

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт

институт
Конституционного, административного и муниципального права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ А.А. Кондрашев
подпись инициалы, фамилия
« _____ » _____ 20 ____ г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Конституционное право граждан Российской Федерации на жилище
тема

40.04.01 – Юриспруденция
код и наименование направления

40.04.01.07 – Публичная власть: правовые основы организации и
деятельности
код и наименование магистерской программы

Научный руководитель	_____	<u>доцент, к.ю.н.</u>	<u>И.В. Тепляшин</u>
	подпись, дата	должность, ученая степень	инициалы, фамилия
Выпускник	_____		<u>М.В. Складан</u>
	подпись, дата		инициалы, фамилия
Рецензент	_____	<u>доцент, к.ю.н.</u>	<u>Т.В. Шитова</u>
	подпись, дата	должность, ученая степень	инициалы, фамилия

Красноярск 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава I: Конституционно-правовое регулирование права гражданина Российской Федерации на жилище	7
1.1. Социально-правовые основы категории «жилище».....	7
1.2. Право на жилище в системе конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации.....	18
1.3. Содержание конституционного права на жилище гражданина Российской Федерации.....	34
Глава II: Реализация конституционного права гражданина Российской Федерации на жилище	47
2.1. Роль органов публичной власти в реализации права на жилище гражданином Российской Федерации.....	47
2.2. Конституционно-правовые механизмы (формы) реализации права на жилище гражданином Российской Федерации.....	68
2.3. Реализация права на жилище отдельными категориями граждан Российской Федерации.....	89
Заключение	102
Список использованных источников	105
Приложения А-Б.....	134

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Право на жилище является непосредственно закрепленным в Конституции Российской Федерации правом и предоставляет человеку возможность обладать неотъемлемым для его существования местом. В рейтинге прав и свобод человека и гражданина за 2019 г., опубликованном в Докладе Уполномоченного по правам человека в РФ 2019 г., право на жилище находится на третьем месте, после прав на бесплатную медицинскую помощь и образование. Так, 56% граждан считают его наиболее значимым и заинтересованы в его эффективной реализации¹. Однако в настоящее время далеко не все граждане способны в полной мере осуществить данное право в силу ряда причин. Понимание как самого понятия «жилище», так и отдельных вопросов содержания исследуемого права не является однозначным, не вызывающим дискуссий среди исследователей и проблем в правоприменении. Вызывает вопросы соответствие конституционной формулировки права на жилище его закреплению в международных правовых актах. Остаются не решенными проблемы, связанные с переселением граждан из аварийного жилищного фонда, количество которого, согласно официальной статистике, продолжает увеличиваться, с продолжающимся длительным ожиданием в очереди граждан, нуждающихся в получении жилых помещений. Актуальность исследования подтверждает и наличие принятых за последние годы постановлений ЕСПЧ, постановлений и определений Конституционного Суда РФ по исследуемому вопросу. В связи с этим, достаточно важным является исследование права на жилище. Следовательно, необходимо изучить конституционно-правовое регулирование права гражданина Российской Федерации на жилище, а также механизм его реализации, выявить имеющиеся проблемы, проанализировать их, и определить

¹ Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] : доклад Уполномоченного по правам человека в РФ 14.04.2020 – Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2019>

направления для совершенствования сложившейся ситуации.

Цель: исследовать конституционно-правовое регулирование права гражданина Российской Федерации на жилище, а также реализацию исследуемого права.

Задачи: изучить социально-правовые основы категории «жилище»; рассмотреть право на жилище в системе конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации; исследовать содержание конституционного права на жилище; проанализировать роль органов публичной власти в реализации права на жилище; изучить конституционно-правовые механизмы (формы) реализации права на жилище; рассмотреть реализацию исследуемого права отдельными категориями граждан Российской Федерации.

Объект исследования составляют общественные отношения по конституционно-правовой регламентации права на жилище, создания условий осуществления гражданами этого права.

Предмет исследования включает совокупность конституционно-правовых норм, нормативных положений, правоприменительной практики, закрепляющих сущность, содержание права на жилище, а также принципы, механизмы, условия, гарантии реализации права на жилище гражданами РФ.

Методология. Общие и специальные методы и приемы сбора и анализа информации, среди которых можно выделить: 1) специально-юридический; 2) логический; 3) статистический; 4) информационно-аналитический и др.

Нормативная основа исследования. Для наиболее полного исследования рассматриваемой уголовно-правовой нормы необходимо обращение к нормативно-правовым актам в жилищной сфере, развивающим положения Конституции РФ относительно права на жилище. Среди федеральных законов, прежде всего, следует назвать Жилищный кодекс РФ, а также федеральные законы «О содействии развитию жилищного строительства»; «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; «Об ипотеке (залоге недвижимости)»; «Об

участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Кроме того, принят ряд указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, ведомственных актов, направленных на развитие жилищной политики, конкретизацию полномочий органов публичной власти по обеспечению условий для осуществления гражданами права на жилище, таких как, указ Президента РФ «О мерах по обеспечению граждан РФ доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ» и т.д.

Теоретическая основа исследования. Данная проблема изучена и представлена в значительном количестве источников. Среди исследователей данного вопроса следует, прежде всего, назвать О. Е. Алексикову, которая в своих многочисленных научных работах всесторонне изучает отдельные аспекты как содержания, так и реализации права на жилище. Исследование права на жилище проведено в научных работах Е. В. Бадулиной, В. А. Белова, Р. А. Герасимова, М. А. Долгошеева, В. Н. Литовкина. Среди научных статей, посвященных исследованию рассматриваемого права, следует назвать работы Ю. Ф. Беспалова, Е. Кистановой, О. О. Небрятенко, С. В. Николюкина, Л. А. Нудненко, Б. В. Прасолова, Е. В. Рыбинцевой, М. В. Рыбкиной, М. Н. Пригон, С. В. Сабаевой, Л. В. Сперанской, И. М. Торгашина, А. А. Ходусова, А. С. Чабрицкой. Интерес среди исследователей вызывает изучение жилищного строительства и ипотечного кредитования как форм реализации права на жилище, чему посвящены работы И. В. Волгиной, С. М. Имярекова, И. В. Романовой, Ю. С. Каравасовой, О. А. Коростелевой, Н. П. Назарчук, Т. В. Межуевой, А. В. Межуева, Б. Сайфидинова, Д. Е. Фокина, Д. А. Шишкиной. Особенности реализации права на жилище в зарубежных странах исследуются в работах М. С. Великославинского, В. И. Сивачева, А. А. Фролова. Также различным аспектам посвящены комментарии

законодательства, учебная литература, отдельные интернет-сайты.

Структура работы включает введение, 2 главы, первая из которых объединяет 3 параграфа, вторая – 3 параграфа, а также заключение и список использованных источников.

Положения, выносимые на защиту:

1. Категория «жилище» имеет социальный характер и представляет собой место, необходимое для обеспечения как физического, так и психологического состояния человека, с которым он имеет достаточную и постоянную связь.

2. Право на жилище отражено не только в национальных, но и в международных актах, которые перечисляют указанное право среди элементов достойного жизненного уровня, добавляя к нему термин «достаточное», который отсутствует в Конституции РФ. Подобная формулировка перенесена в тексты многих Конституций зарубежных стран. Поскольку Конституция страны является ориентиром для развития отраслевого, в частности, жилищного законодательства, представляется, что закрепление данного термина было бы достаточно важным моментом, способствующим повышению эффективности реализации исследуемого права.

3. Право на жилище включает в себя разнообразный круг правомочий, не ограничивающихся одной возможностью непосредственно получения жилых помещений. Содержание права на жилище также составляют возможности улучшения жилищных условий; использования жилого помещения различными законными способами; обеспечения недопустимости произвольного лишения права на жилище; исполнительский (имущественный) иммунитет.

4. Реализация права на жилище осуществляется как в общем порядке – в соответствии с общими, унифицированными правилами, так и в специальном – в отношении отдельных категорий граждан.

Глава I: Конституционно-правовое регулирование права гражданина Российской Федерации на жилище

1.1. Социально-правовые основы категории «жилище».

Право на жилище, закреплённое в ст. 40 Конституции Российской Федерации, (далее – Конституция РФ) человеку возможность обладать неотъемлемым для его существования местом. Конституция РФ – как закон государства, обладающий высшей юридической силой, является основой текущего законодательства. От того, как будут сформулированы положения Конституции, зависит формирование и дальнейшая реализация всего массива законодательных актов, развивающих и дополняющих ее положения. Сказанное в полной мере касается и главы Конституции РФ, посвященной правам и свободам человека и гражданина, в частности, ст. 40, закрепляющей исследуемое право на жилище. От содержания данного права зависит проведение государством определенной жилищной политики.

Основополагающей категорией, занимающей центральное место в исследуемом праве, является понятие жилища. В действующем законодательстве данный термин закреплён в ряде нормативных правовых актов. Так, согласно примечанию к ст. 139 УК РФ, под жилищем понимается индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но предназначенные для временного проживания². Ст. 5 УПК РФ, закрепляющей основные понятия, используемые в УПК РФ, даёт понятие, аналогичное указанному понятию в УК РФ, за исключением изменения формулировки «пригодное для постоянного или временного

² Уголовный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ ред. от 03.04.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/

проживания» на «используемое для постоянного или временного проживания»³.

Однако в жилищном законодательстве применяется иной термин - «жилое помещение». Непосредственно же понятие «жилище» присутствует только в нескольких статьях ЖК РФ, а именно, ст.ст. 1-3, нормы которых содержат основные начала, принципы данной отрасли права⁴. При этом, в указанных статьях определения данного понятия не дается. Действительно, согласно ч. 1 ст. 15 ЖК РФ, объектами жилищных прав являются жилые помещения, к которым, согласно ч. 1 ст. 16 ЖК РФ, относятся жилой дом, часть жилого дома; квартира, часть квартиры; комната. В ч. 2 ст. 15 ЖК РФ дается определение «жилого помещения», согласно которому таковым признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)⁵. В п. 7 Постановления Пленума ВС РФ от 02.07.2009 № 14 указано, что «объектом отношений, регулируемых жилищным законодательством, является жилое помещение, существенные признаки которого определены статьей 15 ЖК РФ»⁶.

В связи с вышеизложенным, возникает вопрос о том, каким образом исследуемые понятия соотносятся между собой. Многие ученые указывают на то, что «жилище» является более широким понятием, чем «жилое помещение». Так, Е. Н. Пименова⁷, О. Г. Миролубова⁸ указывают, что в

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ ред. от 01.04.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/

⁴ Актуальные проблемы жилищного права. Семья и жилище : учеб. пособие / О. Г. Миролубова. – Ярославль : ЯрГУ, 2013. С. 8.

⁵ Жилищный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ ред. от 22.01.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/

⁶ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89120/

⁷ Жилищное право : конспект лекций [Электронный ресурс] / Е. Н. Пименова. – Москва : Эксмо, 2007. – Режим доступа: <https://iknigi.net/avtor-elena-pimenova/52060-zhilischnoe-pravo-konspekt-lekciy-elena-pimenova.html>

понятие жилища включаются не только объекты, указанные в ст. 16 ЖК РФ, но и такие постройки, как, например, шалаш, яранга, цыганская кибитка, чум, поскольку они с давних времен использовались людьми для проживания. Кроме того, О. Г. Миролубова проводит разграничение по критерию отнесения к недвижимости, в соответствии с которым, в отличие от жилого помещения, относительно которого в ч. 2 ст. 15 ЖК РФ сказано, что оно является недвижимым имуществом, жилищем может являться туристическая палатка, фургон, сборно-разборная конструкция, места, в которых человек фактически живет в данное время (дачный дом)⁹. С. В. Николюкин также рассматривает жилище с точки зрения «временного пристанища», и приводит в качестве примера даже различные постройки, используемые для хозяйства, например, бани, теплицы, сараи и т. д.¹⁰. Ю. П. Свит, проводя отличие, указывает на то, что жилище является неким абстрактным благом, ценностью, к нему не предъявляются требования жилищного законодательства, предусмотренные для жилых помещений. Так, жилище не обязательно должно являться недвижимым имуществом, быть пригодным для постоянного проживания, входить в жилищный фонд. Жилое помещение, в свою очередь, должно отвечать указанным требованиям, закрепленным, прежде всего, в ст. 15 ЖК РФ, оно является основным объектом жилищных прав, а также вещных и обязательственных, в том числе, права собственности¹¹.

Л. А. Нудненко, проводя соотношение между примечанием к ст. 139 УК РФ и ст. 16 ЖК РФ, приходит к выводу, что в УК РФ содержится более широкое понятие жилища, поскольку, согласно УК РФ, жилищем являются как жилые, так и нежилые помещения (надворные постройки); а также

⁸ Миролубова О. Г. Указ. соч. С. 9.

⁹ Там же. С. 10.

¹⁰ Николюкин, С. В. К вопросу о «терминологической разноголосице» в понятиях «жилище», «жилье» и «жилое помещение» [Электронный ресурс] / С. В. Николюкин // Семейное и жилищное право. – 2019. – №1.

–
Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJL&n=120192#06682031519557865>

¹¹ Жилищное право : учебник и практикум для академического бакалавриата / Ю. П. Свит. – 2-е изд. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – С. 23.

помещения или строения, не входящие в жилищный фонд, но предназначенные для временного проживания, примерами которых могут являться гостиницы, санатории, пансионаты, дома отдыха¹².

Отнесение к категории жилища различных вышеназванных, предназначенных для временного проживания помещений вызывает дискуссии в научной литературе. По мнению Е. Н. Пименовой, в силу специального назначения данных помещений, они не могут относиться к жилищу¹³. Другие же авторы, например, Ю. Ф. Беспалов, имеет противоположную точку зрения относительно включения в понятие жилища помещений, имеющих иное основное назначение¹⁴. В. А. Беловым определено такое общее основание отнесение объекта к жилищу, как способность удовлетворения потребности человека в ночлеге и безопасном существовании, в силу чего автор также относит к жилищу помещения, предназначенные для временного проживания, поскольку, если соблюдается указанная основная цель жилища, то не имеет значения, находится ли человек в этом месте добровольно или в силу каких-либо обстоятельств (болезнь, лишение свободы и т.д.)¹⁵. Также, автор указывает на то, что непосредственно в Конституции РФ жилище понимается как государственная гарантия осуществления права на жилище каждым человеком. Жилое помещение в данном случае выступает как один из видов жилища. Так, любое жилое помещение может выполнять функции жилища, но, в соответствии с законом, не каждое жилище является жилым

¹² Нудненко, Л. А. Роль полиции в соблюдении права личности на неприкосновенность жилища [Электронный ресурс] / Л. А. Нудненко // Административное право и процесс. – 2017. – № 10. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=110005#03946475561387697>

¹³ Пименова Е. Н. Указ. соч.

¹⁴ Беспалов, Ю. Ф. Понятия «жилище» и «жилое помещение» по законодательству Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс] / Ю. Ф. Беспалов // Семейное и жилищное право. – 2017. – №2. –

Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=104984#0279448318798196>

65

¹⁵ Белов В. А. Жилое помещение и обязательственные отношения : монография. [Электронный ресурс] / В. А. Белов. Москва : Юстицинформ, 2018. –

Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18551#017018327584658777>

помещением¹⁶. Ю. Ф. Беспаловым выделяется и проблема закрепления в законодательстве схожих терминов, таких как жилище, жилое помещение, жилой дом, часть жилого дома и т.д. при отсутствии их четкого разграничения, что может создавать проблему реализации права на жилище¹⁷.

Следует обратить внимание и на отражение исследуемого понятия в практике Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). В соответствии с ч. 1 ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ, Конвенция), каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции¹⁸. Прежде всего, следует отметить, что в практике рассмотрения ЕСПЧ дел, связанных с нарушением ст. 8 Конвенции, понятие «жилище» выступает как автономное.

Автономное толкование представляет собой один из используемых ЕСПЧ методов правоприменительной практики. Суть данного метода заключается в том, что при конкретных обстоятельствах дела ЕСПЧ не считает себя связанным нормами национального законодательства, их пониманием правовых понятий, примененных в решениях национального суда. В рамках Конвенции, эти понятия могут иметь иное содержание, объем и место, по сравнению с теми же понятиями в праве государства-участника. При этом, данные понятия являются не второстепенными, а достаточно важными, в некоторых случаях и фундаментальными¹⁹. Необходимость толкования ЕСПЧ понятия «жилище» связывают с определением сферы применения закрепленных в Конвенции прав²⁰.

Указанное толкование содержится в ряде постановлений ЕСПЧ. В качестве примера можно привести п. 30 Постановления от 14.03.2017 по делу

¹⁶ Там же.

¹⁷ Беспалов, Ю. Ф. Указ. соч.

¹⁸ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 04.11.1950) (с изм. и доп. от 21.09.1970, 20.12.1971, 01.01.1990, 06.11.1990, 11.05.1994) // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://base.garant.ru/2540800/>

¹⁹ Автономное толкование понятий в практике Европейского суда по правам человека. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legascom.ru/notes/1745-evropean-convention-i-praktika-ee-primeneniya-esph>

²⁰ Халдеев, А. В. О концепции «жилища» в практике Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс] / А. В. Халдеев // Жилищное право. – 2007. – №5. – Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/>

«Евгений Захаров против РФ». Так, «понятие "жилище" по смыслу ст. 8 Конвенции не ограничивается жилищем, занимаемым на законных основаниях или в установленном законом порядке. Это автономная концепция, которая не зависит от классификации во внутригосударственном законодательстве. Составляет или нет определенное помещение "жилище", которое находится под защитой ст. 8 Конвенции, будет зависеть от фактических обстоятельств, а именно от наличия достаточных и постоянных связей с конкретным местом»²¹.

В рассматриваемом деле, согласно п. 32 Постановления, ЕСПЧ усмотрел наличие достаточных и постоянных связей в том, что заявитель более 10 лет проживал в комнате Б. В связи с этим, для целей ст. 8 Конвенции, данная комната считается «жилищем», и отказ в признании права заявителя проживать в ней является вмешательством в его право на уважение жилища²². Исследователи²³ уделяют внимание и более раннему делу «Прокопович против РФ»²⁴, в котором и была как таковая сформулирована указанная выше правовая позиция со ссылкой на иные постановления ЕСПЧ (Buckley v. the United Kingdom; Gillow v. the United Kingdom; Wiggins v. the United Kingdom, решение Комиссии от 8 февраля 1978 г., Решения и доклады (DR) 13, стр. 40). Интересная формулировка, обосновывающая широту категории жилища в рамках ст. 8 Конвенции, содержится в постановлении «Нимитц против Германии». Так, согласно п. 30 Постановления, «термин "home" (дом, жилище), используемый в английской версии ст. 8, представляет собой термин, который не следует толковать строго, так как

²¹ Постановление Европейского суда по правам человека от 14.03.2017 «Дело «Евгений Захаров (Yevgeniy Zakharov) против Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²² Там же.

²³ См. напр.: Небратенко, О. О. Понятие «жилище» в решениях Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс] / О. О. Небратенко // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы частноправового регулирования общественных отношений». Ростов-на-Дону, 27 мая 2016 г. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27388319>; Цыганова, Л. Ю. Дело Прокопович (Prokorovich) против Российской Федерации в практике разрешения жилищных споров [Электронный ресурс] / Л. Ю. Цыганова // Семейное и жилищное право. – 2011. – №6. – Режим доступа: <http://center-bereg.ru/a482.html>

²⁴ Постановление Европейского суда по правам человека от 18.11.2004 «Дело «Прокопович (Prokorovich) против Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

эквивалентный термин во французском тексте Конвенции, "domicile", имеет более широкое значение»²⁵. Совокупность позиций ЕСПЧ применительно к ст. 8 Конвенции собрано в разработанном ЕСПЧ Руководстве по применению ст. 8 Европейской конвенции по правам человека. В частности, в нем содержатся положения, касающиеся сферы действия понятия «жилище». Исходя из положений Руководства, можно выделить определенные специфические основания, по которым ЕСПЧ в конкретных делах относит то или иное помещение к жилищу:

1) Необязательность владения жилищем непосредственно заявителем. Так, понятие «жилище» может охватывать длительное пребывание на ежегодной основе, в течение продолжительных периодов, в доме, принадлежащем родственнику («Ментеш и другие против Турции»); может относиться к лицу, проживающему в квартире, арендованной не на его имя («Прокопович против России»).

2) Необязательность наличия законных оснований создания, поселения в жилище. Понятие «жилище» может применяться к муниципальному жилью, занимаемому заявителем как арендатором, даже если по внутреннему законодательству действие права занятия закончилось («Макканн против Великобритании»)²⁶. Еще одним примером является дело «Бакли против Великобритании». В соответствии с фактическими обстоятельствами дела, заявительница является цыганкой. В 1988 г. она приобрела часть земельного участка, принадлежавшего ее сестре, и разместила свои три дома-фургона на этом участке земли. В 1989 г. подала ретроспективное заявление для получения разрешения на застройку в отношении данных трех домов-фургонов, и в дальнейшем получала отказы от соответствующих органов. При рассмотрении дела в ЕСПЧ, Правительство утверждало, что ст. 8 защищает лишь законно созданное жилище. Согласно же позиции ЕСПЧ,

²⁵ Постановление Европейского суда по правам человека от 16.12.1992 «Нимитц (Niemietz) против Германии» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁶ Руководство по применению статьи 8 Европейской конвенции по правам человека [Электронный ресурс] : Европейский суд по правам человека, 2017 г. – Режим доступа: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_RUS.pdf

достаточно того, что заявительница приобрела землю с целью размещения на ней жилища; проживала там практически непрерывно с 1988 года; не было представлено доказательств, что она имеет или намеревается приобрести другое жилье. Таким образом, ст. 8 охватывает данный случай, предметом разбирательства является право заявительницы на уважение к ее «жилищу»²⁷.

3) Включение в понятие «жилище» нетрадиционных, непривычных мест проживания, таких как, например: а) фургоны и иные нестационарные места жительства («Чапмэн против Великобритании»); б) хижины или бунгало, независимо от вопроса законности их занятия согласно внутреннему законодательству («Винтерштайн и другие против Франции»; «Йорданова и другие против Болгарии»); в) летние дома или дома для проведения отпуска (Демадес против Турции); г) по сути и нежилые помещения: офисные или служебные помещения лица, занимающегося профессиональной деятельностью («Бак против Германии»; «Нимитц против Германии»), помещения газеты («Saint-Paul Luxembourg S.A. против Люксембурга»), помещение нотариальной конторы («Поповы против Болгарии»), кабинет преподавателя университета («Штеег против Германии»)²⁸.

А. В. Халдеев, говоря о расположении права на уважение жилища в тексте Конвенции, указывает на не случайность его помещения рядом с правом на уважение личной и семейной жизни, корреспонденции, в частности, в связи с тем, что «понятие "жилище" по своей конвенциональной природе характеризуется обязательным присутствием в нем личной, семейной жизни человека»²⁹.

Как видно, ЕСПЧ толкует исследуемое понятие достаточно широко, относя к нему, в зависимости от обстоятельств дела и помещения, которые действительно в традиционном понимании сложно называть жилыми. Кроме

²⁷ Постановление Европейского суда по правам человека от 25.08.1996 «Бакли против Соединенного Королевства (Buckle v UK)» [Электронный ресурс] : Stichting justice initiative. Отчеты SJI и постановлений ЕСПЧ на русском языке. – Режим доступа: <https://www.sji.org/resources/search/41/>

²⁸ Руководство по применению статьи 8 Европейской конвенции по правам человека [Электронный ресурс] : Европейский суд по правам человека, 2017 г. – Режим доступа: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_RUS.pdf

²⁹ Халдеев, А. В. Указ. соч.

того, отчетливо виден критерий, используемый ЕСПЧ при отнесении того или иного помещения к жилищу, а именно: «наличие достаточных и постоянных связей с конкретным местом». Представляется, что данный критерий указывает в большей степени именно на социальную сущность категории «жилище». Если у человека будут сформированы устойчивые связи с местом его проживания, независимо от того, как было указано выше, соответствует ли данное помещение даже и законодательно установленным критериям проживания в них, данное помещение следует считать жилищем. Следовательно, лицо получит судебную защиту своих прав в случае возможной попытки их нарушения государством.

Следует отметить, что указанный критерий воспринят и используется и в российской судебной практике³⁰. С одной стороны, в выработанном ЕСПЧ критерии отнесения того или иного объекта к жилищу можно усмотреть некую оценочность используемой терминологии (что представляет собой «достаточность», «постоянность»). С учетом этого, конечно речь не идет о безграничном расширении понятия «жилище» и отнесении к нему абсолютно любых помещений. Однако, как было сказано выше, представляется, что данный критерий отражает социальную природу исследуемого понятия. С этой точки зрения, при рассмотрении российскими судами дел на практике, если и не пользоваться данным критерием прямо, стоит учитывать социальный аспект, социальную природу права на жилище (о чем будет сказано ниже), и подходить к решению дел не строго формально, а учитывать конкретные обстоятельства дела, принимая во внимание социальные характеристики права на жилище.

Представляется важным и обращение к опыту зарубежных стран. Исследователи отмечают, что это необходимо, в частности, в связи с существующей в Российской Федерации проблемой обеспечения граждан

³⁰ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Бурятия от 15.10.2014 № 33-3212 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://vs--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=597464&delo_id=

жильем, в необходимости решения государством задачи по созданию условий, позволяющих населению реализовать свое право на жилище³¹.

Согласно основному закону Великобритании, регулирующего жилищные правоотношения, «Закон о жилье» от 2004 г., в понятие «жилые помещения» («residential premises») как наиболее обобщенное включены: 1) жилище (dwelling); 2) общежития; 3) не занятые помещения общежитий; 4) любые общие части здания, имеющие одну или несколько квартир. В свою очередь, «жилище» представляет собой это здание или его часть, которое занимает или предназначено для использования в качестве отдельного жилища. Кроме того, в «Законе о жилье» также сказано, что любое упоминание данных понятий может включать в себя, если позволяет контекст, любой двор, сад, пристройки и принадлежности, которые принадлежат или обычно используются в данном жилище, общежитии, здании, или любой их части). Часть 6 Закона содержит отдельную главу 3, которая посвящена вопросам, связанным с такой категорией, как передвижные дома (mobile homes), которые не отнесены к общему понятию жилых помещений. Так, данной главой регулируется заключение договоров между владельцами участков и самих передвижных домов, защита их жителей от выселений. В качестве отдельной категории жителей законом выделяются цыгане. Представляется, что следует обратить внимание на урегулирование правовыми актами Великобритании указанного вопроса, поскольку жителям данных домов обеспечена правовая защита.

В жилищном законодательстве скандинавских стран понятие «жилище» (housing) применяется вместе с таким понятием, как «формы жилья» (forms of housing), которое включает в себя, например, частные, съемные, кооперативные формы жилых помещений или квартир (apartments)³². По мнению шведского исследователя Свена Бергенстрале

³¹ Шелудякова, Т. В., Соломаха, Д. В. Право на жилище и государственная жилищная политика в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовой аспект [Электронный ресурс] / Т. В. Шелудякова, Д. В. Соломаха // Семейное и жилищное право. – 2012. – №6. URL: <http://center-bereg.ru/a235.html>

³² Inita Henilane. Housing concept and analysis of housing classification. [Electronic version]. Baltic Journal of Real Estate Economics and Construction, 2016, 4. –

жилище является неотъемлемой частью жизни, необходимостью. Так, в понятие жилища безусловно включены такие компоненты, как его надлежащее обслуживание, поддержание необходимого состояния, безопасность и т.д. В семи городах Швеции, включая три крупнейших города, было проведено исследование, по результатам которого жители назвали наиболее важные качества в жилище. Так, к ним были отнесены: 1) безопасность, защищенность жилого помещения (safety); 2) охрана (security); 3) чувствовать себя как дома (home feeling); обеспечение поддержания надлежащего содержания в санитарном плане, чистоты и порядка (относительно многоквартирных домов)³³.

Латвийский автор Инита Хенилане указывает, что и в латвийском законодательстве существует проблема, связанная с созданием единой терминологии в жилищном праве. Так, в латвийском законодательстве нет какого-либо правового акта, который бы давал определение понятия «жилище» («housing»). В качестве единственного документа автор выделяет «Программу кредитования жилищного строительства» от 2000 г., являющейся программой государственной поддержки, согласно которому жилище – это комплекс, совокупность помещений или отдельное помещение, которое подходит для постоянного проживания, квартира, многоквартирный дом. В отдельных латвийских законах содержатся и иные связанные с жилищем понятия, такие как: 1) «жилое здание» (здание, в котором по меньшей мере половина площади используется для проживания); 2) «одноквартирные дома» («one-apartment houses») (обособленные дома, в частности, индивидуальные семейные дома, виллы, загородные дома, коттеджи, садовые домики); 3) «квартира»; 4) «жилое пространство» (гостиная, спальня, столовая, рабочая комната, помещения, имеющие аналогичное значение). На основании вышеизложенного, автор делает вывод,

Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/311626984_Housing_Concept_and_Analysis_of_Housing_Classification

³³ Sven Bergenstråhle. An essay about housing policy from a tenant's point of view. [Electronic version]. – Режим доступа: http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2018/04/AnEssay_Bergenstrahle_.pdf

что в силу отсутствия ясной связи между представленными терминами имеется необходимость закрепления единого понятия жилища с целью устранения недостатков, противоречий в действующих правовых актах³⁴. Как видно, и в зарубежных странах присутствуют проблемы, касающиеся многообразия формулировок и отсутствия единого подхода к пониманию понятия «жилище». Тем не менее, на некоторые аспекты, как было указано выше, можно обратить внимание.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что «жилище» действительно представляет собой термин, к которому сложно предъявить конкретные законодательные требования и критерии (предназначенность для постоянного проживания, принадлежность к недвижимому имуществу и т.д.). Жилищем могут являться самые разнообразные объекты в зависимости от обстановки и ситуации, в которой находится человек (дома, больницы, фургоны и т.д.). Основным критерием отнесения того или иного помещения к жилищу и в правоприменительной практике является вышеописанное наличие достаточных и постоянных связей с конкретным местом. Это в полной мере отражает социальную сущность исследуемой категории.

1.2. Право на жилище в системе конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации

Наиболее распространенной классификацией прав и свобод человека и гражданина является разделение на личные, политические, социально-экономические и культурные права³⁵. Непосредственно в Конституции РФ подобное разделение напрямую не проводится, но в изложении заметна

³⁴ Inita Henilane. Housing concept and analysis of housing classification. [Electronic version]. Baltic Journal of Real Estate Economics and Construction, 2016, 4. –

Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/311626984_Housing_Concept_and_Analysis_of_Housing_Classification

³⁵ Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебник для академ. бакалавриата и магистратуры / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, С.М. Шахрай . – 4-е изд., изм. и доп. – Москва : Статут, 2017. – Режим доступа: <https://poisk-ru.ru/s15210t5.html>

сгруппированность прав по указанным основаниям³⁶. В научной³⁷ и учебной³⁸ литературе право на жилище традиционно относят к числу важнейших социально-экономических прав. При этом, многими исследователями особо подчеркивается именно социальная природа и сущность исследуемого права. Подобный подход, как указывает Л. М. Пчелинцева, разделяет большинство авторов и поддерживается ведущими отечественными специалистами в области правового обеспечения прав и свобод граждан, такими как Е. А. Лукашева, В. С. Нерсисянц, В. Д. Перевалов, С. А. Пяткина, Н. В. Колотова³⁹.

О. Е. Алексикова указывает на отражение социальной сущности исследуемого права в международных документах. Так, в соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека, «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая жилище, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи». Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в ст. 11 определяет «право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни»⁴⁰. Как видно, идет указание не просто на жилище, а на достаточное жилище, как элемент достойного

³⁶ Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – Москва : Норма, 2007. С. 191.

³⁷ См. напр.: Сперанская, Л. В. Право на жилище [Электронный ресурс] / Л. В. Сперанская // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2019. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>; Дулатова, Н. В., Сагандыков, М. С. К вопросу о понятии и содержании конституционного права на жилище [Электронный ресурс] / Н. В. Дулатова, М. С. Сагандыков // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – №1. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-ponyatii-i-soderzhanii-konstitutsionnogo-prava-na-zhilische>

³⁸ Ковалева О. А. Жилищное право : учебник [Электронный ресурс] / О. А. Ковалева. Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург : ОГУ, 2014. – Режим доступа: <https://lawbook.online/rossii-pravo-jilischnoe/jilischnoe-pravo-uchebnik-kovaleva.html>

³⁹ Пчелинцева, Л. М. Право граждан на жилище: теоретические и законодательные основы [Электронный ресурс] / Л. М. Пчелинцева // Законодательство и экономика. – 2004. – №6. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/3994724/>

⁴⁰ Алексикова, О. Е. Социальная сущность конституционного права на жилище в Российской Федерации [Электронный ресурс] / О. Е. Алексикова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – №1(25). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-suschnost-konstitutsionnogo-prava-na-zhilische-v-rossiyskoy-federatsii>

жизненного уровня. Отражение социального аспекта права на жилище можно увидеть и в положениях других международных актов⁴¹.

П. М. Филиппов, О. А. Ковалева говорят о принципе социальности жилищного права, являющимся составной частью принципа социальности государства в целом. Более того, авторы предлагают закрепить указанный принцип в отраслевом законодательстве, а именно, в ст. 1 ЖК РФ, поскольку он проходит через все имеющиеся принципы данной отрасли и служит основой для ее развития⁴². Представляется, что авторы тем самым уделяют большое значение социальной роли права на жилище. Т. Г. Силкина также определяет социальные права в качестве основы для обеспечения права на достойную жизнь и свободное развитие. Автор подчеркивает невозможность создания условий для достойной жизни при отсутствии необходимого уровня гарантированности данной группы прав, в том числе, права на жилище⁴³. И. М. Торгашин, раскрывая социальную значимость права на жилище, указывает, что потребность в жилье абсолютна, ей не существует никакой альтернативы. Независимо от каких-либо условий и особенностей общества, например, способа производства или общественного строя, право на жилище «абсолютно существенно для жизни каждого человека и глобально для общества в целом»⁴⁴. К. В. Арановский, С. Д. Князев, Е. Б. Хохлов видят социальность комплекса прав, составляющих конституционное право на

⁴¹ См: Декларация социального прогресса и развития. [Электронный ресурс] : принята 11.12.1969 Резолюцией 2542 (XXIV) на 1829-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml; Копенгагенская декларация о социальном развитии. [Электронный ресурс] : принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6–12 марта 1995 года. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/copdecl.shtml

⁴² Филиппов, П. М., Ковалева О. А. Принцип социальности жилищного права [Электронный ресурс] / П. М. Филиппов, О. А. Ковалева // Legal Concept. – 2016. – №3(32). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsip-sotsialnosti-zhilischnogo-prava>

⁴³ Силкина, Т. Г. Место права на достойную жизнь и свободное развитие человека в системе ценностей социального государства [Электронный ресурс] / Т. Г. Силкина // Юридический мир. – 2016. – №11. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=823345748005356672881753277&cacheid=C31667CCEE92FEB12CC1A8603E015594&mode=splus&base=CJI&n=101874&rnd=9537427E090D259D6F7375CA4DAB1294#2cutf1ic0zj>

⁴⁴ Торгашин, И. М. Право на жилище и понятие «достойный жизненный уровень» [Электронный ресурс] / И. М. Торгашин // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. – 2011. – №24. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-na-zhilishe-i-ponyatie-dostoynyy-zhiznenny-uroven>

жилище в том, что с жилищем принято связывать общественное положение, а с бездомностью, соответственно, его утрату⁴⁵.

Следует отметить, что некоторые авторы, например, С. В. Сабаева, исследуя систему прав и свобод человека и гражданина, отдельно выделяют социальную и экономическую группу прав. При этом, С. В. Сабаева относит право на жилище именно к группе социальных прав, направленных на повышение качества жизни и реализацию вышеизложенного принципа социального государства. Автор говорит о необходимости формирования и закрепления государством минимального и, при этом, адекватного набора параметров качества жизни и физического существования человека, одним из которых, в частности, является и жильё⁴⁶.

Вышесказанное несомненно подчеркивает социальный аспект права на жилище. Помимо этого, некоторыми авторами в определенной степени выделяется и некоторая экономическая составляющая исследуемого права. Так, экономические права выделяются С. В. Сабаевой по критерию направленности на предоставление возможности свободного нахождения источников дохода и поддержания жизнедеятельности. К данной группе автор не относит непосредственно право на жилище, однако перечисляет в качестве одной из конституционных обязанностей, корреспондирующих экономическим правам, и обязанность не лишать кого-либо жилища⁴⁷. П. М. Филиппов, О. А. Ковалева указывают на то, что реализация права на жилище связана не только с необходимостью и желанием государства решить жилищную проблему, но также и с экономическими возможностями ее решения⁴⁸.

⁴⁵ Арановский, К. В., Князев С. Д., Хохлов Е. Б. О правах человека и социальных правах [Электронный ресурс] / К. В. Арановский, С. Д. Князев, Е. Б. Хохлов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – №4(89). – Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/59060-pravakh-cheloveka-socialnykh-pravakh>

⁴⁶ Сабаева, С. В. Система конституционных ценностей, прав и свобод человека в Российской Федерации как основа проведения мониторинга состояния их защищенности [Электронный ресурс] / С. В. Сабаева // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – №2. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СЛ&n=113342#0804618893690223>

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Филиппов, П. М., Ковалева, О. А. Указ. соч.

Исходя из вышеизложенного, представляется, что, несомненно, следует говорить о важном социальном значении права на жилище как возможности иметь место, при отсутствии которого жизнь человека представляется крайне затруднительной, определенно не соответствующей международным требованиям обеспечения достойного жизненного уровня. Имеющееся у человека жилое помещение играет неотъемлемо значимую роль как в физическом существовании, так и в психологическом комфорте.

На значимость права на жилище указывают и приводимые Л. М. Пчелинцевой позиции исследователей, использующих при характеристике исследуемого права формулировки «основное право человека» (Е. А. Лукашева), «сущностное право, фундаментальное» (В. Н. Литовкин)⁴⁹.

В правовой науке выработаны и иные классификации по различным основаниям. Рассмотреть исчерпывающий их перечень представляется затруднительным, в связи с чем, для целей исследования можно перечислить несколько основных классификаций с определением в них места права на жилище, что позволит более точно определить его место в системе прав и свобод.

Согласно ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Толкуя положения Конституции, исследователи относят право на жилище во взаимосвязи ст. 17 и ст. 40 к основным правам. Под основными правами и свободами современная отечественная доктрина понимает права, закрепленные в конституциях государств, и - шире - в международно-правовых актах о правах человека⁵⁰. В связи с этим, следует упомянуть о выработанной в доктрине классификации прав и свобод по генезису, происхождению прав. Так, их подразделяют на естественные, принадлежащие человеку от рождения, и производные, которые были

⁴⁹ Пчелинцева, Л. М. Указ. соч.

⁵⁰ Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / М. П. Авдеевкова, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Статут, 2013. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17599#021753511730958097>

сформированы в ходе развития человеческого общества. Право на жилище в этой классификации, соответственно, относится к первой категории прав⁵¹. Отражение этого свойства можно увидеть и в жилищном законодательстве, согласно которому, в состав членов семьи нанимателя, которые имеют право на жилое помещение, помимо совершеннолетних, включаются и дети, в законе учитываются их особые интересы⁵².

Кроме того, ч. 2 ст. 17 Конституции РФ делает акцент сделан именно на правах и свободах человека⁵³. В доктрине распространена классификация прав и свобод на права человека и права гражданина⁵⁴, в силу которой права человека принадлежат всем людям независимо от того, являются ли они гражданами, или же иностранцами, лицами без гражданства. В связи с этим отмечается, что «закрепление этих прав в конституции страны является лишь признанием со стороны государства их наличия и приданием им формально-юридического статуса»⁵⁵. Права гражданина, соответственно, включают в себя права, закрепляемые за лицом в силу его принадлежности к государству (гражданство)⁵⁶. Право на жилище, на основании вышеизложенного, также относится именно к правам человека. Тем не менее, следует отметить, что в законодательстве РФ можно найти некоторые ограничения в реализации права на жилище в зависимости от наличия гражданства РФ, в частности, касающиеся приобретения недвижимого имущества на территории ЗАТО. Так, согласно ч. 1 ст. 8 Закона РФ «О ЗАТО», сделки по приобретению в

⁵¹ См.: Права человека в России: история, теория и практика : учебное пособие / Д. Т. Караманукян и др. ; отв. ред. и авт. предисл. Д. Т. Караманукян. Омск : Омская юридическая академия, 2015. С. 66.

⁵² Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / М. П. Авдеевкова, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Статут, 2013. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СМВ&n=17599#021753511730958097>

⁵³ Там же.

⁵⁴ См. напр.: Безруков, А. В. Конституционное право России [Электронный ресурс] : учебное пособие / А. В. Безруков. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2015. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/bezrukov_av_konstitucionnoe_pravo_rossii/; Права человека в России: история, теория и практика : учебное пособие / Д. Т. Караманукян и др. ; отв. ред. и авт. предисл. Д. Т. Караманукян. Омск : Омская юридическая академия, 2015. С. 65-66.

⁵⁵ Права человека в России: история, теория и практика : учебное пособие / Д. Т. Караманукян и др. ; отв. ред. и авт. предисл. Д. Т. Караманукян. Омск : Омская юридическая академия, 2015. С. 66.

⁵⁶ Безруков, А. В. Конституционное право России [Электронный ресурс] : учебное пособие / А. В. Безруков. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2015. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/bezrukov_av_konstitucionnoe_pravo_rossii/

собственность недвижимого имущества, находящегося на территории ЗАТО, иные сделки с таким имуществом могут совершаться исключительно гражданами РФ⁵⁷. Кроме того, согласно ч. 5 ст. 49 ЖК РФ, жилые помещения по договорам социального найма не предоставляются иностранным гражданам, лицам без гражданства, если международным договором РФ не предусмотрено иное.

В силу отнесения исследуемого права к основным правам, ему присуще закрепленное в ч. 2 ст. 17 свойство неотчуждаемости. Так, право на жилище не может быть изъято государством у гражданина либо ограничено в объеме, кроме случаев, прямо указанных в законодательстве⁵⁸. Особо обращается внимание и на то, что в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, право на жилище не подлежит ограничению и в условиях чрезвычайного положения. В доктрине это связывают с тем, что право на жилище принадлежит к категории достаточно важных, основных, и, в связи с этим, неотъемлемых прав и свобод. Причиненный ущерб в их отношении может явиться невосполнимым. В частности, право на жилище невозможно рассматривать исключительно с утилитарной точки зрения как материальный объект, «оно непосредственно связано с духовной стороной жизни человека, его частной жизнью, интимным миром»⁵⁹. Кроме того, в аспекте упрощенной процедуры ограничения прав и свобод при чрезвычайном положении (путем издания подзаконного акта), подчеркивается необходимость особой защиты определенных прав и свобод, к которым относится и право на жилище⁶⁰. Тем не менее, несмотря на изложенную формулировку ч. 3 ст. 56 Конституции

⁵⁷ О закрытом административно-территориальном образовании. [Электронный ресурс] : закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 ред. от 29.06.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁵⁸ Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / М. П. Авдеенкова, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Статут, 2013. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СМВ&n=17599#021753511730958097>

⁵⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

⁶⁰ Там же.

РФ, исследователями⁶¹ отмечается возможность ограничения права на жилище и в условиях чрезвычайного положения, исходя из положений ФКЗ «О чрезвычайном положении». Так, п. «б» ст. 11 ФКЗ «О ЧП» предусматривает возможность введения: а) ограничения на свободу передвижения по территории, на которой введено ЧП; б) особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, в частности, относительно иностранных граждан и лиц без гражданства. Свобода передвижения и право на жилище тесно связаны, поскольку первая является важным условием реализации второго. Исходя из вышеизложенного, приведенные нормы ФКЗ «О ЧП» позволяют сделать вывод об ограничении в результате данных действий и права жилище, в частности, возможности приобретения жилого помещения⁶². Кроме того, согласно п. «а» ст. 13 ФКЗ «О ЧП», в случае введения чрезвычайного положения может быть предусмотрено, в частности, такое ограничение, как временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений. М. В. Кузнецова указывает, что данные действия также в определенной степени можно отнести к ограничению правомочия на обладание, пользование жилым помещением⁶³.

Кроме того, следует отметить и место права на жилище в соответствии с классификацией прав по этапам их становления (поколениям прав). Право на жилище как социальное право относится ко второму поколению (было сформировано и закреплено в 19-20 вв.), основу которого и составляют социально-экономические и культурные права. Важной применительно к праву на жилище является характеристика прав данного поколения как прав, во многом зависящих от возможностей государства в их реализации («позитивное» понимание). Для обладания данными правами одного

⁶¹ См. напр.: Кузнецова, М. В. Ограничения конституционного права граждан на жилище / М. В. Кузнецова // Власть и управление на Востоке России. – 2008. – №1(42). – С. 194.; Чабрицкая, А. С. Ограничения конституционного права граждан на жилище в современном законодательстве / А. С. Чабрицкая // Научная сессия ГУАП. Сборник докладов : в 3 частях. Санкт-Петербург, 06-10 апреля 2015 г. – С. 354.

⁶² Кузнецова, М. В. Ограничения конституционного права граждан на жилище / М. В. Кузнецова // Власть и управление на Востоке России. – 2008. – №1(42). – С. 194.

⁶³ Там же.

закрепления в законодательстве недостаточно, у государства должны быть и возможности в их осуществлении, прежде всего, материальные ресурсы. Иначе, возможность осуществления данного права человеком отсутствует⁶⁴.

В науке поднимается и вопрос соотношения права на жилище с иными закрепленными в Конституции РФ правами и свободами человека и гражданина. Так, Ю. В. Смирнова анализирует связь с правом на жилище целого комплекса прав, а именно: право на жизнь; право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны; право на неприкосновенность жилища; право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства; право частной собственности; право на судебную защиту⁶⁵.

Например, связь с правом на жизнь состоит в том, что при потере жизни все другие права теряют смысл, в том числе право на жилище. С другой стороны, индивидуальная свобода и личные права, к которым относится, в том числе, право на жизнь, сами по себе, не способны обеспечить полноценную жизнь⁶⁶. Право на жилище, и право на выбор места жительства связаны с правом на свободу передвижения. Передвижение представляет собой совокупность мероприятий, которые связаны с переменной местонахождения субъекта. Передвижение составляют определение точного места назначения; выбор его способа, средств; ресурсов⁶⁷. О связи данных прав отмечается и в Постановлении Пленума ВС РФ от 02.07.2009 № 14, которое выводит данную связь из положений Международного пакта о гражданских и политических правах, а именно:

⁶⁴ Права человека в России: история, теория и практика : учебное пособие / Д. Т. Караманукян и др. ; отв. ред. и авт. предисл. Д. Т. Караманукян. Омск : Омская юридическая академия, 2015. С. 71.

⁶⁵ Смирнова, Ю. В. Конституционное право на жилище в системе смежных прав и свобод в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Ю. В. Смирнова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – №8. – Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/51561-konstitucionnoe-pravo-zhilishhe-sisteme-smezhnykh-prav-svobod>

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ Там же.

«как следует из п. 1 ст. 12 Пакта, право на жилище должно реализовываться при условии свободы выбора человеком места жительства»⁶⁸.

Рассматривая вопрос соотношения права на жилище с правом собственности, автор указывает на важность распространения гарантий, закрепленных в ст. 35 Конституции РФ, на граждан, являющихся собственниками жилых помещений. Ю. В. Смирнова отмечает, что данные правила носят универсальный характер и применяются, в частности, и в жилищной сфере⁶⁹. В Изложении фактов № 21: Право на достаточное жилище, изданном Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (далее – Изложение фактов № 21) также рассматривается вопрос связи права на жилище с другими правами и свободами человека. Применительно к соотношению с правом собственности, отмечается, прежде всего, невозможность их равнозначности. Так, право на жилище является более широким в связи с тем, что оно направлено на обеспечение условий для того, чтобы каждый имел безопасное место для проживания, в том числе и те, кто не владеет какой-либо собственностью, например, проживающие в жилом помещении на праве аренды. Кроме того, упор лишь на имущественные права может привести к нарушениям права на достаточное жилище, например, из-за принудительных выселений обитателей трущоб, находящихся на частной собственности. С другой стороны, защита права собственности может иметь принципиально важное значение для того, чтобы определенные группы имели возможность воспользоваться правом на достаточное жилище (например, женщины при наличии закрепления равных прав супругов на собственность домохозяйства)⁷⁰.

Исследователями отдельно ставится вопрос о соотношении права на жилище с неприкосновенностью жилища (ст. 25 Конституции РФ) как

⁶⁸ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89120/

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Изложение фактов № 21: Право на достаточное жилище. [Электронный ресурс]. 2009. Fact Sheet No. 21/Rev.1. – Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/publisher,ОНCHR,,,50f538ff2,0.html>

наиболее близких. Авторы выделяют как сходства, так и различия. О. С. Черепанова называет в качестве сходств абсолютный характер сравниваемых прав, а также то, что управомоченным субъектом выступает лицо, владеющее жилищем на законном основании (праве собственности, договоре найма и т.д.), то есть титульный владелец⁷¹. Б. В. Прасолов указывает на то, что и право на жилище, и неприкосновенность жилища и невозможность его произвольного лишения относятся к основным началам жилищного законодательства, в соответствии со ст. 1 ЖК РФ⁷². О. С. Черепанова не считает подобное законодательное регулирование совершенным. Так, автор ставит следующий вопрос: «нарушает ли противоправное проникновение в жилище право на жилище и, наоборот, влечет ли произвольное лишение жилища нарушение права на его неприкосновенность?»⁷³. Автором отмечается наличие на практике серьезных ошибок при определении соответствующих гражданско-правовых последствий их нарушений, в частности, относительно такого способа защиты, как компенсация морального вреда в связи со смешением, отсутствием четких критериев разграничения рассматриваемых прав⁷⁴.

К различиям Б. В. Прасолов относит, во-первых, то, что неприкосновенность жилища является абсолютным отрицательным правом, а право на жилище абсолютным положительным правом. Во-вторых, неприкосновенность жилища является неимущественным правом, поскольку оно направлено на удовлетворение прежде всего духовных потребностей граждан, проживающих в нем. Неприкосновенность жилища представляет собой неприкосновенность одного из элементов личной жизни, а не объекта права собственности (например, жилого дома), или предмета договора найма

⁷¹ Черепанова, О. С. Право на неприкосновенность жилища и право на жилище: правовая природа, соотношение и гражданско-правовые последствия нарушения [Электронный ресурс] / О. С. Черепанова // Семейное и жилищное право. – 2018. – №5. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=117612#015155805449709447>

⁷² Прасолов, Б. В. Неприкосновенность жилища и невозможность его произвольного лишения [Электронный ресурс] / Б. В. Прасолов // Семейное и жилищное право. – 2016. – №6. – Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=8608>

⁷³ Черепанова, О. С. Указ. соч.

⁷⁴ Там же.

жилого помещения или аренды⁷⁵. О. С. Черепанова проводит аналогичное разграничение по объекту, в качестве которого относительно права на жилище выступает собственно жилище как вещь, предмет материального мира, а относительно неприкосновенности жилища - неприкосновенность данной вещи как нематериальное благо, поскольку, при проникновении в жилище создается угроза неприкосновенности частной жизни, личной или семейной тайны. Так, право на жилище относится к числу имущественных прав, а право на его неприкосновенность является нематериальным благом⁷⁶.

Право на жилище имеет и непосредственную связь с правом на судебную защиту⁷⁷. В рамках их соотношения, п. 17 Замечаний общего порядка перечисляет возможные внутренние средства правовой защиты исходя из специфики права на жилище⁷⁸.

Как сказано в Изложении фактов №21: «права человека взаимозависимы, неделимы и взаимосвязаны. Иными словами, нарушение права на достаточное жилище может затронуть осуществление широкого круга других прав человека и наоборот»⁷⁹. Изложение фактов определяет наличие доступа к достаточному жилищу в качестве предварительного условия реализации таких прав, как право на труд, здоровье, социальное обеспечение, право голоса, право на неприкосновенность частной жизни, право на образование. Напротив, нарушение права на жилище, когда оно не может отвечать условиям достаточности, может препятствовать надлежащей реализации, например, права на охрану здоровья, в частности, в случае отсутствия в жилых помещениях питьевой воды, средств санитарии⁸⁰.

Следует также отметить, что не являлся однозначным вопрос о самой необходимости включения права на жилище в текст современной

⁷⁵ Прасолов, Б. В. Указ. соч.

⁷⁶ Черепанова, О. С. Указ. соч.

⁷⁷ Смирнова, Ю. В. Указ. соч.

⁷⁸ Международные договоры по правам человека. Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека. Том I. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/hri.gen.1.rev9_ru.pdf

⁷⁹ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Изложение фактов № 21: Право на достаточное жилище. [Электронный ресурс]. 2009. Fact Sheet No. 21/Rev.1. – Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/publisher,ОНCHR,,,50f538ff2,0.html>

⁸⁰ Там же.

Конституции РФ. Этот вопрос был поставлен при формировании новой Конституции в связи с распадом СССР. Значительная группа ученых выступила против введения права на жилище в Конституцию, признавая это право юридической фикцией. В варианте проекта Конституции, который был представлен в 1992 г. С. С. Алексеевым, А. А. Собчаком (при участии Ю. Х. Калмыкова и С. А. Хохлова), право на жилище, наряду с другими социально-экономическими правами исключались из раздела о правах граждан (ст. 14.1). С. С. Алексеев отнес все социально-экономические права к категории «мнимых» прав, обосновывая это тем, что они не принадлежат человеку, а относятся к целям, задачам государства и поэтому зависят от его возможностей, которые сами по себе являются величинами переменного характера, например, экономика, социальная среда, воля государства, усмотрение чиновника⁸¹. Ю. В. Храпин, напротив, отмечает, что сохранение права на жилище в тексте современной Конституции РФ связано с тем, что в переходный для государства и общества период социальные права требовали особого внимания со стороны законодателя, что было учтено при принятии Конституции. В числе причин автор также называет: 1) сохранение актуальности жилищного вопроса; 2) акцентирование государством, содействующим осуществлению права на жилище, внимания на социальных проблемах; 3) стремление государства приблизиться к международным стандартам в сфере прав человека, анализ опыта зарубежных государств⁸².

Если обратиться к исследованию конституций зарубежных стран относительно вопроса отражения в них права на жилище, следует отметить, что данный вопрос не решается однозначным образом.

В группе конституций стран Европы, наиболее подробное урегулирование право на жилище получило в Конституциях Испании и Португалии. Так, согласно ст. 47 Конституции Испании, все испанцы имеют

⁸¹ Литовкин В. Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). [Электронный ресурс] / В. Н. Литовкин. – Москва : Юриспруденция, 2016. – Режим доступа: <https://jur.science/rossii-pravo-jilischnoe/jilischnoe-zakonodatelstvo-smena-veh.html>

⁸² Храпин, Ю. В. О правовой природе и содержании права граждан на жилище в РФ [Электронный ресурс] / Ю. В. Храпин // Современное право. – 2010. – №1. – Режим доступа: <https://www.sovremennoepravo.ru/>

право на достойное, благоустроенное жилье. Государственные власти обеспечивают необходимые условия и устанавливают соответствующие нормы для действенного осуществления данного права; регулируют пользование землей в общих интересах и с целью предотвращения спекуляцией землей. Общество участвует в доходах, полученных от градостроительной деятельности государственных учреждений⁸³. Как видно, используемое изложение имеет сходство с ч.1,2 Конституции РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 65 Конституции Португалии, все имеют право на жилище соответствующей площади для себя и своей семьи, благоустроенное и отвечающее санитарным требованиям, охраняющее частный характер личной и семейной жизни. Так, делается акцент на характеристики жилища, позволяющие обеспечить достойное, комфортное проживание в нем. В ч. 2 ст. 65 формулируется ряд обязанностей государства (осуществление жилищной политики, стимулирование строительства экономичного и социального жилья, стимулирование частного строительства, поддержание инициативы местных сообществ по разрешению жилищных проблем и т.д.). Ч. 3-5 ст. 65 также определяют компетенцию государства по осуществлению права на жилище⁸⁴.

В Конституции Германии (как и в ряде других, о чем будет сказано далее), непосредственно право на жилище не закреплено. Существует норма только о неприкосновенности жилища (ст. 13 Конституции). Право на жилище было закреплено ранее в Конституции ГДР 1968 г., в соответствии с ч. 1 ст. 37 которой каждый гражданин ГДР имеет право на жилую площадь для себя и своей семьи в соответствии с народнохозяйственными возможностями и местными условиями. Государство обязано обеспечивать осуществление этого права путем ускорения жилищного строительства, сохранения наличной жилой площади и общественного контроля за

⁸³ Испанская Конституция. [Электронный ресурс] : "Boletin Oficial del Estado", № 311, от 29.12.1978 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=149>

⁸⁴ Конституция Португальской Республики. [Электронный ресурс] : утв. 02.04.1976 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=141>

справедливым распределением жилой площади⁸⁵. Согласно ст. 23 Конституции Бельгии, каждый имеет право вести жизнь, соответствующую человеческому достоинству. С этой целью закон, декрет или норма, указанные в ст. 134, гарантируют с учетом соответствующих обязательств экономические, социальные и культурные права и определяют условия их осуществления. Эти права включают, в частности, право на достойное жилище⁸⁶. Как видно, изложенная формулировка близка к определению права на жилище в международных документах.

В группе стран Азии, право на жилище не нашло отражения в конституциях Японии, Южной Кореи, Китая. Непосредственно сказано только о неприкосновенности жилища. В Конституции Филиппин, напротив, существует специальный подраздел «Реформа городских земель и жилищное строительство», ст.ст. 9-10 которого закрепляют возможности государства в данной сфере, а также запрет на произвольное выселение или переселение⁸⁷.

В группе скандинавских стран, конституции Дании, Исландии и Норвегии аналогично содержат нормы исключительно о неприкосновенности жилища. В Конституции Швеции (§ 2) право на жилище закрепляется не относительно человека («каждый имеет право на жилище»), а как элемент обязанностей государства. Так, согласно § 2, государственная власть должна осуществляться с уважением к достоинству всех людей вообще и к свободе и достоинству каждого человека. Государство обязано обеспечить всем право на труд, жилище и образование, а также содействовать социальному обеспечению, безопасности и хорошим условиям жизни⁸⁸. В Конституции Финляндии право на жилище закрепляется аналогичным образом: «власть должна содействовать каждому в праве на жилище и в поддержке его усилий

⁸⁵ Конституция Германской Демократической Республики. [Электронный ресурс] : от 06.04.1968 в ред. от 27.09.1974 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=787>

⁸⁶ Конституция Бельгии. [Электронный ресурс] : от 17.02.1994 (консолидированный текст). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=157>

⁸⁷ Конституция Республики Филиппины. [Электронный ресурс] : от 11.02.1987 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=36>

⁸⁸ Конституция Швеции. (Королевства Швеция). [Электронный ресурс] : от 27.12.1974 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=161>

по строительству собственного жилища»⁸⁹. Следует отметить, что данная норма находится не в отдельной статье, а в параграфе 19 под названием «право на социальное обеспечение», который объединяет в себе также и право на медицинское обслуживание, поддержку семьи и т.д.

В группе латиноамериканских стран, непосредственно право на жилище как самостоятельное также формулируется не везде. Так, ст. 7 Конституции Бразилии называет в числе социальных прав минимальную заработную плату, позволяющую трудящемуся покрыть элементарные жизненные потребности и потребности его семьи, в частности, в отношении жилища. Жилище упоминается также в контексте разграничения полномочий. Согласно ст. 21, к компетенции Союза относится определение основных направлений по городскому развитию, включая жилища. Совместной компетенцией Союза, штатов, Федерального округа и муниципий, в соответствии со ст. 23, является содействие в осуществлении программ строительства жилищ и улучшения условий жилища и основных условий гигиены⁹⁰. Ст. 14bis Конституции Аргентины перечисляет право на достойное жилище (вместе с обязательным социальным страхованием, охраной семьи, системой пенсий и т.д.) в числе гарантий социальной защиты, имеющих всесторонний и обязательный характер⁹¹. Согласно ст. 9 Конституции Кубы, государство стремится к обеспечению каждой семьи комфортным жильем.

В группе стран бывшего СССР, Армения и Грузия также не содержат права на жилище, а лишь неприкосновенность жилища. Согласно ч. 1 ст. 47 (право на социальное обеспечение и защиту) Конституции Молдовы, государство обязано принимать меры для обеспечения любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и

⁸⁹ Конституция Финляндии. [Электронный ресурс] : от 11.06.1999 (1999/731) – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=139>

⁹⁰ Конституция Бразилии. [Электронный ресурс] : от 05.10.1988 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=563>

⁹¹ Конституция Аргентинской Республики. [Электронный ресурс] : ред. от 22.08.1994 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=358>

благополучия его самого и его семьи, в том числе жилища⁹². В соответствии с ч. 1-2 ст. 43 Конституции Азербайджана, никто не может быть незаконно лишен своего жилища. Государство содействует строительству жилья, принимает специальные меры для реализации права на жилище⁹³.

Как видно, вопрос о месте права на жилище в конституциях различных стран решается по-разному. В некоторых государствах, право на жилище сформулировано как самостоятельное право, что схоже с подходом Конституции РФ (Испания, Португалия, Азербайджан). В другой группе стран также присутствует термин «право на жилище», но в контексте обязанностей государства в содействии реализации этого права. Во многом прослеживается связь с правом на социальное обеспечение. Конституции многих стран упоминают термин «достойное», что соответствует содержанию исследуемого права на международном уровне. Наконец, выделяется группа стран, в тексте конституций которых право на жилище отсутствует.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что, в соответствии с предлагаемыми в науке классификациями прав и свобод, право на жилище представляет собой социально-экономическое, основное, неотчуждаемое право второго поколения. Исследуемое право имеет связь с комплексом иных прав, наиболее близкой из них является связь с правом на неприкосновенность жилища и свободу передвижения. Проводя сравнительный анализ с закреплением в тексте Конституций различных стран права на жилище, можно отметить, что основным отличием выступает отсутствие в Конституции РФ термина «достойное», «достаточное» жилище, который присутствует в ряде международных документов, и, соответственно, перенесен в тексты многих Конституций. Поскольку Конституция страны является ориентиром для развития отраслевого, в частности, жилищного

⁹² Конституция Республики Молдова. [Электронный ресурс] : от 29.07.1994 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=127>

⁹³ Конституция Азербайджана. [Электронный ресурс] : от 12.11.1995 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=133>

законодательства, представляется, что закрепление данного термина было бы достаточно важным моментом, способствующим повышению эффективности реализации исследуемого права.

1.3. Содержание конституционного права на жилище гражданина Российской Федерации

Термин «право на жилище» был сформирован в российской правовой науке в конце XIX века. В данный период времени он рассматривался как вид личного сервитута, который закреплял право пожизненного проживания в жилом помещении собственника. В законодательстве данное право в тот момент отражено не было, однако уже стало охраняться⁹⁴. В XX веке схожим образом право на жилище было отражено в Конституции СССР 1936 г., согласно ст. 10 которой, право личной собственности граждан, в частности, на жилой дом, охраняется законом. Так, исследуемое право рассматривается через право собственности. В Конституции РСФСР 1937 г. содержится аналогичная статья.

Как самостоятельное право, право на жилище было закреплено в Конституции СССР 1977 г., Конституции РСФСР 1978 г. Одним из факторов, повлиявших на его конституционное закрепление, стала ратификация Президиумом Верховного Совета СССР в 1973 г. Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.⁹⁵. Согласно ст. 44 Конституции СССР 1977 г., граждане СССР имеют право на жилище. Это право обеспечивается развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере

⁹⁴ Храпин, Ю. В. О правовой природе и содержании права граждан на жилище в РФ [Электронный ресурс] / Ю. В. Храпин // Современное право. – 2010. – №1. – Режим доступа: <https://www.sovremennoepravo.ru/>

⁹⁵ Фролов, А. А. Конституционное право на жилище в СССР и странах СНГ: историко-правовой анализ [Электронный ресурс] / А. А. Фролов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – №3(75). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/>

осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги. Кроме того, в отличие от действующей Конституции, закреплялась обязанность бережного отношения граждан СССР к предоставленному им жилищу. Конституция РСФСР 1978 г. содержит аналогичные положения.

А. А. Фролов обращает внимание на то, что в указанных Конституциях право на жилище предоставлялось исключительно гражданину, а не человеку, что противоречило закреплению права на жилище в международных правовых актах. Автор объясняет данное изложение типичным подходом для права советского периода в целом, согласно которому положение человека зависело от его статуса, и только гражданин мог быть наделен каким-либо правами⁹⁶.

В 1991 г. произошло коренное изменение общественно-политического строя страны, что не могло не отразиться и на всей правовой системе. В жилищной политике произошел переход от планово-административных методов регулирования распределения жилья к рыночным механизмам⁹⁷. В связи с этим следует отметить, что и в последней редакции Конституции РСФСР 1978 г. изложение права на жилище стало отличаться от предыдущих. Так, изменились способы обеспечения права на жилище, в их перечень стали входить: 1) предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, а также на условиях аренды; 2) либо приобретение или строительство жилья без ограничения площади. Кроме того, в текст статьи было добавлено положение о помощи государства гражданам, не обеспеченным жильем, путем развития строительства домов государственного и муниципального жилищных фондов, предназначенных для предоставления жилых помещений по

⁹⁶ Фролов, А. А. Указ. соч.

⁹⁷ Там же.

договору найма, использования системы компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья.

В доктрине выделяются различные позиции относительно количества структурных элементов, составляющих право на жилище. Так, О. Е. Алексикова называет такие правомочия, как стабильность владения и пользования жилым помещением; обязанность государства по созданию условий, необходимых для реализации различных форм обеспечения населения жильем; льготное обеспечение жильем отдельных категорий граждан на основе принципа нормирования⁹⁸. С. А. Авакьян определяет следующие возможности: 1) иметь жилье, то есть пользоваться благоустроенным помещением определенной формы собственности; 2) приобретение путем строительства, покупки, получение в установленном порядке, иными способами; 3) неприкосновенность жилища, невозможность выселения или изъятия жилища без законных оснований; 4) формирование благоприятных условий как в самом жилом помещении, так и рядом с ним (освещение, вода, газ, соблюдение санитарных норм при строительстве, сохранение санитарной зоны вокруг домов)⁹⁹.

Ряд исследователей относят к составляющим право на жилище возможности, вытекающие из отраслевого законодательства. Так, Б. В. Прасолов называет правомочия исходя из отрасли жилищного права, а именно: 1) возможность владения, пользования жилыми помещениями в домах государственного, муниципального и частного жилищных фондов; 2) возможность улучшения жилищных условий отдельными категориями граждан по основаниям и в порядке, предусмотренном жилищным законодательством¹⁰⁰. М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон указывают на связь с

⁹⁸ Алексикова, О. Е. Социальная сущность конституционного права на жилище в Российской Федерации [Электронный ресурс] / О. Е. Алексикова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – №1(25). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-suschnost-konstitutsionnogo-prava-na-zhilische-v-rossiyskoj-federatsii>

⁹⁹ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2014. Т. 1. С. 772.

¹⁰⁰ Прасолов, Б. В. Конституционное право граждан на жилище [Электронный ресурс] / Б. В. Прасолов // Семейное и жилищное право. – 2016. – №4. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=98131#0481821297670173>

гражданским правом в силу применения института права собственности, гражданско-правовых способов защиты права на жилище¹⁰¹. Авторами комментария к Конституции РФ выделяется широкий круг правомочий, составляющих содержание права на жилище: 1) возможность стабильного пользования жилым помещением (по договорам купли-продажи, дарения, мены, наследования, путем ИЖС и т.д.); 2) возможность улучшения жилищных условий, получения жилого помещения гражданами, нуждающимися в жилище; 3) возможность приобретения различными способами – строительство, за счет собственных денежных средств, с помощью кредитов, мер государственной поддержки; 4) возможность использования жилого помещения (для проживания собственника, передача по договорам различного характера и т.д.); 5) обеспечение для жителей здоровой среды обитания, достойной цивилизованного человека; 6) обеспечение недопустимости произвольного лишения права на жилище¹⁰². Б. В. Прасолов определяет в качестве элементов часть содержания естественного права на жилище (признанного и охраняемого государством), и совокупность вторичных, производных прав¹⁰³.

Д. Б. Савельев перечисляет среди элементов права на жилище исполнительский (имущественный) иммунитет, который можно отнести и к отрасли гражданско-процессуального права. В соответствии с ч. 1 ст. 446 ГПК РФ взыскание по исполнительным документам не может быть обращено, в частности, на такое имущество, принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности, как жилое помещение (его части), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для

¹⁰¹ Рыбкина, М. В., Пригон, М. Н. Особенности гражданско-правовой защиты конституционных прав граждан [Электронный ресурс] / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. – №3. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-grazhdansko-pravovoy-zaschity-konstitutsionnyh-prav-grazhdan>

¹⁰² Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / М. П. Авдеенкова, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Статут, 2013. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17599#021753511730958097>

¹⁰³ Прасолов, Б. В. Указ. соч.

постоянного проживания помещением¹⁰⁴. Необходимо отметить, что КС РФ в постановлении от 14.05.2012 № 11-П выразил позицию относительно пределов действия указанного иммунитета, связанную с поиском баланса интересов должника и кредитора. Исследователями отмечается, что применение данного иммунитета может повлечь злоупотребления со стороны должников путем вложения ими денежных средств, в том числе, неосновательно накопленных, в дорогостоящее жилье, на которое, как на единственное, нельзя обратить взыскание, несмотря на его размер, стоимость и т.д. Подобная ситуация может привести к ущемлению интересов кредиторов, нарушению принципов социальной справедливости, равенства перед законом¹⁰⁵. Так, КС РФ отмечает, что сам по себе иммунитет является процессуальной гарантией социально-экономических прав. Однако должнику может принадлежать такое жилое помещение, размеры которого могут значительно превышать средние показатели, а стоимость может быть достаточной для удовлетворения имущественных притязаний взыскателя без ущерба для конституционного права на жилище. Отсутствие пределов действия иммунитета и дифференцированного подхода в данном случае не позволяет обращать взыскание на такие жилые помещения. В связи с этим, КС РФ определил необходимость установления федеральным законодателем: 1) критериев указанного жилого помещения (площадь помещения - общая и жилая, его конструктивные особенности, рыночная стоимость и т.д.); 2) порядка обращения взыскания на него; 3) уточнения перечня лиц, подпадающих под понятие «совместно проживающие с гражданином-должником члены его семьи». При этом, Суд отметил, что преодоление иммунитета в данном случае должно происходить только на основании решения суда, и не только на основании формального соответствия критериям, но и при установлении несоразмерности доходов должника его

¹⁰⁴ Савельев, Д. Б. Имущественный иммунитет на единственное жилое помещение гражданина: обеспечение баланса прав кредиторов и должников [Электронный ресурс] / Д. Б. Савельев // Журнал российского права. – 2014. – №11. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/57519416/>

¹⁰⁵ Подгорная, А. С. Анализ современного правопонимания в России / А. С. Подгорная // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2015. – №6. – С. 1150-1151.

обязательствам перед кредитором и отсутствии у него иного имущества, на которое может быть обращено взыскание¹⁰⁶. В связи с этим, в судебной практике начали появляться прецеденты преодоления исполнительского иммунитета. Так, ВС РФ в 22.01.2018 г. впервые принял решение о том, что единственное жилое помещение должника может быть включено в конкурсную массу и реализовано с торгов по делу Анатолия Фрущака. Данный гражданин имел долг перед кредитором более 13 млн. руб., при этом в собственности у него находилось единственное жилье в виде квартиры площадью 198 кв. м. и стоимостью 28 млн. руб.¹⁰⁷ ВС РФ учел, что с момента покупки Фрущак А.В. в ней не проживал, а был зарегистрирован по фактическому месту жительства. Был сделан вывод о том, что действия должника по недопущению реализации спорной квартиры характеризуют его недобросовестность, должник злоупотребил своим правом, что недопустимо (ст. 10 ГК РФ). Таким образом, Ю. С. Харитоновна отмечает, что исполнительский иммунитет «получил ограничение в виде принципа добросовестности участников гражданского оборота»¹⁰⁸. Тем не менее, несмотря на решение КС РФ, на законодательном уровне указанные изменения к настоящему времени внесены не были. Первый проект, разработанный в 2017 г. был отклонен. Проект 2018 г. был возвращен на доработку¹⁰⁹.

Как видно, содержание конституционного права на жилище является достаточно сложным и комплексным. Разные ученые в зависимости от их позиции выделяют различное число структурных элементов, при этом иногда

¹⁰⁶ 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. Шихунова. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

¹⁰⁷ Васильева, С., Горошко, Т., Новикова, Е., Пластинина, Н. Верховный Суд разрешил обращать взыскание на единственное жилье должника. Что дальше? [Электронный ресурс] / С. Васильева, Т. Горошко, Е. Новикова, Н. Пластинина // Жилищное право. – 2018. – №12. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

¹⁰⁸ Харитоновна, Ю. С. Исполнительский иммунитет единственного жилья гражданина и доктрина добросовестности участников оборота [Электронный ресурс] / Ю. С. Харитоновна // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – №5. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

¹⁰⁹ Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, в 2018 году. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2018.aspx>

их количество получается весьма объемным. Сформулировать единый перечень элементов представляется затруднительным ввиду наличия массива отраслевого законодательства, отраслевых нормативно-правовых актов, в которых могут содержаться отдельные правомочия, раскрывающие конституционное право на жилище. Представляется, что данная ситуация может быть обусловлена спецификой отрасли конституционного права, нормы которого в любом случае раскрываются и дополняются другими отраслями права и нормативными правовыми актами. В рамках права на жилище такими отраслями являются, прежде всего, жилищное и гражданское право, массив актов в которых крайне объемен.

Авторы комментария к Конституции РФ отмечают, в частности, и размытость самой формулировки «каждый имеет право на жилище», имеющей декларативный характер, что приводит, в том числе, к наличию проблем в реализации исследуемого права. В отличие от нее, формулировка «каждому гарантируется право на жилище», представляется авторам более правильной, как обязывающей государственные органы к конкретным действиям¹¹⁰.

Сходство позиций можно увидеть в перечислении большинством авторов возможностей стабильного обладания жилым помещением, недопустимость произвольного лишения жилища, а также наличия у человека не просто жилого помещения, а именно обладающего качествами благоустроенности, «создания благоприятных среды обитания в жилище и вокруг него», «здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека». Нельзя не согласиться с подобными характеристиками жилища. Тем не менее, как известно, существует достаточное количество проблем достижения указанных качеств на практике, что будет изложено в следующей главе исследования.

¹¹⁰ Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / М. П. Авдеевкова, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Статут, 2013. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17599#021753511730958097>

Отдельно следует обратиться к раскрытию содержания права на жилище в международных правовых актах. Помимо вышеназванных Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, право на жилище также признается и международными актами, применимыми к конкретным социальным группам (женщины, дети, коренные народы, инвалиды и т.д.)¹¹¹. Например¹¹², ст. 21 Конвенции о статусе беженцев закрепляет положение о предоставлении беженцам, законно проживающим на территории государства, не менее благоприятного положения, чем иностранцам при решении жилищного вопроса. В соответствии с п. h) ч. 2 ст. 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в сельских районах, в частности, обеспечивают им право пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями. В ч. 1 ст. 28 Конвенции о правах инвалидов содержится формулировка, аналогичная Всеобщей декларации и Международному пакту, в соответствии с которой, государства-участники принимают надлежащие меры реализации этого права без дискриминации по признаку инвалидности.

Право на достаточное жилище также закрепляется в международных актах регионального уровня, таких как Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г., Африканская хартия прав и основ благосостояния ребенка 1990 г., Европейская социальная хартия 1996 г. Так, в соответствии со ст. 31 Европейской социальной хартии («право на жилье»), государства обязуются принимать меры, направленные на: 1) содействие доступу к жилью, отвечающему должным требованиям; 2) предотвращение бездомности и сокращение ее масштабов с целью ее постепенной

¹¹¹ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Изложение фактов № 21: Право на достаточное жилище. [Электронный ресурс]. 2009. Fact Sheet No. 21/Rev.1. – Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/publisher,ОНCHR,,,50f538ff2,0.html>

¹¹² См. там же.

ликвидации; 3). доступность цен на жилье для людей, не имеющих достаточных средств. О. О. Небрatenко обращает внимание на то, что РФ не ратифицировала указанную статью Хартии. Автор видит причины подобного решения в необходимости дополнительных экономических затрат в случае принятия государством подобных обязательств¹¹³.

Изложение фактов № 21 применительно к содержанию права на жилище также перечисляет перечень входящих в него свобод и прав. В нем подробным образом описаны критерии, при соблюдении которых жилище будет являться «достаточным», а именно: 1) гарантированность проживания; 2) наличие услуг, удобств и инфраструктуры; 3) доступность (стоимость жилища не должна ставить под угрозу или подрывать возможность осуществления других прав человека); 4) пригодность для проживания; 5) физическая доступность; 6) местонахождение (признак достаточности отсутствует, если жилище отрезано от возможностей трудоустройства, медицинских услуг, школ, и т.д., а также если оно расположено в загрязненных или опасных районах); 7) адекватность с точки зрения культуры (учет культурной самобытности при строительстве). При чем подчеркивается, что это лишь минимум требований¹¹⁴. Представляется, что вышеуказанным характеристикам, несомненно, должно соответствовать любое жилище.

Отдельно следует остановиться на исследовании формулировки ч. 1 ст. 40 Конституции РФ, «никто не может быть произвольно лишен жилища», также являющейся частью содержания исследуемого права. А. П. Панов определяет ее в качестве одной из гарантий неприкосновенности частной собственности и вытекающей из этого обязанности воздерживаться от произвольного лишения жилища. Данная обязанность заключается в

¹¹³ Небрatenко, О. О. Понятие «жилище» в решениях Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс] / О. О. Небрatenко // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы частноправового регулирования общественных отношений». Ростов-на-Дону, 27 мая 2016 г. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27388319>

¹¹⁴ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Изложение фактов № 21: Право на достаточное жилище. [Электронный ресурс]. 2009. Fact Sheet No. 21/Rev.1. – Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/publisher,ОНCHR,,,50f538ff2,0.html>

необходимости воздерживаться от совершения определенных действий для каждого гражданина, а именно: 1) уничтожения чужого жилища; 2) самовольного его занятия; 3) прекращения договоров найма с нарушением порядка, установленного законодательством и т.д.¹¹⁵ Ю. П. Свит определяет указанное нормативное положение в качестве гарантии принципа неприкосновенности жилища. Так, лишение жилища допускается только по основаниям, предусмотренным законом, таким как: 1) выселение нанимателя или иных пользователей (ст. 35, 84, 133 ЖК РФ); 2) изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 32 ЖК РФ); обращение взыскания на заложенное жилое помещение (ст. 78 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»¹¹⁶.

В качестве наиболее ярких примеров нарушения исследуемой конституционной формулировки можно привести некоторые постановления ЕСПЧ. Так, согласно факту дела «Керимова и другие против РФ» произошло уничтожение жилищ заявителей в результате контртеррористической операции в 1999 г. в Чеченской республике. ЕСПЧ усмотрел нарушение такого качества закона, как ясность указания на объем дискреционных полномочий. Суд усмотрел, что положения статей ФЗ «О борьбе с терроризмом» и Указа Президента от 30 ноября 1994 г. № 2137 наделяют широкими полномочиями представителей государства в зоне контртеррористической операции, и не определяют с достаточной ясностью объем этих полномочий и способ их осуществления, чтобы обеспечить лицу адекватную защиту от произвола. Также, Европейский Суд указывает на правовую позицию, согласно которой, «положения вышеупомянутых актов не могут толковаться как освобождение от любых ограничений личных прав

¹¹⁵ Панов, А. П. «Скрытые» конституционные обязанности граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] / А. П. Панов // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – №3. – С. 208-215.

¹¹⁶ Жилищное право : учебник и практикум для академического бакалавриата / Ю. П. Свит. – 2-е изд. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – С. 18.

в течение неограниченного периода и в отсутствие ясных пределов действий сил безопасности»¹¹⁷.

В деле «Гладышева против РФ» произошло неправомерное выселение заявительницы. Так, продавец квартиры купил ее у Е., которая приобрела право собственности в порядке приватизации. В дальнейшем выяснилось, что приватизация была осуществлена мошенническим путем. Суд установил, что Гладышева являлась добросовестным приобретателем, однако законным владельцем – Москвой квартира была утрачена незаконно. Суд принял решение о выселении заявительницы без компенсации или предложения другого жилого помещения. Европейский Суд принял решение в пользу заявительницы. Рассматривая дело, ЕСПЧ, прежде всего, указал, что само вынесение решения о выселении представляет собой вмешательство в право лица на уважение его жилища независимо от того, исполнено ли оно. Суд отметил, что решение о выселении было принято судами автоматически, без анализа пропорциональности данной меры, как того требует Конвенция. Суд также учел, что квартира перешла к государству, а не к другому частному лицу, интерес которого в этой конкретной квартире следовало бы учитывать («Орлич против Хорватии»). Не были выявлены какие-либо иные лица из числа стоящих в очереди на получения жилого помещения, однако если бы и были выявлены, то ни один из них не имел бы большей связи с данной квартирой, как заявительница. Наконец, ЕСПЧ учел, что органы власти отстранились от участия в решении жилищного вопроса Гладышевой, не предоставив ей даже временного жилья¹¹⁸.

Следует отметить, что согласно данным тематического сайта созданного в рамках реализации социально значимого проекта «Защити своё жильё!», инициатором и руководителем которого является сама заявительница Гладышева, по состоянию на октябрь 2017 г. Европейским

¹¹⁷ Постановление ЕСПЧ от 03.05.2011 «Дело «Керимова и другие (Kerimova and Others) против Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹¹⁸ Постановление ЕСПЧ от 06.12.2011 «Дело "Гладышева (Gladysheva) против Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Судом принято более 50 положительных решений по аналогичным делам в пользу граждан РФ¹¹⁹. В Комитет Министров Совета Европы неоднократно направлялись Сообщения от Центра содействия международной защите по делу Гладышевой. Так, в Сообщении от 2015 г.¹²⁰ указывается на то, что РФ неохотно выполняет свои обязательства, приводятся многочисленные списки лиц, оказавшихся в аналогичной ситуации. В Сообщении от 2017 г.¹²¹ отмечается, что ситуация в основном остается такой же, и РФ не принимает эффективных мер. Их отсутствие приводит к многочисленным жалобам в Суд, хотя это можно было бы предотвратить, если бы российские власти приняли эффективные общие меры. Обращается внимание на то, что это является систематической проблемой в РФ.

В конце 2019 г., в ст. 302 ГК РФ были внесены изменения, направленные на защиту добросовестного приобретателя в подобных случаях. Так, согласно ч. 4 ст. 302 ГК РФ, если после выбытия жилого помещения из владения истца истекло три года со дня внесения в государственный реестр, суд откажет в удовлетворении требований РФ, субъекта РФ, муниципального образования об истребовании жилого помещения. Как видно, создание данного механизма защиты заняло значительное количество времени, что повлекло многочисленные аналогичные обращения в ЕСПЧ. В 2017 г. был разработан аналогичный законопроект¹²², однако предусматривавший запрет истребования жилого помещения от добросовестного приобретателя - гражданина, в том числе в случаях, если такое жилое помещение выбыло из владения РФ, субъекта РФ,

¹¹⁹ Гладышева. Информационное сообщество. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gladysheva.ru/about-project/>

¹²⁰ Communication from a NGO (“Centre de la Protection Internationale”) (05/11/2015) in the case of Gladysheva against Russian Federation (Application No. 7097/10) [Electronic version]. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/16804ae537>

¹²¹ Communication from a NGO (29/05/2017) in the case of GLADYSHEVA v. Russian Federation (Application No. 7097/10) [Electronic version]. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680726e63>

¹²² О внесении изменений в статью 302 Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования защиты прав добросовестного приобретателя). [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 243975-7 ред. от 08.08.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

муниципального образования помимо их воли, без указания на какой-либо срок наступления данного запрета.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что в силу сложного, комплексного характера права на жилище, учеными выделяется различное количество правомочий, составляющих его содержание. Важным моментом является закрепление в международных актах формулировки «достаточное жилище» как элемента достойного жизненного уровня, отсутствующей в Конституции РФ. Круг проблем возникает и в связи с нарушением конституционной нормы о невозможности произвольного лишения жилища. Имеют место быть случаи затягивания решения данных проблем на законодательном уровне. Необходимо не только в полном объеме отслеживать возникающие ситуации, но и оперативно принимать меры с целью недопущения возникновения аналогичных проблем у большого круга лиц.

Глава II: Реализация конституционного права гражданина Российской Федерации на жилище

2.1. Роль органов публичной власти в реализации права на жилище гражданином Российской Федерации

В соответствии с ч. 2 ст. 40 Конституции РФ, органы государственной власти и органы местного самоуправления (далее - МСУ) поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

С переходом РФ к рыночной экономике изменился и подход к осуществлению в стране жилищной политики. Так, право на жилище, закрепленное в Конституции СССР, и, соответственно, РФСФР, являлось одним из важнейших социально-экономических прав граждан. Главным субъектом, призванным осуществлять функцию обеспечения жилищем, являлось непосредственно советское государство. Так, «оно было исключительным монополистом городского жилищного фонда, землевладельцем, главным инвестором жилищного строительства и т.д.»¹²³. Конституция СССР 1977 г., ЖК РСФСР 1983 г. предусматривали обязанность государства по удовлетворению права на жилище¹²⁴.

Распад СССР привел к формированию принципиально иной системы удовлетворения потребности в жилище. Практически все государства СНГ отказались от ведущей роли главного инструмента в решении жилищных вопросов¹²⁵. Постсоветская конституция должна была осуществить общий «переход от понимания права как права власти, исключительно силового явления к его пониманию как института свободы»¹²⁶. Монополия государства

¹²³ Фролов, А. А. Указ. соч.

¹²⁴ Плехотко, К. К. Право на жилище в России: эволюция нормативного закрепления и обеспечения / К. К. Плехотко // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2012. – С. 52.

¹²⁵ Фролов, А. А. Указ. соч.

¹²⁶ Литовкин В. Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). [Электронный ресурс] / В. Н. Литовкин. – Москва : Юриспруденция, 2016. – Режим доступа: <https://jur.science/rossii-pravo-jilischnoe/jilischnoe-zakonodatelstvo-smena-veh.html>

на экономическую деятельность и собственность, в частности, собственность на жилье и землю прекратилась. Гражданам была предоставлена самостоятельность в решении жилищного вопроса. О. Е. Алексикова, в связи с этим, отмечает, что юридический смысл ч. 2 ст. 40 Конституции РФ, сводится, «с одной стороны, к невмешательству государства в процесс строительства и последующего распределения жилья, с другой – к публично-правовой обязанности уполномоченных органов по содействию и стимулированию развития жилищного рынка»¹²⁷.

Основным положительным моментом принятия новой Конституции доктрина¹²⁸ называет, прежде всего, установление общего для основных прав и свобод действенного правового механизма их реализации и защиты, которого не было в советских Конституциях¹²⁹. В то же время, как указывает В. Н. Литовкин, «на всем лежал отпечаток поспешности», государство преследовало интерес освободиться от обязательств перед гражданами, не был осуществлен тщательный учет их платежеспособности, возможности самостоятельно приобретать жилые помещения, закладывалась презумпция данной способности. Автор отмечает: «Конституция РФ ориентирована на общество без жилищных проблем, благополучное общество, где решение квартирного вопроса является индивидуальной проблемой человека»¹³⁰.

На протяжении последних лет государство все больше внимания уделяет социальной политике, которая, по мнению Т. В. Шелудяковой, является «инструментом, "переходным мостиком" к социальному государству как таковому»¹³¹. В Послании Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. Президент РФ обратил внимание на значимость социальной сферы, предложил вынести на обсуждение ряд конституционных поправок,

¹²⁷ Алексикова, О. Е. Роль органов государственной власти и органов местного самоуправления в реализации гражданами Российской Федерации права на жилище путем жилищного строительства / О. Е. Алексикова // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. – 2014. – №5(61). – С. 266-277.

¹²⁸ См. напр.: Литовкин, В. Н. Указ. соч.; Плехотко К. К. Указ. соч.

¹²⁹ Плехотко, К. К. Указ. соч.

¹³⁰ Литовкин, В. Н. Указ. соч.

¹³¹ Ходусов, А. А. О сущности, функциях и признаках социальной политики [Электронный ресурс] / А. А. Ходусов // Безопасность бизнеса. – 2018. – №3. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

которые были бы направлены на дальнейшее развитие России как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие¹³². Право на жилище, несомненно, является неотъемлемым элементом социальной политики государства. Ст. 7 Конституции РФ является важнейшей предпосылкой для реализации ее ст. 40¹³³.

Итак, правоотношения, возникающие между гражданином и государством, порождают обязанности государства в лице государственных органов: 1) поощрять жилищное строительство; 2) обеспечить условия для беспрепятственного осуществления права на жилище, гарантированного Конституцией РФ; 3) предоставить его бесплатно или за доступную плату в соответствии с установленными в законе нормами¹³⁴. Стоит отметить, что в доктрине существуют и иные обозначения формулировок ч. 2 ст. 40 Конституции РФ, а именно: «гарантии реализации права на жилище»¹³⁵, «конституционно-правовые формы реализации права на жилище»¹³⁶. Согласно п. 2.1. Определения КС РФ №389-О-О, гарантируя каждому право на жилище, Конституция РФ предусматривает корреспондирующие этому праву обязанности поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права на жилище¹³⁷. В п. 3.1. Постановления КС РФ от 14.01.2020 г. №2-П также указывается на наличие вытекающей из ст. 40 Конституции РФ обязанности способствовать реализации гражданами права

¹³² Послание Президента Федеральному Собранию. [Электронный ресурс] : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹³³ Плехотко, К. К. Указ. соч.

¹³⁴ Долгошеев М. А. Обеспечение права на жилище и реализация жилищной политики в РФ: конституционно-правовые проблемы и пути их решения: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: – Москва : 2010. – С. 8.

¹³⁵ Рыбинцева, Е. В. Указ. соч.

¹³⁶ Алексикова, О. Е. Поощрение органами государственной власти и местного самоуправления жилищного строительства как конституционно-правовая форма реализации права на жилище / О. Е. Алексикова // Современное общество и право. – 2013. – №2(11). – С. 34.

¹³⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2012 N 389-О-О. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-01032012-n-389-o-o-ob/>

на жилище¹³⁸. Представляется, что и формулировка «гарантии» не является неверной, поскольку от политики государства в этой сфере действительно во многом зависит возможность надлежащего и эффективного осуществления права на жилище.

Говоря о поощрении жилищного строительства как одной из обязанностей органов публичной власти, прежде всего, следует отметить, что конкретное раскрытие ее содержания на законодательном уровне отсутствует.

Термин «поощрять» определяется в словаре С. И. Ожегова как «содействием, сочувствием, наградой одобрить что-либо, возбудить желание делать что-нибудь». В нормативных актах данный термин употребляется применительно к поощрениям за добросовестный труд (выдача премии и т.д.); за безупречную и эффективную гражданскую службу (объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; поощрение Правительства РФ и т.д.)¹³⁹. На доктринальном уровне данная обязанность раскрывается в различных аспектах. Авторы комментария к Конституции РФ под реакцией Ю. И. Скуратова указывают, что она, как и обязанность по созданию условий, выражается в принятии необходимого жилищного законодательства и создании действенных механизмов для его реализации¹⁴⁰. Е. В. Рыбинцева раскрывает исследуемую обязанность через: 1) постоянное усовершенствование нормативно-правовой базы; 2) разработку разумных действий по управлению рынком жилья; 3) выработку способов, направленных на увеличение доступности жилья для большего количества граждан: а) снижение процентных ставок по ипотечным кредитам; б)

¹³⁸ По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года N 598), в связи с жалобой гражданки М.В. Алисовой. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2020 № 2-П. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

¹³⁹ Рыбинцева, Е. В. Указ. соч.

¹⁴⁰ Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / М. П. Авдеевкова, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Статут, 2013. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17599#021753511730958097>

жилищные программы, при участии в которых будут компенсироваться проценты по наступлению определенных событий (рождение детей и т.д.); 4) активное участие в строительстве объектов¹⁴¹. О. Е. Алексикова подчеркивает, что в ч. 2 ст. 40 Конституции РФ речь идет исключительно о новом жилье, регулятивное воздействие нормы направлено именно на обеспечение рынка нового жилья. В качестве форм поощрения жилищного строительства автор называет: 1) налоговые льготы в отношении средств граждан, вложенных в строительство и приобретение жилья; 2) упрощенный механизм выделения земельных участков для строительства жилья; 3) обеспечение конкуренции на рынке с целью удешевления строительства; 4) публичные инвестиционные проекты и бюджетное субсидирование жилищного строительства; 5) устранение излишних административных барьеров на рынке недвижимости¹⁴².

КС РФ при рассмотрении конкретных дел также называет отдельные виды поощрения, например, «поощрение индивидуального жилищного строительства, в том числе путем предоставления для этого земельных участков бесплатно в собственность определенным категориям граждан и создания тем самым дополнительных условий осуществления права на жилище»¹⁴³. В Определении от 06.06.2017 № 1164-О, КС РФ говорит о поощрении в виде налоговой льготы. Толкуя положения ст. 220 НК РФ, предоставляющей налоговый вычет в сумме фактически произведенных им расходов на новое строительство или приобретение на территории РФ жилой недвижимости, КС РФ подчеркивает, что речь идет о поощрении налоговой льготой именно строительства и приобретения гражданами жилья, а не перевода уже принадлежащих им нежилых помещений в объекты жилой недвижимости, который по содержанию и правовым последствиям не

¹⁴¹ Рыбинцева, Е. В. Указ. соч.

¹⁴² Реализация конституционного права на жилище в современной России : научная монография / Алексикова О. Е. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – С. 45, 47-53.

¹⁴³ По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 09.11.2017 N 2516-О // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

равнозначен строительству жилых помещений или их приобретению по договору. Данный вывод КС делает, в частности, исходя из толкования состава документов, необходимых для предоставления налогового вычета¹⁴⁴.

Обязанность органов публичной власти по созданию условий для осуществления права на жилище получила конкретизацию на законодательном уровне в ст. 2 ЖК РФ. Данная норма содержит перечень из 11 направлений деятельности, осуществляемых органами в пределах своих полномочий. Условно распределяя данные направления по группам, можно выделить следующие¹⁴⁵: 1) обязанности по созданию условий для развития рыночных отношений в жилищной сфере (пп. 1, 2, 4 ст. 2); 2) обязанности, связанные с защитой и поддержкой граждан, в частности, отдельных категорий (пп. 3, 5, 5.1 ст. 2); 3) контрольно-надзорные полномочия (пп. 6, 6.1, 7, 8 ст. 2); 4) обязанность в информационной сфере (п.9 ст. 2).

Важное толкование применительно к исследуемым конституционным обязанностям было сделано КС РФ в Постановлении от 25.10.2016 № 21-П¹⁴⁶. В 2014 г. заявительница получила разрешение на строительство на земельном участке, принадлежавшем ей на праве собственности, жилого дома, а в 2015 г. обратилась в администрацию с заявлением о постановке на учет в качестве испытывающей потребность в древесине для собственных нужд. Ей было отказано на том основании, что она не отвечает условиям для постановки на учет, установленным законом Алтайского края. В п. 4.2 Постановления, КС РФ указал, что обязанности органов публичной власти, закрепленные в ч. 2 ст. 40 Конституции РФ, распространяются, в отличие от ч. 3 той же статьи, не только на малоимущих и иных указанных в законе граждан, нуждающихся

¹⁴⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Комарова Максима Леонидовича на нарушение его конституционных прав положением подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации. [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 06.06.2017 N 1164-О // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁴⁵ См.: Комментарий к Жилищному кодексу РФ (постатейный) [Электронный ресурс] / О.А. Городов, А.К. Губаева, М.Н. Долгополый и др. ; под ред. О.А. Городова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2012. – Режим доступа: http://pravo.sociolife.ru/docs/Codex/ZHC_komments_Gorodov_2012.pdf

¹⁴⁶ По делу о проверке конституционности части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» в связи с жалобой гражданки Г.А. Пенкиной. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 25.10.2016 № 21-П. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-25102016-n/>

в жилище, но и на граждан, также нуждающихся в улучшении жилищных условий, но не относящихся к специально предусмотренным категориям. КС РФ отметил, что граждане, указанные в ч. 3 ст. 40, в любом случае могут рассчитывать на удовлетворение жилищных потребностей с помощью публичной власти и в этом смысле - с точки зрения возможного участия государства в решении их жилищной проблемы - находятся в более выгодном положении. Таким образом, законодатель субъекта РФ, исходя из принципов равенства и справедливости, не должен был лишать не упомянутых в ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, но испытывающих потребность в древесине для ИЖС граждан возможности ее заготовки для этих целей.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что содержание обязанности органов публичной власти по поощрению жилищного строительства в законодательстве раскрывается недостаточно четко. Положения, направленные на поощрение, содержатся в различных нормативных актах (НК РФ, ЗК РФ и т.д.), общего перечня в каком-либо акте не установлено. Даже на доктринальном уровне эти обязанности не всегда разделяют и говорят об их содержании совместно. Представляется, что подобная разбросанность перечня льгот, преимуществ, на которые имеют право граждане, в частности, при осуществлении жилищного строительства, является затруднением эффективного осуществления права на жилище, необходимо осуществление определенной кодификации, более подробное и точное раскрытие обязанности по поощрению жилищного строительства, возможно, в отдельной статье ЖК РФ.

Согласно п. к) ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, жилищное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Ст.ст. 12-14 ЖК РФ определяют полномочия органов публичной власти в области жилищных отношений в зависимости от уровня власти. Так, к полномочиям органов государственной власти РФ отнесено 31 полномочие; субъекта РФ – 18 полномочий; МСУ – 15 полномочий. Ни один из перечней не является закрытым, к их полномочиям могут быть отнесены и иные вопросы,

предусмотренные Конституцией РФ, ЖК РФ, другими федеральными законами, а в отношении органов МСУ также и законами соответствующих субъектов РФ (п. 18 ст. 12; п. 9 ст. 13; п. 10 ст. 14 ЖК РФ). Конкретные полномочия также могут быть распределены между уровнями власти. Например, если рассматривать полномочие по учету жилищного фонда, органы государственной власти РФ определяют порядок государственного учета жилищных фондов; органы субъекта РФ осуществляют государственный учет жилищного фонда субъекта РФ; органы МСУ осуществляют учет муниципального жилищного фонда (ст.ст. 12-14 ЖК РФ). В рамках полномочия принят широкий круг нормативно-правовых актов, как на федеральном¹⁴⁷, так и на региональном¹⁴⁸ и муниципальном¹⁴⁹ уровнях.

Как видно, перечень полномочий на каждом уровне власти, так и нормативное регулирование является достаточно значительным. С. С. Курникова, в связи с этим, высказывает точку зрения, согласно которой, конституционное регулирование отношений в жилищной сфере является более широким понятием, чем само конституционное право на жилище. Так, норму ч. 2 ст. 40 Конституции РФ можно истолковать не только как обязанности органов публичной власти в отношении граждан, но и их обязанности взаимодействовать между собой. Автор делает вывод о том, что, когда в правоотношениях в жилищной сфере не участвует физическое лицо, конституционное регулирование этих отношений понятием

¹⁴⁷ О государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 13.10.1997 № 1301 ред. от 30.01.2013 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>; Об осуществлении мониторинга использования жилищного фонда и обеспечения его сохранности. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 29.10.2014 № 1115 ред. от 06.09.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁴⁸ О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма на территории края. [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 23.05.2006 № 18-4751. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/985008854>

¹⁴⁹ Об утверждении положения о порядке согласования переустройства и (или) перепланировки жилых помещений, расположенных на территории г. Красноярска. [Электронный ресурс] : постановление администрации г. Красноярска от 14.11.2005 № 572. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/446635764>

«конституционное право на жилище», не охватывается¹⁵⁰. О. Е. Алексикова также указывает на необходимость определенного упорядочения источников, механизма правового регулирования в исследуемой сфере ввиду крайне объемной и сложной сложившейся системы. Автор предлагает минимизировать количество федеральных законов, раскрывающих положения ЖК РФ; исчерпывающим образом определить в ЖК РФ вопросы, по которым должны быть приняты ФЗ и подзаконные акты, развивающие его положения¹⁵¹. Представляется, что осуществление определенной систематизации в данной сфере действительно необходимо в связи с крайне широким перечнем актов, принимаемых в жилищной сфере. С другой стороны, ввиду самой специфики отрасли, крайне широкого и разнообразного круга вопросов, возникающих в сфере жилищных отношений и подлежащих нормативному регулированию, найти между ними что-либо общее и осуществить какую-либо их систематизацию или минимизацию представляется крайне затруднительным.

Для реализации задач ст. 2 ЖК РФ, необходима, в том числе, выработка долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан¹⁵². Министерством строительства РФ принята Стратегия развития жилищной сферы РФ на период до 2025 г.¹⁵³. Ключевыми нерешенными на данный момент проблемами Стратегия называет плохое качество жилищного фонда и низкую доступность жилья. Так, 33% из 3,6 млрд кв. м. существующего жилья построено до 1970 г. и не отвечает современным требованиям. Относительно второй проблемы, только 35% семей имеют возможность обслуживать ипотечный кредит, отсутствует рынок институциональной аренды. Основной целью жилищной политики

¹⁵⁰ Курникова, С. С. Конституционное регулирование жилищной сферы и конституционное право на жилище (соотношение понятий и проблема их идентификации) / С. С. Курникова // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – №1. – С. 148.

¹⁵¹ Реализация конституционного права на жилище в современной России : научная монография / Алексикова О. Е. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – С. 54-55.

¹⁵² Долгошеев, М. А. Указ. соч.

¹⁵³ Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года. Минстрой России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/DomRF_brochure-3.0-Dec10.pdf

большинства стран, соответствующей и жилищной политике РФ, Стратегия называет обеспечение населения доступным жильем в комфортной городской среде. Так, целями Стратегии являются: 1) устойчивое и сбалансированное развитие городов и территорий; 2) развитие институционального рынка арендного жилья; 3) улучшение качества жилья и повышение комфорта городской среды; 4) повышение доступности жилья за счет развития рынка ипотечного кредитования¹⁵⁴.

Одними из наиболее эффективных способов осуществления государственных обязательств являются государственные программы¹⁵⁵. В настоящий момент в рамках реализации исследуемых обязанностей органов публичной власти действует государственная программа РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ»¹⁵⁶. Программа была принята в рамках Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 600¹⁵⁷. Ответственным исполнителем Программы является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. Планируемые сроки реализации Программы – 2018-2025 гг.

Общий объем финансового обеспечения Программы составляет 2243013719 тыс. рублей¹⁵⁸. С целью сравнения финансовых затрат на реализацию государственных программ в других сферах составлена диаграмма (Приложение А). В результате сравнения было выявлено, что государственная программа в исследуемой сфере финансируется менее значительно, чем иные взятые для сравнения государственные программы. Меньшее финансирование из рассматриваемых получила только программа

¹⁵⁴ Там же.

¹⁵⁵ Скурлова И. Г. Обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище // Материалы международной научно-практической конференции «Права человека - индикатор современного развития России» (г. Москва, 30 октября 2015 г.). Москва : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. С. 190.

¹⁵⁶ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 ред. от 31.12.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁵⁷ О мерах по обеспечению граждан РФ доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁵⁸ Там же.

«Охрана окружающей среды». Безусловно, из всех представленных областей сложно выделить наиболее важную или наименее важную, каждая из них является социально значимой и нуждающейся в развитии, в том числе, путем государственной поддержки. Тем не менее, обеспечение реализации права на жилище со стороны органов публичной власти, с позиции финансовых вложений в осуществление государственных программ, занимает менее высокую позицию по сравнению с представленными.

Существует достаточно большое количество факторов, препятствующих эффективной реализации права на жилище на практике. Прежде всего, в качестве данных факторов исследователи называют множество проблем в экономической сфере, а именно, низкий уровень заработной платы населения во многих отраслях экономики, что ведет к снижению покупательской способности населения как в отношении строительства собственного жилья, приобретения жилья в собственность, так и в отношении заключения договоров об ипотеке¹⁵⁹. В свою очередь, уровень цен на квартиры, предлагаемые застройщиками, по сравнению с уровнем 2012 г. увеличился к настоящему времени на 20%. Рентабельность строительного бизнеса становится низкой, мелкие, средние строительные фирмы уходят с рынка. Все вышеперечисленное ведет к снижению объемов нового строительства. В связи с этим, Б. Сайфидинов, Д. Е. Фокин указывают на то, что вышеуказанная государственная программа на практике не реализуется так, как это было бы необходимо¹⁶⁰.

Так, основной целью федерального проекта «Жилье», как одного из проектов, входящих в структуру вышеуказанной государственной программы, является увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. кв. метров в год к 2024 г. К настоящему времени в программе обозначен следующий планируемый годовой ввод жилья в

¹⁵⁹ См.: Волгина, И. В., Имяреков, С. М., Романова, И. В. Развитие жилищного строительства как драйвер экономического развития России / И. В. Волгина, С. М. Имяреков, И. В. Романова // Вестник Российского университета кооперации. – 2018. – №2(32). – С. 39.; Сайфидинов, Б., Фокин Д. Е. Проблемы развития жилищного строительства в Российской Федерации / Б. Сайфидинов, Д. Е. Фокин // Наука, техника и образование. – 2018. – №8. – С. 74.

¹⁶⁰ Сайфидинов, Б., Фокин, Д. Е. Указ. соч.

эксплуатацию: в 2017 г. (базовый) - 79,2 млн. кв. м.; в 2018 г. - 86 млн. кв. м.; в 2019 году - 88 млн. кв. м.; в 2020 г. - 98 млн. кв. м.¹⁶¹ Проверив достижение указанных показателей на практике с помощью официальной статистики, можно увидеть следующие данные: в 2017 г. введено в действие 79,2 млн. кв. м., в 2018 г. – 75,6 млн. кв. м., в 2019 г. – 82 млн. кв. м.¹⁶² Исходя из представленных данных, на данном этапе можно проследить динамику отставания от планируемых показателей.

Существование проблем подтверждает и показатель эффективности реализации вышеназванной гос. программы в виде 79,1%, отраженный в отчете об основных итогах мониторинга реализации гос. программ за январь-сентябрь 2019 г. Согласно отчету, данное количество попадает в категорию «степень эффективности реализации ниже среднего», гос. программа находится на 21 месте из 33 представленных в отчете гос. программ¹⁶³.

Одним из основных проектов в исследуемой сфере также является национальный проект «Жилье и городская среда». Паспорт нацпроекта разработан Минстроем России в рамках исполнения Указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»¹⁶⁴. Срок реализации проекта – 31 декабря 2024 г. В качестве основных целей названы следующие: 1) обеспечение доступным жильем семей со средним достатком; 2) увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. кв. метров в год; 3) обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда. В структуру входят 4 федеральных проекта: «Ипотека»,

¹⁶¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 ред. от 31.12.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁶² «ЕМИСС» – государственная статистика. Введено в действие общей площади жилых домов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fedstat.ru/indicator/30954>

¹⁶³ Основные итоги мониторинга реализации государственных программ за январь-сентябрь 2019 года [Электронный ресурс] : отчет Минэкономразвития России от 01.11.2019. – Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/osnovnye_itogi_monitoringa_realizacii_gosudarstvennyh_programm_zh_yanvar_sentyabr_2019_goda.html

¹⁶⁴ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

«Жилье», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилого фонда»; «Формирование комфортной городской среды». Все эти проекты входят и в структуру вышеуказанной гос. программы. В проекте дается конкретизация некоторых терминов в рамках поставленных целей. Так, согласно проекту, «доступное жилье» - это жилье, которое может приобрести семья за свой счет или с помощью ипотеки на средних условиях (средняя ставка по ипотеке по данным Банка России за отчетный период, срок кредита - 15 лет) при условии расходования на оплату ипотечного кредита не более 35% своего дохода и наличия собственных средств для приобретения жилья в размере 30% стоимости квартиры общей площадью в 54 кв. метра; «семьи со средним достатком» - семьи, которые имеют возможность приобретения жилья за счет ипотечного кредитования¹⁶⁵.

Следует отдельно остановиться на существующей проблеме в рамках решения задачи по обеспечению устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда. Согласно п. 6 ст. 2 ЖК РФ, одним из направлений по обеспечению условий для осуществления права на жилище является обеспечение контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда. Основания и порядок признания жилого помещения непригодным для проживания, согласно ч. 5 ст. 15 ЖК РФ, устанавливаются Правительством РФ. В настоящее время, указанные основания и порядок установлены в Постановлении Правительства РФ от 28.01.2006 № 47, утверждающим соответствующее Положение. Так, согласно п. 33 Положения, основанием для признания жилого помещения непригодным для проживания является наличие выявленных вредных факторов среды обитания человека, которые не позволяют обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан вследствие различных факторов: 1) ухудшения в связи с физическим износом, приводящего к снижению до недопустимого уровня надежности здания; 2) изменения окружающей среды и параметров

¹⁶⁵ Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда». [Электронный ресурс] : утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

микроклимата жилого помещения (качества воздуха, наличия источников шума, вибрации, электромагнитных полей и т.д.), что не позволяет обеспечить соблюдение необходимых санитарно-эпидемиологических требований. В силу п. 34 Положения, основанием для признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является аварийное техническое состояние его несущих строительных конструкций или дома в целом¹⁶⁶. Положением определена подробная процедура признания домов аварийными и подлежащими сносу. Так, установлен порядок создания органами исполнительной власти субъекта РФ и органами МСУ специальных межведомственных комиссий, к полномочиям которых отнесено признание многоквартирных домов аварийными. Положением также устанавливается процедура подачи и рассмотрения заявлений заинтересованных лиц о признании дома аварийным; виды решений, принимаемых комиссией по результатам обследования домов. Согласно п. 50 Положения, в случае признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу договоры найма и аренды жилых помещений подлежат расторжению. Права собственников и нанимателей жилых помещений при переселении из аварийного жилья закреплены в ст. 32, 57, 85, 86, 89 ЖК РФ¹⁶⁷.

В силу принятия ФЗ № 185, переселение граждан из домов, признанных аварийными, осуществляется в основном в рамках реализации региональных адресных программ, утвержденных высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ¹⁶⁸. В ст. 2 указанного ФЗ дано легальное определение понятия «аварийный жилищный фонд», согласно которому им является совокупность жилых помещений в многоквартирных

¹⁶⁶ Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 ред. от 29.11.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁶⁷ Методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при переселении граждан из аварийного жилищного фонда и капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах. [Электронный ресурс] : утв. Генпрокуратурой России 21.01.2019 № 71-16-2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁶⁸ Там же.

домах, которые признаны в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в связи с физическим износом в процессе их эксплуатации¹⁶⁹.

Согласно ч. 1 ст. 3 ФЗ № 185, учрежден Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, являющийся государственной корпорацией. В соответствии с ч. 2 ст. 4 ФЗ, основными функциями фонда является рассмотрение заявок субъектов РФ на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда, и принятие решений по данным заявкам. Согласно ч. 2 ст. 16 ФЗ № 185, региональная адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда должна содержать: 1) перечень многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу; 2) срок переселения граждан из каждого дома; 3) объем средств Фонда, объем долевого финансирования за счет средств бюджетов субъектов РФ, средств местных бюджетов и (или) внебюджетных средств на переселение; 4) обоснование потребности в указанных средствах. При этом данные средства, в соответствии с ч. 6 ст. 16 ФЗ, могут расходоваться на различные направления, в частности, на: 1) строительство многоквартирных домов, приобретение жилых помещений в них с целью последующего предоставления их гражданам по договорам различного характера (социального найма, найма жилого помещения фонда соц. использования, маневренного фонда; договора мены (относительно собственников)); 2) выплату собственникам возмещения за изымаемые жилые помещения в соответствии с ч. 7 ст. 32 ЖК РФ; 3) предоставление лицам, не имеющим иного пригодного для проживания жилого помещения субсидии на их приобретение или строительство и т.д.¹⁷⁰

В качестве одной из основных проблем в доктрине выделяется проблема рассогласованности вышеназванных нормативных актов

¹⁶⁹ О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ ред. от 07.04.2020 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁷⁰ Там же.

относительно самого термина «аварийное жильё». Так, согласно названному определению ФЗ №185, причиной аварийного состояния является «физический износ». Однако в соответствии с Положением от 2006 г. №47, помимо физического износа назван ряд факторов, «которые не позволяют обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан», при наличии которых дом признается аварийным. С. В. Никитин, Д. А. Семенова, Н. И. Уткин предлагают исходя из изложенного, выработать на законодательном уровне единый терминологический аппарат. Кроме того, авторы видят странность в Положении от 2006 г. №47, согласно которому непригодным для проживания признается жилое помещение, а аварийным и подлежащим сносу лишь многоквартирный жилой дом, что по сути исключает иные виды жилых помещений из категории «аварийное жильё»¹⁷¹. Представляется, что с мнением вышеуказанных авторов стоит согласиться. Исключение различий в терминологии и выработка единого понятия является необходимым в силу того, что от признания жилого помещения аварийным зависит безопасность граждан, в нем проживающих.

Согласно данным Росстата за период 2014-2018 гг.¹⁷², для наглядности представленным на рисунке 2 (Приложение В), наблюдается общая динамика увеличения площади аварийного жилищного фонда. Снижение произошло лишь в 2015 г. Существует и статистика по данным о доле ветхого и аварийного жилья по субъектам РФ за 2017 г., в соответствии с которой первое место занимает Якутия - 16,51%. В числе лидеров также находятся Ингушетия, Республика Тыва, Дагестан. Красноярский край занимает 34 место (3,26%). Наименьшее количество ветхого и аварийного жилья находится в г. Москва (0,05%), Санкт-Петербурге (0,12%), Адыгее (0,25%)¹⁷³.

¹⁷¹ Никитин С. В., Семенова Д. А., Уткин Н. И. Проблемы правового регулирования признания многоквартирных домов аварийными в рамках реализации конституционного права на жилище (на примере Санкт-Петербурга) / С. В. Никитин, Д. А. Семенова, Н. И. Уткин // Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России». – 2015. – №3. – С. 89-98.

¹⁷² Федеральная служба государственной статистики. Жилищные условия. Аварийный жилищный фонд. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gks.ru/folder/13706>

¹⁷³ Статистика по России. Жилье: доля ветхого и аварийного. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://russia.duck.consulting/maps/100>

Основной целью федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилого фонда» является расселение к 31 декабря 2024 г. не менее 9,56 млн. кв. м аварийного жилищного фонда, с расселением не менее 530,8 тыс. человек. Под устойчивым сокращением непригодного для проживания жилищного фонда понимается, согласно проекту, достижение в отчетном периоде объема расселения не менее 50% аварийного жилья¹⁷⁴. Следует обратить внимание на несогласование данных общей площади аварийного жилищного фонда, представленных в федеральном проекте и данных вышеуказанного официального сайта федеральной службы государственной статистики. Так, в федеральном проекте указано: «По данным на 1 января 2018 г. площадь аварийного жилья составила 12,23 млн. кв. м.»¹⁷⁵, в то время как на сайте Росстата данный показатель на конец 2017 г. составил 24,6 млн. кв. м. Представляется, что подобное несоответствие не заслуживает положительной оценки в силу того, что финансирование на решение исследуемой проблемы выделяется исходя из данных, указанных именно в федеральном проекте, согласно которым площадь аварийного жилищного фонда меньше, чем указано в данных Росстата.

Предусмотренный порядок выселения не предполагает лишения гражданина права на жилище, поскольку законодательством предусмотрены различные механизмы возмещения, от выплаты денежных средств до предоставления другого, в частности, благоустроенного жилого помещения в зависимости от основания проживания в жилом помещении (на праве собственности, по договору социального найма и т.д.)¹⁷⁶. Доктриной отмечается сложный правовой характер вопроса выселения граждан из

¹⁷⁴ Паспорт федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда». [Электронный ресурс] : утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁷⁵ Там же.

¹⁷⁶ Чабрицкая, А. С. Указ. соч. С. 353.

жилого помещения, непригодного для проживания, что подтверждается большим количеством рассмотрения споров Верховным Судом РФ¹⁷⁷.

Одной из вызывающих споры сфер является обжалование заключений межведомственной комиссии. В силу того, что суд не обладает специальными познаниями в данной сфере, при проверке соответствия заключения вышеуказанному Положению от 28.01.2006 г. № 47, осуществляется привлечение экспертов или специалистов. В компетенцию суда не входит решение вопроса содержания заключения комиссии, в силу чего у него нет возможности и изменения данного заключения путем принятия решения по вопросу признания жилого помещения или многоквартирного дома, в частности, непригодным для проживания¹⁷⁸. Обзор судебной практики от 29.04.2014 г. (далее – Обзор) указывает на то, что суды принимали решения о признании заключения недействительным с возложением обязанности проведения обследования жилого помещения. В Обзоре отмечается, что при возложении такой обязанности, суд не вправе предрешать существо вопроса, в частности, возлагать обязанность о признании жилого помещения пригодным. Подобные решения подлежали отмене Верховным Судом¹⁷⁹. Так, согласно обстоятельствам дела, содержащимся в Определении В РФ от 10.02.2015 № 78-КГ14-48, в заключении было установлено, что жилое помещение подлежит ремонтно-восстановительным работам. Истцы выразили несогласие с заключением в силу того, что считали спорное помещение непригодным для проживания на основании заключения судебной строительно-технической экспертизы ЧЭУ «Городское учреждение судебной экспертизы». ВС РФ отказал в удовлетворении требований, поскольку решение вопроса о признании жилых помещений непригодными для проживания относится к исключительной

¹⁷⁷ Кистанова, Е. Судебные споры по вопросу выселения граждан из непригодного для проживания жилого помещения [Электронный ресурс] / Е. Кистанова // Семейное и жилищное право. – 2017. – №7. – Режим доступа: <https://www.top-personal.ru/estatelawissue.html?943>

¹⁷⁸ Там же.

¹⁷⁹ Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.04.2014. – Режим доступа: <https://sudact.ru/law/obzor-sudebnoi-praktiki-po-delam-sviazannym-s/>

компетенции комиссии; принятие решения на основании иной экспертизы нарушает положения Постановления Правительства РФ от 28.01.2006 г. № 47¹⁸⁰. В Определении ВС РФ от 26.02.2020 № 36-КА19-6 произошла обратная ситуация. Изначально заключением жилое помещение было признано непригодным. Однако истица самостоятельно осуществила капитальный и косметический ремонт своего дома (выполнила строительные работы, выстроила новый фундамент, осуществила покраску, замену окон и т.д.). Суды нижестоящих инстанций оставили требования истицы о признании незаконным отказа администрации в проведении повторного обследования дома, и о признании жилого помещения пригодным для проживания без удовлетворения, в силу того, что разрешение данного вопроса относится к исключительной компетенции комиссии; заключение не предусматривает необходимость проведения капитального ремонта. ВС РФ отменил нижестоящие акты, указав, что, несмотря на исключительную компетенцию, заключение не может являться препятствием в осуществлении последующего ремонта жилого дома, принимая во внимание реализацию права частной собственности; а также препятствием в осуществлении права на обращение с заявлением о проведении повторного осмотра жилого помещения¹⁸¹.

Споры различного характера возникают по поводу ст. 89 ЖК РФ, которая описывает критерии предоставляемого другого жилого помещения по договорам социального найма (благоустроено, расположено в границах данного населенного пункта, равнозначно по общей площади и т.д.). В частности, спорным является понятие «равнозначности». Так, в ранних решениях ВС РФ придерживался позиции, согласно которой равнозначность предполагает равнозначность в количестве комнат. Однако в более поздних решениях высказана позиция, согласно которой при предоставлении жилого помещения необходимо учитывать исключительно общую площадь, без

¹⁸⁰ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 10.02.2015 № 78-КГ14-48 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

¹⁸¹ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.02.2020 № 36-КА19-6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

учета количества комнат. Так, в частности, по делу от 11.04.2017 г. № 81-КГ17-2 гражданам была предоставлена двухкомнатная квартира, в то время как ранее они занимали трехкомнатную. Ответчики возражали против выселения на этом основании, однако суд отметил, что ранее им уже было дано согласие на переезд в связи с заключением договора социального найма на спорную двухкомнатную квартиру¹⁸². Е. Кистановой были проанализированы основания возражения граждан против переселения в предлагаемое жилое помещение, которые, как отмечает автор, не принимаются судом во внимание. Примерами таких оснований являются отсутствие необходимого количества детских садов, школ, больниц, мест работы, удаленность места проживания от центра населённого пункта¹⁸³.

При оценке равнозначности также должны быть учтены и иные конкретные условия, помимо обстоятельств, указанных в ст. 89 ЖК РФ¹⁸⁴. Данную позицию подтверждает и практика КС РФ. Так, согласно определению от 24 сентября 2012 г. № 1573-О, суды имеют возможность принять во внимание различные обстоятельства, на основании которых можно сделать вывод о том, является ли помещение, предоставляемое конкретным лицам равнозначным или неравнозначным, об объективной невозможности проживания в помещении конкретных лиц¹⁸⁵. В частности, в одном из дел, согласно Обзору, суд пришел к верному выводу о том, что, хотя предоставляемая квартира по площади и количеству комнат и соответствует нормам действующего законодательства, однако с учетом состояния здоровья ответчика выселение в нее может привести к ухудшению его жилищных условий. Так, в связи с тем, что ответчик являлся инвалидом второй группы, ему было рекомендовано проживание на нижних этажах, в то

¹⁸² Кистанова, Е. Указ. соч.

¹⁸³ Там же.

¹⁸⁴ Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.04.2014. – Режим доступа: <https://sudact.ru/law/obzor-sudebnoi-praktiki-po-delam-sviazannym-s/>

¹⁸⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Процкой Натальи Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации. [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1573-О. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70141824/>

время как предложенная для переселения квартира была расположена на 17 этаже¹⁸⁶.

Основная позиция КС РФ относительно ст. 89 ЖК РФ была выражена в вышеуказанном Определении от 24 сентября 2012 г. № 1573-О. Так, ч. 1 ст. 89 ЖК РФ направлена на обеспечение защиты интересов граждан, в силу чего сама по себе не может рассматриваться как нарушающая какие-либо конституционные права и свободы. Подобное обеспечение жилыми помещениями носит компенсационный характер, целью законодателя в данном случае было не улучшение жилищных условий по количественным показателям, а сохранение как минимум имеющейся обеспеченности жильем, чтобы права граждан при выселении не были ущемлены, с одновременным улучшением жилищных условий с точки зрения безопасности¹⁸⁷. Правовая позиция о компенсационном характере данной меры, вследствие чего, невозможности ухудшения жилищных условий граждан по сравнению с предыдущими, высказывалась и ВС РФ¹⁸⁸. Интересная позиция в связи с этим отражена в письме Госкорпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ», согласно которому с учетом компенсационного характера переселения и цели обеспечения комфортного и безопасного проживания переселяемых граждан, для оптимизации процесса реализации региональной адресной программы переселения граждан Фонд полагает, что уменьшение общей площади предоставляемого взамен жилого помещения при наличии письменного заявления граждан, подтверждающего согласие на такое уменьшение, не противоречит положениям ФЗ и не нарушает жилищных

¹⁸⁶ Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.04.2014. – Режим доступа: <https://sudact.ru/law/obzor-sudebnoi-praktiki-po-delam-sviazannym-s/>

¹⁸⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Процкой Натальи Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации. [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1573-О. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70141824/>

¹⁸⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

прав переселяемых граждан¹⁸⁹. В практике прокурорского надзора также выявляются многочисленные нарушения почти на всех этапах переселения граждан из аварийного жилищного фонда. Наибольшее распространение имеют нарушения при учете аварийного жилья; учете граждан, подлежащих переселению; при использовании финансовых средств при осуществлении мероприятий по расселению граждан, связанные с превышением пределов авансирования, завышением объемов и стоимости выполнения работ, хищением денежных средств.¹⁹⁰

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что конституционно-закрепленные обязанности органов публичной власти в отношении права на жилище получили конкретизацию и нормативно-правовое регулирование крайне большим количеством разнообразных нормативных актов разного уровня, от федеральных законов до актов муниципальных образований. Государство, в отличие от советского периода, перестало осуществлять функцию непосредственного предоставления жилья гражданам, возложив это преимущественно на самих граждан. В настоящий момент, в соответствии с условиями рыночной экономики, государство лишь способствует реализации права на жилища, создавая для этого условия и поощряя жилищное строительство. Тем не менее, несмотря на ряд принимаемых мер, осуществление права на жилище продолжает быть затруднено рядом факторов, как экономического, так и законодательного характера.

2.2. Конституционно-правовые механизмы (формы) реализации права на жилище гражданином Российской Федерации

¹⁸⁹ Об уменьшении общей площади жилого помещения, предоставляемого гражданам взамен изымаемого аварийного жилья. [Электронный ресурс] : письмо Госкорпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» от 19.06.2018 № ОР-07/1134 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁹⁰ Методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при переселении граждан из аварийного жилищного фонда и капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах. [Электронный ресурс] : утв. Генпрокуратурой России 21.01.2019 № 71-16-2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Осуществление органами публичной власти обязанностей по поощрению жилищного и созданию условий для осуществления права на жилище, предполагает, в том числе, создание эффективных механизмов для реализации исследуемого права¹⁹¹.

Конкретные формы реализации права на жилище получили закрепление в отраслевом законодательстве и по своей природе являются достаточно разнообразными. В силу этого, в доктрине проведены различные классификации данных форм. Одной из наиболее распространенных классификаций является разделение форм по природе возникновения на два вида: 1) имеющие вещную природу (основанные на статике имущественных отношений); 2) имеющие обязательственную природу (основанные на динамике имущественных отношений)¹⁹². К первому виду Р. А. Герасимов относит проживание в жилом помещении, принадлежащем лицу на праве собственности; проживание в жилом помещении, предоставленном на основании завещательного отказа. Ко второму виду автором отнесено: 1) проживание в жилом помещении по договорам различного характера (социального найма, коммерческого найма; найма специализированного жилого помещения; безвозмездного пользования жилым помещением; пожизненного содержания с иждивением); 2) проживание в жилом помещении в качестве члена жилищного кооператива¹⁹³. Кроме того, Р. А. Герасимов отмечает, что применительно к большинству названных форм, могут быть выделены и второстепенные формы, исходя из неразрывной связи с основными в силу наличия между лицами, проживающими в жилом помещении, обязательственных или личных (семейных) отношений. Так, второстепенными формами проживания в жилом помещении на праве

¹⁹¹ Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / М. П. Авдеевкова, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Статут, 2013. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СМВ&n=17599#021753511730958097>

¹⁹² См.: Герасимов Р. А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: – Москва : 2005. – С. 12.; Матинская М. Ю. Реализация конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации: проблемы муниципально-правового обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: – Москва : 2011. – С. 20.

¹⁹³ Герасимов Р. А. Указ. соч. С. 12.

собственности являются проживание в жилом помещении в качестве члена семьи собственника, бывшего члена семьи (в силу закона, соглашения с собственником, решения суда), временного жильца. Применительно к проживанию по договору социального найма, второстепенными формами являются проживание в качестве члена семьи нанимателя, бывшего члена семьи (в силу закона), на основании договора поднайма, в качестве временных жильцов¹⁹⁴.

Н. Л. Хвалыгина, М. С. Першонкова выделяют три основных формы реализации исследуемого права: 1) предоставление по договору социального найма (для ограниченного круга лиц); 2) коммерческий найм; 3) приобретение или строительство жилья за счет собственных средств. Последняя группа подразделяется на два направления: а) самостоятельное удовлетворение гражданами потребности в жилище путем строительства, совершения сделок гражданского-правового характера (купли-продажи, дарения, мены, наследования), иных не противоречащих закону действий; б) помощь со стороны органов публичной власти в решении данного вопроса путем предоставления субсидий на осуществление покупки или строительства¹⁹⁵.

А. В. Кудашкин подразделяет формы в зависимости от их направленности на обеспечение постоянным или временным жильем. К первой группе автор относит: 1) приобретение или строительство жилья за собственные средства без ограничения размера жилой площади или с помощью финансирования государством (для отдельных категорий граждан); 2) приобретение жилого помещения в собственность по разнообразным законным основаниям: а) с использованием безвозмездных субсидий, б) банковского ипотечного кредита, в) ссуд на возвратной основе, г) наследование, д) дарение и т.д.; 3) предоставление жилых помещений по

¹⁹⁴ Там же. С. 12-13.

¹⁹⁵ Першонкова М. С., Хвалыгина Н. Л. Право на жилье и формы его реализации // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и практика на рубеже эпох: уроки прошлого, взгляд в будущее» (г. Кострома, 14-16 декабря 2017 г.) Кострома : Костромской государственный университет, 2018. С. 249.

договору социального найма в пределах нормы предоставления жилой площади. К формам, имеющим временный характер, автор относит предоставление: 1) служебного жилого помещения; 2) специализированных жилых помещений (общежития, дома маневренного фонда и т. д.); 3) жилых помещений по договору: а) безвозмездного пользования; б) договору коммерческого найма в домах государственного, муниципального, частного жилищного фонда (как правило, без ограничения размера площади). Как видно, автор одновременно классифицирует названные формы по еще одному основанию – наличие или отсутствие ограничения размера жилой площади¹⁹⁶.

В силу значительного количества и разнообразия представленных форм реализации права на жилище, рассмотреть каждую форму в рамках исследования не представляется возможным. Таким образом, следует остановиться на основных из них, вызывающих проблемы.

Стратегия развития жилищного законодательства РФ до 2025 г. в качестве двух основных механизмов обеспечения жильем называет ипотеку и в качестве альтернативного – арендное жилье. Данные формы, согласно Стратегии, являются удачно дополняющими друг друга, способными удовлетворить потребности в жилище городских жителей¹⁹⁷.

Как неоднократно упоминалось выше, самостоятельная покупка жилища, как правило, недоступна большинству граждан в силу значительных финансовых затрат. Причинами сложившейся ситуации являются ряд разнообразных факторов, связанных как с экономическим состоянием многих отраслей, ведущим к низкому уровню заработной платы и снижению покупательской способности населения, так и с многочисленными проблемами непосредственно на рынке жилья (изношенность основных средств производства в промышленности строительных материалов;

¹⁹⁶ Жилищное право : учебник [Электронный ресурс] / А. В. Кудашкин. 2006. – Режим доступа: <https://lawbook.online/rossii-pravo-jilischnoe/jilischnoe-pravo-uchebnik.html>

¹⁹⁷ Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года. Минстрой России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/DomRF_brochure-3.0-Dec10.pdf

применение строительных материалов устаревших энергозатратных технологий; неэффективные методики строительства и т.д.)¹⁹⁸. Одним из основных факторов также является недостаточно высокий уровень конкуренции на рынке первичного жилищного строительства, слабо поддерживаемый уполномоченными органами, что ведет к установлению крайне высокого уровня рыночных цен, который, в сравнении с доходами граждан, крайне затрудняет реализацию ими права на жилище¹⁹⁹. Решение проблемы возможно только при снижении цен на жилье в новостройках²⁰⁰.

Одним из основных выявляемых в судебной практике нарушений законодательства о защите конкуренции является допуск на рынок жилищного строительства с различными нарушениями конкурсных процедур, зачастую в результате договоренности застройщиков с органами власти. В качестве примеров конкретных нарушений можно отметить следующие: 1) допуск министерством к участию в конкурсе заявки общества, не отвечающего требованиям конкурсной документации, и, как следствие, предоставление обществу преимущественного права на участие в конкурентной процедуре (общество «Строй Центр» не имело разрешений на строительство, актов выполненных работ)²⁰¹; 2) заключение и реализация устного соглашения между администрацией, комитетом и обществом, согласно которому администрация реализации программы по переселению граждан из аварийного и ветхого жилья была наделена широкими дискреционными полномочиями, которые позволяли реализовывать данную программу фактически за счет одного субъекта - АО «АМН», в собственности которого было сконцентрировано наиболее ликвидное недвижимое имущество муниципалитета, что полностью исключало иных

¹⁹⁸ Реализация конституционного права на жилище в современной России : научная монография / Алексикова О. Е. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – С. 52.

¹⁹⁹ Там же. С. 51.

²⁰⁰ Коростелева, О. А., Назарчук Н. П. Оценка тенденций развития рынка ипотечного кредитования в Российской Федерации / О. А. Коростелева, Н. П. Назарчук // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – №10. – С. 251.

²⁰¹ Определение Верховного Суда РФ от 25.01.2019 № 306-КГ18-23736 по делу № А55-29635/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

хозяйствующих субъектов на рынке²⁰²; 3) заключение антиконкурентного соглашения, в силу которого вид разрешенного использования земельного участка был изменен с «автостоянка» на «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)», что фактически было направлено на предоставление АО «Шелдом» земельного участка для строительства многоквартирного дома без проведения торгов. При этом, само изменение условий в договоре аренды земельного участка вида его использования на аренду для жилищного строительства могло быть осуществлено только при проведении аукциона²⁰³.

Не способствует улучшению и сложившаяся в начале 2020 г. эпидемиологическая ситуация. Так, кредитное рейтинговое агентство Национальные Кредитные Рейтинги (НКР) 6 апреля 2020 г. опубликовало аналитический комментарий, в котором рассмотрело возможные сценарии (умеренный, негативный и кризисный) изменения спроса на первичном рынке жилья в РФ. В комментарии отмечается, что текущие неблагоприятные тенденции окажут значительное негативное влияние на доходы населения; снижение дохода и потеря работы приведут к снижению спроса на приобретение жилых помещений с целью сохранения денежных средств для удовлетворения текущих потребностей. Так, при наиболее мягком сценарии сокращения спроса топ-20 застройщиков могут потерять до 90 млрд руб. (10% от выручки 2019 г.), при кризисном — свыше 200 млрд руб. (25% и больше от выручки 2019 г.). При умеренном сценарии спрос может сократиться на 5–10%, в кризисном – более чем на 25%. При крупные застройщики при любом из сценариев обойдутся без критических потерь, но у малого и среднего бизнеса в данной сфере возникнут существенные проблемы вплоть до банкротства²⁰⁴.

В силу вышеперечисленных факторов, одним из наиболее распространенных способов решения жилищной проблемы является

²⁰² Определение Верховного Суда РФ от 24.06.2019 № 307-ЭС19-9064 по делу № А42-6919/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

²⁰³ Определение Верховного Суда РФ от 06.08.2019 № 306-ЭС19-12769 по делу № А57-18543/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

²⁰⁴ НКР. Недвижимость. Аналитический комментарий «Спрос на карантине», 06.04.2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ratings.ru/files/research/corps/NCR_RE_Demand_Apr2020.pdf

институт ипотеки. Основными правовыми актами, регулирующими осуществление ипотеки, являются ГК РФ и ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее – ФЗ «Об ипотеке»)²⁰⁵. Ст. 1 ФЗ «Об ипотеке» называет два основания ее возникновения – по договору и в силу закона. Примерами установления ипотеки в силу закона применительно к праву на жилище являются положения ч. 1 ст. 13 ФЗ от 30.12.2004 № 214²⁰⁶ (далее – ФЗ № 214), а также ч. 1-2 ст. 77 ФЗ «Об ипотеке». ФЗ «Об ипотеке» также содержит отдельную главу 13, посвященную особенностям ипотеки жилых домов, квартир и залога прав требования участника долевого строительства. Так, согласно ч. 2 ст. 74 устанавливает запрет на ипотеку индивидуальных и многоквартирных жилых домов и квартир, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Ч. 3-4 ст. 74 закрепляют некоторые особенности предмета ипотеки применительно к жилищу. Так, предметом ипотеки на общих основаниях могут являться гостиницы, дома отдыха, садовые дома и другие строения и помещения, не предназначенные для постоянного проживания, а также часть жилого дома или часть квартиры. Кроме того, согласно ст. 76 ФЗ «Об ипотеке», предметами могут являться и объект незавершенного строительства и принадлежащие залогодателю материалы и оборудование для строительства. При этом, после завершения строительства жилого дома ипотека на него не прекращается.

Ст. 78 ФЗ «Об ипотеке» регулирует порядок обращения взыскания на заложенные жилой дом или квартиру. Так, согласно ч. 1 ст. 78 обращение взыскания является основанием для прекращения права пользования ими залогодателя и любых иных лиц, проживающих в жилом доме или квартире. При этом, обращение взыскания в соответствии с законодательством об ипотеке является исключением из исполнительского иммунитета,

²⁰⁵ Об ипотеке (залоге недвижимости). [Электронный ресурс] : федер. закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ ред. от 02.08.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19396/

²⁰⁶ Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. Закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ ред. от 27.06.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

предусмотренного ч. 1 ст. 446 ГПК РФ. Так, предпринимались попытки оспаривания указанных нормативных положений в КС РФ. В этих случаях, Суд принимал решения об отказе в принятии к рассмотрению жалоб. В качестве основного аргумента КС РФ указывал на наличие вытекающих из Конституции РФ принципов неприкосновенности и свободы собственности, свободы договора и равенства всех собственников, которые обуславливают свободу владения, пользования и распоряжения имуществом. Соответственно, предполагается и возможность обеспечения собственником своих обязательств по гражданско-правовым сделкам за счет принадлежащего ему имущества, в том числе относящегося к объектам недвижимости²⁰⁷. В Определении по делу гражданки Шахмаловой Б. К., КС РФ указал на то, что п. 1 ст. 78 ФЗ «Об ипотеке» направлен на достижение баланса прав и законных интересов взыскателей и должников и служит для реализации положений, закрепленных ч. 3 ст. 17, ст. 35, ч. 1 ст. 46 Конституции РФ. В связи с этим, предусмотренные им положения во взаимосвязи в том числе с абз. 2 ч. 1 ст. 446 ГПК РФ, допускающими обращение взыскания на заложенные жилой дом или квартиру, не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявительницы²⁰⁸. В Определении по жалобе гражданки Переваловой О. Б., КС РФ также указывает на наличие предусмотренного в данном случае п. 3 ст. 54 ФЗ «Об ипотеке» механизма отсрочки реализации решения суда об обращении взыскания на срок до одного года при наличии уважительных причин, созданного с целью сохранения должнику и лицам, находящимся на его

²⁰⁷ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Калюс Наталии Ефимовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 6 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 28.02.2019 № 378-О. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шамхаловой Басират Курбаналиевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2019 № 2102-О. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

²⁰⁸ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шамхаловой Басират Курбаналиевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2019 № 2102-О. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

иждивении, условий, необходимых для их нормального существования и жизнедеятельности²⁰⁹.

В случае возникновения правоотношений, связанных с ипотекой, применяются и нормы § 2 гл. 42 «Кредит» ГК РФ²¹⁰. В частности, согласно ч. 1 ст. 819 ГК РФ, в данном случае, ограничения, случаи и особенности взимания иных платежей устанавливаются законом о потребительском кредите (займе). Так, ч. 1 ст. 6.1 ФЗ «О потребительском кредите (займе)» устанавливает возможность осуществления данной деятельности только тем организациям (кредитным, кредитным потребительским кооперативам и т.д.), которые соответствуют требованиям, установленным единым институтом развития в жилищной сфере, и которые включены в перечень организаций, осуществляющих деятельность по предоставлению ипотечных займов. Данные требования и условия формирования перечня установлены Постановлением Правительства РФ от 16.03.2020 № 291²¹¹. Так, в числе требований названы следующие: а) организация создана в соответствии с законодательством РФ; б) организацией приняты обязательства осуществлять деятельность по стандарту ипотечного кредитования, который утвержден АО «ДОМ.РФ»; в) организация не находится в процессе ликвидации или реорганизации; г) в отношении организации не возбуждено производство по делу о несостоятельности (банкротстве); д) информация об организации отсутствует в реестре недобросовестных поставщиков и т.д.

Среди правовой базы, регулирующей ипотечное жилищное кредитование, следует также отметить вышеназванный Федеральный проект

²⁰⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Переваловой Ольги Борисовны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», статьи 9 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», статей 31, 50, 54 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)», статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1825-О. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

²¹⁰ Афонина, А. В. Все об ипотеке [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://econ.wikireading.ru/43795>

²¹¹ Об утверждении Правил формирования перечня уполномоченных единым институтом развития в жилищной сфере организаций, осуществляющих деятельность по предоставлению ипотечных займов, и требований, предъявляемых к организациям, включаемым в перечень уполномоченных единым институтом развития в жилищной сфере организаций, осуществляющих деятельность по предоставлению ипотечных займов. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 16.03.2020 № 291 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

«Ипотека». Основная цель проекта - создание возможностей для приобретения (строительства) гражданами жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8% к 2024 г. Проектом поставлено достаточно большое количество задач, которые также необходимо осуществить в планируемый срок до 2024 г. Стоит отметить, что к настоящему времени некоторые результаты были достигнуты. Так, в рамках задачи по совершенствованию механизмов финансирования жилищного строительства, был внедрен механизм эскроу, обеспечивающий контроль целевого использования средств граждан²¹². Ранее законом предусматривалось, что застройщик обеспечивает свою ответственность перед дольщиками через механизм страхования гражданской ответственности или банковского поручительства. Проектом отмечается фиктивность данного механизма на практике. Условия договоров были сформированы таким образом, что страховые выплаты носили единичный характер, строительные риски по-прежнему несли сами граждане. Все это привело к формированию проблемы появления большого количества «обманутых дольщиков», вышедшей на федеральный уровень²¹³. Таким образом, в законодательство были внесены необходимые изменения, в частности, в ФЗ № 214 добавлены ст. 15.4-15.5, регулирующие особенности, связанные с ведением счета эскроу. Так, с 1 июля 2019 г. средства граждан будут находиться на данных счетах. Общий механизм выглядит следующим образом: 1) заключение с застройщиком договора долевого участия в строительстве; 2) после регистрации договора в Росреестре происходит оплата покупателем цены договора в банк на счет эскроу застройщика; 3) застройщик получает право на получение денежных средств со счета только после сдачи дома в эксплуатацию, а именно, согласно ч. 6 ст. 15.5 ФЗ №214, не позднее 10 дней после представления застройщиком банку разрешения на

²¹² См.: Паспорт федерального проекта «Ипотека». [Электронный ресурс] : утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²¹³ Там же.

ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости и сведений ЕГРН, подтверждающих государственную регистрацию права собственности; 4) если строительство не было осуществлено по любым причинам, средства со счета эскроу в полном объеме возвращаются покупателю²¹⁴. При этом, риски потерь при банкротстве несет банк, выдавший кредит на строительство. Средства на счетах будут застрахованы АСВ по аналогии с банковскими вкладами²¹⁵.

Стоит отметить, что переход осуществляется постепенно. Правительством РФ утвержден план мероприятий по переходу, подразумевающий три основных этапа: 1) подготовительный (до 30 июня 2018 г.), на котором была сформирована нормативно-правовая база; 2) переходный (1 июля 2018 г. - 30 июня 2019 г.), на котором происходит постепенное заключение договоров с использованием механизма счетов эскроу (до 30%); 3) завершающий (1 июля 2019 г. - до 31 декабря 2020 г.), на котором будет осуществлен полный переход на заключение всех договоров участия в долевом строительстве после 1 июля 2019 г., с использованием механизма счетов эскроу²¹⁶. Так, после 1 июля 2019 г. застройщики должны осуществлять строительство или непосредственно за счет собственных средств или путем обращения в банк для получения кредита. Тем не менее, постановлением Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. № 480 утверждены Критерии, при соответствии которым в некоторых случаях строительство может быть осуществлено без применения счетов эскроу после 1 июля 2019 г. Так, согласно п. 2-3 Критериев, во-первых, количество заключенных договоров участия в долевом строительстве подтверждает реализацию не менее 10% общей площади жилых и нежилых помещений, машино-мест, в

²¹⁴ Манаенков, К. Л. Практика применения эскроу-счетов в правовом регулировании рынка недвижимости / К. Л. Манаенков // Юридическая наука. – 2019. – №9. – С. 34.

²¹⁵ См.: Паспорт федерального проекта «Ипотека». [Электронный ресурс] : утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²¹⁶ План мероприятий («дорожная карта») по поэтапному замещению в течение трех лет средств граждан, привлекаемых для создания многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, банковским кредитованием и иными формами финансирования, минимизирующими риск для граждан. [Электронный ресурс] : утв. Правительством РФ 21.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

отношении которых могут быть заключены договоры участия в долевом строительстве, указанных в проектной декларации. Во-вторых, степень готовности проекта строительства должна составлять не менее 30% (в определенных исключительных случаях, не менее 15%, 6%)²¹⁷.

Исследователи отмечают, что новый механизм не лишен и проблемных моментов. Так, одной из проблем являются жесткие законодательные требования по оценке кредитоспособности заемщиков, которые в настоящий момент утверждены Положением ЦБ РФ от 28.06.2017 г. № 590-П. Так, факторами, наличие которых является подтверждением низкой кредитоспособности являются отсутствие залога или поручительства, расположение объекта на территории с низкой транспортной доступностью, высокая конкуренция в районе строительства и т.д. В свою очередь, непосредственно сами банки в соответствии со своими регламентами разрабатывают еще более строгие критерии²¹⁸. Н. М. Бутакова, А. Д. Яцура отмечают, что в данных обстоятельствах только крупные строительные компании без каких-либо трудностей способны удовлетворять данным критериям. Авторами приводится высказывание руководителя Сбербанка Германа Грефа, согласно которому после введения механизма счетов эскроу, около 30-35% российских застройщиков не будут способны получать деньги в банках. С одной стороны, это должно привести к «очищению» рынка и снижению объемов просроченной задолженности. С другой стороны, сложившаяся ситуация замедлит темпы жилищного строительства, в частности, выполнение установленной гос. программой задачи увеличения

²¹⁷ О критериях, определяющих степень готовности многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости (проекта строительства) и количество заключенных договоров участия в долевом строительстве, при условии соответствия которым застройщику предоставляется право на привлечение денежных средств участников долевого строительства без использования счетов, предусмотренных статьей 15.4 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», по договорам участия в долевом строительстве, представленным на государственную регистрацию после 1 июля 2019 г. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 22.04.2019 № 480 ред. от 12.09.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²¹⁸ Межуева, Т. В., Межуев А. В. О переходе к проектному финансированию жилищного строительства / Т. В. Межуева, А. В. Межуев // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2019. – №2. – С. 143-144.

объемов жилищного строительства до 120 млн кв. м к 2024 г²¹⁹. К. Л. Манаенков отмечает, что в наиболее выгодном положении окажутся банки, так как смогут получать проценты за кредиты, выдаваемые застройщику при осуществлении им подобного проектного финансирования. Непосредственно застройщики вряд ли будут заинтересованы в резервировании капитала, который они не смогут использовать. Кроме того, стоимость издержек застройщиков или процентов по кредиту явно будет заложена в стоимость квартиры, что приведет к подорожанию объектов недвижимости как на первичном, так и на вторичном рынке. В свою очередь, это является риском для граждан, желающих решить свою жилищную проблему подобным образом²²⁰.

Н. М. Бутакова, А. Д. Яцура проанализировали введение механизма в Красноярском крае. Так, согласно данным Министерства строительства Красноярского края, на начало октября 2019 г. из 266 строящихся в Красноярском крае домов разрешение на завершение строительства по старой схеме смогут получить застройщики 158 объектов. Ряд строительных компаний получили одобрение банка на проектное финансирование, но не используют счета эскроу. Так, из более чем 250 строящихся в настоящее время в Красноярском крае жилых домов счета эскроу используют 49. Авторами был проведен и анализ цен в г. Красноярске за 1 кв.м. при переходе на новый механизм по районам города и видам домов (панельные, монолитно-кирпичные, кирпичные). Во всех случаях произошло увеличение цены, но в небольшом количестве. Так, например, в Октябрьском районе в панельных домах произошло увеличение с 57 до 59 тыс. руб.; в кирпичных – с 72 до 76 тыс. руб. Авторы отмечают, что и в целом по стране также значительного подъема цен не произошло. Дальнейшие изменения должны быть планомерными и постепенными²²¹.

²¹⁹ Бутакова, Н. М., Яцура, А. Д. Анализ изменений в сфере строительства жилья в 2019 году / Н. М. Бутакова, А. Д. Яцура // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2020. – №1-1(59). – С. 56.

²²⁰ Манаенков, К. Л. Указ. соч. С. 36.

²²¹ Бутакова, Н. М., Яцура, А. Д. Указ. соч. С. 56-57.

Введение нового механизма счетов эскроу имеет ряд как положительных, так и отрицательных моментов. В качестве положительных моментов можно назвать увеличение уровня защиты средств граждан, прогнозируемое увеличение количества ипотечных кредитов на первичном рынке жилья, переход к реализации и внедрению новых инструментов, в частности, проектного финансирования на основе мер национальных проектов. К отрицательным моментам следует отнести возникновение проблем у малого и среднего бизнеса, возможный уход данных строительных компаний с рынка, сокращение объемов жилищного строительства, увеличение цен на первичном рынке строительства. Окончательный переход будет завершён к концу 2020 г., так, законодателю следует следить за развитием ситуации с целью принятия возможных мер, направленных на предотвращение чрезмерного увеличения уровня цен, поддержку мелких и средних строительных компаний для увеличения конкуренции, и объемов жилищного строительства.

В качестве еще одного актуального на настоящий момент направления, федеральный проект «Ипотека» называет развитие цифровизации в сфере ипотеки, перевод максимального количества процедур в электронный вид. Проект отмечает наибольший прогресс в части подачи заявлений на ипотечный кредит. Основной законодательной новеллой стало внесение изменений в ФЗ «Об ипотеке» и отдельные акты, предусматривающих правовое регулирование института электронной закладной. Проектом подготовлены предложения по переводу в электронный вид процедур от выдачи кредита до регистрации недвижимости²²². Полный перевод на электронный формат предполагается завершить к концу 2022 г.²²³

Актуальность перехода на электронный формат подтверждает сложившаяся в начале 2020 г. ситуация пандемии коронавирусной инфекции.

²²² Паспорт федерального проекта «Ипотека». [Электронный ресурс] : утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²²³ Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда». [Электронный ресурс] : утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Так, согласно данным новостного портала «РБК», изменение режима работы МФЦ и Росреестра из-за пандемии привело к тому, что оформление сделок по ипотеке значительно замедлилось. Так, Сбербанком перенесено 10–15% от общего числа сделок по желанию клиентов, которые придерживаются режима самоизоляции. Полный переход на электронное оформление сделки невозможно и в силу требования банками таких документов, которые возможно получить только в бумажном виде (заверенная печатью справка 2-НДФЛ, копия трудовой книжки). Кроме того, граждане также не готовы к применению современных методов, многие предпочитают лично посетить офис продаж и заключить договор на бумаге²²⁴. Д. А. Шишкина приводит результаты опросов ВЦИОМа, проведенных по заказу «ДОМ.РФ», согласно которым лишь 20% граждан положительно относятся к возможности оформить ипотечный кредит полностью в электронном виде. Автор отмечает, что в настоящий момент не все операции возможно осуществить в электронном виде в силу необходимости присутствия в банке для подписания договора, а также в МФЦ для подачи документов на регистрацию прав собственности. В качестве еще одного фактора, сдерживающего процесс цифровизации, автор называет низкий уровень образовательных программ по подготовке кадров в области информационных технологий по сравнению с другими развитыми странами²²⁵.

Таким образом, представляется, что вопрос цифровизации при реализации гражданами права на жилище, как с помощью института ипотечного кредитования, так и другими способами является крайне важным. Ускорение процесса возникновения возможности осуществления процедур полностью в электронном режиме будет способствовать более комфортной и доступной реализации права на жилище.

²²⁴ РБК. Офлайн-сделки по ипотеке зависли из-за коронавируса. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/finances/08/04/2020/5e8c5cef9a79477ad589baa2>

²²⁵ Шишкина, Д. А. Современные тенденции и перспективы развития жилищной ипотеки в России / Д. А. Шишкина // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2019. – №3(77). – С. 184.

Ю. С. Караваева отмечает, что один из проблемных моментов заключается и в самом механизме выплаты ипотечного кредита, который, несмотря на его распространенность, тем не менее «формируется не как массовый банковский продукт, а как единичное предложение лишь для определенных категорий населения с постоянной работой и значительным уровнем зарплат», поскольку как банку, так и гражданину необходимо быть уверенными в наличии возможности осуществления выплат в течение длительного промежутка времени²²⁶. В качестве негативных факторов, затрудняющих развитие института ипотеки, исследователями также отмечаются нестабильность политической и экономической ситуации, низкий уровень доходов населения, недостаточная помощь со стороны государства в организационных, финансовых, законодательных вопросах и т.д.²²⁷

Не способствует достижению цели федерального проекта «Ипотека» по снижению процентной ставки и вышеописанная сложная ситуация в мире, поскольку, согласно анализу, проведенному «ДОМ.РФ», в настоящее время происходит не снижение, а повышение ставок как первичном, так и на вторичном рынке до 8,9 и 9,09% соответственно. Отдельные банки подняли ставки по ключевым продуктам выше 10%. В отдельных случаях ставки поднимаются даже для клиентов с уже одобренной ипотекой²²⁸. Причинами возможного роста процентной ставки также остаются возможное дальнейшее повышение учетной ставки ЦБ; рост инфляции; повышенный уровень неопределенности внутренних и внешних факторов²²⁹.

Следует отметить, что государством принимаются определенные меры, направленные на улучшение ситуации, в частности, в сфере ипотечного кредитования. По итогам совещания с членами Правительства РФ 17 марта 2020 года, Президентом РФ утвержден ряд поручений. Согласно п. 1

²²⁶ Караваева, Ю. С. Современный рынок ипотечного кредитования и проблемы его развития / Ю. С. Караваева // Вестник НГИЭИ. – 2018. – №2(81). – С. 142.

²²⁷ Коростелева, О. А., Назарчук Н. П. Указ. соч. С. 251.

²²⁸ РБК. Офлайн-сделки по ипотеке зависли из-за коронавируса. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/finances/08/04/2020/5e8c5cef9a79477ad589baa2>

²²⁹ Шишкина, Д. А. Указ. соч. С. 183.

Перечня, Правительству РФ было поручено разработать совместно с Банком России программу действий по развитию жилищного строительства и ипотечного жилищного кредитования. В рамках решения вопроса по повышению уровня профессиональной подготовки кадров, Правительству РФ было поручено рассмотреть вопрос о необходимости разработки краткосрочных программ профессиональной подготовки по профессиям рабочих для строительной отрасли, а также программ переподготовки и повышения квалификации таких рабочих. В соответствии с п. 2 Перечня, Банку России рекомендовано: а) проанализировать совместно с АО «ДОМ.РФ» расходы заёмщиков по ипотечным жилищным кредитам, которые не входят в процентную ставку, и принять меры по снижению полной стоимости таких кредитов; б) представить предложения о мерах по стимулирующему регулированию деятельности кредитных организаций в целях повышения доступности для граждан ипотечных жилищных кредитов в срок до 1 мая 2020 г.²³⁰

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что институт ипотечного кредитования является одним из приоритетных для государства механизмов обеспечения населения жильем, разрабатывается и осуществляется ряд мер по его развитию и повышению доступности для граждан. Тем не менее, в силу множества факторов, эффективная реализация гражданами исследуемого института в настоящее время все еще затруднена. Представляется, что необходимо обратить внимание на принятие мер, способствующих улучшению экономической ситуации в стране, в частности, повышению, в связи с этим, уровня дохода населения, поскольку, если у большинства граждан не будет достаточного количества денежных средств, осуществление выплат даже по низкой процентной ставке не будет являться возможным, что повлечет задолженность по выплатам, неиспользование самого механизма ипотеки.

²³⁰ Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства. [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ 02.04.2020 № Пр-612. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/63140>

Другим приоритетным направлением, согласно Стратегии развития жилищной сферы, является развитие рынка арендного жилья. Согласно Стратегии, данный механизм позволяет более гибко подойти к решению жилищной проблемы, поскольку подходит различным социальным группам (молодым семьям; семьям, не имеющим достаточного количества денежных средств для выплаты первоначального взноса и т.д.). Население способно выбрать жилье разного класса в зависимости от текущего уровня дохода, а также имеет возможность его быстрой смены в случае каких-либо изменений (увеличение семьи, изменение уровня доходов, смена работы и т.д.)²³¹. В Стратегии указывается на необходимость развития именно «цивилизованного арендного жилья», что подразумевает строительство и владение арендным жильем юридическими лицами²³². Это связано с поручением Президента РФ в мае 2016 г. Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти регионов и ДОМ.РФ «обеспечить реализацию пилотных проектов по строительству жилья, включая апартаменты для коммерческого найма, в том числе с привлечением частных инвестиций»²³³. В настоящее время данная сфера практически неразвита в силу непривлекательности данного рынка, больших сроков окупаемости. Данная мера, предлагается, в частности, и для увеличения прозрачности рынка аренды и сокращения доли «серой» аренды, не закрепленной договорными отношениями и не облагаемой налогами²³⁴.

В Стратегии проведено сравнительное исследование структуры жилищного фонда с зарубежными странами, согласно которому, в РФ доля арендного фонда составляет лишь 7% (в Стратегии используется термин «частная аренда», представляется, что по сути подразумевается именно

²³¹ Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года. Минстрой России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/DomRF_brochure-3.0-Dec10.pdf

²³² Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года. Минстрой России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/DomRF_brochure-3.0-Dec10.pdf

²³³ «ДОМ.РФ». Аренда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://дом.рф/development/lease/>

²³⁴ Галкин, Н. А. Строительство арендных жилых комплексов как новый инструмент реализации государственной жилищной политики / Н. А. Галкин // Архонт. – 2019. – №6(15). – С. 62.

коммерческий найм). При этом, в Германии подобная доля составляет 50%, в США – 35%, во Франции – 22%, в Великобритании – 18%. При этом, в крупных городах (Нью-Йорк, Берлин) доля арендного жилья составляет 63% и 59% соответственно, в то время как в Москве и Санкт-Петербурге – 10% и 7%. Большую часть в структуре жилищного фонда РФ занимает жилье, находящееся в собственности населения (86%). Подобный показатель является результатом продолжающейся бесплатной приватизации жилья²³⁵.

Для увеличения привлекательности строительства арендного жилья Стратегией предлагается осуществление ряда мер, в частности, принятие поправок в законодательство, регулирующих вопрос признания апартаментов жилым помещением, отмену налога на имущество для ЮЛ – владельцев арендного фонда и т.д. В результате к 2025 г. планируется реализация пилотных проектов арендного жилья, и создание механизмов привлечения инвестиций в данные проекты²³⁶. К настоящему времени, в 2017 г. запущен первый пилотный проект – арендный дом «Лайнер» в г. Москве. Согласно данным официального сайта «ДОМ.РФ», планируется введение еще 6 арендных домов в г. Москве и один арендный дом в г. Воронеже. Заселение в них планируется в 2020-2022 г.²³⁷ Тем не менее, следует отметить, что несмотря на перспективность подобного направления развития сферы найма, на сайте «ДОМ.РФ» указана цена проживания в данных домах, которая составляет от 48 900 руб. в месяц (дом «Лайнер»), от 42 400 руб. (г. Москва, дом «Символ»), от 39 400 руб. (г. Москва, дом «Парк Легенд») ²³⁸. Представляется, что указанная стоимость проживания мало способствует увеличению доступности подобного жилья для большинства населения.

Основным организационным институтом, созданным для развития как механизмов ипотеки, так и рынка найма, является единый институт развития в жилищной сфере. Согласно ч. 1 ст. 2 ФЗ от 13.07.2015 № 225 (далее – ФЗ

²³⁵ Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года. Минстрой России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/DomRF_brochure-3.0-Dec10.pdf

²³⁶ Там же.

²³⁷ «ДОМ.РФ». Аренда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://дом.рф/development/lease/>

²³⁸ Там же.

№225), единый институт является акционерным обществом, учрежденным РФ в соответствии с постановлением Правительства РФ об Агентстве ипотечного жилищного кредитования²³⁹. Ранее данное акционерное общество носило название «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АО «АИЖК»). 14 марта 2018 г. оно было переименовано в акционерное общество «ДОМ.РФ»²⁴⁰. Согласно ч. 3 ФЗ № 225, в числе основных задач единого института названы: 1) содействие развитию жилищного строительства; 2) содействие развитию ипотечного жилищного кредитования и развитию рынка ипотечных ценных бумаг; 3) содействие развитию рынка найма (аренды) гражданами (ЮЛ) помещений, предназначенных для проживания; 4) снижение рисков на рынке ипотечного жилищного кредитования и ипотечных ценных бумаг и т.д. В соответствии с ч. 4 ФЗ № 225, для достижения предусмотренных задач единый институт осуществляет следующие функции:

1) готовит предложения о совершенствовании мер поддержки в названных сферах; 2) разрабатывает и реализует меры, направленные на снижение названных рисков, в том числе путем предоставления гарантий и поручительств; 3) создает единую информационную систему жилищного строительства и т.д.²⁴¹

В зарубежных странах также разрабатываются различные меры, направленные на более эффективную реализацию гражданами права на жилище. Так, представляется интересным существующий во Франции механизм кредитования с нулевой ставкой на срок от 20 до 25 лет (PTZ+) для тех, кто покупает жилье впервые. В качестве одного из условий предусмотрено, что гражданин не должен быть владельцем по основному

²³⁹ О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.07.2015 № 225-ФЗ ред. от 02.12.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁴⁰ «ДОМ.РФ» – Единый институт развития в жилищной сфере. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://дом.рф/media/news/dom_rf_edinyu_institut_razvitiya_v_zhilishchnoy_sfere/

²⁴¹ О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.07.2015 № 225-ФЗ ред. от 02.12.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

месту жительства в течение последних двух лет, за исключением определенных случаев, например: 1) заемщик потерял жилье при чрезвычайной ситуации; 2) заемщик или член его семьи является инвалидом и не может осуществлять трудовую деятельность; получает пособие на образование. При этом, денежные средства, выданные по указанному кредиту, могут применяться совместно с иными механизмами, например, могут быть выданы банком в дополнение к уже заключенному кредитному договору на покупку жилья. Данный способ реализации права на жилище представляется заслуживающим внимания, поскольку может позволить решить жилищную проблему без значительной переплаты в виде процентов²⁴². В Германии действует институт строительных сберегательных касс, которые специализируются на финансировании индивидуального строительства по принципу коллективного накопления сбережений. Используя данный механизм, гражданину предоставляется право на получение кредита на жилищное строительство под невысокий процент, кроме того, взносы поощряются с помощью государственных премий, налоговых льгот²⁴³. В Великобритании разработана система помощи в выплате арендной платы для лиц, имеющих низкий уровень доходов путем предоставления государственных жилищных пособий. В зависимости от уровня доходов гражданина, иных жизненных обстоятельств, данные пособия выдаются на полное или частичное покрытие арендной платы, за исключением оплаты коммунальных услуг, продуктов питания²⁴⁴.

Таким образом, количество форм реализации права на жилище многообразно. Государство осуществляет ряд мер, направленных на повышение эффективности реализации права на жилище. В силу ряда факторов по-прежнему существует ряд затруднений, к устранению которых следует стремиться, в первую очередь, обращая внимание непосредственно

²⁴² Сивачев, В. И. Зарубежный опыт содействия органов публичной власти в осуществлении гражданами права на жилище [Электронный ресурс] / В. И. Сивачев // Государство и право. – 2019. – №9. – Режим доступа: <https://ras.jes.su/gp/s013207690006741-7-1>

²⁴³ Там же.

²⁴⁴ Великославинский, М. С. Основные направления зарубежного опыта реализации государственной жилищной политики / М. С. Великославинский // *Juvenis scientia*. – 2017. – №9. – С. 11.

на население, уровень доходов лиц и т.д., с целью повышения доступности способов осуществления права на жилище, а также, возможно, путем изучения и некоторого заимствования опыта зарубежных стран.

2.3. Реализация права на жилище отдельными категориями граждан Российской Федерации

В соответствии с ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, 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. В любом государстве существуют наиболее социально незащищенные категории граждан, на которые органы публичной власти должны обращать наиболее пристальное внимание с целью оказания им мер поддержки. В соответствии с Постановлением КС РФ от 14.01.2020 № 2-П, оказание государством помощи гражданам, не имеющим жилья или нуждающимся в улучшении жилищных условий, отвечает провозглашенным ст. 7 Конституции РФ целям социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека²⁴⁵. В одной из правовых позиций ЕСПЧ также говорится о том, что обеспечение населения жильем является важнейшей социальной потребностью; решение жилищного вопроса отражает не только частный, но и публичный интерес, а потому не может быть целиком отдано на откуп рынку, неограниченное действие которого, особенно в ситуации трансформации экономики,

²⁴⁵ По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года N 598), в связи с жалобой гражданки М.В. Алисовой. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2020 № 2-П. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

способно породить нежелательные социальные последствия («Джеймс и другие против Соединенного Королевства»)²⁴⁶.

В первую очередь, следует рассмотреть вопрос категорий граждан, на которых распространяет свое действие исследуемая конституционная норма. Так, ч. 3 ст. 40 установлен основной критерий – нуждаемость в жилище. Исходя из этого критерия, из текста Конституции можно выделить две группы граждан: 1) малоимущие граждане, нуждающиеся в жилище; 2) иные указанные в законе граждане, также нуждающиеся в жилище.

Согласно ст. 49 ЖК РФ, основным механизмом удовлетворения потребности в жилище данных категорий граждан является предоставление жилья по договору социального найма. Так, согласно ч. 2 ст. 49 ЖК РФ, малоимущим гражданам, нуждающимся в жилище, по договору социального найма предоставляются жилые помещения из муниципального жилищного фонда. В соответствии с ч. 3 ст. 49 ЖК РФ, второй группе граждан (иным указанным в законе, нуждающимся в жилище), предоставляются по указанному договору жилые помещения жилищного фонда РФ или субъекта РФ. Жилые помещения муниципального жилищного фонда также могут быть предоставлены данным гражданам в случае наделения органов МСУ соответствующими государственными полномочиями (ч. 4 ст. 49 ЖК РФ). При этом, конкретизировано, что данные категории граждан могут быть установлены ФЗ, указом Президента РФ или законом субъекта РФ. Как видно, по сравнению с Конституцией РФ, ЖК РФ расширен перечень актов, которыми могут быть установлены указанные группы граждан, включив, помимо законов, подзаконные акты и акты субъектов РФ. В качестве основных законов можно назвать ФЗ «О статусе военнослужащих», «О полиции», «О прокуратуре РФ», «О Следственном комитете РФ», «О статусе судей в РФ», «Об образовании в РФ», «О дополнительных гарантиях по

²⁴⁶ См.: По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2016 № 10-П. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О ветеранах»²⁴⁷. В них определены порядок и условия предоставления жилых помещений. Так, согласно ст. 35.1 «О Следственном комитете РФ», сотрудникам может быть предоставлена единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилых помещений либо жилое помещение в собственность по решению Председателя Следственного комитета²⁴⁸. Аналогичные способы установлены ФЗ «О прокуратуре РФ», Законе РФ «О статусе судей в РФ». Указом Президента РФ от 14.09.1995 № 941 определены материальные гарантии в жилищной сфере для судей КС РФ. В соответствии с п. 6 Указа, в случае необходимости улучшения жилищных условий судьи, ему во внеочередном порядке бесплатно предоставляется благоустроенное жилое помещение в виде отдельной квартиры с учетом его права на дополнительную жилую площадь в размере не менее 20 кв. м. или в виде отдельной комнаты²⁴⁹.

Основной конституционный критерий – «нуждаемость» в жилище определяется исходя из ряда установленных в законодательстве условий²⁵⁰. В ч. 1 ст. 51 ЖК РФ определены 4 основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях. Специальными вышеназванными законами также устанавливаются основания нуждаемости соответственно для следователей, прокуроров и иных категорий граждан. Например, в ч. 4 ст. 35.1 «О следственном комитете РФ», установлено 6 оснований для признания сотрудника нуждающимся. Согласно указанной норме, к четырем основаниям аналогичным установленным в ЖК РФ, добавляются следующие два: 1) сотрудник проживает в коммунальной квартире независимо от

²⁴⁷ Справочная правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁴⁸ О Следственном комитете Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁴⁹ О мерах по обеспечению материальных гарантий независимости судей Конституционного Суда Российской Федерации. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 14.09.1995 № 941 ред. от 31.10.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁵⁰ Реализация конституционного права на жилище в современной России : научная монография / Алексикова О. Е. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – С. 55.

размеров занимаемого жилого помещения; 2) проживает в смежной неизолированной комнате либо в однокомнатной квартире в составе двух семей и более независимо от размеров занимаемого жилого помещения, в том числе если в состав семьи входят родители и постоянно проживающие с сотрудником СК совершеннолетние дети, состоящие в браке²⁵¹. Аналогичные положения установлены ФЗ «О прокуратуре РФ», Законе РФ «О статусе судей в РФ». В Указе Президента РФ от 14.09.1995 № 941 определено, что нуждающимся в улучшении жилищных условий признается судья КС РФ, не обеспеченный жилой площадью по социальным нормам, установленным ЖК и Законом РФ «О статусе судей в РФ», или проживающий в коммунальной квартире²⁵². Как видно, перечень оснований для отдельных категорий граждан расширен по сравнению с общим перечнем, что ведет, соответственно, к предоставлению большей степени гарантированности реализации их жилищных прав.

Критерий «малоимущие» также определен на законодательном уровне. В соответствии с ч. 2 ст. 49 ЖК РФ, малоимущими являются граждане, если они признаны таковыми органом МСУ в порядке, установленном законом соответствующего субъекта РФ, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. Так, в Красноярском крае принят соответствующий закон²⁵³, устанавливающий порядок определения размера дохода и стоимости имущества. Основным показателем, определяющим, является ли гражданин малоимущим, согласно ст. 2 Закона, является пороговый доход. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона, гражданин является малоимущим, если сумма его дохода и стоимости имущества не превышает величину порогового дохода более, чем на 5%. Пороговый доход

²⁵¹ О Следственном комитете Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁵² О мерах по обеспечению материальных гарантий независимости судей Конституционного Суда Российской Федерации. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 14.09.1995 № 941 ред. от 31.10.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁵³ О порядке определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими на территории края. [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 20.06.2006 № 19-4833. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/985008931>

рассчитывается по достаточно сложной формуле, также указанной в Законе. Законом также определены виды доходов и имущества, учитываемых и не учитываемых для признания граждан малоимущими. Законодательством каждого субъекта установлены соответственно свои показатели и свой порядок их расчета. Например, согласно закону Новосибирской области²⁵⁴, основным рассчитываемым показателем является «размер располагаемого дохода», который должен быть меньше потребности в средствах на приобретение жилья. По закону Иркутской области²⁵⁵, стоимость имущества и денежных средств должна быть меньше рыночной стоимости приобретения жилого помещения, сложившейся в соответствующем муниципальном образовании Иркутской области. Ч. 1 ст. 2 закона Санкт-Петербурга²⁵⁶, установлены методики расчета отдельно для размера дохода и для стоимости имущества. Так, ежемесячный доход не должен превышать двукратной официально установленной в Санкт-Петербурге величины прожиточного минимума на душу населения; стоимость имущества - десятикратную среднюю рыночную стоимость квадратного метра общей площади жилья в Санкт-Петербурге.

Как видно, основными двумя параметрами, исходя из которых определяется наличие или отсутствие у гражданина статуса малоимущего являются: 1) размер дохода; 2) стоимость имущества. Определение конкретного способа их расчета федеральный законодатель возложил на региональный уровень, в связи с чем, в каждом субъекте методы их определения являются различными, учитываются экономические, жилищные условия, сложившиеся в конкретном регионе. В. С. Трапезарова, И. А.

²⁵⁴ Об учете органами местного самоуправления граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых в Новосибирской области по договорам социального найма. [Электронный ресурс] : закон Новосибирской области от 04.11.2005 № 337-ОЗ. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/5420076>

²⁵⁵ О порядке признания граждан малоимущими, порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях предоставления гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда в Иркутской области. [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 17.12.2008 № 125-оз. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/819080159>

²⁵⁶ О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге. [Электронный ресурс] : закон Санкт-Петербурга от 19.07.2005 № 407-65. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/8414031>

Кудрявцев видит в подобном отсутствии единых стандартов недостаток законодательного регулирования, в связи с существенными различиями в предоставлении гражданам жилых помещений в зависимости от того, в каком субъекте они проживают. Авторами предлагается исключить региональное регулирование в указанном вопросе и закрепить понятие «малоимущие» и примерную формулу расчета непосредственно в ЖК РФ²⁵⁷. В качестве недостатка представленного регулирования М. О. Юрченко также называет чрезмерную сложность расчета указанной юридической конструкции малоимущих граждан, в силу чего предлагает даже исключить данный критерий, оставив только основания нуждаемости в качестве необходимых для постановки на учет²⁵⁸. Ю. К. Толстой отмечает, что сама по себе категория малоимущих является «антирыночной», несмотря на ориентированность жилищного законодательства на рыночную экономику. В качестве еще одной проблемы содержания правовых норм ЖК РФ автор указывает на невозможность какого-либо улучшения своего финансового положения малоимущим гражданам в то время, пока они состоят на учете для получения жилья по договору социального найма, поскольку, согласно ч. 1 ст. 56 ЖК РФ, улучшение имущественного положения означает утрату основания состоять на учете²⁵⁹. Судебная практика также подтверждает вышесказанное. Согласно одному из обзоров ВС РФ, наиболее распространенной причиной снятия граждан с учета является именно утрата статуса малоимущих в связи с увеличением доходов на каждого члена семьи, или же утрата статуса нуждающихся, например, в силу увеличения размера общей площади жилого помещения, вследствие получения жилого

²⁵⁷ Кудрявцев, Е. А., Трапезарова В. С. К вопросу о понятии «малоимущий гражданин» в жилищном законодательстве Российской Федерации / Е. А. Кудрявцев, В. С. Трапезарова // Символ науки. – 2017. – №02-2. – С. 198.

²⁵⁸ Юрченко, М. О. Понятие малоимущих граждан в российском жилищном законодательстве: проблемы терминологии / М. О. Юрченко // Российская юстиция. – 2012. – №7. – С. 24.

²⁵⁹ Шаханина, С. В. Указ. соч. С. 151-152.

помещения в порядке наследования, выезда на другое место жительства, смерти одного из членов семьи²⁶⁰.

Действующим законодательством по сравнению с советским периодом был расширен перечень конституционно закрепленных жилищных фондов. Ч. 3 ст. 40 Конституции РФ говорит о предоставлении жилья из государственных, муниципальных и других жилищных фондов, в то время как, согласно положениям Конституции СССР, существовал лишь государственный и общественный жилищный фонд. КС РФ, высказываясь о жилых помещениях, входящих в состав данных фондов, подчеркивал их социальное предназначение; так, осуществляя регулирование носящих публично-правовой характер отношений по поводу находящихся в собственности муниципальных образований таких необходимых непосредственно для жизнеобеспечения населения объектов недвижимости, их использования и сохранения их целевого назначения, федеральный законодатель тем самым осуществляет и распределение между разными уровнями публичной власти функций социального государства (ст. 7 Конституции РФ)²⁶¹. Тем не менее, исследователи указывают на различные проблемы, связанные с интерпретацией на законодательном уровне формулировок исследуемой конституционной нормы (ч. 3 ст. 40). Так, К. К. Плехотко отмечает, что, согласно ЖК РФ, малоимущим гражданам жилые помещения предоставляются исключительно из муниципального жилищного фонда, в то время как конституционная норма подобного ограничения не устанавливает. Однако в настоящее время обязанность по обеспечению жилыми помещениями малоимущих переложена исключительно на органы МСУ. Таким образом, происходит безосновательное сужение

²⁶⁰ Обзор практики рассмотрения судами в 2013 - 2014 годах дел по спорам, связанным с обеспечением права малоимущих граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191111/#dst100016

²⁶¹ По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 30.03.2012 N 9-П. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-30032012-n/>

конституционной формулировки в ЖК РФ²⁶². Предложенное ЖК РФ толкование нарушает равенство разновидностей публичного жилищного фонда²⁶³. С. А. Авакьян также отмечает, что наличие в ч. 3 ст. 40 Конституции РФ двух вариантов предоставления жилых помещений: «бесплатно или за доступную плату», а также неопределенность понятия «доступная плата» привело к тому, что именно безвозмездно жилые помещения малоимущим гражданам практически не предоставляются; «практика «скорректировала» конституционную норму не в лучшую сторону»²⁶⁴.

Помимо проблем, возникающих относительно критериев постановки на учет в качестве нуждающихся, следует отметить и иной круг затруднений, с которыми можно столкнуться далее, так как сам факт указанной постановки еще не гарантирует фактическое получение жилища. Основной проблемой в данном случае выступает не решенная проблема длительного ожидания в очереди на получение жилых помещений. Е. Новикова отмечает, что ожидание может длиться годами, и даже десятками лет. В настоящий момент, по статистике, жилье получают граждане, которые встали в очередь в 90-х годах²⁶⁵. Согласно данным Росстата, в 2016 г. количество семей (включая одиноких), состоящих на учете на получение жилья составляло 2542 тыс., в 2017 г. – 2458 тыс., в 2018 г. – 2364 тыс. При этом, количество семей, улучшивших жилищные условия и получивших жилье, в 2016 г. составляло 129 тыс., в 2017 г. – 123 тыс., в 2018 г. – 99 тыс.²⁶⁶ Как видно, представленное соотношение подтверждает, в том числе, и исследуемую проблему.

²⁶² Плехотко, К. К. Указ. соч. С. 52.

²⁶³ Шаханина, С. В. Проблемы реализации конституционного права граждан на жилище в отраслевом законодательстве / С. В. Шаханина // Известия Алтайского государственного университета. – 2018. – №3 (101). – С. 152.

²⁶⁴ Авакьян, С. А. Указ. соч. С. 584-585.

²⁶⁵ Новикова, Е. Очередь на жилье. Есть ли надежда? [Электронный ресурс] / Е. Новикова // Жилищное право. – 2018. – №2. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

²⁶⁶ Федеральная служба государственной статистики. Жилищные условия. Предоставление жилых помещений. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gks.ru/folder/13706>

На законодательном уровне норма об очередности закреплена в ч. 1 ст. 57 ЖК РФ. КС РФ указал, что подобное общее правило закреплено исходя из принятия во внимание ограниченности финансовых возможностей публичной власти. Тем самым, обеспечивается справедливое распределение жилых помещений из жилищного фонда социального использования²⁶⁷. В ч. 2 ст. 57 ЖК установлено ограничение из общего правила, согласно которому вне очереди жилые помещения предоставляются двум категориям граждан: 1) жилые помещения которых признаны непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат; 2) страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном перечне. Данный перечень утвержден приказом Минздрава России от 29.11.2012 № 987н и включает 9 групп заболеваний (например, туберкулез, хронические и затяжные психические расстройства, тяжелые хронические заболевания кожи и т.д.)²⁶⁸. Е. Новикова указывает, что даже данным категориям крайне сложно добиться внеочередного получения жилого помещения, они зачастую вынуждены обращаться в суд, при этом, и после получения судебного решения может пройти много времени до фактического получения жилья, поскольку «администрация отпишется отговоркой о недостаточном финансировании и нехватке имеющегося жилья в специализированном жилом фонде»²⁶⁹. Следует отметить, что данное положение действительно подтверждается судебной практикой. Так, среди оснований для отказа в предоставлении жилых помещений вне очереди данной категории граждан, впоследствии признаваемых незаконными ВС РФ, присутствовали следующие: 1) отсутствие жилья в жилищном фонде субъекта РФ; 2) невыделение средств на строительство жилья в субъекте РФ; 3) наличие на

²⁶⁷ По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.А. Шакировой, М.М. Шакирова и А.М. Шакировой. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2018 № 4-П. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

²⁶⁸ Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. [Электронный ресурс] : приказ Минздрава России от 29.11.2012 № 987н // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁶⁹ Новикова, Е. Указ. соч.

учете других внеочередников²⁷⁰. В Обзоре судебной практики ВС РФ от 2019 г. № 1 также подчеркивается, что действующее жилищное законодательство не ставит право на внеочередное предоставление жилого помещения в зависимость от представленных выше оснований для отказа. Отсутствие в законодательстве указания на срок свидетельствует о том, что жилое помещение указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего права²⁷¹. В федеральном законодательстве также не установлено таких дополнительных условий как фактическое финансирование и наличие жилья в жилищном фонде, соответственно, указанные граждане не могут быть лишены права на обеспечение жилыми помещениями в том порядке, который гарантирован им федеральным законом и законом субъекта РФ²⁷².

Длительное время не решается проблема непредоставления жилых помещений такой категории граждан, как ветераны боевых действий, вставшие на учет до 01.01.2005 г. В Докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2019 г. отмечается, что ожидание ими реализации их права на обеспечение жилыми помещениями составляет уже более 14 лет, несмотря на закрепление в ФЗ «О ветеранах» такого права в виде субвенций²⁷³.

В жилищном законодательстве США действует механизм, направленный на поддержание справедливого распределения жилья между жильцами разных поселений одного штата – судебная доктрина Маунт-Лорел, сформированная на основе следующего судебного прецедента. Так, в 1975 г. Национальная ассоциация содействия прогрессу цветного населения округа Южный Берлингтон подала иск к поселению Маунт-Лорел.

²⁷⁰ Обзор практики Верховного и Конституционного Судов РФ по спорам о предоставлении жилья очередникам за 2018 год [Электронный ресурс] : подготовлен МОО «Правозащитная организация «Восход» 07.02.2019. – Режим доступа: <http://povoshod.ru/news/85321/>

²⁷¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019) [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323388/

²⁷² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018) [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314991/

²⁷³ Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год. [Электронный ресурс] : доклад Уполномоченного по правам человека в РФ. – Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2019>

Верховный суд штата Нью-Джерси, рассматривая иск, признал, что законодательство поселения ограничивает строительство жилых помещений экономического класса, в силу чего является неконституционным. Сложившаяся названная доктрина сформулировала термин «справедливая доля», который имеет двойное значение: 1) минимально допустимый (исходя из социально-экономических, географических, градостроительных и иных факторов) процент недорогих (доступных) жилых помещений к дорогим; 2) доля ответственности муниципалитета за обеспечение справедливости и доступности жилых помещений по всему штату. Так, муниципалитет обязанность определять данную долю. Суды определяют достаточность принятых муниципалитетом мер, сравнивают его жилищный фонд с фондами других поселений, которые имеют идентичные статистические показатели. Таким образом, обеспечивается принцип равных возможностей²⁷⁴. Следует отметить, что данный механизм является достаточно интересным, его применение по сути направлено на предотвращение вышеописанных ситуаций фактического недостатка жилья у муниципалитета в силу его отсутствия в жилищном фонде или отсутствие финансовых средств на его строительство; на исключение случаев отказа гражданам по указанным основаниям.

Представляется, что во многом вышеизложенный круг проблем возникает в силу самой сути социально-экономических прав и зависимости их от экономической ситуации, наличия у государства возможностей и ресурсов. В частности, относительно исследуемой государственной поддержки отдельных категорий граждан, КС РФ высказал позицию, согласно которой право на жилищные льготы непосредственно из Конституции РФ не вытекает, в ней не определены основания и порядок приобретения нуждающимися гражданами жилых помещений. Указанные вопросы относятся к полномочиям законодателя, поэтому, именно он в

²⁷⁴ См.: Каблучков, А. Ю. Толкование принципа равенства в решениях Конституционного Суда РФ и Верховного суда США по жилищным спорам [Электронный ресурс] / А. Ю. Каблучков // Семейное и жилищное право. – 2015. – №5. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

рамках дискреционных полномочий вправе определять: 1) категории таких граждан; 2) конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем; 3) введение, отмену, изменение порядка и условий предоставления жилищных льгот. КС подчеркивает, что все вышеуказанное зависит от ряда социально-экономических факторов, законодатель осуществляет данные полномочия с учетом реальных финансово-экономических и иных возможностей государства²⁷⁵. В доктрине также присутствуют достаточно радикальные мнения, в соответствии с которыми социально-экономическим правам, в частности, праву на жилище, не корреспондируют обязанности со стороны государства, оно лишь официально их признает и легализует. Е. В. Богданов отмечает, что при таком подходе, бессмысленно говорить и о каком-либо социальном неравенстве, проблемы малоимущих являются только лишь их проблемами. Автор приводит концепцию экономической эффективности права, представители которой утверждают, в частности, что «очень бедные люди не заслуживают поддержки, если их чистый социальный продукт является негативным»²⁷⁶. Позиция ЕСПЧ относительно гарантирования государством права на жилище также не является однозначной. Так, в одних решениях ЕСПЧ указывает, что Конвенция не гарантирует право на бесплатное жилище («Панченко против Латвии»); ст. 8 Конвенции не предоставляет право на обеспечение жильем; выделение государством средств для обеспечения каждого жильем — вопрос политики, а не юриспруденции («Чепмэн против Соединенного Королевства»). Тем не менее, в некоторых решениях можно проследить и иную позицию, так:

²⁷⁵ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бузницкого Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, статьей 6 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", частью 1 статьи 44 Федерального закона "О полиции", частью 6 статьи 4, частями 1 и 2 статьи 6 Федерального закона "О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2014 № 505-О. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>; По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.А. Шакировой, М.М. Шакирова и А.М. Шакировой. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2018 г. № 4-П. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

²⁷⁶ Богданов, Е. В. Проблема выравнивания (сглаживания) фактического неравенства в гражданско-правовой сфере с позиции социальной справедливости [Электронный ресурс] / Е. В. Богданов // Журнал российского права– 2018. – №3. – С. 34.

«обязательства в соответствии со ст. 8 Конвенции возникают у государства, если имеется прямая и непосредственная связь между оспариваемыми заявителем мерами и его частной жизнью» («Ботта против Италии»)²⁷⁷.

Как видно, как ЕСПЧ, так и КС РФ, с одной стороны указывая на наличие обязанности государства по обеспечению реализации права на жилище, с другой стороны все же говорят о зависимости от политических, экономических и иных факторов. При неблагоприятной экономической обстановке, как государство, так и гражданин неизбежно столкнутся с трудностями, относительно государства – связанными с осуществлением полномочий по обеспечению граждан жильем (нехватка денежных средств на строительство, ликвидацию аварийного жилищного фонда и т.д.; надлежащего количества жилых помещений, земельных участков и т.д.); относительно гражданина – связанными с реализацией права на жилище самостоятельно (низкий уровень заработной платы, не позволяющий осуществить строительство самостоятельно, воспользоваться механизмом ипотечного кредитования и т.д.). Таким образом, в отношении обеспечения жильем нуждающихся категорий граждан также возникает ряд проблем, связанных, прежде всего, с фактическим его непредоставлением даже таким категориям граждан, как ветераны или инвалиды, находящимися, в связи с этим, в очереди длительное время. Представляется, что государство должно уделять большее внимание оперативному решению жилищного вопроса данными категориями граждан, вырабатывать меры, способные предоставить большую степень гарантированности реализации права на жилище данным категориям граждан.

²⁷⁷ Казакова, Г. В., Лонская, С. В. Некоторые проблемы порядка признания гражданина малоимущим целях получения им жилого помещения по договору социального найма / Г. В. Казакова, С. В. Лонская // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2012. – №3. – С. 160.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог проведенному исследованию, следует сделать вывод о том, что как понимание содержания рассматриваемого права, так и вопросы эффективной его реализации не являются однозначными, не вызывающими затруднений.

При уяснении самого понятия «жилище», возникает многообразие мнений в доктрине. Не решены терминологические проблемы и в некоторых зарубежных странах. Так, «жилище» представляет собой термин, к которому сложно предъявить конкретные законодательные требования и критерии (предназначенность для постоянного проживания, принадлежность к недвижимому имуществу и т.д.). Жилищем могут являться самые разнообразные объекты в зависимости от обстановки и ситуации, в которой находится человек (дома, больницы, фургоны и т.д.). Основным критерием отнесения того или иного помещения к жилищу и в правоприменительной практике, в частности, в практике ЕСПЧ, является наличие достаточных и постоянных связей с конкретным местом. Это в полной мере отражает социальную сущность исследуемой категории.

Проводя сравнительный анализ с закреплением в тексте Конституций различных стран права на жилище, можно отметить, что основным отличием выступает отсутствие в Конституции РФ термина «достойное», «достаточное» жилище, который присутствует в ряде международных документов, и, соответственно, перенесен в тексты многих Конституций. Поскольку Конституция страны является ориентиром для развития отраслевого, в частности, жилищного законодательства, представляется, что закрепление данного термина было бы достаточно важным моментом, способствующим повышению эффективности реализации исследуемого права. Кроме того, достижению этой же цели способствовала бы и ратификация ст. 31 Европейской социальной хартии, касающаяся принятия государством обязанностей по обеспечению доступности жилья и цен на

него.

Содержание права на жилище также является достаточно сложным и комплексным. Исследователями выделяется различное число структурных элементов, в некоторых случаях их количество получается весьма объемным. Сформулировать единый перечень элементов при этом представляется затруднительным ввиду наличия достаточно объемного массива отраслевых нормативно-правовых актов, в которых могут содержаться отдельные правомочия, раскрывающие исследуемое право.

Содержание обязанностей органов публичной власти, закрепленных в ч. 2 ст. 40 Конституции также не лишено проблемных моментов. Так, обязанность по поощрению жилищного строительства в законодательстве раскрывается недостаточно четко. Положения, направленные на поощрение, содержатся в различных нормативных актах (НК РФ, ЗК РФ и т.д.), общего перечня в каком-либо акте не установлено. Даже на доктринальном уровне обязанности не всегда разделяют и говорят об их содержании совместно. Представляется, что подобная разбросанность перечня льгот, преимуществ, на которые имеют право граждане, в частности, при осуществлении жилищного строительства, является затруднением эффективного осуществления права на жилище, необходимо осуществление определенной кодификации, более подробное и точное раскрытие обязанности по поощрению жилищного строительства, возможно, в отдельной статье ЖК РФ.

Количество форм реализации права на жилище многообразно. Государство, в частности, на законодательном уровне, осуществляет ряд мер, направленных на повышение эффективности реализации права на жилище. Тем не менее, в силу ряда факторов, как экономического, так и законодательного характера, по-прежнему существует ряд затруднений, к устранению которых следует стремиться, в первую очередь, обращая внимание непосредственно на население, уровень доходов лиц и т.д., с целью повышения доступности способов осуществления права на жилище, а также,

возможно, и путем изучения и некоторого заимствования опыта зарубежных стран. В частности, представляются интересными предусмотренный во Франции механизм предоставления кредита на приобретения жилья впервые с нулевой ставкой; система предоставления помощи в выплате арендной платы путем государственных жилищных пособий в Великобритании.

Остаются не решенными и проблемы, связанные с переселением граждан из аварийного жилищного фонда, с продолжающимся длительным ожиданием в очереди граждан, нуждающихся в получении жилых помещений. Представляется, что в этих целях необходимо, в частности, наладить диалог между соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, бизнес-сообществом с целью определения вариативности, различных форм оказания помощи гражданам, проживающим в жилых помещениях, относящихся к аварийному жилищному фонду.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основными факторами, вызывающими проблемы, выступают, как недостаточная ясность и конкретность в одних случаях, так и широта и разнообразие в других жилищного законодательства. Еще одной причиной также выступает зависимость от экономической ситуации и имеющихся у государства ресурсов. В связи с этим, представляется, что имеется необходимость в совершенствовании норм в этой сфере, как путем возможного изменения на законодательном уровне, так и путем формулирования разъяснений на уровне ВС РФ, ведь речь идет о праве, прямо закрепленном в Конституции РФ, обладающим особой важностью и нуждающимся в эффективной защите.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Декларация социального прогресса и развития. [Электронный ресурс] : принята 11.12.1969 Резолюцией 2542 (XXIV) на 1829-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 04.11.1950) (с изм. и доп. от 21.09.1970, 20.12.1971, 01.01.1990, 06.11.1990, 11.05.1994) // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://base.garant.ru/2540800/>

3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. [Электронный ресурс] : принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18.12.1979. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml

4. Конвенция о правах инвалидов. [Электронный ресурс] : принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13.12.2006. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml

5. Конвенция о статусе беженцев. [Электронный ресурс] : заключена в г. Женеве 28.07.1951. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

6. Копенгагенская декларация о социальном развитии. [Электронный ресурс] : принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6–12 марта 1995 года. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/copdecl.shtml

7. Конституция Российской Федерации. [Электронный ресурс] : 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 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

8. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. [Электронный ресурс] : утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 ред. от 29.10.1976 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

9. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. [Электронный ресурс] : утв. постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 ред. от 15.07.1975 // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/>

10. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. [Электронный ресурс] : принята ВС СССР 07.10.1977 ред. от 26.12.1990 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

11. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. [Электронный ресурс] : принята ВС РСФСР 12.04.1978 // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/>

12. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. [Электронный ресурс] : принята ВС РСФСР 12.04.1978 ред. от 9, 10 дек. 1992 г. // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/>

13. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая). [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ ред. от 16.12.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/

14. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая). [Электронный ресурс] : федер. закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019 // Справочная правовая система

«КонсультантПлюс». – Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/#dst0

15. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ ред. от 02.12.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

16. Жилищный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ ред. от 22.01.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/

17. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ ред. от 01.04.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/

18. Уголовный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ ред. от 03.04.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/

19. О внесении изменений в статью 302 Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования защиты прав добросовестного приобретателя). [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 243975-7 ред. от 08.08.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

20. О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 23.06.2016 № 221-ФЗ ред. от 31.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

21. О закрытом административно-территориальном образовании. [Электронный ресурс] : закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1

ред. от 29.06.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

22. О потребительском кредите (займе). [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ ред. от 03.04.2020 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

23. О Следственном комитете Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

24. О содействии развитию жилищного строительства. [Электронный ресурс] : федер. закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

25. О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.07.2015 № 225-ФЗ ред. от 02.12.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

26. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ ред. от 07.04.2020 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

27. Об ипотеке (залоге недвижимости). [Электронный ресурс] : федер. закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ ред. от 02.08.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19396/

28. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации. [Электронный ресурс] : федер. Закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ ред. от 27.06.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

29. О мерах по обеспечению граждан РФ доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

30. О мерах по обеспечению материальных гарантий независимости судей Конституционного Суда Российской Федерации. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 14.09.1995 № 941 ред. от 31.10.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

31. О мерах по развитию жилищного строительства. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.05.2008 № 715 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

32. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

33. О государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 13.10.1997 № 1301 ред. от 30.01.2013 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

34. О критериях, определяющих степень готовности многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости (проекта строительства) и количество заключенных договоров участия в долевом строительстве, при условии соответствия которым застройщику предоставляется право на привлечение денежных средств участников долевого строительства без использования счетов, предусмотренных статьей 15.4 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», по договорам участия в

долевом строительстве, представленным на государственную регистрацию после 1 июля 2019 г. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 22.04.2019 № 480 ред. от 12.09.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

35. Об осуществлении мониторинга использования жилищного фонда и обеспечения его сохранности. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 29.10.2014 № 1115 ред. от 06.09.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

36. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 ред. от 31.12.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

37. Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 ред. от 29.11.2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

38. Об утверждении Правил формирования перечня уполномоченных единым институтом развития в жилищной сфере организаций, осуществляющих деятельность по предоставлению ипотечных займов, и требований, предъявляемых к организациям, включаемым в перечень уполномоченных единым институтом развития в жилищной сфере организаций, осуществляющих деятельность по предоставлению ипотечных займов. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от

16.03.2020 № 291 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

39. Об утверждении целевых показателей реализации в период 2019 - 2021 годов региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2017 года. [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 16.03.2019 № 446-р // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

40. План мероприятий («дорожная карта») по поэтапному замещению в течение трех лет средств граждан, привлекаемых для создания многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, банковским кредитованием и иными формами финансирования, минимизирующими риск для граждан. [Электронный ресурс] : утв. Правительством РФ 21.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

41. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда». [Электронный ресурс] : утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

42. Паспорт федерального проекта «Ипотека». [Электронный ресурс] : утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

43. Паспорт федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда». [Электронный ресурс] : утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

44. Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства. [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ 02.04.2020 № Пр-612. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/63140>

45. Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. [Электронный ресурс] : приказ Минздрава России от 29.11.2012 № 987н // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

46. Методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при переселении граждан из аварийного жилищного фонда и капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах. [Электронный ресурс] : утв. Генпрокуратурой России 21.01.2019 № 71-16-2019 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

47. Об уменьшении общей площади жилого помещения, предоставляемого гражданам взамен изымаемого аварийного жилья. [Электронный ресурс] : письмо Госкорпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» от 19.06.2018 № ОР-07/1134 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

48. Основные итоги мониторинга реализации государственных программ за январь-сентябрь 2019 года [Электронный ресурс] : отчет Минэкономразвития России от 01.11.2019. – Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/osnovnye_itogi_monitoringa_realizacii_gosudarstvennyh_programm_za_yanvar_sentyabr_2019_goda.html

49. О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма на территории края. [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 23.05.2006 № 18-4751. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/985008854>

50. О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге. [Электронный ресурс] : закон Санкт-Петербурга от 19.07.2005 № 407-65. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/8414031>

51. О порядке определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими на территории края. [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 20.06.2006 № 19-4833. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/985008931>

52. О порядке признания граждан малоимущими, порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях предоставления гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда в Иркутской области. [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 17.12.2008 № 125-оз. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/819080159>

53. Об учете органами местного самоуправления граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых в Новосибирской области по договорам социального найма. [Электронный ресурс] : закон Новосибирской области от 04.11.2005 № 337-ОЗ. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/5420076>

54. Об утверждении положения о порядке согласования переустройства и (или) перепланировки жилых помещений, расположенных на территории г. Красноярска. [Электронный ресурс] : постановление администрации г. Красноярска от 14.11.2005 № 572. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/446635764>

55. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 //

Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89120/

56. Послание Президента Федеральному Собранию. [Электронный ресурс] : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

57. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2012 N 389-О-О. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-01032012-n-389-o-o-ob/>

58. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бузницкого Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, статьей 6 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", частью 1 статьи 44 Федерального закона "О полиции", частью 6 статьи 4, частями 1 и 2 статьи 6 Федерального закона "О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2014 № 505-О. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

59. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Калюс Наталии Ефимовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 6 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 28.02.2019 № 378-О. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

60. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Комарова Максима Леонидовича на нарушение его конституционных прав положением подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации. [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 06.06.2017 N 1164-О // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

61. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Переваловой Ольги Борисовны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», статьи 9 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», статей 31, 50, 54 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)», статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1825-О. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

62. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Процкой Натальи Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации. [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1573-О. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70141824/>

63. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шамхаловой Басират Курбаналиевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2019 № 2102-О. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

64. По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым

семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года N 598), в связи с жалобой гражданки М.В. Алисовой. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2020 № 2-П. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

65. По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2016 № 10-П. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

66. По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.А. Шакировой, М.М. Шакирова и А.М. Шакировой. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2018 г. № 4-П. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

67. По делу о проверке конституционности части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» в связи с жалобой гражданки Г.А. Пенкиной. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 25.10.2016 № 21-П. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-25102016-n/>

68. По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл. [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от

30.03.2012 N 9-П. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitusionnogo-suda-rf-ot-30032012-n/>

69. По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 09.11.2017 N 2516-О // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

70. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.02.2020 № 36-КА19-6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

71. Обзор практики Верховного и Конституционного Судов РФ по спорам о предоставлении жилья очередникам за 2018 год [Электронный ресурс] : подготовлен МОО «Правозащитная организация «Восход» 07.02.2019. – Режим доступа: <http://povoshod.ru/news/85321/>

72. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019) [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323388/

73. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018) [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314991/

74. Обзор практики рассмотрения судами в 2013 - 2014 годах дел по спорам, связанным с обеспечением права малоимущих граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015. –

Режим

доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191111/#dst100016

75. Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.04.2014. – Режим доступа: <https://sudact.ru/law/obzor-sudebnoi-praktiki-po-delam-sviazannym-s/>

76. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

77. Определение Верховного Суда РФ от 25.01.2019 № 306-КГ18-23736 по делу № А55-29635/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

78. Определение Верховного Суда РФ от 24.06.2019 № 307-ЭС19-9064 по делу № А42-6919/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

79. Определение Верховного Суда РФ от 06.08.2019 № 306-ЭС19-12769 по делу № А57-18543/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

80. Определение Верховного Суда РФ от 08.10.2019 № 309-ЭС19-16898 по делу № А07-26832/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

81. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 10.02.2015 № 78-КГ14-48 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

82. Постановление Европейского суда по правам человека от 25.08.1996 «Бакли против Соединенного Королевства (Buckley v UK)» [Электронный ресурс] : Stichting justice initiative. Отчеты СJI и постановлений ЕСПЧ на русском языке. – Режим доступа: <https://www.srji.org/resources/search/41/>

83. Постановление ЕСПЧ от 06.12.2011 «Дело "Гладышева (Gladysheva) против Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

84. Постановление Европейского суда по правам человека от 14.03.2017 «Дело «Евгений Захаров (Yevgeniy Zakharov) против Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

85. Постановление ЕСПЧ от 03.05.2011 «Дело «Керимова и другие (Kerimova and Others) против Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

86. Постановление Европейского суда по правам человека от 16.12.1992 «Нимитц (Niemietz) против Германии» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

87. Постановление Европейского суда по правам человека от 18.11.2004 «Дело «Прокопович (Prokovich) против Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

88. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Бурятия от 15.10.2014 № 33-3212 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://vs-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=597464&delo_id=

89. Испанская Конституция. [Электронный ресурс] : "Boletin Oficial del Estado", № 311, от 29.12.1978 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=149>

90. Конституция Азербайджана. [Электронный ресурс] : от 12.11.1995 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=133>

91. Конституция Аргентинской Республики. [Электронный ресурс] : ред. от 22.08.1994 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=358>

92. Конституция Бельгии. [Электронный ресурс] : от 17.02.1994 (консолидированный текст). – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=157>

93. Конституция Бразилии. [Электронный ресурс] : от 05.10.1988 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=563>

94. Конституция Германской Демократической Республики. [Электронный ресурс] : от 06.04.1968 в ред. от 27.09.1974 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=787>

95. Конституция Португальской Республики. [Электронный ресурс] : утв. 02.04.1976 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=141>

96. Конституция Республики Молдова. [Электронный ресурс] : от 29.07.1994 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=127>

97. Конституция Республики Филиппины. [Электронный ресурс] : от 11.02.1987 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=36>

98. Конституция Финляндии. [Электронный ресурс] : от 11.06.1999 (1999/731) – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=139>

99. Конституция Швеции. (Королевства Швеция). [Электронный ресурс] : от 27.12.1974 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=161>

100. Основной закон Федеративной Республики Германия. [Электронный ресурс] : от 23.05.1949 с изм. и доп. от 20.12.1997 – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=155>

101. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2014. Т. 1. – 864 с.

102. Автономное толкование понятий в практике Европейского суда по правам человека. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legascom.ru/notes/1745-evropean-convention-i-praktika-ee-primeneniya-esph>

103. Алексикова, О. Е. Поощрение органами государственной власти и местного самоуправления жилищного строительства как конституционно-правовая форма реализации права на жилище / О. Е. Алексикова // Современное общество и право. – 2013. – №2(11). – С. 34-44.

104. Алексикова, О. Е. Роль органов государственной власти и органов местного самоуправления в реализации гражданами Российской Федерации права на жилище путем жилищного строительства / О. Е. Алексикова // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. – 2014. – №5(61). – С. 266-271.

105. Алексикова, О. Е. Социальная сущность конституционного права на жилище в Российской Федерации [Электронный ресурс] / О. Е. Алексикова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – №1(25). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-suschnost-konstitutsionnogo-prava-na-zhilische-v-rossiyskoj-federatsii>

106. Арановский, К. В., Князев С. Д., Хохлов Е. Б. О правах человека и социальных правах [Электронный ресурс] / К. В. Арановский, С. Д. Князев, Е. Б. Хохлов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – №4(89). – Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/59060-pravakh-cheloveka-socialnykh-pravakh>

107. Актуальные проблемы жилищного права. Семья и жилище : учеб. пособие / О. Г. Миролюбова. – Ярославль : ЯрГУ, 2013. – 132 с.

108. Афолина, А. В. Все об ипотеке [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://econ.wikireading.ru/43795>

109. Бадулина Е. В. Обеспечение конституционного права граждан на жилище органами местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: – Москва : 2010. – 27 с.

110. Безруков, А. В. Конституционное право России [Электронный ресурс] : учебное пособие / А. В. Безруков. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2015. – Режим доступа:

http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/bezrukov_av_konstitucionnoe_pravo_rossii/

111. Белов В. А. Жилое помещение и обязательственные отношения : монография. [Электронный ресурс] / В. А. Белов. Москва : Юстицинформ, 2018. –

Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СМВ&n=18551#017018327584658777>

112. Беспалов, Ю. Ф. Понятия «жилище» и «жилое помещение» по законодательству Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс] / Ю. Ф. Беспалов // Семейное и жилищное право. – 2017. – №2. –

Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СЛ&n=104984#027944831879819665>

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

114. Бутакова, Н. М., Яцура, А. Д. Анализ изменений в сфере строительства жилья в 2019 году / Н. М. Бутакова, А. Д. Яцура // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2020. – №1-1(59). – С. 53-58.

115. Васильева, С., Горошко, Т., Новикова, Е., Пластинина, Н. Верховный Суд разрешил обращать взыскание на единственное жилье должника. Что дальше? [Электронный ресурс] / С. Васильева, Т. Горошко, Е. Новикова, Н. Пластинина // Жилищное право. – 2018. – №12. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

116. Великославинский, М. С. Основные направления зарубежного опыта реализации государственной жилищной политики / М. С. Великославинский // *Juvenis scientia*. – 2017. – №9. – С. 10-14.

117. Волгина И. В., Имяреков С. М., Романова И. В. Развитие жилищного строительства как драйвер экономического развития России / И.

В. Волгина, С. М. Имяреков, И. В. Романова // Вестник Российского университета кооперации. – 2018. – №2(32). – С. 36-40.

118. Галкин, Н. А. Строительство арендных жилых комплексов как новый инструмент реализации государственной жилищной политики / Н. А. Галкин // Архонт. – 2019. – №6(15). – С. 62-71.

119. Герасимов Р. А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: – Москва : 2005. – 22 с.

120. Гладышева. Информационное сообщество. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gladysheva.ru/about-project/>

121. Гражданское право : учебник. В 2 т. / под ред. Б. М. Гонгало. Т. 2. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Статут, 2017. – 543 с.

122. Долгошеев М. А. Обеспечение права на жилище и реализация жилищной политики в РФ: конституционно-правовые проблемы и пути их решения: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: – Москва : 2010. – 25 с.

123. «ДОМ.РФ». Аренда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://дом.рф/development/lease/>

124. «ДОМ.РФ» – Единый институт развития в жилищной сфере. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://дом.рф/media/news/dom_rf_edinyuy_institut_razvitiya_v_zhilishchnoy_sfer_e/

125. Дулатова, Н. В., Сагандыков, М. С. К вопросу о понятии и содержании конституционного права на жилище [Электронный ресурс] / Н. В. Дулатова, М. С. Сагандыков // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – №1. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-ponyatii-i-soderzhanii-konstitutsionnogo-prava-na-zhilische>

126. Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год. [Электронный ресурс] : доклад Уполномоченного по правам человека в РФ 14.04.2020 – Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2019>

127. «ЕМИСС» – государственная статистика. Введено в действие общей площади жилых домов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fedstat.ru/indicator/30954>

128. Жилищное право : конспект лекций [Электронный ресурс] / Е. Н. Пименова. – Москва : Эксмо, 2007. – Режим доступа: <https://iknigi.net/avtor-elena-pimenova/52060-zhilischnoe-pravo-konspekt-lekciy-elena-pimenova.html>

129. Жилищное право : учебник [Электронный ресурс] / А. В. Кудашкин. 2006. – Режим доступа: <https://lawbook.online/rossii-pravo-jilischnoe/jilischnoe-pravo-uchebnik.html>

130. Жилищное право : учебник и практикум для академического бакалавриата / Ю. П. Свит. – 2-е изд. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – 246 с.

131. Жилищное строительство и рынок недвижимости в период спада экономики. [Электронный ресурс] Бюллетень социально-экономического кризиса в России. – 2016. – 11. – Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/8353.pdf>

132. Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, в 2018 году. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2018.aspx>

133. Каблучков, А. Ю. Толкование принципа равенства в решениях Конституционного Суда РФ и Верховного суда США по жилищным спорам [Электронный ресурс] / А. Ю. Каблучков // Семейное и жилищное право. – 2015. – №5. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

134. Казакова, Г. В., Лонская, С. В. Некоторые проблемы порядка признания гражданина малоимущим целях получения им жилого помещения по договору социального найма / Г. В. Казакова, С. В. Лонская // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2012. – №3. – С. 159-166.

135. Караваева, Ю. С. Современный рынок ипотечного кредитования и проблемы его развития / Ю. С. Караваева // Вестник НГИЭИ. – 2018. – №2(81). – С. 133-147.

136. Кистанова, Е. Судебные споры по вопросу выселения граждан из непригодного для проживания жилого помещения [Электронный ресурс] / Е. Кистанова // Семейное и жилищное право. – 2017. – №7. – Режим доступа: <https://www.top-personal.ru/estatelawissue.html?943>

137. Ковалева О. А. Жилищное право : учебник [Электронный ресурс] / О. А. Ковалева. Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург : ОГУ, 2014. – Режим доступа: <https://lawbook.online/rossii-pravo-jilischnoe/jilischnoe-pravo-uchebnik-kovaleva.html>

138. Комментарий к Жилищному кодексу РФ (постатейный) [Электронный ресурс] / О.А. Городов, А.К. Губаева, М.Н. Долгополый и др. ; под ред. О.А. Городова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2012. – Режим доступа: http://pravo.sociolife.ru/docs/Codex/ZHC_komments_Gorodov_2012.pdf

139. Комментарий к Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

140. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / М. П. Авдеенкова, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Статут, 2013. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17599#021753511730958097>

141. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – Москва : Норма, 2007. – 784 с.

142. Конституционное право Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебник для академ. бакалавриата и магистратуры / Моск. гос. ун-т

им. М.В. Ломоносова, С. М. Шахрай. – 4-е изд., изм. и доп. – Москва : Статут, 2017. – Режим доступа: <https://poisk-ru.ru/s15210t5.html>

143. Коростелева, О. А., Назарчук Н. П. Оценка тенденций развития рынка ипотечного кредитования в Российской Федерации / О. А. Коростелева, Н. П. Назарчук // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – №10. – С. 250-253.

144. Кудрявцев, Е. А., Трапезарова В. С. К вопросу о понятии «малоимущий гражданин» в жилищном законодательстве Российской Федерации / Е. А. Кудрявцев, В. С. Трапезарова // Символ науки. – 2017. – №02-2. – С. 197-200.

145. Кузнецова, М. В. Ограничения конституционного права граждан на жилище / М. В. Кузнецова // Власть и управление на Востоке России. – 2008. – №1(42). – С. 191-195.

146. Курникова, С. С. Конституционное регулирование жилищной сферы и конституционное право на жилище (соотношение понятий и проблема их идентификации) / С. С. Курникова // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – №1. – С. 147-150.

147. Литовкин В. Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). [Электронный ресурс] / В. Н. Литовкин. – Москва : Юриспруденция, 2016. – Режим доступа: <https://jur.science/rossii-pravo-jilischnoe/jilischnoe-zakonodatelstvo-smena-veh.html>

148. Манаенков, К. Л. Практика применения эскроу-счетов в правовом регулировании рынка недвижимости / К. Л. Манаенков // Юридическая наука. – 2019. – №9. – С. 34-36.

149. Матинская М. Ю. Реализация конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации: проблемы муниципально-правового обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: – Москва : 2011. – 30 с.

150. Международные договоры по правам человека. Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными

органами по правам человека. Том I. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/hri.gen.1.rev9_ru.pdf

151. Межуева, Т. В., Межуев А. В. О переходе к проектному финансированию жилищного строительства / Т. В. Межуева, А. В. Межуев // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2019. – №2. – С. 141-146.

152. Небратенко, О. О. Понятие «жилище» в решениях Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс] / О. О. Небратенко // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы частноправового регулирования общественных отношений». Ростов-на-Дону, 27 мая 2016 г. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27388319>

153. Никитин С. В., Семенова Д. А., Уткин Н. И. Проблемы правового регулирования признания многоквартирных домов аварийными в рамках реализации конституционного права на жилище (на примере Санкт-Петербурга) / С. В. Никитин, Д. А. Семенова, Н. И. Уткин // Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России». – 2015. – №3. – С. 89-98.

154. Николюкин, С. В. К вопросу о «терминологической разноголосице» в понятиях «жилище», «жилье» и «жилое помещение» [Электронный ресурс] / С. В. Николюкин // Семейное и жилищное право. – 2019. – №1. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=120192#06682031519557865>

155. НКР. Недвижимость. Аналитический комментарий «Спрос на карантине», 06.04.2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ratings.ru/files/research/corps/NCR_RE_Demand_Apr2020.pdf

156. Новикова, Е. Очередь на жилье. Есть ли надежда? [Электронный ресурс] / Е. Новикова // Жилищное право. – 2018. – №2. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

157. Нудненко, Л. А. Роль полиции в соблюдении права личности на неприкосновенность жилища [Электронный ресурс] / Л. А. Нудненко // Административное право и процесс. – 2017. – № 10. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=110005#03946475561387697>

158. Панов, А. П. «Скрытые» конституционные обязанности граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] / А. П. Панов // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – №3. – С. 208-215.

159. Першонкова М. С., Хвалыгина Н. Л. Право на жилье и формы его реализации // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и практика на рубеже эпох: уроки прошлого, взгляд в будущее» (г. Кострома, 14-16 декабря 2017 г.) Кострома : Костромской государственный университет, 2018. С. 247–250.

160. Плехотко, К. К. Право на жилище в России: эволюция нормативного закрепления и обеспечения / К. К. Плехотко // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2012. – №2(2). – С. 51-53.

161. Подгорная, А. С. Анализ современного правопонимания в России / А. С. Подгорная // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2015. – №6. – С. 1146-1153.

162. Права человека в России: история, теория и практика : учебное пособие / Д. Т. Караманукян и др. ; отв. ред. и авт. предисл. Д. Т. Караманукян. Омск : Омская юридическая академия, 2015. – 308 с.

163. Правительство России. О реализации в 2019–2021 годах региональных программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/docs/36152/>

164. Прасолов, Б. В. Конституционное право граждан на жилище [Электронный ресурс] / Б. В. Прасолов // Семейное и жилищное право. – 2016. – №4. –

Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=98131#0481821297670173>

165. Прасолов, Б. В. Неприкосновенность жилища и невозможность его произвольного лишения [Электронный ресурс] / Б. В. Прасолов // Семейное и жилищное право. – 2016. – №6. – Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=8608>

166. Пчелинцева, Л. М. Право граждан на жилище: теоретические и законодательные основы [Электронный ресурс] / Л. М. Пчелинцева // Законодательство и экономика. – 2004. – №6. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/3994724/>

167. РБК. Офлайн-сделки по ипотеке зависли из-за коронавируса. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/finances/08/04/2020/5e8c5cef9a79477ad589baa2>

168. Реализация конституционного права на жилище в современной России : научная монография / Алексикова О. Е. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – 128 с.

169. Руководство по применению статьи 8 Европейской конвенции по правам человека [Электронный ресурс] : Европейский суд по правам человека, 2017 г. – Режим доступа: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_RUS.pdf

170. Рыбинцева, Е. В. Основы финансовых гарантий конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Е. В. Рыбинцева // Семейное и жилищное право. – 2016. – №2. – Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=7348>

171. Рыбкина, М. В., Пригон, М. Н. Особенности гражданско-правовой защиты конституционных прав граждан [Электронный ресурс] / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. – №3.

– Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-grazhdansko-pravovoy-zaschity-konstitutsionnyh-prav-grazhdan>

172. Сабаева, С. В. Система конституционных ценностей, прав и свобод человека в Российской Федерации как основа проведения мониторинга состояния их защищенности [Электронный ресурс] / С. В. Сабаева // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – №2. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

173. Савельев, Д. Б. Имущественный иммунитет на единственное жилое помещение гражданина: обеспечение баланса прав кредиторов и должников [Электронный ресурс] / Д. Б. Савельев // Журнал российского права. – 2014. – №11. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/57519416/>

174. Сайфидинов, Б., Фокин Д. Е. Проблемы развития жилищного строительства в Российской Федерации / Б. Сайфидинов, Д. Е. Фокин // Наука, техника и образование. – 2018. – №8. – С. 69-75.

175. Сивачев, В. И. Зарубежный опыт содействия органов публичной власти в осуществлении гражданами права на жилище [Электронный ресурс] / В. И. Сивачев // Государство и право. – 2019. – №9. – Режим доступа: <https://ras.jes.su/gp/s013207690006741-7-1>

176. Силкина, Т. Г. Место права на достойную жизнь и свободное развитие человека в системе ценностей социального государства [Электронный ресурс] / Т. Г. Силкина // Юридический мир. – 2016. – №11. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

177. Скурлова И. Г. Обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище // Материалы международной научно-практической конференции «Права человека - индикатор современного развития России» (г. Москва, 30 октября 2015 г.). Москва : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. С. 188–193.

178. Смирнова, Ю. В. Конституционное право на жилище в системе смежных прав и свобод в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Ю.

В. Смирнова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – №8. – Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/51561-konstitucionnoe-pravo-zhilishhe-sisteme-smezhnykh-prav-svobod>

179. Сперанская, Л. В. Право на жилище [Электронный ресурс] / Л. В. Сперанская // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2019. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=112030#07014197832520841>

180. Статистика по России. Жилье: доля ветхого и аварийного. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://russia.duck.consulting/maps/100>

181. Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года. Минстрой России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/DomRF_brochure-3.0-Dec10.pdf

182. Торгашин, И. М. Право на жилище и понятие «достойный жизненный уровень» [Электронный ресурс] / И. М. Торгашин // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. – 2011. – №24. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-na-zhilische-i-ponyatie-dostoynnyu-zhiznennyu-uroven>

183. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Изложение фактов № 21: Право на достаточное жилище. [Электронный ресурс]. 2009. Fact Sheet No. 21/Rev.1. – Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/publisher,ОНCHR,,,50f538ff2,0.html>

184. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#

185. Федеральная служба государственной статистики. Жилищные условия. Аварийный жилищный фонд. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gks.ru/folder/13706>

186. Федеральная служба государственной статистики. Жилищные условия. Предоставление жилых помещений. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gks.ru/folder/13706>

187. Филиппов, П. М., Ковалева О. А. Принцип социальности жилищного права [Электронный ресурс] / П. М. Филиппов, О. А. Ковалева // Legal Concept. – 2016. – №3(32). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsip-sotsialnosti-zhilischnogo-prava>

188. Фролов, А. А. Конституционное право на жилище в СССР и странах СНГ: историко-правовой анализ [Электронный ресурс] / А. А. Фролов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – №3(75). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/>

189. Халдеев, А. В. О концепции «жилища» в практике Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс] / А. В. Халдеев // Жилищное право. – 2007. – №5. – Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/>

190. Харитонов, Ю. С. Исполнительский иммунитет единственного жилья гражданина и доктрина добросовестности участников оборота [Электронный ресурс] / Ю. С. Харитонов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – №5. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

191. Ходусов, А. А. О сущности, функциях и признаках социальной политики [Электронный ресурс] / А. А. Ходусов // Безопасность бизнеса. – 2018. – №3. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

192. Храпин, Ю. В. О правовой природе и содержании права граждан на жилище в РФ [Электронный ресурс] / Ю. В. Храпин // Современное право. – 2010. – №1. – Режим доступа: <https://www.sovremennoepravo.ru/>

193. Цыганова, Л. Ю. Дело Прокопович (Prokovich) против Российской Федерации в практике разрешения жилищных споров

[Электронный ресурс] / Л. Ю. Цыганова // Семейное и жилищное право. – 2011. – №6. – Режим доступа: <http://center-bereg.ru/a482.html>

194. Чабрицкая, А. С. Ограничения конституционного права граждан на жилище в современном законодательстве / А. С. Чабрицкая // Научная сессия ГУАП. Сборник докладов : в 3 частях. Санкт-Петербург, 06-10 апреля 2015 г. – С. 352-354.

195. Черепанова, О. С. Право на неприкосновенность жилища и право на жилище: правовая природа, соотношение и гражданско-правовые последствия нарушения [Электронный ресурс] / О. С. Черепанова // Семейное и жилищное право. – 2018. – №5. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=117612#015155805449709447>

196. Шаханина, С. В. Проблемы реализации конституционного права граждан на жилище в отраслевом законодательстве / С. В. Шаханина // Известия Алтайского государственного университета. – 2018. – №3 (101). – С. 150-154.

197. Шишкина, Д. А. Современные тенденции и перспективы развития жилищной ипотеки в России / Д. А. Шишкина // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2019. – №3(77). – С. 181-184.

198. Юрченко, М. О. Понятие малоимущих граждан в российском жилищном законодательстве: проблемы терминологии / М. О. Юрченко // Российская юстиция. – 2012. – №7. – С. 23-24.

199. Communication from a NGO (“Centre de la Protection Internationale”) (05/11/2015) in the case of Gladysheva against Russian Federation (Application No. 7097/10) [Electronic version]. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/16804ae537>

200. Communication from a NGO (29/05/2017) in the case of GLADYSHEVA v. Russian Federation (Application No. 7097/10) [Electronic version]. – Режим

доступа: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680726e63>

201. Housing Act 2004. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents>

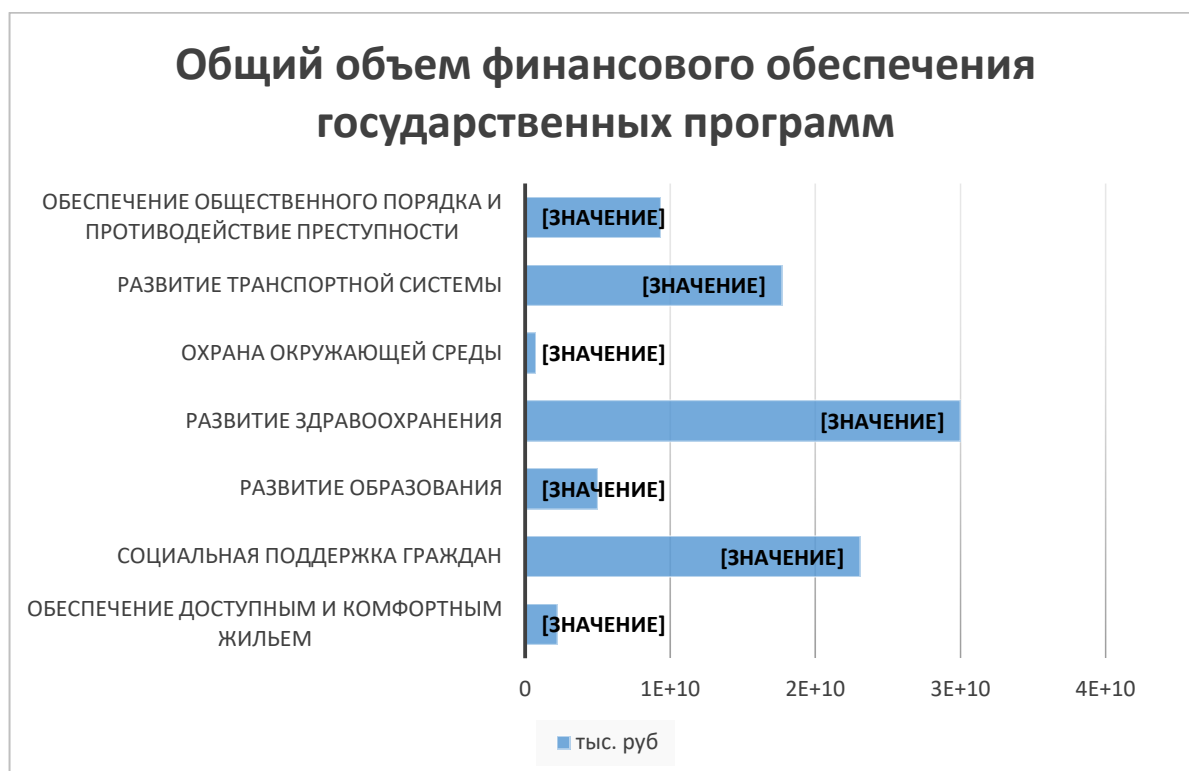
202. Inita Henilane. Housing concept and analysis of housing classification. [Electronic version]. Baltic Journal of Real Estate Economics and Construction, 2016, 4. –

Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/311626984_Housing_Concept_and_Analysis_of_Housing_Classification

203. Sven Bergenstråhle. An essay about housing policy from a tenant's point of view. [Electronic version]. – Режим доступа: http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2018/04/AnEssay_Bergenstrahle_.pdf

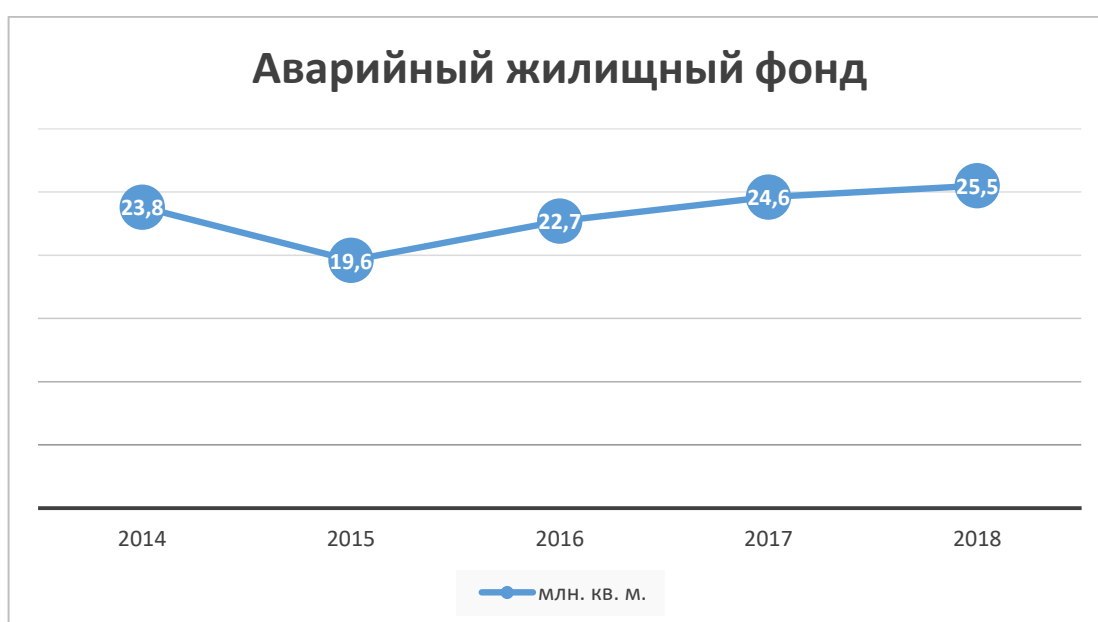
Паспорт каждой государственной программы, предусмотренный соответствующими постановлениями Правительства РФ, утверждающими данные программы, устанавливает определенный объем финансового обеспечения, необходимый для реализации всех входящих в нее проектов, исчисляемый в тыс. руб. С целью сравнения финансовых затрат на реализацию государственных программ в других сферах составлена представленная диаграмма.

Диаграмма: Общий объем финансового обеспечения государственных программ.



Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстата) содержит открытые данные относительно общей площади жилых помещений аварийного жилищного фонда, исчисляемой в млн. кв. м. Данный показатель рассчитывается на конец каждого года. С 2015 г. данные представляются Минстроем РФ.

Диаграмма: Общая площадь жилых помещений аварийного жилищного фонда за период 2014-2018 гг.



Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
институт

Конституционного, административного и муниципального права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

_____ А.А. Кондрашев

подпись инициалы, фамилия

« _____ » _____ 20 ____ г.

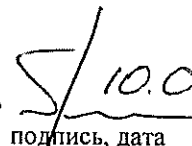
МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Конституционное право граждан Российской Федерации на жилище
тема

40.03.01 – Юриспруденция
код и наименование направления


40.04.01.07 – Публичная власть: правовые основы организации и
деятельности
код и наименование магистерской программы

Научный руководитель

 10.06.20
подпись, дата

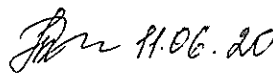
доцент, к.ю.н. И.В. Тепляшин
должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник

 10.06.20
подпись, дата

М.В. Складан
инициалы, фамилия

Рецензент

 11.06.20
подпись, дата

доцент, к.ю.н. Т.В. Шитова
должность, ученая степень инициалы, фамилия