворено, если собственник жилого помещения возражает против этого. Суд также не вправе обязать указанные органы обеспечить собственника изымаемого жилого помещения другим жилым помещением, поскольку из содержания ст. 32 ЖК РФ следует, что на орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявшие решение об изъятии жилого помещения, возлагается обязанность лишь по выплате выкупной цены изымаемого жилого помещения.

С другой стороны, собственники изымаемых жилых помещений полагают возможным изменить структуру выкупной цены жилища путем включения дополнительных критериев. Выкупная стоимость включает в себя рыночную стоимость жилого помещения, убытки, причиненные собственнику жилого помещения его изъятием, в том числе упущенную выгоду.

Нередко собственники требуют включения в выкупную стоимость изымаемых жилых помещений стоимость доли в праве общей стоимости на общее имущество в многоквартирном доме как самостоятельного объекта прав.

Так, собственник изымаемой квартиры не согласился с размером выкупной цены, в связи с чем обратился в суд. В своих требованиях он просил суд взыскать стоимость квартиры, стоимость доли общего имущества, стоимость земельного участка, компенсацию за невыполненный капитальный ремонт, стоимость риэлтерских, транспортных и погрузочно-разгрузочных услуг. Суд удовлетворил иск частично, указав, что общее имущество в силу его особой гражданско-правовой природы не имеет самостоятельной

⁶⁹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.01.2013 г. № 18-КГПР12-93 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

потребительской ценности⁷⁰. Конституционность этих положений проверялась Конституционным Судом РФ. Изъятие жилого помещения – в силу неразрывной взаимосвязи жилых помещений и доли в праве собственности на общее имущество в многоквартирном доме – предполагает одновременное изъятие этой доли, а рыночная стоимость выкупаемого помещения определяется с учетом общего имущества⁷¹.

Гражданам, выселяемым из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, предоставляется другое жилое помещение. Другое жилое помещение должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в границах данного населенного пункта. В случае несогласия выселение может производиться в судебном порядке. Жилое помещение, предоставляемое гражданину, выселяемому в судебном порядке, должно быть указано в решении суда о выселении (ст.ст 86, 87.2, 89 ЖК РФ). Наниматели жилых помещений полагают, что равноценным будет такое жилище, площадь которого будет определяться по норме предоставления по количеству членов семьи нанимателя. Так, по решению суда первой инстанции нанимателю было предоставлено жилое помещение на состав семьи из трех человек по норме предоставления, поскольку наниматель состоял на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях⁷².

Однако Верховый Суд РФ счел такую позицию неверной. При выселении граждан из жилых помещений по основаниям, перечисленным в ст. 86–88 ЖК РФ другое благоустроенное жилое помещение по договору социального найма, равнозначное по общей площади ранее занимаемому, предоставляется гражданам не в связи с улучшением жилищных условий, а потому иные обстоятельства, учитываемые при предоставлении жилых помещений

⁷⁰ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 05.06.2013 г. № 33-4328-13. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁷¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.12.2014 г. № 3002-О. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁷² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.11.2015 г. № 1-КГ15-10 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, во внимание не принимаются. При этом граждане, которым в связи с выселением предоставлено другое равнозначное жилое помещение, сохраняют право состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, если для них не отпали основания состоять на таком учете. Предоставление другого жилого помещения носит компенсационный характер и гарантирует условия проживания, которые не должны быть ухудшены по сравнению с прежними, с одновременным улучшением жилищных условий с точки зрения их безопасности⁷³.

Поскольку законодатель в ст. 89 ЖК РФ лишь в самом общем виде определил критерии, которым должны отвечать вновь предоставляемые жилые помещения, судам необходимо исследовать и оценивать все потребительские свойства жилых помещений, предлагаемых для переселения граждан, и учитывать все обстоятельства, свидетельствующие о равнозначности или неравнозначности предоставляемого конкретным лицам определенного жилого помещения. В связи с этим Верховный Суд РФ занял следующую позицию: поскольку жилищные условия граждан, переселяемых из жилых домов, подлежащих сносу, не могут быть ухудшены, потребительские свойства помещения определяются, в том числе, количеством комнат, а не только общей площадью жилого помещения⁷⁴.

Обобщая сказанное, под предварительным и равноценным возмещением при изъятии жилища для государственных нужд в его конституционном смысле следует понимать заблаговременное предоставление государством компенсации собственникам в виде равноценного возмещения (в денежном или по желанию собственника натуральном выражении) и нанимателям в виде равнозначного жилища (по качественным характеристикам и местоположению).

⁷³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // БВС РФ. – 2009. - № 9.

⁷⁴ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.02.2014 г. № 8-КГПР13-18. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Подводя итог, изложенному в первой главе магистерской диссертации можно сделать следующие выводы.

Во-первых, было сформулировано определение конституционного права на жилище как обеспечиваемое государством социальное право каждого на устойчивое владение, пользование и распоряжения благоустроенными жилыми помещениями, находящимися в частной собственности или предоставляемых отдельным категориям граждан, указанных в законе бесплатно или за доступную плату.

Во-вторых, несмотря на то, что в целом право на жилище является неотчуждаемым и непередаваемым, в российском законодательстве все же предусматриваются ограничения связанные с реализацией права на жилище человека и гражданина. Но приведенные примеры говорят лишь об ограничении, а не о лишении права на жилище, так как это недопустимо, и указывают на тот факт, что никто не может быть произвольно лишен права на жилище.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

2.1. Обеспечение реализации права на жилище нормами жилищного законодательства

Конституционное право на жилище обеспечивается, главным образом, через разветвленную систему правовых норм, содержащихся в ЖК РФ, а также в нормативных правовых актах, принимаемых уполномоченными федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе совместно. В силу п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Главным «неформальным» началом жилищного права, является начало социальной справедливости, а точнее дистрибутивной социальной справедливости, которая «...в отличие от формального (арифметического) равенства, свойственного корректирующей справедливости... базируется на геометрическом равенстве, равенстве в пропорциях»⁷⁵. Задача права в области регулирования жилищных отношений – стремиться, насколько это возможно, к справедливому распределению жилья. При этом следует учитывать, что понятие справедливости само по себе неоднозначно, еще Аристотель описывал несколько видов справедливости⁷⁶, и дистрибутивной справедливости могут противопоставляться другие виды⁷⁷.

ЖК РФ справедливость не указывается в числе основных начал жилищного законодательства, но закрепляется в ст. 7 как начало, которое необходимо использовать при устранении пробелов в праве. При этом принцип

⁷⁵ Богданов Е.В. Проблема выравнивания (сглаживания) фактического неравенства в гражданско-правовой сфере с позиции социальной справедливости // Журнал российского права. - 2018. - № 3. - С. 28–38.

⁷⁶ Beever A. Aristotle on equity, law, and justice // Legal theory. - 2004. - Vol. 10. - P. 33–50.

⁷⁷ Cohn E., White S., Sanders J. Distributive and Procedural Justice in Seven Nations // Law and Human Behavior. - 2000. - Vol. 24. - № 5. - P. 553–579.

социальной справедливости достаточно часто используется в практике судов, причем далеко не всегда для удовлетворения требований граждан об обеспечении жильем. Так, принципом социальной справедливости Конституционный суд РФ обосновывает конституционность п. 14 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» об однократном обеспечении жильем, поскольку данные правила «...основаны на вытекающем из Конституции Российской Федерации принципе социальной справедливости и направлены на предотвращение необоснованного сверхнормативного предоставления военнослужащим (и членам их семей) жилищных гарантий»⁷⁸.

Понятно, что вопрос распределения жилья имеет и чисто экономический аспект. Для решения этих проблем право без соответствующей экономической политики государства не способно сделать ничего. Однако использование тех или иных правовых решений, выработка определенных подходов судов может, с одной стороны, способствовать эффективному использованию экономических ресурсов, выделенных для решения этой проблемы, с другой стороны, оказывать определенное воздействие на экономику. Как представляется, потенциал подобного воздействия правовых решений на экономику используется недостаточно.

В качестве примера можно привести включение в ЖК РФ правил о наемных домах.

В ст. 91.19 ЖК РФ декларируется предоставление поддержки, в том числе государственной, при создании таких домов. Соответствующие правила вступили в силу в 2014 г., однако никакого серьезного применения они не имели. В юридической литературе введение института найма жилого

⁷⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 24.04.2018 г. № 1015-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мазура Олега Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями Жилищного кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Федерального закона «О статусе военнослужащих», правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации и судебным постановлением» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

помещения жилищного фонда социального использования, связанного с введением положений о наемных домах, было встречено негативно⁷⁹.

В ч. 3 ст. 40 Конституции РФ указано, что 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 установленными законом нормами. Данная норма при всей своей абстрактности и бланкетности содержит, что очень важно, минимальный уровень гарантий. Так, из текста и смысла данной нормы прямо следует, что гражданин, не имеющий никакого жилища и средств к его приобретению или найму, должен быть обеспечен жильем бесплатно или за доступную плату. При всей неясности термина «нуждающийся» (в контексте ст. 40 Конституции РФ) очевидно, что нуждающимся должен признаваться гражданин, у которого отсутствует жилое помещение. «Малоимущий» – во всяком случае, это гражданин, у которого нет средств для обеспечения себя жилым помещением, хотя бы на условиях найма, т. е. самым доступным способом.

Со схожими проблемами сталкивается и зарубежная судебная практика. Отмечается, в частности, что согласно недавнему прецеденту немецкого федерального Конституционного суда в 2010 г. граждане имеют право требовать обеспечения благами, которые составляют предпосылки их физического существования, в том числе обеспечения жильем⁸⁰. Любопытно, что советский опыт закрепления социальных прав на уровне конституции анализируется, например, в китайской юридической литературе⁸¹.

В российском праве основной правовой формой решения жилищной проблемы граждан, не имеющих жилья, является институт социального найма жилых помещений, закрепленный в ЖК РФ. Социальный наем характеризуется бессрочностью, широкими полномочиями нанимателя и членов его семьи,

⁷⁹ См.: Крашенинников П. В. Жилищное право. - М.: Статут, 2016. – С. 143-144.

⁸⁰ Perlingeiro R. Procedural and substantive judicial review of the right to health in Brazil // BRICS Law Journal. - 2015. - Vol. 2. - № 1. - P. 15-32.

⁸¹ Fanp J. Constitutional transplant in the people's republic of China: the influence of the soviet model and challenges in the globalization era // BRICS law journal. - 2015. - Vol. 2. - № 1. - P. 50-99.

невозможностью выселения за неуплату без предоставления другого жилого помещения (ст. 60, 61, 69, 70, 90 ЖК РФ), а также возможностью бесплатного получения в собственность жилого помещения, предоставленного на условиях социального найма (Закон РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»⁸²). Таким образом, договор социального найма предоставляет вполне достаточный уровень автономии и гарантий нанимателю жилого помещения. Но, конечно, только в том случае, если удалось добиться предоставления соответствующего жилого помещения.

Еще раз следует обратить внимание на то, что исходя из Конституции РФ данный институт должен по меньшей мере позволять решать проблему лиц, оставшихся без жилья и не имеющих возможности его самостоятельно приобрести.

На первый взгляд, институт социального найма решает эту проблему. В силу п. 1 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ к категории нуждающихся, имеющих право на обеспечение жильем по договору социального найма, отнесены граждане, не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения. Очевидно, что к этой категории относятся граждане, вовсе лишенные жилища.

Однако как же законодатель предлагает таким гражданам реализовать свое право?

В силу ст. 57 ЖК РФ они получают жилье в порядке очереди, причем наряду со всеми остальными категориями нуждающихся (т.е. с гражданами, имеющими жилые помещения, но объективно нуждающимися в улучшении жилищных условий). То есть гражданин, вовсе не имеющий жилья, может быть

⁸² Закон РФ от 04.07.1991 г. № 1541-1 (ред. от 20.12.2017) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. - № 28. - Ст. 959.

поставлен в очередь далеко позади гражданина, имеющего благоустроенное жилье.

Необходимо подчеркнуть, что речь идет не о перераспределении уже предоставленного жилья, а о том, как распределяется жилье публичных фондов, специально предназначенных для решения жилищного вопроса ЖК РФ предусматривает и иной механизм распределения жилых помещений – предоставление вне очереди (п. 2 ст. 57 ЖК РФ). Однако в настоящее время жилое помещение гражданину, лишенному жилища, может быть предоставлено вне очереди только в двух случаях. Во-первых, если принадлежавшее ему жилое помещение признано непригодным и ремонту или реконструкции не подлежит. Например, если дом, в котором проживал гражданин, разрушен⁸³. Во-вторых, если такой гражданин страдает тяжелой формой хронического заболевания. Перечень таких заболеваний утвержден приказом Минздрава России «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире»⁸⁴.

Все остальные граждане должны вставать на учет нуждающихся и ждать предоставления жилья в порядке очереди не исходя из характера потребности в жилье, не исходя из причин, по которым они оказались без жилья, а лишь исходя из даты постановки на учет нуждающихся. Такое решение является несправедливым. В отдельных случаях, возможно, с позиции социальной справедливости отчасти оправданно не отдавать приоритет бездомному перед гражданином, проживающим в плохих условиях и годами ожидающим очереди на жилое помещение лучшего качества.

Однако, как представляется, право вполне способно учесть соответствующие нюансы в конкретных формулировках. В целом же отсутствие различий в регулировании в отношении граждан, для которых предоставление жилья – это вопрос жизни и смерти, и граждан, для которых

⁸³ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 30.09.2015 г. по делу № 33-14493/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁴ Приказ Минздрава России от 29.11.2012 г. № 987н «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» // Российская газета. – 2013. – 25 февраля. – № 40.

речь идет об улучшении жилищных условий, несправедливо и не соответствует смыслу ст. 40 Конституции РФ.

Самое простое юридико-техническое решение при сложившемся регулировании – включить в перечень оснований для предоставления жилья вне очереди отсутствие какого-либо жилого помещения не по вине гражданина.

Механизм предоставления жилых помещений вне очереди так, как он понимается Верховным Судом РФ, должен позволять оперативно решать жилищные проблемы и вне зависимости от наличия или отсутствия других лиц, состоящих на учете по улучшению жилищных условий, и времени принятия их на учет, и при удовлетворении требования лица о предоставлении ему жилого помещения вне очереди срок для предоставления не устанавливается, а определяется сроками исполнения судебного решения⁸⁵.

Однако данный подход ослабляется правоприменением. Так, Свердловский областной суд в апелляционном определении от 28 марта 2018 г. по делу № 33-4716/2018 отказал в предоставлении жилого помещения вне очереди лишь на том основании, что граждане не были признаны «в установленном порядке» малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях, хотя, судя по тексту судебного акта, в судебном заседании было установлено, что многоквартирный дом, в котором проживал истец, разрушен. При этом доводы о том, что при рассмотрении дела были представлены доказательства малоимущности истца, судом были отклонены, так как такое признание осуществляется органом местного самоуправления, а не судом⁸⁶.

Такое решение в отношении внеочередного предоставления жилья, по меньшей мере, настораживает излишним формализмом и отказом рассматривать вопрос по существу. Получается, что внеочередное предоставление также обусловлено некими административными процедурами, замедляющими процесс получения жилья, а суд оценивает выполнение этих

⁸⁵ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.11.2007) (Извлечение) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁶ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 28.03.2018 г. по делу № 33-4716/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

процедур как некое самостоятельное основание, самостоятельный элемент юридического состава⁸⁷, влекущего возникновение жилищного правоотношения. Ведь в ходе рассмотрения дела вполне уместно было задать администрации вопрос: исходя из представленных в суд документов есть ли основания предоставить жилье? А если есть, то почему этого не сделать, например, путем заключения мирового соглашения? Непонятно, также, почему суд сам не может определить, является ли гражданин малоимущим, исходя из представленных документов. Ведь если орган местного самоуправления, получив иск с материалами, не признал требования, отказывается добровольно их выполнить, то существует спор, который суд должен разрешить по существу.

Действительно, как отмечается в классической литературе, «покамест истец не исполнит этой своей обязанности, ответчику нет надобности опровергать иск⁸⁸. Однако в данном случае истец, насколько можно судить по тексту судебного акта, обосновал, что он является малоимущим, и для отказа в иске недостаточно было заявления ответчика о том, что гражданин не был признан малоимущим в установленном порядке.

Другая проблема внеочередного предоставления жилья обусловлена относительной сложностью судебной процедуры и необходимостью принудительного исполнения решения суда. При отказе уполномоченных органов во внеочередном предоставлении жилья необходимо предъявлять исковое заявление, обеспечивать предоставление необходимых доказательств и т.д. Конечно, и здесь можно воспользоваться некоторыми льготными механизмами. Однако очевидно, что в ряде случаев органам власти может быть просто выгодно избрать стратегию отказывать максимальному количеству «внеочередников» в надежде, что значительная их часть не станет защищать

⁸⁷ Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве // Категории науки гражданского права: избранные труды: в 2 т. - М.: Статут, 2017. - Т. 2. - С. 103-120.

⁸⁸ Гуляев А. М. Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства, кассационной практики Правительствующего сената и проекта гражданского уложения. - Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. - С. 136.

свои права в судебном порядке, другая часть столкнется с судебным формализмом.

Данные моменты современным специальным регулированием мало учитываются. Однако представляется, что как раз для борьбы с подобным поведением, которое укладывается в картину обычного поведения неисправного должника, могли бы быть полезными и общие инструменты гражданского права.

Во-первых, возместить вред, причиненный действиями или бездействием государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, можно по правилам о деликтной ответственности на основании ст. 1069 ГК РФ. Например, по данным правилам можно попытаться возместить расходы на наем жилого помещения, вред, причиненный здоровью, если будет доказано, что причинение такого вреда было связано с отсутствием жилья. Статья 16.1 ГК РФ предусматривает возможность установления случаев компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления⁸⁹. Вполне логично предусмотреть такую компенсацию на случай, если гражданину будет причинен ущерб в результате отказа в предоставлении жилого помещения, а действия соответствующего органа формально являются правомерными.

Во-вторых, вполне возможно применить к жилищным отношениям ст. 308.3 ГК РФ и при удовлетворении иска об обязанности государственного или муниципального органа предоставить жилое помещение по требованию истца устанавливать значительную денежную сумму на случай неисполнения судебного акта за каждый день такого неисполнения.

В судебной практике подобная мера именуется «судебной неустойкой».

Не лишней была бы и адаптация указанных правил к жилищным отношениям на уровне ЖК РФ. В отношении деликтной ответственности можно использовать опыт специального регулирования, складывающегося на

⁸⁹ Лисаченко А. В. Компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления: практика применения и научное осмысление // Российский юридический журнал. - 2017. - № 4. - С. 116–122.

основании ст. 16.1 ГК РФ, когда законодатель устанавливает виды расходов, подлежащих компенсации в связи с причинением ущерба правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления⁹⁰.

Кроме того, часть 4 ст. 3 ЖК РФ закрепляет основополагающий принцип гарантированности реализации права на жилище каждому гражданину: никто не может быть выселен из жилища или ограничен в праве пользования жилищем, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены настоящим Кодексом, другими федеральными законами. Содержание указанной нормы носит неоднозначный характер. Есть основание считать, что степень гарантированности снижается ссылкой на допустимость выселения из жилого помещения без предоставления другого согласно иным правовым нормам, которые предусмотрены действующим законодательством.

Так, исходя из смысла ст. 243 ГК РФ, ст. 35 ЖК РФ выселение без предоставления другого жилого помещения возможно по решению суда или в административном порядке при конфискации жилого помещения в случае совершения его собственником преступления или иного правонарушения. Принципиальный подход законодателя – недобросовестные пользователи жилых помещений могут быть принудительно выселены в связи с расторжением с ними договора социального найма жилого помещения с последующим выселением (ч. 1 ст. 91 ЖК РФ).

Без предоставления другого жилого помещения могут быть выселены граждане, лишённые родительских прав, если совместное проживание этих граждан с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано судом невозможным (ч. 2 ст. 91 ЖК РФ). Из указанных примеров явствует, что механизм реализации конституционного права на жилище не

⁹⁰ Бандо М.В. Гражданско-правовое регулирование жилищных отношений и принцип социальной справедливости // Herald of the Euro-Asian Law Congress. - 2018. - № 2. - С. 102.

применяется в отношении граждан-правонарушителей, что вряд ли можно признать несправедливым⁹¹.

Вместе с тем законодательство устанавливает основания лишения жилого помещения вполне добросовестных субъектов, у которых изначально право пользования возникло на законном основании и они не совершили никаких противоправных действий в отношении жилого помещения и/или третьих лиц, проживающих вместе или рядом с ними. Согласно ч. 9 ст. 32 ЖК РФ в случае, если собственник жилого помещения не заключил в порядке, установленном земельным законодательством, соглашение об изъятии недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд, в том числе по причине его несогласия с решением об изъятии у него жилого помещения, допускается принудительное изъятие жилого помещения на основании решения суда. При этом «сопротивляющемуся» собственнику согласно закону можно взамен предоставить не другое жилое помещение, а равноценное возмещение. Представляется, что указанное основание лишения собственности заслуживает анализа с позиции соотношения права и справедливости.

В ч. 1 ст. 35 Конституции РФ провозглашена неприкосновенность частной собственности. В ч. 3 этой же нормы установлено, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Казалось бы, что данное условие для отчуждения направлено на обеспечение прав собственника, который не должен пострадать и тогда, когда его собственность понадобилась государству.

Согласно ст. 32 ЖК РФ изъятие недвижимости для государственных нужд устанавливается через ее выкуп. Например, если участок земли, на котором стоит жилой дом, нужен для строительства дороги и дом придется снести, то жильцам придется освободить квартиры с правом получения стоимости квартиры согласно оценке, предлагаемой не собственником

⁹¹ Твердова Т.В. Механизм реализации конституционного права на жилище: размышления о справедливости // Юридическая мысль. - 2018. - № 4 (108). - С. 98.

квартиры, а уполномоченным государственным органом, принявшим решение об изъятии недвижимости. Оценка эта будет основываться на заключении независимого оценщика. Но проблема в том, что ни законодательство, ни локальные акты саморегулируемых организаций оценщиков на устанавливают единые объективные стандарты оценки, что практически всегда приводит к получению разных результатов, содержащихся в оценочных заключениях. Не секрет, что государственный орган выбирает наименьшую стоимость и предлагает ее собственнику в качестве выкупной цены.

Частью 9 ст. 32 ЖК РФ установлено, что если собственник жилого помещения не заключил в порядке, установленном земельным законодательством, соглашение об изъятии недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд, в том числе по причине несогласия с решением об изъятии у него жилого помещения, допускается принудительное изъятие жилого помещения на основании решения суда⁹².

Совокупность указанных норм влечет для собственника выкупаемого государством жилого помещения следующие последствия: невозможность сохранить за собой жилое помещение, даже если государство предложило за него неудовлетворяющую собственника цену, вероятность принятия судом решения о выкупе именно по такой цене, применение принудительных мер в процессе исполнительного производства, результатом которых будет утрата жилого помещения, вручение денежной суммы в размере, определенной судом при отсутствии каких-либо гарантий достаточности этой суммы для покупки другого равноценного жилья, что лишает собственника самостоятельно выбрать и купить понравившееся жилье, если только он не решится вложить самостоятельно дополнительно недостающую сумму. В таком случае выход один – принять то жилье, которое ему предлагает государство, независимо от каких-либо предпочтений самого собственника.

Как можно заметить, гарантированность Конституцией РФ права на жилье, в том числе недопустимость его изъятия без предварительного и

⁹² Твердова Т.В. Указ. соч. - С. 99.

равноценного возмещения, может быть нарушена в силу того механизма, который установлен отраслевым законодательством. Это дает основание обществу выразить сомнение в справедливости действующих законов.

Лишение жилья грозит добросовестному пользователю, если жизненная ситуация привела к тому, что он перестал быть членом семьи собственника (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ). Нельзя не обратить внимание на содержащиеся в ч. 4 ст. 31 ЖК РФ термины: «если не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи», «может быть сохранено...». Наивно предполагать, что соглашение действительно может иметь место на практике. Если да, то это единичные случаи. Можно также не обольщаться и по поводу того, что судами активно принимаются решения о сохранении за бывшим членом семьи права пользования помещением.

Следует уточнить, кто относится к бывшим членам семьи. Исходя из ч. 1 ст. 31 ЖК РФ, к членам семьи относятся проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника. Можно ли считать при расторжении брака между супругами бывшими членами семьи детей как несовершеннолетних, так и совершеннолетних? Однозначного ответа в законодательстве нет. Все это порождает сомнения в справедливости некоторых положений законодательства, направленного по замыслу законодателя на защиту интересов собственника жилья даже путем ущемления других добросовестных субъектов, в том числе их детей. Лишение добросовестного гражданина жилья в связи с возникшими государственными нуждами, выселение бывшего члена семьи – эти основания вызывают наибольший общественный интерес. Представляется, что назрела необходимость переоценки действующего законодательства, по своей сущности снижающего доверие общества к конституционным принципам и порождающего сомнение в справедливости российского права.

Таким образом, специфическое гражданско-правовое регулирование жилищных отношений не в полной мере учитывает принцип социальной

справедливости и соответствует тем минимальным требованиям к обеспечению жилыми помещениями, которые установлены Конституцией РФ. Важной проблемой является отсутствие у граждан, лишенных жилища, права на внеочередное предоставление жилого помещения. Принцип социальной справедливости обуславливает необходимость уточнения содержания нормативных актов или же соответствующих подходов судов. Кроме того, сам механизм внеочередного обеспечения жильем несовершенен и в системе существующего правового регулирования может нивелироваться необоснованными отказами и затягиванием соответствующих процедур. Из существующего арсенала правовых средств можно предложить использование механизмов деликтной ответственности и так называемой судебной неустойки.

2.2. Проблемы обеспечения права на жилище отдельных категорий граждан, нуждающихся в жилище

Одной из форм обеспечения конституционного права на жилище, является обеспечение отдельных категорий граждан.

В последнее время активно обсуждаются вопросы обеспечения жилищем военнослужащих, сотрудников органов внутренних и органов исполнения наказаний. Исследуется реализация права на жилище таких нуждающихся категорий граждан, как переселившихся из зон с правом на отселение⁹³, беженцев и вынужденных переселенцев⁹⁴, бездомных⁹⁵, малоимущих и иных льготных категорий граждан⁹⁶ и др.

⁹³ Панцевич И.А. Проблемы правоприменения при разрешении споров, связанных с реализацией прав на льготы по обеспечению жильем лиц, добровольно переселившихся из зон с правом на отселение // Современный юрист. - 2018. - № 4. - С. 46 - 56.

⁹⁴ Габитдинов Р.Ф. Проблемные аспекты правового регулирования порядка предоставления жилья беженцам и вынужденным переселенцам в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. - 2018. - № 3 (37). - С. 69-78.

⁹⁵ Аверьянова М.И. Обеспечение жилищных прав бездомных // Социальное и пенсионное право. - 2018. - № 2. - С. 42 - 45.

⁹⁶ Алексикова О.Е. Проблемы реализации конституционного права на жилище малоимущими и иными льготными категориями граждан в России // Среднерусский вестник общественных наук. - 2015. - № 1 (37). - С. 105-111.

В виду ограниченности объема магистерской диссертации, автор рассмотрит особенности обеспечения права на жилище таких категорий граждан, как военнослужащих и сотрудников органов исполнения наказаний.

Так, не однажды Конституционный Суд РФ обращал внимание на особый характер военной службы, сопряженной с повышенной опасностью для жизни и здоровья военнослужащих, и требующий установления для данной категории граждан дополнительных мер социальной защиты, в том числе в сфере жилищных отношений⁹⁷.

Соответственно, предназначение и юридическая природа жилищных гарантий как дополнительных мер социальной защиты военнослужащих определяют, что их предоставление должно осуществляться с учетом общеправового принципа справедливости, с тем чтобы не допустить необоснованного сверхнормативного обеспечения военнослужащих и членов их семей жильем за счет бюджетных средств. При этом федеральный законодатель, действуя в рамках дискреционных полномочий, вправе предусмотреть особые условия, обеспечивающие выполнение указанных требований, которые отличаются от условий предоставления жилищных гарантий в общем порядке, предусмотренном ЖК РФ. Такая дифференциация, как учитывающая специфику этих гарантий, производных от конституционно-правового статуса военнослужащих, сама по себе не может рассматриваться как нарушение принципа равенства всех перед законом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ).

К особым условиям обеспечения военнослужащих жилыми помещениями Федеральный закон № 76-ФЗ относит, помимо прочего, требование об однократности предоставления жилищных гарантий, предусмотренное и в качестве общего правила предоставления социальных гарантий, закрепленного пунктом 9 его статьи 2.

⁹⁷ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11. 2013 № 25-П «По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» в связи с жалобой гражданина Н.П. Терентьева» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Закрепляя требование об однократности специального обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями, федеральный законодатель исходит из того, что предоставление военнослужащему жилого помещения или социальной выплаты для его приобретения осуществляется с учетом количества проживающих совместно с ним членов семьи, что, по существу, означает исполнение принятых на себя государством дополнительных обязательств перед этими лицами, связанных с особым характером военной службы, не препятствующее им в дальнейшем реализовать свое право на жилище в общем порядке согласно положениям ЖК РФ, а потому предусмотренное п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ)⁹⁸ условие об однократности предоставления соответствующих жилищных гарантий, продиктованное недопустимостью необоснованного сверхнормативного обеспечения граждан жильем за счет бюджетных средств, не может расцениваться как расходящееся с конституционным принципом социальной справедливости и нарушающее конституционное право на жилище⁹⁹.

Одной из важных социальных гарантий для военнослужащего является его право на дополнительную жилую площадь в пределах 15-25 квадратных метров, предусмотренную п. 2 ст. 15.1 Федерального закона № 76-ФЗ.

Если военнослужащий имеет воинское звание полковника, почетное звание «Заслуженный военный летчик Российской Федерации» и проходит военную службу в военном вузе на должности профессора, то учитывается одно основание, предусмотренное Федеральным законом № 76-ФЗ.

В то же время, как представляется, есть некоторая двусмысленность правовых норм, изложенных в п. 9 ст. 2 и абз. 2 п. 2 ст. 15.1 Федерального закона № 76-ФЗ, которая является поводом для обращения военнослужащих и уволенных с военной службы граждан в суд.

⁹⁸ Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 27.12.2018, с изм. от 25.02.2019) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. – 1998. - № 22. – Ст. 2331.

⁹⁹ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2018 № 1570-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Коваленко Веры Васильевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Пунктом 9 ст. 2 Федерального закона № 76-ФЗ установлено, что если военнослужащие одновременно имеют право на получение одной и той же социальной гарантии и компенсации по нескольким основаниям, то им предоставляются по их выбору социальная гарантия и компенсация по одному основанию, за исключением случаев, особо предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Абзац 2 п. 2 ст. 15.1 Федерального закона № 76-ФЗ предусматривает, что при наличии у военнослужащего права на дополнительную общую площадь жилого помещения по нескольким основаниям увеличение размера общей площади жилого помещения производится по одному из них.

Таким образом, возникает вопрос о правомерности суммирования оснований увеличения размера предоставляемого жилого помещения.

Из буквального толкования указанных выше норм следует, что, например, если военнослужащий в воинском звании полковника получил военную травму, последствием которой стало одно из заболеваний, указанных в Перечне заболеваний, дающих инвалидам, страдающим ими, право на дополнительную жилую площадь (далее - Перечень заболеваний)¹⁰⁰, то ему следует выбрать одно из оснований, по которому ему будет предоставляться дополнительная площадь.

Данное предположение подтверждается позицией Конституционного Суда РФ¹⁰¹, в котором сказано, что такое правовое регулирование, при котором военнослужащим, имеющим одновременно право на социальную защиту в жилищной сфере по нескольким предусмотренным законодательством основаниям, социальная защита предоставляется по одному из оснований (за исключением случаев, предусмотренных законодательством), обеспечивает для

¹⁰⁰ Приказ Минздрава России от 30.11.2012 № 991н. «Об утверждении перечня заболеваний, дающих инвалидам, страдающим ими, право на дополнительную жилую площадь» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰¹ Определение Конституционного Суда РФ от 25.10.2016 № 2272-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сапегина Сергея Петровича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым пункта 2 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

них возможность выбора наиболее выгодного основания для реализации жилищных гарантий и, соответственно, не может расцениваться как ущемляющее права граждан.

В другом случае Конституционный Суд РФ в своем решении подтвердил ранее высказанную правовую позицию¹⁰² и отметил, что такое правовое регулирование, соответственно, как само по себе, так и во взаимосвязи с абз. 8 п. 5 ст. 2 «Граждане, имеющие статус военнослужащих» оспариваемого Закона о статусе военнослужащих не может расцениваться как ущемляющее права граждан.

Анализируя указанные решения Конституционного Суда РФ, необходимо обратить внимание на вывод, который напрямую не содержится в мотивировочной части указанных определений, но следует из их текста и подтверждает право отдельных категорий граждан как членов семей военнослужащих на реализацию законодательно закрепленного права на дополнительную жилую площадь.

Иначе говоря, никто не ограничивает право инвалидов, следователей, прокуроров, судей, которые могут быть членами семьи военнослужащего (например, супруга), на дополнительную жилую площадь по законодательству Российской Федерации.

В то же время Министерство обороны РФ не может предоставлять дополнительную жилую площадь гражданам, если их право на нее не определено Федеральным законом № 76-ФЗ: нет соответствующих статей финансирования. С учетом того что право на дополнительную жилую площадь указанными выше категориями граждан может быть реализовано только при предоставлении военнослужащему жилого помещения, возникает вопрос о необходимости создания действенного механизма финансирования реализации их права на дополнительную жилую площадь, поскольку ЖК РФ такого самостоятельного основания, как право на дополнительную жилую площадь,

¹⁰² Определение Конституционного Суда РФ от 25.10.2016 № 2272-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сапегина Сергея Петровича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым пункта 2 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

для признания гражданина нуждающимся в жилых помещениях не предусматривает.

Таким образом, можно с высокой степенью вероятности утверждать, что не должен один федеральный орган (например, Министерство обороны Российской Федерации) финансировать льготу, предусмотренную другим федеральным органом для своих сотрудников (например, Следственным комитетом или Генеральной прокуратурой Российской Федерации). В подтверждение этого тезиса необходимо обратиться к Определению Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 50-О¹⁰³, в котором указывается, что права других членов семьи военнослужащего на дополнительную жилую площадь при расчете размера субсидии по ГЖС не учитываются. По мнению Конституционного Суда РФ, невключение в расчет размера таких субсидий не может рассматриваться как ограничение прав и свобод инвалидов, которые вправе реализовать право на получение жилого помещения общей площадью, превышающей норму предоставления на одного человека, при обеспечении их государственной или муниципальной жилой площадью по договору социального найма.

Для того чтобы окончательно представить алогичность реализации льготы одним федеральным органом, предусмотренной другим федеральным органом для своих сотрудников, можно пойти от обратного и смоделировать следующую ситуацию. Жена полковника Вооруженных Сил РФ является сотрудником Следственного комитета РФ.

Пункты 22 и 23 ст. 35 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»¹⁰⁴ предусматривают право сотрудников Следственного комитета РФ на дополнительную общую площадь жилого помещения размером не менее 20 квадратных метров или в виде отдельной комнаты.

¹⁰³ Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 50-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Восточно-Сибирского окружного военного суда о проверке конституционности пункта 8 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁴ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. - № 1. – Ст. 15.

Возникает вопрос: может ли полковник Вооруженных Сил РФ при получении его супругой по решению Председателя Следственного комитета жилья рассчитывать на то, что его право на дополнительную жилую площадь, закрепленное Законом о статусе военнослужащих, будет реализовано за счет средств Следственного комитета? Конечно, нет. Право полковника Вооруженных Сил РФ на дополнительную жилую площадь как члена семьи сотрудника Следственного комитета может быть реализовано при условии финансирования этого права Министерством обороны РФ.

Таким образом, возвращаясь к Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 50-О, представляется, что внесение высшим судебным органом правовой определенности в вопрос реализации прав граждан на дополнительную жилую площадь по нескольким основаниям делает малосодержательными какие-либо дальнейшие обсуждения, связанные с этой проблематикой, в том числе с попытками за счет бюджетных средств, выделенных на содержание Вооруженных Сил РФ, решить вопрос о предоставлении гражданам дополнительной жилой площади по основаниям, не установленным Федеральным законом № 76-ФЗ.

Применительно к реализации права на дополнительную жилую площадь членов семей военнослужащих, обладающих правом на дополнительную жилую площадь в соответствии со ст. 15.1 Федерального закона № 76-ФЗ, Министерство обороны РФ может реализовать право членов семей военнослужащих на дополнительную жилую площадь при условии поступления соответствующих финансовых средств от главных распорядителей средств федерального бюджета тех федеральных органов, которые в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами обеспечивают финансирование реализации права на дополнительную жилую площадь определенных категорий граждан¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Харитонов С.С. К вопросу реализации права военнослужащих на дополнительную жилую площадь по нескольким основаниям // Право в Вооруженных Силах. - 2018. - № 1. - С. 50.

Проблемным является и реализации жилищных прав сотрудников уголовно-исполнительной системы.

В настоящее время решение жилищных вопросов очередников, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту службы, осуществляется по следующим направлениям:

1. Выдача государственных жилищных сертификатов.
2. Предоставление жилья, построенного (приобретенного) учреждениями и органами УИС за счет выделенных бюджетных ассигнований.
3. Предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения (далее - ЕСВ), предусмотренной Федеральным законом «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 283-ФЗ)¹⁰⁶.

За время действия Федерального закона № 283-ФЗ накопились определенные проблемы его правоприменения, о чем свидетельствует достаточно большое количество обращений сотрудников ФСИН России в судебные органы.

Так, при постановке на учет или отказе в постановке на учет для получения ЕСВ наиболее часто возникают проблемные вопросы, связанные с проверкой представленных сотрудником документов и установлением факта нуждаемости сотрудника и членов его семьи в жилище путем проверки следующих сведений: основания владения жилым помещением; возможности пользования жилым помещением; основания отчуждения имеющегося жилья ранее и его сроки.

¹⁰⁶ Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 283-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. - № 53 (Ч. 1). – Ст. 7608.

Как показывает судебная практика¹⁰⁷, иски о признании незаконным решения об отказе в постановке на учет для получения ЕСВ к ФСИН России часто не удовлетворяются. Основанием для отказа становится признание законности действий комиссий в вопросе толкования норм федерального законодательства и приказов ФСИН России. Комиссии при принятии решения должны учитывать следующие моменты: вне зависимости от нуждаемости в жилой площади сотрудником условием постановки на учет является отсутствие целенаправленного ухудшения жилищных условий. Действия, которые влекут ухудшение жилищных условий, перечислены в ч. 8 ст. 4 Федерального закона № 283-ФЗ. Так, согласно практике судебного разбирательства распространенными фактами ухудшения жилищных условий являются безосновательная смена постоянной регистрации одного из членов семьи в квартиру, где уже зарегистрировано большое количество родственников; необоснованные объединения членов семьи в квартире с наименьшей площадью; сокрытие фактов продажи, дарения и мены жилых помещений¹⁰⁸.

Судебная практика придерживается следующей позиции: действия сотрудника уголовно-исполнительной системы, который добровольно снялся с регистрационного учета по месту жительства в жилом помещении и впоследствии зарегистрировался по месту жительства в квартире по другому адресу, считаются намеренными и недобросовестными, преследующими цели создания искусственного ухудшения жилищных условий, и приобретения сотрудником статуса нуждающегося в получении ЕСВ¹⁰⁹.

Кроме того, следует поддержать точку зрения, согласно которой членами семьи собственника жилого помещения признаются супруги, дети, родители собственника жилья на основании факта их совместного проживания, а иные

¹⁰⁷ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 12.02.2018 № 21-КГ17-20. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 03.07.2017 № 87-КГ17-6. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁸ См., например: Решение Октябрьского районного суда г. Владимира от 06.11.2018 № 2-3687/2018. [Электронный ресурс]. СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁹ Решение Октябрьского районного суда г. Владимира от 25.04.2018 № 2-1642/2018. [Электронный ресурс]. СПС КонсультантПлюс.

обстоятельства, такие как ведение общего хозяйства, материальное обеспечение, не должны учитываться. При решении же вопроса о признании членами семьи других родственников суды идут по иному пути. В такой ситуации суду, помимо определения юридического факта вселения в жилое помещение, требуется установить волеизъявления собственника на вселение родственников в качестве членов семьи¹¹⁰.

Сложным является вопрос, связанный с лицами, находящимися на иждивении сотрудника. В целях исключения подобных ситуаций необходимо внести изменения в ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 283-ФЗ, касающиеся порядка установления факта нахождения на иждивении.

В частности, во-первых, в полномочия комиссий входит лишь рассмотрение предоставленных документов, но никак не юридических фактов. Во-вторых, такой путь доказывания широкого состава семьи намного проще, чем оспаривание неправомерных действий комиссии в будущем, и ускоряет процесс постановки на учет. Таким образом, п. 4 ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 283-ФЗ нужно изложить в следующей редакции: «4) лица, находящиеся (находившиеся) на полном со-держании сотрудника (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в учреждениях и органах) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в судебном порядке».

Определенное противоречие можно найти между п. 2 и 5 ч. 3 ст. 4 Федерального закона № 283-ФЗ. Согласно п. 2 ч. 3 ст. 4 Федерального закона № 283-ФЗ ЕСВ предоставляется при условии, если сотрудник обеспечен общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее 15 квадратных метров, а в соответствии с п. 5 этой же статьи – если сотрудник проживает в коммунальной квартире, то независимо от размеров занимаемого жилого помещения. В связи с этим на практике встает вопрос, как поступить в том

¹¹⁰ Косарев К. В. Обзор судебной практики по единовременной социальной выплате для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам правоохранительных органов // Вестник Кузбасского института. - 2015. - № 4(25). - С. 142–148.

случае, если сотрудник проживает по договору социального найма в коммунальной квартире, и площадь жилого помещения на одного члена семьи превышает 15 квадратных метров.

Исходя из толкования норм Федерального закона № 283-ФЗ, можно сделать вывод, что п. 2 в этом случае исключает право сотрудника на получение ЕСВ, а п. 5 предоставляет такое право. В такой ситуации следует поступать в соответствии с нормами и тенденциями жилищного законодательства, идущего по пути отказа от понятия «коммунальная квартира» (см. ст.ст. 57 и 59 ЖК РФ).

Можно сделать вывод, что сотрудник, проживающий в коммунальной квартире вне зависимости от площади помещения, имеет возможность получить ЕСВ по основаниям п. 5 ч. 3 ст. 4 Закона № 283-ФЗ. Однако есть высокая вероятность высвобождения комнаты, не принадлежащей сотруднику, которая в силу ст. 59 ЖК РФ перейдет в его пользование, и тогда он будет считаться обеспеченным жильем и впоследствии снят с очереди на получение ЕСВ¹¹¹.

В целях единообразного толкования требований ч. 3 ст. 4 Закона № 283-ФЗ необходимо изложить п. 5 в следующем виде: «5) проживает в коммунальной квартире независимо от размеров занимаемого жилого помещения, в том числе предоставленной по договору социального найма». Это позволит избежать сомнений в необходимости обращения к п. 2 ч. 3 ст. 4 Федерального закона № 283-ФЗ.

¹¹¹ Красильщиков А.В., Ананьин П.А., Ращупкина Л.В. Проблемные вопросы реализации права на жилое помещение сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Владимирского юридического института. - 2018. - № 4 (49). - С. 15.

2.3. Вопросы обеспечения и защиты жилищных прав несовершеннолетних

Как известно, защита прав и законных интересов несовершеннолетних граждан является одной из центральных задач различных отраслей как частного, так и публичного права. Несовершеннолетний ребенок является, без преувеличения, неким центром юридической системы, вокруг которого вращаются различные правовые категории и конструкции, обслуживающие и обеспечивающие разнообразные имущественные и неимущественные потребности и интересы ребенка¹¹².

В особой юридической защите нуждаются жилищные права несовершеннолетних детей.

Так, ст. 70 ЖК РФ регулирует отношения, связанные с вселением социальным нанимателем в жилое помещение, которое он занимает по договору найма, новых членов своей семьи. Данная норма слагается из следующих юридических предписаний.

Первое. Наниматель с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих членов своей семьи, вправе вселить в занимаемое им жилое помещение своего супруга, своих детей и родителей или с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих членов своей семьи, и наймодателя - других граждан в качестве проживающих совместно с ним членов своей семьи.

Второе. Наймодатель может запретить вселение граждан в качестве проживающих совместно с нанимателем членов его семьи в случае, если после их вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на одного члена семьи составит менее учетной нормы.

¹¹² Беспалов Ю.Ф. Защита прав несовершеннолетних // Российская юстиция. - 1997. - № 1. - С. 32 - 34; Левушкин А.Н. Правовое регулирование некоторых имущественных прав несовершеннолетних детей по законодательству Российской Федерации // Юрист. - 2003. - № 10. - С. 13 - 16.

Наконец, третье. Часть 1 ст. 70 ЖК РФ прямо устанавливает, что на вселение к родителям их несовершеннолетних детей не требуется согласия остальных членов семьи нанимателя и согласия наймодателя¹¹³.

Данные нормы жилищного законодательства можно проиллюстрировать следующим практическим примером. В жилом помещении по договору социального найма проживает мужчина. Он вступает в брак и свою жену поселяет и регистрирует на занимаемой им жилплощади. У жены есть несовершеннолетний ребенок от предыдущего брака, который для основного нанимателя родным ребенком не является. Исходя из содержания ч. 1 ст. 70 ЖК РФ жена имеет полное право без согласия своего мужа фактически поселить на данной жилплощади своего родного ребенка. Более того, жена, как член семьи нанимателя, точно так же в одностороннем порядке может обратиться к компетентному государственному органу (наймодателю) с заявлением о регистрации своего ребенка в жилом помещении по месту жительства или по месту пребывания. И наймодатель в данной ситуации не сможет отказать в регистрации по причине отсутствия письменного согласия основного нанимателя на регистрации либо несоблюдения социальной нормы жилой площади.

Всесторонней защите жилищных прав несовершеннолетних граждан посвящены и нормы жилищного законодательства, регулирующие отношения, связанные с правом собственности на жилище. В качестве примера можно взять норму ч. 4 ст. 31 ЖК РФ. Данная норма устанавливает, что прекращение семейных отношений между собственником жилого помещения и членом его семьи является по общему правилу основанием для прекращения права пользования таким помещением у бывшего члена семьи собственника.

Следует рассмотреть конструкцию жилищно-правовой модели, в которой норма ч. 4 ст. 31 ЖК РФ будет иметь непосредственное практическое воплощение. Допустим, некоему мужчине на праве единоличной (добрачной)

¹¹³ Мыскин А.В. Жилищные права несовершеннолетних: неожиданные аспекты // Семейное и жилищное право. - 2018. - № 4. - С. 39.

собственности принадлежит жилое помещение. Такой мужчина вступает в брак и свою жену поселяет в данное жилое помещение. С позиции субъективного состава мужчина будет являться собственником жилого помещения, а вселенная им жена - членом семьи собственника жилья; факт вселения в квартиру не сделает такое жилье совместной супружеской собственностью. Затем в браке рождается их общий ребенок, который также фактически поселяется в квартире своего отца. Несовершеннолетний ребенок также будет рассматриваться нормами жилищного законодательства в качестве члена семьи собственника.

А теперь самый главный вопрос в связи с описанной ситуацией: что произойдет с жилищным положением несовершеннолетнего ребенка в случае расторжения брака между его родителями? Превратится ли такой ребенок в бывшего члена семьи собственника жилья? Что касается матери ребенка (жены собственника), то этот вопрос решается в принципе достаточно просто. Расторжение брака между супругами является классическим случаем прекращения семейных отношений. Прекращение семейных отношений в соответствии с ч. 4 ст. 31 ЖК РФ является по общему правилу основанием для прекращения права пользования жилым помещением со стороны бывшего члена семьи собственника жилья. Следовательно, бывшая жена собственника (мать ребенка) утрачивает право пользования жилым помещением и обязана освободить его¹¹⁴.

Но что произойдет с жилищно-правовым положением их общего несовершеннолетнего ребенка в этом случае? Особенно этот вопрос будет затруднен, если родители придут к соглашению, что после расторжения брака ребенок останется проживать с матерью. Можно ли в этом случае сказать, что ребенок по отношению к отцу как собственнику жилого помещения стал бывшим членом семьи?

¹¹⁴ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 23.05.2017 г. № 85-КГ17-19 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

В отсутствие прямого законодательного регулирования этого крайне важного вопроса ответ на него был вынужден давать Верховный Суд РФ. Первоначально Верховный Суд РФ высказался по этому поводу следующим образом: «В том случае, если после расторжения брака ребенок стал проживать с тем из родителей, у которого не имеется жилого помещения в собственности, и у другого из родителей возникли алиментные обязательства в отношении него, ребенок уже не может считаться членом семьи собственника».

В том случае, если ребенок по соглашению родителей остается проживать с тем из родителей, у которого в собственности жилья не имеется, он является бывшим членом семьи собственника жилого помещения и подлежит выселению вместе с бывшим супругом на основании и в порядке, предусмотренных ч. 4 ст. 31 ЖК РФ»¹¹⁵.

Однако спустя два года Верховный Суд РФ занял прямо противоположную юридическую позицию, максимально защитив жилищно-правовой статус несовершеннолетних граждан. В Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2007 г. уже говорилось следующее: «В силу установлений Семейного кодекса РФ об обязанностях родителей в отношении своих детей право пользования жилым помещением, находящимся в собственности одного из родителей, должно сохраняться за ребенком и после расторжения брака между его родителями» (ответ на вопрос № 4).

И еще спустя два года аналогичный правовой подход нашел свое закрепление в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление № 14)¹¹⁶, в п. 14 которого отмечается, что «...расторжение брака родителей, признание его недействительным или раздельное проживание родителей не влияют на права

¹¹⁵ Ответы на вопросы о практике применения судами Кодекса РФ об административных правонарушениях, жилищного и земельного законодательства, иных Федеральных законов (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 23.11.2005) // БВС РФ. – 2006. - № 3.

¹¹⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // БВС РФ. – 2009. - № 9.

ребенка, в том числе на жилищные права. Поэтому прекращение семейных отношений между родителями несовершеннолетнего ребенка, проживающего в жилом помещении, находящемся в собственности одного из родителей, не влечет за собой утрату ребенком права пользования жилым помещением в контексте правил ч. 4 ст. 31 ЖК РФ».

Но можно ли сказать, что жилищные права несовершеннолетних граждан во всех без исключения случаях являются правами абсолютно неприкосновенными и нерушимыми? Возможны ли, например, ситуации, когда несовершеннолетний ребенок реально утратит права на жилое помещение, в котором он ранее проживал? Если несовершеннолетнее лицо имеет в жилом помещении регистрацию по месту жительства, может ли оно утратить такую регистрацию в результате наступления тех или иных юридических обстоятельств? Несмотря на то, что разнообразные нормы жилищного законодательства, как уже показывалось выше, стараются максимальным образом обеспечить и защитить жилищно-правовое положение несовершеннолетнего лица, ситуации, когда несовершеннолетний ребенок все же может утратить свои жилищные права, потенциально возможны. Для иллюстрации сказанного обратимся к конкретным практическим примерам.

Первая модель будет чем-то напоминать случай, описанный выше с вселением мужчиной-собственником в принадлежащее ему жилое помещение своего родного несовершеннолетнего ребенка. Суть данной модели будет заключаться в следующем. Итак, мужчине на праве единоличной собственности принадлежит жилое помещение. Мужчина вступает в брак и свою жену поселяет (а возможно, и регистрирует по месту жительства) в таком помещении. У женщины есть несовершеннолетний ребенок от другого брака, который родным ребенком мужчины-собственника не является. Такой ребенок также фактически поселяется в жилом помещении и получает (по заявлению собственника) регистрацию по месту жительства.

А теперь самый главный вопрос: что произойдет с жилищным положением ребенка в случае расторжения брака между мужчиной и

женщиной? Что касается бывшей жены собственника, то ответ очевиден: она, как бывший член семьи собственника жилого помещения, утратит право на жилое помещение в силу ч. 4 ст. 31 ЖК РФ (п. 13 Постановления № 14). Но как быть с несовершеннолетним ребенком в этом случае? По всей видимости, такой ребенок также должен быть признан бывшим членом семьи собственника жилого помещения с последующим выселением из него и снятием с регистрационного учета. Возможно, для кого-то такое решение этого вопроса покажется достаточно грубым и не укладывающимся в общую систему координат семейного и жилищного законодательства, однако не будем торопиться с поспешными выводами.

Просто для начала следует ответить на следующий вопрос. Почему вселенный, но не родной для собственника жилого помещения несовершеннолетний ребенок (по сути, пасынок или падчерица) вдруг стал членом его семьи? Ответ прост: такие отношения возникли в результате брака между женщиной и женщиной; брак для мужчины сделал чужого ему ребенка ребенком «полуродным». А теперь если переложить данные отношения на плоскость юридических правоотношений, то возникает вопрос: какие из этих правоотношений являются главными, а какие - подчиненными? И этот вопрос в принципе прост. Супружеские (брачные) отношения являются правоотношениями главными, а отношения по воспитанию чужого ребенка - второстепенными. Заключая брак, мужчина в первую очередь преследовал цель совместного ведения общего хозяйства с женой, последующего рождения общих детей, оказания взаимной моральной и материальной поддержки. А воспитание (содержание) неродного для него ребенка является неким неизбежным следствием появления брачных правоотношений. Если бы ребенок был главной юридической целью человека, во главу угла были бы поставлены совершенно иные правовые конструкции и категории - отношения по усыновлению, опеке и попечительству, приемной семье.

Возникает следующий вопрос: что произойдет с подчиненным (второстепенным) правоотношением в случае отпадения правоотношения

главного? Ответ на этот вопрос давал, в частности, советский ученый-цивилист О.А. Красавчиков, который писал следующее. «Отпадение главного правоотношения, влекущее за собой распад сложного юридического состава, при определенных к тому условиях приводит к упразднению подчиненных правоотношений»¹¹⁷.

Если переложить эту совершенно верную юридическую мысль в плоскость рассматриваемой проблематики, то выстроится следующая картина вещей. Вселенные к мужчине-собственнику в принадлежащее ему жилое помещение его жена и ребенок жены от предыдущего брака являются членами его семьи. Но, что очень важно, членами семьи не однородными! Жена при всей условности этих терминов будет являться главным для собственника членом семьи (основное правоотношение), а несовершеннолетний ребенок - членом семьи второстепенным (подчиненное правоотношение). Если главное правоотношение между мужем и женой будет прекращено вследствие расторжения их брака, это неизбежно повлечет и прекращение подчиненного правоотношения между женщиной и его пасынком (падчерицей). Если бывшая жена станет для собственника бывшим членом его семьи, то пасынок (падчерица) тем более превратится в бывшего члена семьи собственника жилого помещения.

Выше со ссылками на правовые позиции Верховного Суда РФ показывалось, что расторжение брака между родителями не должно влиять на жилищно-правовое положение их общего несовершеннолетнего ребенка; ребенок сохранит право проживания в квартире родителя-собственника. Объяснение такого положения вещей видится в том, что правоотношения, возникающие, с одной стороны, между супругами, а с другой - между родителями и детьми, не находятся в диапазоне «главное правоотношение - подчиненное правоотношение». Это два самостоятельных типа правоотношений, которые существуют автономно и независимо друг от друга.

¹¹⁷ Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве // Категории науки гражданского права. Избранные труды: В 2 т. Т. 2. - М.: Статут, 2005. - С. 123.

Если прекращаются брачные правоотношения между мужем и женой, то это, естественно, не влечет прекращения родительских правоотношений; родители и дальше будут оставаться родителями. Таким образом, несовершеннолетний ребенок собственника жилого помещения (в случае расторжения брака между родителями) будет и дальше проживать в таком помещении в качестве действующего члена семьи собственника жилья; норма ч. 4 ст. 31 ЖК РФ на него распространяться не будет.

Однако эта модель не будет работать в ситуации вселения в жилое помещение пасынка (падчерицы). Еще раз повторим, что прекращение семейных отношений (расторжение брака) между мужем и женой по общему правилу повлечет последствия в виде утраты прав на жилое помещение не только у бывшей жены, но и ее несовершеннолетнего ребенка. Вселенный пасынок (падчерица) станет бывшим членом семьи собственника жилого помещения. Собственник жилья получит полное право требовать выселения такого лица из принадлежащего ему помещения и снятия его с регистрационного учета в соответствии с ч. 4 ст. 31 ЖК РФ¹¹⁸.

Вторая возможная модель, когда несовершеннолетнее лицо может реально утратить права на занимаемое им жилое помещение, заключается в следующем. Мужчина является единоличным собственником жилого помещения. Он вступает в брак и свою жену поселяет в принадлежащем ему жилище. В браке рождается их общий ребенок, который также заселяется в указанное жилое помещение. Затем мужчина узнает, что ребенок, рожденный в браке, не является его родным (биологическим) ребенком. В судебном порядке производится официальное оспаривание отцовства. Суд на основании представленных доказательств выносит решение об аннулировании записи об отцовстве с последующей регистрацией такого решения в органах загса. В результате проведенной судебной процедуры юридически родной

¹¹⁸ Мыскин А.В. Жилищные права несовершеннолетних: неожиданные аспекты // Семейное и жилищное право. - 2018. - № 4. - С. 40.

несовершеннолетний ребенок мужчины превращается для него в ребенка чужого.

И в данной правовой модели невольно возникает вопрос о жилищном статусе несовершеннолетнего ребенка. По всей видимости, решение этого вопроса должно выглядеть следующим образом. Пока ребенок являлся юридически родным ребенком для мужчины (т.е. пока такой мужчина был официально записан в качестве его отца), мужчина не мог ставить вопрос о выселении своего ребенка из принадлежащего ему жилого помещения в связи с прекращением семейных отношений. Но отцовство в данном случае было аннулировано. Суд вынес решение, в котором было признано, что данный конкретный мужчина не является родным (биологическим) отцом рожденного ребенка.

Как же данное решение суда повлияет на право проживания ребенка в жилом помещении человека, который теперь с юридической (да и объективной) точки зрения не является членом его семьи? По всей видимости, ответ на этот вопрос должен быть дан опять же с позиций деления правоотношений на главные и второстепенные. Итак, мужчина, будучи собственником жилого помещения, состоит в официальном браке. Рожденный в таком браке ребенок по решению суда признается неродным ребенком для мужчины. С юридической точки зрения это будет означать, что главное правоотношение, которое существовало ранее (отношение отцовства и детства), трансформируется в правоотношение подчиненное; ребенок из юридически родного ребенка превратится в пасынка (падчерицу) мужчины. И дальнейшее его жилищно-правовое положение будет всецело зависеть от брачных правоотношений между женщиной и женщиной.

Если мужчина захочет сохранить брак со своей женой (т.е. сохранить главное правоотношение), то сохраненным останется и правоотношение подчиненное (отношение по воспитанию чужого ребенка). Такой ребенок ввиду сохранения семейных связей не станет для собственника бывшим членом его

семьи и продолжит проживание с родной матерью в чужом для него жилом помещении¹¹⁹.

Если мужчина поставит вопрос о расторжении брака с женщиной (т.е. будет прекращено главное правоотношение), это неизбежно повлечет и разрушение правоотношения подчиненного. Бывшая жена и ее родной несовершеннолетний ребенок превратятся в бывших членов семьи собственника жилого помещения. Бывшие члены семьи собственника, по общему правилу, утрачивают право пользования жилым помещением и проживания в нем на основании ч. 4 ст. 31 ЖК РФ. Собственник жилого помещения на полном правовом основании может поставить вопрос о выселении из жилого помещения бывших членов своей семьи и (или) снятии их с регистрационного учета. Такое требование может быть предъявлено и несовершеннолетнему ребенку как бывшему члену семьи собственника.

В заключении рассмотрения конституционно-правовых форм обеспечения права на жилище, следует сделать некоторые выводы.

Во-первых, специфическое гражданско-правовое регулирование жилищных отношений не в полной мере учитывает принцип социальной справедливости и соответствует тем минимальным требованиям к обеспечению жилыми помещениями, которые установлены Конституцией РФ. Важной проблемой является отсутствие у граждан, лишенных жилища, права на внеочередное предоставление жилого помещения. Из существующего арсенала правовых средств можно предложить использование механизмов деликтной ответственности и так называемой судебной неустойки.

Во-вторых, для решения проблемных вопросов, связанных с реализацией права сотрудников уголовно-исполнительной системы на единовременную социальную выплату, необходимо внести изменения в Федеральный закон № 283-ФЗ в части, касающейся определения нуждаемости сотрудника и членов

¹¹⁹ Мыскин А.В. Жилищные права несовершеннолетних: неожиданные аспекты // Семейное и жилищное право. - 2018. - № 4. - С. 41.

семьи сотрудника, под которыми следует понимать лиц, зарегистрированных по месту жительства в жилом помещении, принадлежащем на законном праве.

В-третьих, несмотря на весьма распространенное мнение о том, что несовершеннолетний ребенок ни при каких условиях и обстоятельствах не может утратить права на жилое помещение, в котором он проживает в силу того или иного правового основания, однако жилищно-правовое отношение ребенка зависит от брачных правоотношений между мужчиной и женщиной.

ГЛАВА 3. ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

3.1. Практика реализации конституционного права на жилище субъектами Российской Федерации

В настоящее время предоставление жилых помещений из государственного жилищного фонда обеспечивается путем реализации государственных программ.

Обеспечение граждан жильем бесплатно или за доступную плату осуществляется в соответствии с федеральной целевой программой «Жилище» на 2015–2020 годы (далее – Программа), являющейся составляющей государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»¹²⁰.

Данной Программой предусмотрены формы реализации права на жилище бесплатно или за доступную плату путем:

- предоставления жилых помещений, приобретенных за счет средств федерального, областного бюджета и бюджетов муниципальных образований;
- выдачи гражданам, нуждающимся в жилище, государственных жилищных сертификатов;
- выплаты социальной выплаты (на основании соответствующего свидетельства) из средств федерального бюджета.

Сущность указанной Программы состоит в том, что бюджеты субъектов РФ получают финансовое субсидирование мероприятий по обеспечению жильем определенных законом категорий граждан в установленном порядке. Таким образом, организационная составляющая и частично финансовая являются прерогативой органов государственной власти субъектов РФ.

¹²⁰ Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 г. № 1710 (ред. от 09.02.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. - № 3. - Ст. 546.

Органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники финансирования в целях предоставления гражданам в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений, а также предоставляют им жилые помещения по договорам социального найма (ст. 2 ЖК РФ).

Жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ст. 72 Конституции и ч. 1 ст. 5 ЖК РФ). Субъекта РФ предоставлены полномочия устанавливать иные, помимо указанных в федеральном законе, права. При этом, полномочия субъектов Федерации являются дополняющими, но не заменяющими, т.е. позволяют предусмотреть дополнительные категории граждан, добавив их к тем, что названы в федеральном законодательстве. Практика высшего судебного органа подтверждает это. Например, подобная позиция изложена в деле по иску прокурора о возложении на администрацию городского поселения обязанности предоставить несовершеннолетнему гражданину во внеочередном порядке благоустроенное жилое помещение по договору социального найма¹²¹.

В другом деле, где предъявлено требование о возложении обязанности предоставить во внеочередном порядке жилое помещение, суд анализирует изменение законодательства субъекта Российской Федерации - Нижегородской области. Так, в ч. 2 ст. 2 Закона Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. N 123-З «О жилищной политике в Нижегородской области» было установлено, что органы государственной власти Нижегородской области реализуют жилищную политику путем законодательного регулирования жилищных отношений, осуществления правоприменительной деятельности органов исполнительной власти Нижегородской области в жилищной сфере, осуществления участия Нижегородской области в обеспечении граждан

¹²¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2017 г. по делу № 41-КГ17-22 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

жилем, а также путем выделения средств областного бюджета для поддержки субъектов жилищной сферы и развития жилищной сферы. Однако Законом Нижегородской области от 5 февраля 2013 г. № 6-З в указанный выше Закон Нижегородской области внесены изменения, исключая категорию граждан, к которой относится Е.М. Потапов, из перечня категорий граждан, имеющих право на получение по договору социального найма жилых помещений жилищного фонда Нижегородской области.

Таким образом, по закону Нижегородской области обеспечивалась жилем вся семья гражданина, имеющего право на предоставление ему жилого помещения по договору социального найма вне очереди. При изменении законодательства осталась только категория граждан, указанная в ЖК РФ. На это обращает внимание Верховный Суд в деле по кассационной жалобе Апанасенко, действующего в интересах несовершеннолетнего Потапова, к Министерству социальной политики Нижегородской области¹²².

Для решения жилищной проблемы в Самарской области была разработана Концепция жилищной политики в Самарской области до 2020 г.¹²³

В Самарской области Правительством Самарской области в качестве регионального оператора жилищной политики определен Самарский областной Фонд жилья и ипотеки¹²⁴, который работает в следующих направлениях:

- ипотечное кредитование;
- строительство жилья;
- формирование фонда площадок под жилищное строительство;
- содействие созданию жилищно-строительных кооперативов;
- реализация проектов «Арендное жилье»;
- завершение строительства проблемных объектов;
- расселение из ветхого и аварийного жилья;

¹²² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 01.09.2015 г. по делу № 9-КГ15-13 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

¹²³ Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 г. № 685 (ред. от 02.07.2018) «Об утверждении Концепции жилищной политики Самарской области до 2020 года» (вместе с «Комплексным планом мероприятий по реализации Концепции жилищной политики Самарской области до 2020 года») // Волжская коммуна. – 2013. – 10 декабря. – № 406(28822).

¹²⁴ Постановление Губернатора Самарской области от 10.08.1998 г. № 197 (ред. от 27.12.1999) «О Самарском областном Фонде жилья и ипотеки» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

- активная работа по реализации социально-ориентированных программ, направленных на обеспечение жильем отдельных категорий граждан.

Так, Министерством строительства и Самарским областным Фондом жилья и ипотеки совместно с ОАО «АИЖК» в регионе ведется совместная реализация пилотных проектов строительства арендного жилья.

Создание и развитие рынка доступного арендного жилья коммерческого и некоммерческого использования является одним из приоритетных направлений государственной жилищной политики. Самарский областной Фонд жилья и ипотеки является региональным оператором, которому Правительство Самарской области поручило работу в данном направлении. Мы не только разъясняем содержание и механизмы работы, но и реализуем «пилотные» проекты строительства и управления арендным жильем.

Арендное жилье это:

- современные квартиры с чистовой отделкой и мебелью, эргономичным дизайном, предусматривающим больше функциональности при меньшей площади;

- наличие в арендном доме общих сервисов;

- развитая инфраструктура для комфортной жизни его жильцов.

Арендный жилищный фонд может быть представлен в виде:

- всех квартир в отдельно стоящем многоквартирном доме (отдельной его секции);

- жилых домов с земельными участками (не менее 5), располагающиеся в пределах общей территории застройки; нескольких квартир в отдельно стоящем многоквартирном доме, при условии, что их общая площадь должна составлять

Обеспечение граждан Самарской области доступным и комфортным жильем – это базовая стратегия Концепции жилищной политики Самарской области до 2020 года, которая разработана Правительством Самарской области во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О мерах по

обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»¹²⁵.

Одним из важнейших направлений в этой деятельности является содействие формированию и развитию некоммерческого жилищного фонда, в том числе созданию жилищно-строительных кооперативов (далее также – ЖСК, кооператив) для отдельных категорий граждан.

Важность возрождения идеи жилищно-строительной кооперации подтверждается мерами государственной поддержки, которые оказываются кооперативам на этапах их создания, регистрации, подбора земельных участков и строительства жилья эконом-класса.

Сегодня жилищно-строительный кооператив – это жизнеспособный и эффективный инструмент решения жилищной проблемы, позволяющий существенно сэкономить денежные средства пайщиков за счет оказания мер государственной поддержки.

Участие в строительстве собственного жилья путем членства в ЖСК имеет ряд неоспоримых преимуществ. Так, в частности, не требуется государственной регистрации договора, как в случае долевого участия в строительстве. Кроме этого, паевые взносы, уплачиваемые гражданином за квартиру в ЖСК, не облагаются налогом, что в свою очередь также снижает стоимость жилья.

В результате осуществления кооперативами жилищного строительства с государственной поддержкой значительно снижается финансовая нагрузка граждан. Стоимость жилья уменьшается на 20-25% по отношению к средней рыночной стоимости приобретаемых ими жилых помещений. Экономия средств граждан при эксплуатации жилья может составить до 30% за счет использования при строительстве такого жилья современных энергосберегающих технологий.

¹²⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2337.

Реализация права на жилище бесплатно в Самарской области обеспечивается органами государственной власти и органами местного самоуправления из государственного и муниципального жилищного фонда области.

Определение механизма реализации права на жилище за доступную плату не имеет ясности в теории. В научной сфере не определено, какими способами, средствами и инструментами такое право должно быть обеспечено, действующее законодательство не содержит четкой системы мер по реализации права на жилище за доступную плату.

Так, некоторые правоведы в сфере жилищных правоотношений в качестве способа реализации права за доступную плату рассматривают предоставление жилого помещения из фонда социального использования в наем определенным законом категориям граждан¹²⁶. И это вполне справедливо, так как данный способ предусмотрен ЖК РФ.

Однако, он не является единственным. Так, заслуживает внимания упомянутая государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», которая предусматривает возможность приобретения гражданами за доступную плату жилых помещений, построенных в рамках реализации программы «Жилье для российской семьи»¹²⁷.

Стоит отметить, что в Самарской области разработана достаточная правовая база для реализации указанного права граждан:

¹²⁶ Алексикова О.Е. Проблемы реализации конституционного права на жилище малоимущими и иными льготными категориями граждан в России // Среднерусский вестник общественных наук. - 2015. - № 1 (37). - С. 105–111.

¹²⁷ Постановление Правительства РФ от 05.05.2014 г. № 404 (ред. от 10.02.2017) «О некоторых вопросах реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (вместе с «Основными условиями и мерами реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Критериями и требованиями отбора земельных участков, застройщиков, проектов жилищного строительства для реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации») // СЗ РФ. – 2014. - №19. – Ст. 2438.

– определены категории граждан, имеющих право на получение жилья в социальный найм за доступную плату¹²⁸;

– установлен порядок отбора земельных участков для строительства на них домов социального назначения¹²⁹.

Несмотря на это, в Самарской области до настоящего времени данное право граждан остается нереализованным. Данная программа не достигла показателей необходимой эффективности ее реализации ни в Самарской области, ни в иных регионах.

Не менее значимым является вопрос предоставления гражданам жилья за доступную плату, которые приобрели статус нуждающегося в результате реализации своего права на жилище. Речь идет о гражданах, чьи права были нарушены при приобретении ими жилого помещения путем участия в строительстве, вследствие чего их положение нуждаемости в жилище усугубилось.

Право граждан на жилище за доступную плату не имеет реализации по причине отсутствия системного механизма его реализации. Это говорит, в первую очередь, о необходимости совершенствования законодательства и контроля за его фактической реализацией, ведь указанные нами конституционные положения являются основой нормального функционирования правового государства и жизнедеятельности каждого отдельного его гражданина. Также требует доктринального подхода исследование вопросов обеспечения права на жилище за доступную плату, систематизации его правового регулирования. Кроме того, требуется выработка четкого и действующего механизма реализации данного права.

¹²⁸ Постановление Правительства Самарской области от 10.07.2014 г. № 386 (ред. от 16.12.2016) «Об обеспечении реализации на территории Самарской области программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 323» // Волжская коммуна. – 2014. – 15 июля. - № 180(29032).

¹²⁹ Постановление Правительства Самарской области от 11.07.2014 г. № 387 (ред. от 14.07.2016) «Об утверждении Положения о порядке отбора земельных участков, застройщиков, проектов жилищного строительства для участия в программе «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 323» // Волжская коммуна. – 2014. – 16 июля. - № 182(29034).

На территории Самарской области осуществляет деятельность Государственная жилищная инспекция Самарской области (далее - жилищная инспекция), являющаяся органом исполнительной власти Самарской области, осуществляющим региональный государственный жилищный надзор за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, формированию фондов капитального ремонта, созданию и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, специализированных некоммерческих организаций, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, ограничений изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, требований к составу нормативов потребления коммунальных ресурсов (коммунальных услуг), условиям и методам установления нормативов потребления коммунальных ресурсов (коммунальных услуг), а также обоснованности размера установленного норматива потребления коммунальных ресурсов (коммунальных услуг), правил предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, требований энергетической эффективности и оснащенности помещений

многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов, требований к предоставлению жилых помещений в наемных домах социального использования, за соблюдением органами местного самоуправления, ресурсоснабжающими организациями, лицами, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами, требований к порядку размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства.

Жилищная инспекция Самарской области проводит плановые документарные проверки в соответствии с утвержденным ежегодным планом плановых проверок соблюдения жилищного законодательства, а также по заявлениям граждан внеплановые документарные проверки.

Так, за 2018 год было проведено 12 743 мероприятия по контролю и обследовано 83 млн.кв.м. общей площади жилищного фонда Самарской области, в результате которых было выявлено 8 921 нарушение обязательных требований¹³⁰. Наибольшая доля нарушений (более 70%) связана с нарушениями правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, а именно неудовлетворительное техническое состояние конструктивных элементов жилых домов: кровель, водоотводящих устройств, наружных ограждающих конструкций, инженерного оборудования и т.д. Увеличение количества неудовлетворительного технического состояния конструктивных элементов свидетельствует о высоких темпах старения жилищного фонда в связи с непроведением капитального ремонта.

В отношении фактов нарушений обязательных требований за 2018 год было возбуждено 2 713 дел об административных правонарушениях¹³¹.

¹³⁰ Доклад государственной жилищной инспекции Самарской области «О техническом состоянии многоквартирных домов, расположенных на территории Самарской области, включающий предложения по обеспечению сохранности многоквартирных домов, приведению их в надлежащее состояние и безопасности проживания» за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа:

¹³¹ Информация о деятельности государственной жилищной инспекции Самарской области за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.samregion.ru/authorities/others/housing_inspection (Дата обращения: 15.03.2019 г.).

Жилищная инспекция активно содействует развитию системы по управлению многоквартирными домами в форме товариществ собственников жилья.

Жилищная инспекция активно осуществляет взаимодействие с органами местного самоуправления по вопросам, связанным с проведением открытых конкурсов по отбору управляющих организаций. В рамках данного взаимодействия инспекцией анализируется и обобщается информация о планируемых открытых конкурсах по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами, а также о результатах проведенных конкурсов.

3.2. Проблемы реализации права на жилище муниципальными образованиями

В ст. 40 Конституции РФ закреплён общий механизм деятельности органов власти в жилищной сфере. Согласно ч. 3 ст. 40 Конституции РФ малоимущим гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно из муниципального жилищного фонда.

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ законодательство, регулирующее жилищные отношения, отнесено к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. Такое разделение полномочий предполагает, что федеральный законодатель создаёт условия для государственной защиты всех граждан и единообразного регулирования наиболее острых отношений в жилищной сфере во всех субъектах Российской Федерации, а на местном уровне будут максимально урегулированы все детали жилищного обеспечения. Исследователи справедливо отмечают, что «подобное регулирование взаимоотношений... на уровне законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов... призвано детализировать и

регламентировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам их компетенции»¹³².

Муниципальные органы власти потенциально имеют возможность широкого содействия гражданам России в их жизни. Представительные органы имеют право принимать общеобязательные акты, определяющие основной вектор развития муниципального образования¹³³. При этом В.В. Бакушев справедливо указывает на неразвитость материальной базы муниципальных органов¹³⁴.

Порядок и основания выполнения конституционной обязанности по обеспечению жильем малоимущих граждан муниципальными образованиями определяются ЖК РФ. Договор социального найма используется в качестве основного инструмента для выполнения муниципалитетами своих обязательств. В литературе отмечается ряд недостатков данного механизма, так как возникают сложности с выделением категорий населения, которые могут претендовать на помощь, очередностью, ограничением в выборе места жительства и т.д.¹³⁵

Хотя для непосредственного обеспечения гражданина жилым помещением используется гражданско-правовой договор, для реализации конституционного права гражданина требуется соблюдение определенных процедур и оформление муниципальных индивидуальных правовых актов, которые оцениваются как способ оперативного реагирования на потребности местного сообщества¹³⁶. Подобное положение вещей предопределяется социальным существом рассматриваемых отношений, необходимостью реализации публичных функций. Поэтому отношения по обеспечению граждан

¹³² Соломаха Д.В. Компетенция органов публичной власти в сфере реализации гражданами права на жилище // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 12. - С. 27.

¹³³ Чепурнова Н.М. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. - М., 2011. - С. 172.

¹³⁴ Бакушев В.В. Муниципальная теория требует развития полноценной теории местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - 2005. - № 1-2. - С. 111.

¹³⁵ Алексикова О.Е. Проблемы реализации конституционного права на жилище малоимущими и иными льготными категориями граждан в России // Среднерусский вестник общественных наук. - 2015. - № 1(37). - С. 107; Арзамасцев Н.И. Совершенствование механизма реализации конституционного права граждан на жилище // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция». - 2015. - № 1. - С. 10.

¹³⁶ Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: Монография. - Екатеринбург, 2012. - С. 28.

жилем в домах государственного и муниципального жилищного фондов принято относить к административно-правовым¹³⁷.

Обязанность по обеспечению малоимущих граждан жильем находит закрепление в ст. 14, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³⁸. Кроме того, указанные статьи позволяют органам местного самоуправления передавать гражданам жилые помещения по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования. Для реализации данного полномочия в соответствии со ст. 50 указанного Закона муниципальное образование может иметь на праве собственности объекты жилищного фонда социального использования, а также имущество, необходимое для содержания такого фонда¹³⁹.

Для выполнения обязанностей по жилищному обеспечению в соответствии с п. 2 Постановления Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»¹⁴⁰ объекты жилищного фонда, независимо от того, на чьем балансе они находились, были переданы в муниципальную собственность. Подобное положение дел позволяет согласиться с мнением о том, что муниципальное образование обязано принять в собственность все имущество, предназначенное для решения социальных вопросов, вне зависимости от его

¹³⁷ Курпякова С.И. Дискуссионные вопросы современного понимания содержания права граждан на жилище // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». - 2009. - № 40(173). - С. 86.

¹³⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.

¹³⁹ Плехотко К.К. Реализация права на жилище муниципальными образованиями в свете муниципальной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. - 2018. - № 11. - С. 17.

¹⁴⁰ Постановление ВС РФ от 27.12.1991 г. № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

состояния и балансодержателя, и при этом несет риск последствий, связанных с решением любых социальных вопросов за счет этого же имущества¹⁴¹.

Процесс оформления объектов жилищного фонда в муниципальную собственность большей частью завершился. Отдельные вопросы о праве собственности на конкретные объекты еще возникают, но не имеют критического значения¹⁴². В науке справедливо акцентируется внимание на том, что вся система публичного управления собственностью (как государственной, так и муниципальной) требует серьезных изменений¹⁴³. Концепция местного самоуправления была заимствована в Европе и введена относительно недавно¹⁴⁴, и простая передача определенного перечня имущества в ведение муниципалитета не приведет к автоматическому разрешению социальных проблем: число малоимущих граждан, нуждающихся в жилье все так же, существенно.

Одновременно с этим государство все сильнее вторгается в сферу деятельности местных органов, поручая им отдельные вопросы, которые требует государственных субсидий¹⁴⁵. В рамках так называемой муниципальной реформы 2014 - 2017 гг. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволили органам власти субъектов Российской Федерации по своему усмотрению перераспределять при определенных условиях полномочия между ними и муниципалитетами. Также в

¹⁴¹ Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты) / Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев [и др.]. - М., 2009. - С. 160.

¹⁴² Синдеева И.Ю., Черникова Е.В. Становление института управления муниципальной собственностью // Современное право. - 2015. - № 10. - С. 25.

¹⁴³ Закупень Т.В. Управление государственной собственностью в условиях реформирования российской экономики // Журнал российского права. - 2001. - № 8. - С. 35.

¹⁴⁴ Винниченко О.Ю. Местное самоуправление в контексте самобытности российской государственности // Государство и право. - 2009. - № 11. - С. 90.

¹⁴⁵ Чеботарев Г.Н. Разделение властей в Российской Федерации - важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства // Вестник Тюменского государственного университета. - 2013. - № 3. - С. 20.

ходе реформы сокращено количество вопросов, входящих в компетенцию сельских поселений, при возможности наделить их этими же полномочиями уже от органов власти региона. Указанная реформа подвергается широкой и обоснованной критике¹⁴⁶.

Положение о перераспределении полномочий позволяет как изъять отдельные полномочия муниципалитетов, так и передать отдельные вопросы органам местного самоуправления. На практике органы государственной власти изымают имущество для осуществления отдельных полномочий без учета мнения муниципалитета. В то же время органы власти в 64 регионах закрепили за отдельными образованиями дополнительные вопросы в проблемных областях (в том числе и в жилищной сфере)¹⁴⁷. Кроме того, при увеличении количества передаваемых вопросов субъекты Российской Федерации не пересматривают объем финансирования муниципалитетов¹⁴⁸.

Нужно признать, что государство стремится расширить инструментарий органов местного самоуправления для решения его задач, хотя и без дополнительного финансирования. Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁴⁹ был введен институт муниципально-частного партнерства. Подобного рода сотрудничество распространено в мире и в перспективе может положительно повлиять на решение стоящих перед муниципалитетом задач. Например, возможно заключение соглашения о строительстве жилья с частным инвестором на муниципальном участке с целью получения органом местного самоуправления части квартир в построенном

¹⁴⁶ Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 8. - С. 62; Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 5. - С. 73; Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. - 2016. - № 3. - С. 12.

¹⁴⁷ Бабичев И.В., Есин В.В. Некоторые правовые аспекты муниципальной экономики и осуществления компетенций муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 3. - С. 50.

¹⁴⁸ Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление - основа укрепления российского федерализма // Российская юстиция. - 2017. - № 8. - С. 11.

¹⁴⁹ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2015. - № 29 (Ч. 1). - Ст. 4350.

доме для их передачи малоимущим гражданам. Но для полноценного использования партнерства есть значительное число объективных трудностей: незначительное число муниципалитетов, имеющих привлекательные объекты для партнерства, отсутствие опыта в данной сфере, небольшое число соответствующих частных организаций и т.д.

В связи с изложенными обстоятельствами возникают сомнения в реализации принятой государством модели местного самоуправления, а значит, и ее эффективности. Все это ведет к тому, что право на жилище малоимущих граждан не всегда получает адекватное обеспечение. Стоит согласиться с мнением о «необходимости разработки системы показателей достаточности финансового обеспечения органов местной власти»¹⁵⁰.

Устоявшейся в практике Конституционного Суда РФ можно считать следующую концепцию жилищного обеспечения в Российской Федерации¹⁵¹: Обязывая органы государственной власти создавать условия для осуществления права на жилище, которое признается международным сообществом в качестве элемента права на достойный жизненный уровень и которое в условиях рыночной экономики граждане Российской Федерации реализуют в основном самостоятельно, используя для этого различные способы, Конституция РФ вместе с тем предусматривает, что малоимущим и 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 установленными законом нормами (статья 40, части 2 и 3). Это означает, что федеральному законодателю на конституционном уровне предписывается не только определять категории граждан, нуждающихся в жилище, но и устанавливать конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся в настоящее

¹⁵⁰ Овчинников В.И. Компетенция местного самоуправления: проблемы оптимизации правового регулирования на современном этапе муниципальной реформы // Российское государственное управление. - 2014. - № 1. - С. 56 – 58.

¹⁵¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.10.2012 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Н.М. Кабулова» // СЗ РФ. – 2012. - № 43. – Ст. 5933.

время у государства. Тем самым Суд зафиксировал широкую дискрецию законодателя в части определения мер, направленных на создание условий для реализации права на жилище.

В условиях неопределенности содержания конституционного права на жилище транслируемая Конституционным Судом РФ концепция приводит к выводу о возможности отклонения законодателя от принципа формального равенства, установленного ст. 19 Конституции РФ. Существующая система предоставления жилья с учетом совокупности норм ч. 3 ст. 40 и ст. 19 Конституции представляется неоднозначной. Например, для малоимущих право на получение жилища ограничено муниципальным фондом (ч. 2 ст. 49 ЖК РФ), из государственного фонда и фонда субъектов обеспечивается реализация прав иных категорий граждан. Следует учесть, что муниципальные образования не располагают достаточными материальными ресурсами, чтобы в полном объеме исполнить возложенные на них полномочия. Изученная судебная практика подтверждает этот тезис. Типичными аргументами ответчиков (органов МСУ) по искам о предоставлении жилья по договору социального найма являются ссылки на отсутствие выделяемых денежных средств либо отсутствие свободных жилых помещений. Кроме того, в соответствии со ст. 13, ч. 3 ст. 49 ЖК РФ перечень «льготных» категорий граждан и оснований для их признания нуждающимися в жилых помещениях носит открытый характер и может быть установлен федеральным законом, указом Президента или законом субъекта. Тем самым в разных регионах страны могут быть созданы разные условия для реализации конституционного права на жилище.

Проведенный анализ практики реализации конституционного права на жилище, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники финансирования в целях

предоставления гражданам в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений, а также предоставляют им жилые помещения по договорам социального найма.

Однако, право граждан на жилище за доступную плату не имеет реализации по причине отсутствия системного механизма его реализации. Это говорит, в первую очередь, о необходимости совершенствования законодательства и контроля за его фактической реализацией, ведь указанные нами конституционные положения являются основой нормального функционирования правового государства и жизнедеятельности каждого отдельного его гражданина.

Во-вторых, изученный опыт реализации права на жилище на региональном уровне наглядно иллюстрирует зависимость реализации права на жилище от финансово-экономических и иных возможностей государства (региона, муниципалитета). Учитывая обозначенные проблемы, представляется, что дефиниции «права на жилище» и собственно «жилища» нуждаются в конкретизации на конституционном уровне, с тем, чтобы реализация этого права не зависела от усмотрения законодателя (прежде всего, в позитивном смысле) и обеспечивала соблюдение принципа формального равенства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключительной части магистерской диссертации представляется возможным сформулировать основные выводы по проведенному исследованию.

Во-первых, при определении конституционного права на жилище, следует исходить из того, само по себе право на жилище можно определять в гражданско-правовом и жилищно-правовом аспектах. В гражданско-правовом значении данное право включает правомочия владения, пользования и распоряжения жилыми помещениями. В жилищно-правовом значении, право на жилище помимо частно-правовых гарантий включает публично-правовой инструментарий участия органов государственной власти и местного самоуправления в реализации жилищной политики. Конституционно-правовой аспект определения сущности и содержания исследуемой категории охватывает все сферы жизнедеятельности как публичной власти, так и частно-правовую. Исходя из сказанного, содержание конституционного права на жилище включает конституционно-правовые гарантии устойчивого владения и пользования жилищем, обеспечения их благоустроенности, предоставление жилища льготным категориям граждан, а также поощрение жилищного строительства.

В целом конституционное право на жилище следует понимать как обеспечиваемое государством социальное право каждого на устойчивое владение, пользование и распоряжения благоустроенными жилыми помещениями, находящимися в частной собственности или предоставляемых отдельным категориям граждан, указанных в законе бесплатно или за доступную плату.

Во-вторых, понятие ограничения конституционного права на жилище представляет собой установленную в Конституции РФ и конкретизированную в отраслевом законодательстве возможность уменьшения объема правомочий в отношении конкретного жилища как имущества в форме лишения по решению

суда («негативное» ограничение) или принудительного отчуждения для государственных нужд («позитивное» ограничение).

К конституционным признакам, характеризующим государственную нужду как основание ограничения права на жилище, следует отнести: наличие общественного интереса или потребности как основания возникновения государственной нужды; соответствие государственной нужды конституционным целям ограничения права; наличие особого субъекта, выражающего общественный интерес (орган государственной власти или орган местного самоуправления) и закрепление за ним соответствующих полномочий; соблюдение баланса между требованиями государственной нужды и необходимыми условиями защиты права на жилище конкретного человека.

В-третьих, специфическое гражданско-правовое регулирование жилищных отношений не в полной мере учитывает принцип социальной справедливости и соответствует тем минимальным требованиям к обеспечению жилыми помещениями, которые установлены Конституцией РФ. Важной проблемой является отсутствие у граждан, лишенных жилища, права на внеочередное предоставление жилого помещения. Принцип социальной справедливости обуславливает необходимость уточнения содержания нормативных актов или же соответствующих подходов судов. Кроме того, сам механизм внеочередного обеспечения жильем несовершенно и в системе существующего правового регулирования может нивелироваться необоснованными отказами и затягиванием соответствующих процедур. Из существующего арсенала правовых средств можно предложить использование механизмов деликтной ответственности и так называемой судебной неустойки.

В-четвертых, для решения проблемных вопросов, связанных с реализацией права сотрудников уголовно-исполнительной системы на единовременную социальную выплату, необходимо внести изменения в Федеральный закон № 283-ФЗ в части, касающейся определения нуждаемости сотрудника и членов семьи сотрудника, под которыми следует понимать лиц,

зарегистрированных по месту жительства в жилом помещении, принадлежащем на законном праве. Для решения вопроса, касающегося лиц, находящихся на иждивении сотрудника, требуется законодательное закрепление их определения: это лица, находящиеся (находившиеся) на полном содержании сотрудника (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в учреждениях и органах) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в судебном порядке.

Таким образом, п. 4 ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 283-ФЗ нужно изложить в следующей редакции: «4) лица, находящиеся (находившиеся) на полном содержании сотрудника (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в учреждениях и органах) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в судебном порядке».

В целях единообразного толкования требований ч. 3 ст. 4 Закона № 283-ФЗ необходимо изложить п. 5 в следующем виде: «5) проживает в коммунальной квартире независимо от размеров занимаемого жилого помещения, в том числе предоставленной по договору социального найма». Это позволит избежать сомнений в необходимости обращения к п. 2 ч. 3 ст. 4 Федерального закона № 283-ФЗ.

В-пятых, со ссылками на правовые позиции Верховного Суда РФ был сделан вывод о том, что расторжение брака между родителями не должно влиять на жилищно-правовое положение их общего несовершеннолетнего ребенка; ребенок сохранит право проживания в квартире родителя-собственника. Объяснение такого положения вещей видится в том, что правоотношения, возникающие, с одной стороны, между супругами, а с другой - между родителями и детьми, не находятся в диапазоне «главное правоотношение - подчиненное правоотношение». Это два самостоятельных

типа правоотношений, которые существуют автономно и независимо друг от друга. Если прекращаются брачные правоотношения между мужем и женой, то это, естественно, не влечет прекращения родительских правоотношений; родители и дальше будут оставаться родителями. Таким образом, несовершеннолетний ребенок собственника жилого помещения (в случае расторжения брака между родителями) будет и дальше проживать в таком помещении в качестве действующего члена семьи собственника жилья; норма ч. 4 ст. 31 ЖК РФ на него распространяться не будет.

В-шестых, органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники финансирования в целях предоставления гражданам в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений, а также предоставляют им жилые помещения по договорам социального найма.

Однако, право граждан на жилище за доступную плату не имеет реализации по причине отсутствия системного механизма его реализации. Это говорит, в первую очередь, о необходимости совершенствования законодательства и контроля за его фактической реализацией, ведь указанные нами конституционные положения являются основой нормального функционирования правового государства и жизнедеятельности каждого отдельного его гражданина. Также требует доктринального подхода исследование вопросов обеспечения права на жилище за доступную плату, систематизации его правового регулирования. Кроме того, требуется выработка четкого и действующего механизма реализации данного права.

В-седьмых, изученный опыт реализации права на жилище на региональном уровне наглядно иллюстрирует зависимость реализации права на жилище от финансово-экономических и иных возможностей государства (региона, муниципалитета). Учитывая обозначенные проблемы, представляется, что дефиниции «права на жилище» и собственно «жилища» нуждаются в

конкретизации на конституционном уровне, с тем, чтобы реализация этого права не зависела от усмотрения законодателя (прежде всего, в позитивном смысле) и обеспечивала соблюдение принципа формального равенства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 . № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. – 1995. – 05 апреля. - № 67.
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // БВС РФ. – 1994. - № 12.
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. – 2001. - № 2. – Ст. 163.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 1994. - № 32. – Ст. 3301.
6. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 22.01.2019) // СЗ РФ. – 2005. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 14.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. – 2001. - № 44. – Ст. 4147.
8. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // СЗ РФ. – 2002. - № 5. – Ст. 375.
9. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. – 2001. - № 23. – Ст. 2277.
10. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные

- законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. - № 29 (Ч. 1). – Ст. 4350.
11. Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 283-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. - № 53 (Ч. 1). – Ст. 7608.
12. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. - № 1. – Ст. 15.
13. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.
14. Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 27.12.2018, с изм. от 25.02.2019) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. – 1998. - № 22. – Ст. 2331.
15. Закон РФ от 04.07.1991 г. № 1541-1 (ред. от 20.12.2017) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. - № 28. - Ст. 959.
16. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // СЗ РФ. – 2012. - № 19. – Ст. 2337.
17. Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 г. № 1710 (ред. от 09.02.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»» // СЗ РФ. – 2018. - № 3. - Ст. 546.
18. Постановление Правительства РФ от 05.05.2014 г. № 404 (ред. от 10.02.2017) «О некоторых вопросах реализации программы «Жилье для

российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (вместе с «Основными условиями и мерами реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Критериями и требованиями отбора земельных участков, застройщиков, проектов жилищного строительства для реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации») // СЗ РФ. – 2014. - №19. – Ст. 2438.

19. Приказ Минздрава России от 29.11.2012 г. № 987н «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» // Российская газета. – 2013. – 25 февраля. – № 40.
20. Приказ Минздрава России от 30.11.2012 № 991н. «Об утверждении перечня заболеваний, дающих инвалидам, страдающим ими, право на дополнительную жилую площадь» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
21. Постановление ВС РФ от 27.12.1991 г. № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

22. Постановление Губернатора Самарской области от 10.08.1998 г. № 197 (ред. от 27.12.1999) «О Самарском областном Фонде жилья и ипотеки» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
23. Постановление Правительства Самарской области от 10.07.2014 г. № 386 (ред. от 16.12.2016) «Об обеспечении реализации на территории Самарской области программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 323» // Волжская коммуна. – 2014. – 15 июля. - № 180(29032).
24. Постановление Правительства Самарской области от 11.07.2014 г. № 387 (ред. от 14.07.2016) «Об утверждении Положения о порядке отбора земельных участков, застройщиков, проектов жилищного строительства для участия в программе «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 323» // Волжская коммуна. – 2014. – 16 июля. - № 182(29034).
25. Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 г. № 685 (ред. от 02.07.2018) «Об утверждении Концепции жилищной политики Самарской области до 2020 года» (вместе с «Комплексным планом мероприятий по реализации Концепции жилищной политики Самарской области до 2020 года») // Волжская коммуна. – 2013. – 10 декабря. – № 406(28822).
26. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратила силу).

Научная и учебная литература

27. Аверьянова М.И. Обеспечение жилищных прав бездомных // Социальное и пенсионное право. - 2018. - № 2. - С. 42 – 45.
28. Алексикова О.Е. Проблемы реализации конституционного права на жилище малоимущими и иными льготными категориями граждан в России // Среднерусский вестник общественных наук. - 2015. - № 1 (37). - С. 105-111.
29. Алексикова О.Е. Социальная сущность права на жилище и его отражение в конституции государства // Современное общество и право. - 2013. - № 4 (13). - С. 240-244.
30. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: Монография. - Екатеринбург, 2012. – 360 с.
31. Арзамасцев Н.И. Совершенствование механизма реализации конституционного права граждан на жилище // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция». - 2015. - № 1. - С. 8-12.
32. Аскназий С.И. Жилищное право: Курс советского гражданского права. - М.: Госюриздат, 1956. – 231 с
33. Бабичев И.В., Есин В.В. Некоторые правовые аспекты муниципальной экономики и осуществления компетенций муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 3. - С. 48-52.
34. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М.: Норма, 2006. - 784 с.
35. Бакушев В.В. Муниципальная теория требует развития полноценной теории местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - 2005. - № 1-2. - С. 110-116.
36. Бандо М.В. Гражданско-правовое регулирование жилищных отношений и принцип социальной справедливости // Herald of the Euro-Asian Law Congress. - 2018. - № 2. - С. 100-105.

- 37.Белоконский, И.П. Земское движение. - М.: Задруга, 1914. - 399 с.
- 38.Беспалов Ю.Ф. Защита прав несовершеннолетних // Российская юстиция. - 1997. - № 1. - С. 32 – 34.
- 39.Богданов Е В. Проблема выравнивания (сглаживания) фактического неравенства в гражданско-правовой сфере с позиции социальной справедливости // Журнал российского права. - 2018. - № 3.- С. 28–38.
- 40.Богданов Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище // Журнал российского права. - 2003. - № 4. - С. 23-26.
- 41.Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 5. - С. 72-77.
- 42.Вайпан В.А. Теория справедливости: право и экономика: монография. - М.: Юстицинформ, 2017. - 280 с.
- 43.Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. - 2016. – № 3. - С. 12-15.
- 44.Вилкова Т.Ю. Принцип неприкосновенности жилища в уголовном судопроизводстве: правовые основы, содержание, гарантии // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 2. – С. 38-44.
- 45.Винниченко О.Ю. Местное самоуправление в контексте самобытности российской государственности // Государство и право. - 2009. - № 11. - С. 88-94.
- 46.Габитдинов Р.Ф. Проблемные аспекты правового регулирования порядка предоставления жилья беженцам и вынужденным переселенцам в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии.- 2018. - № 3 (37). - С. 69-78.
- 47.Гаджиев Г. А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. - 2008. - № 2. - С. 22–45.

48. Герасимов Р. А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Коломна, 2005. – 33 с.
49. Глухов К. А. Правовое обеспечение социальной справедливости в жилищных отношениях: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1992. - 24 с.
50. Гонгало Б. М., Кириллова М. Я. К проекту Основ жилищного законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. - 1994. - № 1. - С. 20–27.
51. Грудцына Л. Ю. Конституционное право граждан на жилище. Неприкосновенность жилища // Адвокат. - 2005. - № 7. - С. 44-48.
52. Гуляев А. М. Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства, кассационной практики Правительствующего сената и проекта гражданского уложения. - Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. – 270 с.
53. Доклад государственной жилищной инспекции Самарской области «О техническом состоянии многоквартирных домов, расположенных на территории Самарской области, включающий предложения по обеспечению сохранности многоквартирных домов, приведению их в надлежащее состояние и безопасности проживания» за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа:
54. Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
55. Желдак Н.Б. Правовые особенности конституционного права на жилище // Развитие российского права и права стран АТР в условиях конституционного реформирования: Материалы региональной научно-практической конференции, 29 ноября 2003 г. - Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2004. - С. 40-43.

56. Жилищное право: учебник / И. В. Балтутите, В. Р. Витвицкая, А. И. Гончаров и др. - М., 2016. – 680 с.
57. Закупень Т.В. Управление государственной собственностью в условиях реформирования российской экономики // Журнал российского права. - 2001. - № 8. - С. 33-40.
58. Информация о деятельности государственной жилищной инспекции Самарской области за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.samregion.ru/authorities/others/housing_inspection (Дата обращения: 15.03.2019 г.).
59. Карлов В.П. Нарушение неприкосновенности жилища как основание компенсации морального вреда - коллизии законодательства и судебной практики // Российская юстиция. - 2014. - № 5. - С. 55-59.
60. Комментарий к жилищному законодательству Российской Федерации / Отв. ред. Г.А. Жилин. - М.: Норма, 2002. – 656 с.
61. Коновальчикова С.С. Конституционно-правовое регулирование ограничения права на жилище // Юридическая наука и практика. - 2018. - Т. 14. - № 4. - С. 14-19.
62. Косарев К. В. Обзор судебной практики по единовременной социальной выплате для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам правоохранительных органов // Вестник Кузбасского института. - 2015. - № 4(25). - С. 142–148.
63. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 8. - С. 62-64.
64. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве // Категории науки гражданского права: избранные труды: в 2 т. - М.: Статут, 2017. - Т. 2. - С. 103-120.
65. Красавчикова Л.О. Жилищное право и личные неимущественные права граждан // Актуальные проблемы жилищного права: Сборник памяти П.И. Седугина. - М.: Статут, 2003. - С. 55-59.

66. Красильщиков А.В., Ананьин П.А., Ращупкина Л.В. Проблемные вопросы реализации права на жилое помещение сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Владимирского юридического института. - 2018. - № 4 (49). - С. 14-20.
67. Красильщиков, А. В., Ананьин, П. А., Ращупкина, Л. В. Проблемные вопросы реализации права на жилое помещение сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Владимирского юридического института. - 2018. - № 4 (49). - С. 15-18.
68. Крашенинников П. В. Жилищное право. - М.: Статут, 2016. - 384 с.
69. Кудашкин А.В. Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих // Российский военно-правовой сборник. - 2005. - № 4. - С. 17-20.
70. Курпякова С.И. Дискуссионные вопросы современного понимания содержания права граждан на жилище // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». - 2009. - № 40(173). - С. 85-88.
71. Лапаева В. В. Проблемы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. - 2005. - № 7. - С. 13–23.
72. Левушкин А.Н. Правовое регулирование некоторых имущественных прав несовершеннолетних детей по законодательству Российской Федерации // Юрист. - 2003. - № 10. - С. 13 – 16.
73. Лисаченко А. В. Компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления: практика применения и научное осмысление // Российский юридический журнал. - 2017. - № 4. - С. 116–122.
74. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. - М.: Юрист, 2004. – 340 с.
75. Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. - 2001. - № 7. - С. 5-14.

76. Мыскин А.В. Жилищные права несовершеннолетних: неожиданные аспекты // Семейное и жилищное право. - 2018. - № 4. - С. 38 – 42.
77. Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. Социально-философские этюды. - СПб.: Издание товарищества М.О. Вольфа, 1911. – 270 с.
78. Овчинников В.И. Компетенция местного самоуправления: проблемы оптимизации правового регулирования на современном этапе муниципальной реформы // Российское государственное управление. - 2014. – № 1. - С. 56 – 58.
79. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. - М.: Азбуковник, 1999. – 988 с.
80. Панцевич И.А. Проблемы правоприменения при разрешении споров, связанных с реализацией прав на льготы по обеспечению жильем лиц, добровольно переселившихся из зон с правом на отселение // Современный юрист. - 2018. - № 4. - С. 46 – 56.
81. Плехотко К.К. Реализация права на жилище муниципальными образованиями в свете муниципальной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. - 2018. - № 11. - С. 15-19.
82. Фурагина, О. В. Решение жилищной проблемы в новом законе № 283 для сотрудников УИС, ФПСи и таможенных органов // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2016. - № 3. - С. 67–76.
83. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты) / Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев [и др.]. - М., 2009. – 350 с.
84. Прасолов Б. В. Конституционное право граждан на жилище // Семейное и жилищное право. - 2016. - № 4. - С. 35-40.

- 85.Прасолов Б.В. Неприкосновенность жилища и невозможность его произвольного лишения // Семейное и жилищное право. - 2016. - № 6. - С. 42-49.
- 86.Рябцовская Н.М. Конституционное право советских граждан на жилище: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1980. – 24 с.
- 87.Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2014. – 420 с.
- 88.Седугин П. И. Жилищное право. - М.: Норма, 1997. – 390 с.
- 89.Синдеева И.Ю., Черникова Е.В. Становление института управления муниципальной собственностью // Современное право. - 2015. - № 10. - С. 24-28.
- 90.Соломаха Д.В. Компетенция органов публичной власти в сфере реализации гражданами права на жилище // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 12. - С. 25-29.
- 91.Твердова Т.В. Механизм реализации конституционного права на жилище: размышления о справедливости // Юридическая мысль. - 2018. - № 4 (108). - С. 95-102.
- 92.Харитонов С.С. К вопросу реализации права военнослужащих на дополнительную жилую площадь по нескольким основаниям // Право в Вооруженных Силах. - 2018. - № 1. - С.48-54
- 93.Цитович Л.В., Никишов А.Б. Право граждан на жилище // Законодательство и экономика. - 2015. - № 7. - С. 25-29.
- 94.Чеботарев Г.Н. Разделение властей в Российской Федерации - важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства // Вестник Тюменского государственного университета. - 2013. - № 3. - С. 18-22.
- 95.Чепурнова Н.М. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. - М., 2011. – 477 с.

96. Черепанова О.С. Право на неприкосновенность жилища и право на жилище: правовая природа, соотношение и гражданско-правовые последствия нарушения // Семейное и жилищное право. - 2018. - № 5. - С. 45-49.
97. Шешко Г.Ф. Право на жилище: конституционные принципы и жилищное законодательство // Цивилист. - 2007. - № 4. - С. 70-74.
98. Щепачев В.А. Развитие местного самоуправления - основа укрепления российского федерализма // Российская юстиция. - 2017. - № 8. - С. 10-16.
99. Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: Комментарий. - М.: БЕК, 2000. - 422 с.
100. Beever A. Aristotle on equity, law, and justice // Legal theory. - 2004. - Vol. 10. - P. 33-50.
101. Cohn E., White S., Sanders J. Distributive and Procedural Justice in Seven Nations // Law and Human Behavior. - 2000. - Vol. 24. - № 5. - P. 553-579.
102. Fanp J. Constitutional transplant in the people`s republic of China: the influence of the soviet model and challenges in the globalization era // BRICS law journal. - 2015. - Vol. 2. - № 1. - P. 50-99.
103. Moons N. The right to housing in law and society. NY: Routledge, 2018. 255 p.
104. Perlingeiro R. Procedural and substantive judicial review of the right to health in Brazil // BRICS Law Journal. - 2015. - Vol. 2. - № 1. - P. 15-32.

Материалы судебной практики

105. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11. 2013 № 25-П «По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» в связи с жалобой гражданина Н.П. Терентьева» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

106. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второй части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова» // ВКС РФ. – 2012. - № 4.
107. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.10.2012 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Н.М. Кабулова» // СЗ РФ. – 2012. - № 43. – Ст. 5933.
108. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова» // ВКС РФ. – 2010. - № 3.
109. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2003 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева» // ВКС РФ. – 2003. - № 3.
110. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года «О государственной тайне» в связи с

жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина» // ВКС РФ. – 1996. – № 2.

111. Определение Конституционного Суда РФ от 24.04.2018 г. № 1015-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мазура Олега Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями Жилищного кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Федерального закона «О статусе военнослужащих», правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации и судебным постановлением» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
112. Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2018 № 1570-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Коваленко Веры Васильевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
113. Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 г. № 642-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гайнуллина Рената Гумеровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 151, 1064 и 1099 Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
114. Определение Конституционного Суда РФ от 25.10.2016 № 2272-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сапегина Сергея Петровича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым пункта 2 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
115. Определение Конституционного Суда РФ от 11.10.2016 г. № 2164-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Еременко Тамары Александровны и Кривцова Евгения Валерьевича на нарушение их конституционных прав частью четвертой статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьей 42 Уголовно-процессуального

- кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
116. Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 50-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Восточно-Сибирского окружного военного суда о проверке конституционности пункта 8 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
117. Определение Конституционного Суда РФ от 16.10.2001 г. № 252-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Щигорца Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 151 Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
118. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // БВС РФ. – 2009. - № 9.
119. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 г. № 10 (ред. от 06.02.2007) «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» // Российская газета. – 1995. – 08 февраля. - № 29.
120. Определение Верховного Суда РФ от 12.02.2018 № 21-КГ17-20. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс;
121. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 03.07.2017 № 87-КГ17-6. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
122. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2017 г. по делу № 41-КГ17-22 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
123. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 23.05.2017 г. № 85-КГ17-19 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

124. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 01.09.2015 г. по делу № 9-КГ15-13 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
125. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27.10.2015 г. № 309-КГ15-5924. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
126. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.11.2015 г. № 1-КГ15-10 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
127. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.12.2014 г. № 3002-О. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
128. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.02.2014 г. № 8-КГПР13-18. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
129. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2014 г. № 18-КГ13-198 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
130. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.01.2013 г. № 18-КГПР12-93 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
131. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 28.03.2018 г. по делу № 33-4716/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
132. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 30.09.2015 г. по делу № 33-14493/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
133. Апелляционное определение Самарского областного суда от 29.01.2014 г. № 33-671/2014 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

134. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 05.06.2013 г. № 33-4328-13. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
135. Решение Октябрьского районного суда г. Владимира от 06.11.2018 № 2-3687/2018. [Электронный ресурс]. СПС КонсультантПлюс.
136. Решение Октябрьского районного суда г. Владимира от 25.04.2018 № 2-1642/2018. [Электронный ресурс]. СПС КонсультантПлюс.
137. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.11.2007) (Извлечение) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
138. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 07.06.2006, 14.06.2006 «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года» // БВС РФ. – 2006. - № 9.
139. Ответы на вопросы о практике применения судами Кодекса РФ об административных правонарушениях, жилищного и земельного законодательства, иных Федеральных законов (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 23.11.2005) // БВС РФ. – 2006. - № 3.
140. Постановление ЕСПЧ от 17.11.2016 г. «Дело «Пчелинцева и другие (Pchelintseva and Others) против Российской Федерации» (жалобы № 47724/07, 58677/11, 2920/13, 3127/13 и 15320/13) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс
141. Решение Европейского суда по правам человека от 20.11.1995 по делу «Прессос Компания Навьера А.О.» (Pressos Compania Naviera S. A.) и другие против Бельгии [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
142. Решение Европейского суда по правам человека от 21.02.1986 г. по делу «Джэймс (James) против Соединенного Королевства» (жалоба № 8793/79). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.