

КОЛЛИЗИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

М. Ю. Середа, И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 мая 2012 г.

Аннотация: в статье рассматриваются коллизии в правовом регулировании права на жилище и практике его реализации. Обосновывается тезис о том, что содержание права на жилище в последние два десятилетия претерпело существенные изменения в сторону расширения. Указанная тенденция находит отражение в современных международно-правовых актах о правах человека и практике международных судов. Предлагается расширенное понимание права на жилище с выделением его основных элементов. **Ключевые слова:** конституция, коллизии, права и свободы, право на жилище, доступность жилья, дискриминация, Европейский суд по правам человека.

Abstract: the article deals with collisions in the legal regulation of right to housing and practice of its realization. It is proved that the maintenance of right to housing essentially expanded during the last two decades. The specified tendency finds reflection in modern international legal acts of human rights and practice of the International Courts. The expanded understanding of right to housing with allocation of its basic elements is offered.

Key words: constitution, collisions, human rights and freedoms, right to housing, availability of housing, discrimination, the European court of human rights.

2012. № 2
50

В Конституции РФ человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью (ст. 2) и регулируются на основе следующих базовых положений: а) закрепление широкого перечня основных прав и свобод, не отрицание иных (ч. 1 ст. 55); б) конституционные нормы почти не предусматривают конкретных ограничений прав и свобод (за редкими исключениями: ч. 3 ст. 32, в которой ограничивается право избирать и быть избранными двух категорий граждан (признанных судом недееспособными и содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда), ч. 5 ст. 13 – случаи запрета создания общественных объединений); в) гарантируются наиболее важные права и свободы, которые не подлежат ограничению в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56); г) ограничения допускаются только федеральными законами для защиты наиболее важных ценностей (ч. 3 ст. 55).

Право на жилище в науке традиционно относится к социально-экономическим правам, а также к группе прав второго поколения¹. В 90-е гг. прошлого века высказывались сомнения о целесообразности закрепления

¹ См.: Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М., 2009. С. 148–150, 179–193.

данного права на конституционном уровне². Тем не менее оно является одним из наиболее значимых для каждого человека. Задача обеспечения граждан жильем названа в качестве одной из приоритетных Президентом Российской Федерации на заседании Государственного совета, состоявшемся 27 декабря 2005 г.³ Впоследствии это нашло отражение в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), закрепившей данное направление деятельности в ранге приоритетного национального проекта⁴. За последние годы был принят ряд важнейших законодательных актов, направленных на повышение эффективности его реализации, в том числе Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства»⁵.

В то же время единообразная трактовка содержания данного конституционного права в правотворчестве и правоприменении не сложилась, о чем свидетельствует значительное число споров, рассмотренных Конституционным Судом РФ, многочисленные обращения россиян в Европейский суд по правам человека по вопросам, связанным с защитой жилищных прав, практика Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации⁶. Указанные обстоятельства требуют уточнения содержания права каждого на жилище в современный период и определения того, какие из его элементов имеют конституционное значение.

Результаты проведенного исследования российских и международных правовых актов позволили сделать следующие выводы. Во-первых, содержание права каждого на жилище в последние 20 лет подверглось существенному изменению. Это связано как со сменой экономического уклада, так и с объективными тенденциями усложнения общественных отношений и их правового регулирования. Во-вторых, понимание права каждого на жилище, сложившееся в российской науке и судебной практике, не в полной мере отражает потребности общества. В-третьих, направления государственной жилищной политики в России не полностью соответствуют тому пониманию данного права, которое вытекает из ст. 40 Конституции РФ и международно-правовых актов.

Соответственно можно выделить два вида коллизий:

1) в регулировании права на жилище между ст. 40 Конституции РФ и иными нормативными правовыми актами, не развивающими в должной

² См.: Конституция Российской Федерации : проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. 702 с.

³ См.: Рос. газ. 2005. 28 дек. С. 1–3.

⁴ См.: О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 19 янв. 2006 г. № 38-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 5. Ст. 589.

⁵ О содействии развитию жилищного строительства : федер. закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617.

⁶ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2010 г. URL: <http://www.ombudsmanrf.ru/> (дата обращения: 30.08. 2010). Праву на жилище в Докладе посвящен отдельный раздел.

мере конституционную норму и недостаточно обеспечивающими данное право;

2) в реализации конституционного права на жилище – между гарантированным на конституционном уровне правом на жилище и практикой реализации данного права в России.

Рассмотрим их подробнее. В ст. 40 Конституции РФ предусматривается, что каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

В текущем законодательстве содержание права на жилище не раскрывается. Статья 2 Жилищного кодекса РФ закрепляет лишь функции органов государственной власти и органов местного самоуправления по созданию условий для осуществления гражданами права на жилище. Исходя из анализа их содержания, можно сделать вывод о том, что законодатель трактует данное право следующим образом:

Во-первых, как возможность каждого приобрести жилье за счет собственных средств, а равно распорядиться им в соответствии с гражданским законодательством и с ограничениями, установленными в пользу других лиц⁷. А органы государственной власти и органы местного самоуправления содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище.

Во-вторых, как право отдельных категорий лиц на содействие государства в приобретении жилых помещений (в установленном порядке гражданам предоставляются жилые помещения по договорам социального найма).

В-третьих, как обязанность государства по охране и защите жилищных прав граждан (контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда)⁸.

Аналогичное понимание предлагается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации». Согласно

⁷ Например, в соответствии с ч. 4 ст. 292 Гражданского кодекса РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

⁸ См.: Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

преамбуле указанного постановления, «конституционное право граждан на жилище относится к основным правам человека и заключается в обеспечении государством стабильного, постоянного пользования жилым помещением лицами, занимающими его на законных основаниях, в предоставлении жилища из государственного, муниципального и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, в оказании содействия гражданам в улучшении своих жилищных условий, а также в гарантированности неприкосновенности жилища, исключения случаев произвольного лишения граждан жилища (статьи 25, 40 Конституции Российской Федерации)»⁹. При этом реализация права на жилище охватывает главным образом стадию приобретения жилого помещения. Такие функции органов публичной власти, как стимулирование жилищного строительства (п. 4 ст. 2 Жилищного кодекса РФ) и контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства (п. 7 ст. 2 Жилищного кодекса РФ) раскрываются в законодательных актах иной отраслевой принадлежности (например, ст. 53 Градостроительного кодекса РФ¹⁰).

В связи со сменой социально-экономического строя государство сложило с себя функцию по обеспечению жилыми помещениями всех граждан. Вместо этого ст. 40 Конституции РФ сохранила возможность бесплатного предоставления жилья отдельным категориям лиц. В целях реализации данного конституционного положения федеральным и региональным законодательством предусмотрен механизм предоставления жилья бесплатно малоимущим¹¹ и иным указанным в законе категориям граждан¹².

В то же время законодателем не был учтен тот факт, что не все обязанности, вытекавшие из ранее действовавших нормативных актов, выполнены в полном объеме. До настоящего времени не предоставлено жилье тем лицам, которые встали на учет в качестве нуждающихся до 1 марта 2005 г. В связи с этим в правоприменительной практике нарушается принцип равенства всех перед законом (ст. 19 Конституции РФ), например, посредством отказа в приватизации жилого помещения лицам, с которыми договор социального найма был заключен после вступления в

⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9. С. 20.

¹⁰ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

¹¹ См.: Часть 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ; О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма в Воронежской области: закон Воронежской области от 30 ноября 2005 г. № 71-ОЗ // Коммуна. 2005. 6 дек.; О порядке признания граждан малоимущими в целях предоставления им жилых помещений муниципального жилого фонда по договорам социального найма в Воронежской области: закон Воронежской области от 30 ноября 2005 г. № 72-ОЗ // Коммуна. 2005. 6 дек.

¹² См., например: О ветеранах: федер. закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ (ред. от 27.07.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3. Ст. 168.

силу нового Жилищного кодекса РФ¹³. Аналогичная ситуация сложилась применительно к обязанностям по капитальному ремонту жилых домов в случаях, если он не был проведен до приватизации находящихся в таких домах квартир по вине органов публичной власти. Возложение такой обязанности на органы местного самоуправления возможно лишь в случае обращения жильцов в суд, несмотря на то, что в структуру платы за содержание жилого помещения в период нахождения его в социальном найме включалась в том числе и плата за капитальный ремонт. Следует отметить, что ст. 14 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»¹⁴ закрепляет явно дискриминационные условия распределения средств Фонда в зависимости от числа домов на территории муниципального образования, управление которыми осуществляется товариществами собственников жилья. В случае непосредственного управления многоквартирным домом собственниками помещений получение средств на проведение капитального ремонта вообще исключается, что также противоречит ст. 19 Конституции РФ.

Коллизия возникает между ч. 3 ст. 40 Конституции РФ и действующими нормативными правовыми актами, не предусматривающими механизм предоставления жилья за доступную плату. Фактически осуществляется содействие в приобретении жилья отдельным категориям граждан. Однако, как правило, речь идет о предоставлении денежных средств для получения ипотечного кредита, что с учетом существующих процентных ставок нельзя назвать доступным способом приобретения жилья¹⁵. Как показывает практика, окончательный размер выплат в два раза превышает рыночную стоимость жилья на момент заключения кредитного договора. При этом военнослужащий не имеет право свободного выбора банка, предоставляющего кредит.

Жилищные права нашли отражение в многочисленных международно-правовых актах. В соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека¹⁶ «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень,

¹³ См.: По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М. Ш. Орлова, Х. Ф. Орлова и З. Х. Орловой : постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 2006 г. № 6-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2006. № 4. С. 23.

¹⁴ О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства : федер. закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30. Ст. 3799.

¹⁵ См., например: О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих : федер. закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3532.

¹⁶ Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газ. 1995. 5 апр.

включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание...». По ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹⁷ участвующие в нем государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств¹⁸ в качестве одной из целей устойчивого развития населенных пунктов и обустройства территорий провозглашает улучшение жилищной обеспеченности и условий проживания населения.

В соответствии со ст. 31 Европейской социальной хартии¹⁹ для обеспечения эффективной реализации права на жилье Стороны обязуются принимать меры, направленные на: 1) предоставление жилья на уровне адекватных стандартов; 2) предотвращение бездомности и сокращение числа бездомных, имея в виду постепенную ликвидацию бездомности; 3) установление на жилье цен, доступных для людей, не имеющих достаточных средств.

Согласно ч. 3 ст. 34 Хартии Европейского союза об основных правах, «в целях борьбы против социального исключения и бедности в соответствии с правилами, установленными коммунитарным правом, национальным законодательством и обычаями, Союз признает и уважает право на социальную помощь и на помощь в обеспечении жильем, призванных обеспечить достойное существование всем тем, кто не располагают достаточными средствами». Важное значение имеет статья 36 Хартии, закрепившей право на доступ к службам общеэкономического назначения. К таковым относятся платные услуги, играющие ключевую роль для экономики и жизнедеятельности современного общества, оказываемые в таких сферах, как телекоммуникации, транспорт, энергетика, и в том числе коммунальные услуги²⁰.

Аналогичные гарантии предусматривают некоторые современные зарубежные конституции, в частности, ст. 65 Конституции Португалии²¹.

¹⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

¹⁸ Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств : принята в г. Минске 4 июня 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 3–10.

¹⁹ О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г. : федер. закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 23. Ст. 2756.

²⁰ См.: Хартия Европейского союза об основных правах : комментарий (постатейный) / под ред. С. Ю. Кашкина. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 3 / под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. М., 2001. С. 768–769.

В Политической конституции Республики Гватемала 1985 г.²² (ст. 119) предусмотрена обязанность государства содействовать приоритетному развитию строительства общедоступного жилья, создавая соответствующие системы финансирования, способствующие приобретению жилья в собственность большей частью гватемальских семей. В случае предоставления им жилья ввиду возникших чрезвычайных обстоятельств или жилья из кооперативных фондов приобретение жилья может опираться не только на право собственности, но и на иные основания. В соответствии с Конституцией Республики Коста-Рика 1949 г.²³ (ст. 64–65) государство поощряет организацию кооперативов, способствующих улучшению условий жизни, оказывает содействие строительству дешевого жилья для народа.

Таким образом, международные акты и некоторые конституции зарубежных стран акцентируют внимание на обязанности государства обеспечить доступность жилья, а также его надлежащее качество, в том числе коммунальные услуги. Под доступностью понимается невысокий и стабильный уровень платы по договору найма, в том числе коммерческого, а также возможность приобретения жилья по доступной цене.

Анализ судебной практики Европейского суда по правам человека показал, что данный орган постепенно расширяет понимание права на жилище. Несмотря на то, что в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод²⁴ специальная норма о жилищных правах отсутствует, их защита осуществляется в соответствии с иными статьями Конвенции: право на жизнь (ст. 2)²⁵, право на уважение личной и семейной жизни (ст. 8)²⁶, право на уважение своей собственности (ст. 1 Дополнительного протокола № 1 к Конвенции)²⁷. В Решении от 21 февраля 1986 г. по делу «Джеймс и другие против Соединенного Королевства» (*James and Others v. the United Kingdom*) отмечено, что «в современном

²² Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 1 : Северная и Центральная Америка. – М., 2006. С. 184–185.

²³ Там же. С. 409.

²⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

²⁵ См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 30 ноября 2004 г. по делу Енерийылдыз (*Oneryildiz*) против Турции (Жалоба № 48939/99) // Search portal HUDOC : [сайт]. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

²⁶ См.: Постановление Большой Палаты Европейского суда по делу «Хаттон и другие против Соединенного Королевства» (*Hatton and others v. United Kingdom*), жалоба № 36022/97 // Search portal HUDOC : [сайт]. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

²⁷ Постановление Европейского суда по делу «Малиновский против Российской Федерации» (*Malinovskiy v. Russia*) от 7 июля 2005 г., жалоба № 41302/02 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2005. № 11; Постановление Европейского суда по делу «Микрюков против Российской Федерации» (*Mikryukov v. Russia*) от 8 декабря 2005 г., жалоба № 7363/04 // Search portal HUDOC : [сайт]. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

обществе обеспечение населения жильем является важнейшей социальной потребностью; решение жилищного вопроса не может быть целиком отдано на откуп рынку, неограниченное действие которого, особенно в ситуации трансформации экономики, способно создать опасность нежелательных социальных последствий, а потому отражает не только частный, но и публичный интерес»²⁸.

Европейский суд обосновывает включение в содержание исследуемого права проживание в доме, принадлежащему другому лицу, если таковое продолжается в течение значительного периода времени и на регулярной основе²⁹; наличие благоприятной окружающей среды в районе расположения жилища, включая отсутствие вредных выбросов, неприятных запахов и т.п.³⁰; ограничение на произвольное повышение стоимости найма³¹. Важное значение имеет правовая позиция о том, что в случае закрепления обязанности государства обеспечить гражданина жильем у последнего возникает право «основанного на законе ожидания», подлежащее защите в силу ст. 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции (право на уважение имущества)³².

Отечественная судебная практика занимает иную позицию. Так, в Определении от 16 ноября 2010 г. по делу № 33-6211 судебная коллегия по гражданским делам Воронежского областного суда указала, что даже в том случае, если жилое помещение не предоставлено лицу, вставшему в соответствии с законом на учет в качестве нуждающегося, в течение более 7 лет, это не является нарушением конституционного права на жилище и запрета на обращение, унижающее достоинство, а также обязанности местной администрации как органа местного самоуправления предоставить жилье бесплатно из муниципального жилищного фонда. При этом суды, рассматривавшие дело, не высказались по вопросу о том, в течение какого срока истце должно быть предоставлено жилье³³.

²⁸ См.: Series A. № 98. P. 29–30. § 37.

²⁹ См.: Ментеш (Mentes) и другие против Турции : постановление от 28 ноября 1997 г. ; Отчеты о постановлениях и решениях 1997-VIII, стр. 2711. § 73.

³⁰ См.: Пауэлл и Рейнер (Powell and Rayner) против Соединенного Королевства : постановление от 21 февраля 1990 г. // Серия А. № 172, стр. 18. § 40 ; Фадеева (Fadeyeva) против Российской Федерации (Жалоба № 55723/00) : постановление Европейского суда по правам человека от 09.06.2005 № 55723/00 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2006. № 3.

³¹ См.: Лангборгер (Langborger) против Швеции : постановление от 22 июня 1989 г. // Серия А. № 155, стр. 17. § 39 и др.

³² См.: Малиновский (Malinovskiy) против Российской Федерации (Жалоба № 41302/02) : постановление Европейского суда по правам человека от 07.07.2005 ; Тетерины (Teteriny) против Российской Федерации (Жалоба № 11931/03) : постановление Европейского суда по правам человека от 30.06.2005 № 11931/03 // Search portal HUDOC : [сайт]. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

³³ URL: http://obsud.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&srv_num=1&id=36400001101271426447651000112749.

Проведенное исследование свидетельствует о зауженности традиционного подхода к пониманию конституционного права каждого на жилище в России. Развитие и усложнение общественных отношений требуют включения в содержание исследуемого права следующих элементов, что будет способствовать устранению коллизий в его регулировании и реализации:

1) универсальный запрет на дискриминацию в области жилищных отношений, включающий как предоставление жилых помещений, так и иные аспекты реализации жилищных прав;

2) право на приобретение жилья за доступную плату, что предполагает закрепление соответствующего механизма на законодательном уровне;

3) право на соразмерную плату за жилье (наем, содержание жилого помещения, запрет произвольного увеличения платы за жилье, обоснованный размер платы за коммунальные услуги).

Воронежский государственный университет

Середа М. Ю., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: sereda777@mail.ru

Тел.: 8(473) 220-83-78; 8-920-467-30-08

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru

Тел.: 8(473) 220-83-78; 8-905-657-58-25

Voronezh State University

Sereda M. Ju., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Constitutional Law of Russia and Foreign States Department

E-mail: sereda777@mail.ru

Tel.: 8(473) 220-83-78; 8-920-467-30-08

Starodubtseva I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law of Russia and Foreign States Department

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru

Tel.: 8(473) 220-83-78; 8-905-657-58-25