

На правах рукописи

Водкина Татьяна Петровна

**Конституционное право граждан на жилище: теоретические
основы и нормативно-правовые особенности в субъектах
Российской Федерации**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2011

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Синцов Глеб Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Керимов Александр Жангирович

кандидат юридических наук
Долгошеев Максим Андреевич

Ведущая организация – ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный
университет»

Защита диссертации состоится 19 января 2012 г. в 14.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

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

Автореферат разослан «___» декабря 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Научное осмысление различных аспектов проблемы сущности и содержания конституционного права граждан на жилище осуществляется не только в теории гражданского и жилищного права, но и в рамках самых различных отраслей права.

Так, например, в теории и истории государства и права конституционное право граждан на жилище рассматривается с позиции рассмотрения места права на жилище в системе прав и свобод человека.

В отрасли конституционного права право граждан на жилище исследуется в связи с последовательным его закреплением начиная с 1977 г. в конституциях СССР, РСФСР и Российской Федерации как вида социально-экономических прав.

В праве социального обеспечения данное конституционное право изучается с точки зрения рассмотрения права граждан на жилище в системе мер социальной поддержки населения.

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

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

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

Однако в ходе осуществления данного гарантированного на конституционном уровне права российские граждане зачастую сталкиваются с многочисленными проблемами, препятствующими реализации правомочий, входящих в содержание конституционного права граждан на жилище.

Степень научной разработанности темы. Конституционное право на жилище и проблемы его реализации привлекали и привлекают внимание многих исследователей. Многоаспектность права на жилище определяется тем, что его изучение происходило как в рамках конституционного права, так и в рамках иных правовых наук: теории государства и права, теории прав человека.

Общетеоретические и конституционно-правовые аспекты обеспечения прав граждан, в том числе и права на жилище, рассматривались в работах: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, О.В. Белянской, Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Б.Н. Габричидзе, В.Е. Гулиева, В.А. Карташкина, Е.И. Козловой, С.А. Комарова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, В.Н. Литовкина, В.О. Лучина, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, Д.А. Малого, Л.С. Мамута, Н.И. Матузова, А.С. Мордовца, В.С. Нерсисянца, А.Г. Пархоменко, В.А. Патюлина, В.Н. Протасова, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева и др.

Отдельные проблем реализации конституционного права граждан на жилище рассмотрены в трудах: С.И. Аскназий, Е.В. Богданова, В.А. Боровцова, В.П. Грибанова, В.А. Иваненко, В.С. Иваненко, И.М. Исрафилова, А.Ю. Кабалкина, А.Н. Кичихина, А.И. Ковлер, Н.В. Колотовой, Л.О. Красавчикова, П.В. Крашенинникова, Е.С. Крюковой, Э.Б. Лыкова, Л.В. Малюковой, К.И. Манаева, В.Ф. Маслова, И.Б. Мартковича., Н.В. Путило, С.В. Пчелинцева, Л.М. Пчелинцевой, В.Д. Перевалова, С.А. Пяткиной, П.В. Сапрыкина, П.И. Седугина, В.Р. Скрипко, Ю.К. Толстого, И.А. Фаршатова, В.Ф. Чигира, Г.Ф. Шешко, Т.Н. Юдиной и др.

Однако большинство исследований конституционного права на жилище были проведены еще в советское время и во многом утратили свою актуальность. Имеющиеся работы в значительной степени акцентированы на анализе проблем в отраслевой (жилищно-правовой) плоскости, либо в плоскости теории прав человека, и, по нашему мнению, недостаточно раскрывают именно конституционно-правовой аспект права на жилище, основаны на ранее действовавшем Жилищном кодексе РСФСР или проекте Жилищного кодекса Российской Федерации, и многие их положения утратили свою актуальность.

Можно отметить отдельные диссертационные исследования посвященные изучению вопросов реализации конституционного права граждан на жилище и написанные вскоре после принятия Жилищного кодекса Российской Федерации (Э.В. Голоманчук, Л.В. Малюкова). Кроме того, некоторые исследования посвящены таким аспектам как полномочия органов местного самоуправления по реализации конституционного права граждан на жилище или гражданско-правовым аспектам (А.В. Власов, О.Р. Гимадрисламова, О.В. Лебедева, С.Э. Маслей, И.В. Нечай, А.В. Подгорбунских).

Объектом исследования являются правоотношения, связанные с закреплением на конституционном уровне в Российской Федерации права граждан на жилище и реализацией данного права на практике.

Предметом исследования выступают сущность, понятие и содержание конституционного права граждан на жилище, структура и содержание механизма реализации данного права, нормы действующего

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

Целью работы является выявление содержания конституционного права граждан на жилище на современном этапе его конституционно-правового регулирования в Российской Федерации, определение основных проблем механизма реализации данного права и путей их решения.

Для достижения поставленной цели представляется необходимым выполнение следующих **основных задач**:

- исследовать состояние федерального законодательства, призванного обеспечить реализацию конституционного права граждан на жилище;
- определить текущее состояние и направления развития государственной жилищной политики;
- выявить противоречия и пробелы нормативно-правового регулирования конституционного права граждан на жилище;
- проанализировать основные подходы к изучению сущности, правовой природы, содержания и значения конституционного права граждан на жилище, существующие в отечественной правовой доктрине;
- изучить механизм реализации конституционного права граждан на жилище с учетом особенностей нормативно-правового регулирования данного права на федеральном уровне;
- исследовать проблемы и тенденции развития регионального законодательства, обеспечивающего непосредственную возможность реализации жилищных прав граждан;
- охарактеризовать итоги реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы в субъектах Российской Федерации;
- выявить и проанализировать проблемные моменты практики применения федерального и регионального законодательства в сфере жилищных прав граждан;
- выработать рекомендации по совершенствованию федерального законодательства и устранению выявленных проблем.

Методологической основой исследования является комплекс общенаучных и частнонаучных методов: общеправового, диалектического метода, метода анализа и синтеза, индукции и дедукции, исторического и социологического, статистического, формально-юридического, нормативно-логического, технико-юридического, сравнительно – правового и иных специальных методов научного познания. Их применение позволило исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные пакты и декларации, действовавшее и действующее гражданское, жилищное, административное, налоговое законодательство, а также нормы иных отраслей права, регулирующих реализацию конституционного права на жилище, акты Конституционного

Суда Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили данные, полученные в результате обобщения и сравнительного анализа практики применения федерального и регионального жилищного законодательства в субъектах Российской Федерации. В ходе исследования был проведен анализ инструкций, методических рекомендаций, руководящих разъяснений и других ведомственных документов Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, а так же иных государственных органов, содержащих материалы по вопросам реализации жилищной политики в Российской Федерации.

Научная новизна результатов исследования заключается в том, что впервые предпринята попытка комплексного изучения проблем реализации конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации в современных политических, социально-экономических и правовых условиях.

На основе изучения правоприменительной практики выявлены недостатки, препятствующие эффективной реализации конституционного права граждан на жилище на современном этапе, проанализированы официальные итоги реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы», исследовано влияние, оказанное мировым финансовым кризисом на механизм реализации конституционного права граждан на жилище.

Научную новизну диссертации дополняют следующие **основные положения**, выносимые на защиту:

1. С учетом того, что реализация права на жилище осуществляется в различных по юридической природе правоотношениях (конституционных, административных, имущественных, жилищных и др.), регулируемых правовыми нормами нескольких отраслей законодательства, правильным будет определить право на жилище (в объективном смысле) как комплексный межотраслевой правовой институт, ядро которого составляют нормы Конституции Российской Федерации.

2. По сравнению с международно-правовыми стандартами в сфере социальных прав граждан Конституция Российской Федерации недостаточно четко и полно формулирует нормы, регулирующие право на жилище. В Конституции Российской Федерации необходимо конкретизировать понятие права граждан на жилище и определить четкий перечень задач и функций государства в обеспечении реализации и защиты этого права на жилище. Российское законодательство нуждается в четком определении понятия жилище с учетом технических, территориальных и социально-культурных аспектов.

3. Необходимо устранить разночтения и противоречия в действующем законодательстве Российской Федерации в части закрепления терминов

«жилище» и «жилое помещение». Представляется необходимым провести работу по корректировке норм, имеющих в законодательных актах различных отраслей права, в целях отражения именно того смыслового значения терминов «жилище» и «жилое помещение», которое применимо в соответствующей отрасли права. Имеющаяся неопределенность затрудняет правоприменительную деятельность, вводит граждан в заблуждение, порождает споры и конфликты.

4. Представляется необходимым включить в содержание конституционного права граждан на жилище еще одно правомочие - право на получение гражданином в установленных законом случаях и порядке финансовой помощи со стороны государства (жилищная субсидия, государственный жилищный сертификат, использование материнского (семейного) капитала для улучшения жилищных условий).

5. Степень (объем) и формы участия государства в реализации конституционного права на жилище различными слоями населения, как правило, различаются. В этом контексте представляется, что процедура реализации конституционного права граждан на жилище входит в противоречие с положениями статьи 19 Конституции Российской Федерации: «Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

6. В целях совершенствования механизма реализации конституционного права граждан на жилище необходимо осуществить следующие мероприятия:

а) В целях соблюдения конституционного принципа равенства всех граждан на федеральном уровне необходимо единообразно установить механизм определения величины прожиточного минимума для целей признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий. Для решения данного вопроса необходимо руководствоваться следующими основными критериями: наличие у граждан постоянного дохода; среднерыночная стоимость жилья в регионе.

б) Необходимо изменение содержания и дальнейшее развитие института социального найма жилого помещения государственного и муниципального жилищного фонда и, прежде всего, ограничение категорий граждан, имеющих право на получение жилого помещения по договору социального найма. Жильем следует обеспечивать также тех граждан, которые не подпадают под категории лиц, имеющих право на получение жилого помещения по договору социального найма, но при этом не имеющих финансовой возможности решить жилищную проблему за свой счет.

в) Необходимо определить свод основных принципов, единых понятий и положений жилищного законодательства, направляющих изменение и дальнейшее развитие его институтов (может быть даже в виде концепции по развитию жилищного законодательства). Таким образом, следует осуществить унификацию норм регулирующих порядок и условия реализации конституционного права граждан на жилище.

7. Подавляющее большинство нормативно-правовых актов в сфере жилищных правоотношений, принимаемых в последние годы в субъектах Российской Федерации, относится к реализации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» и федеральных целевых программ «Жилище» на 2002-2010 и 2011-2015 годы. При разработке соответствующих нормативно-правовых актов региональные законодатели, как правило, использовали опыт федерального законодателя, а также опыт своих коллег в других регионах Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации на законодательном уровне предусматриваются дополнительные меры социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан.

8. Итоги реализации отдельных подпрограмм в рамках Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы далеки от прогнозируемых показателей. Помимо множества практических проблем, выявившихся в ходе реализации конкретных подпрограмм существенные коррективы внес мировой финансовый кризис, негативно повлиявший на многие индикаторы эффективности проводимых государством мероприятий, направленных на улучшение жилищных условий граждан и, как следствие, на обеспечение возможности граждан в полной мере реализовать провозглашенное в Конституции Российской Федерации право на жилище.

9. Основными проблемами механизма реализации конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации являются: отсутствие эффективной системы доступного для граждан ипотечного кредитования; недостаточность объемов жилищного строительства; низкие темпы внедрения новых технологий создания строительных материалов, удешевляющих стоимость жилья; небольшие объемы строительства или приобретения социального жилья; отставание процесса нормативно-правового регулирования правоотношений в жилищной сфере на уровне субъектов Российской Федерации; значительные темпы роста цен на жилье, существенно опережающие рост доходов населения; низкая правовая грамотность населения рост числа случаев нарушения жилищных прав граждан и недостаточное освещение способов его защиты в средствах массовой информации.

10. Необходимо осуществить комплекс мероприятия по устранению выявленных проблем, препятствующих реализации гражданами конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации:

1) Изыскать дополнительные средства для финансирования целевых жилищных программ в субъектах Российской Федерации.

2) Не отказывать в участии в целевых жилищных программах семьям, в которых к моменту получения льгот и субсидий одному или обоим супругам исполнилось 35 и более лет, при условии, что на момент подачи заявления на участие они не достигли возраста 30 лет и при условии соблюдения всех остальных требований к участникам.

3) Уменьшить количество документов, требуемых от граждан для участия в целевых жилищных программах. Обязанность по сбору необходимой информации, имеющейся в иных государственных и/или муниципальных органах, должна быть возложена на государственные органы и ведомства.

4) Регулярно обновлять получаемые у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации сведения о потребностях в обеспечении жильем граждан – участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф, пострадавших в результате этих аварий, и приравненных к ним лиц. Это позволит обоснованно планировать и своевременно корректировать объемы денежных средств выделяемых из бюджетов различных уровней и направляемых на удовлетворение потребностей в обеспечении жильем соответствующей категории граждан.

5) Провести независимую оценку итогов реализации мероприятий федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, результаты которой использовать при корректировке нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, который будет регламентировать механизм предоставления социальных выплат для приобретения жилья за счет средств федерального бюджета на период 2011-2015 годов.

Теоретическая значимость диссертации состоит в возможности использования ее результатов при дальнейшем научно-теоретическом изучении конституционно-правовых основ права на жилище. Кроме того, в работе освещаются вопросы, имеющие существенную значимость для общетеоретического и государственно-правового цикла юридических наук, конкретизирующие и дополняющие ряд тем по конституционному праву.

Практическая значимость работы состоит в том, что выводы, содержащиеся в ней, по сути, являются рекомендациями и предложениями по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере регулирования конституционного права граждан на жилище и совершенствования федерального и регионального законодательства в сфере жилищных прав. Материалы исследования могут найти применение в практике преподавания спецкурсов и такой учебной дисциплины, как «Конституционное право России». Материалы исследования также могут помочь теоретикам права, практикующим юристам при разрешении теоретических и практических проблем, связанных с закреплением и применением права на жилище в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные положения, результаты и материалы настоящего исследования изложены в научных статьях на страницах научных журналов, других работах, опубликованных, в том числе в изданиях, рекомендованных в перечне ВАК.

Результаты исследования докладывались на научно-практических конференциях, посвященных конституционному праву граждан на жилище, а также проблемам реализации этого права в субъектах Российской Федерации, в частности на:

- III Международной научно-практической конференции «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, 2010);

- VII Международной научно-практической конференции «Вопросы теории и практики российской правовой науки: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, 2011);

- IV Международной научно-практической конференции «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, 2011).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс и используются в деятельности юридического факультета ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет», ГБОУ ДПО «Пензенский институт развития образования», при чтении учебной дисциплины «Конституционное право России», ряда специализированных курсов по государственно-правовой специализации. Отдельные материалы представленного исследования используются также в деятельности Центров правовой поддержки Пензенского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Структура работы определяется ее целями и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, разделенных на шесть параграфов, заключения, списка источников права и источников литературы.

II. Основное содержание работы

Первая глава **«Теоретические основы реализации конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации»** посвящена изучению конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации как комплексного правового института.

В первом параграфе – **«Нормативно-правовое регулирование конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации»** анализируется система правовых актов по вопросам регламентации права на жилище. Официальное признание права граждан на жилище как важнейшей составной части более широкого права каждого человека на достойный жизненный уровень произошло лишь в середине XX в.

После принятия Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах право на достаточное жилище стало частью общепризнанных стандартов прав человека. В Европейской социальной хартии содержатся положения о специальных гарантиях в жилищной сфере для отдельных наиболее

социально уязвимых категорий граждан. В частности, в ст. 23 предусмотрена обязанность государств дать пожилым людям возможность свободно выбирать свой образ жизни и вести независимое существование в привычной для них обстановке, в том числе в форме предоставления им жилья, соответствующего их потребностям и состоянию здоровья, или оказания помощи в переоборудовании их жилья в соответствии с их нуждами. А в ст. 30 закреплена норма общего характера, направленная на обеспечение эффективного осуществления права на защиту от нищеты и социального отторжения и предусматривающая принятие государствами в этих целях мер по облегчению доступа к жилью лиц, живущих в условиях социального отторжения или нищеты.

Рассмотренные нормы международно-правовых актов в отличие от Конституции Российской Федерации не предусматривают в прямой постановке, само по себе, право граждан на жилище, а закрепляют его в рамках права на достаточный уровень жизни каждого человека и его семьи. Тем не менее, в отечественной юридической литературе эти нормы традиционно принято расценивать как закрепляющие и подтверждающие признание международным сообществом права каждого гражданина на жилище как таковое. На этой основе делается вывод о том, что хотя право каждого человека на жилище и является составной частью более широкого права на достаточный жизненный уровень каждого человека и его семьи, тем не менее оно стало частью общепризнанных стандартов прав человека, как «право на достаточное жилище каждого ребенка, каждой женщины, каждого мужчины, где бы они ни жили». И лишь некоторые исследователи по формальным, на наш взгляд, соображениям ставят под сомнение самостоятельность и подлинность права на жилище, с чем нельзя согласиться.

Право на жилище появилось в конституциях сравнительно недавно. В нашей стране оно впервые было установлено в Конституции СССР 1977 года, которая закрепляла для каждого нуждающегося в жилье право на его получение за счет государства. В научной литературе того периода также сформировалась однозначная позиция, воспринимающая право на жилище, прежде всего, как социальную обязанность государства.

Впоследствии право граждан на жилище нашло отражение в Конституции РСФСР 1978 года и Конституции Российской Федерации 1993 года, а также в кодифицированных жилищных законах.

В статье 40 Конституции Российской Федерации право граждан на жилище определено иначе, чем в Конституции РСФСР 1978 г. Это можно объяснить тем, что в связи с переходом к рыночной экономике изменился подход к вопросу о путях обеспечения жильем граждан Российской Федерации.

Если ранее значительную часть жилых помещений граждане получали из государственного, ведомственного и общественного жилищного фонда, то в соответствии с положениями действующего законодательства потребность

в жилье в основном должна удовлетворяться посредством индивидуального жилищного строительства, приобретения жилых помещений за счет своих средств на рынке жилья либо коммерческого найма жилых помещений.

Важное значение для осуществления гражданами конституционного права граждан на жилище имеет Гражданский кодекс Российской Федерации. В частности, значимые для отрасли жилищного права положения содержатся в главе 18 «Право собственности и другие вещные права на жилые помещения» и главе 35 «Наем жилого помещения».

Наиболее существенное развитие законодательной базы было обеспечено в 2004 году в результате принятия десятков федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, в том числе Жилищного кодекса Российской Федерации и Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Отдельно стоит упомянуть такие важные для реализации конституционного права граждан на жилище законы как Федеральный закон № 214-ФЗ от 30.12.2004 «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон N 215-ФЗ от 30.12.2004 «О жилищных накопительных кооперативах». В ходе реализации положений, содержащихся в данных нормативно-правовых актах выявилось множество правовых, экономических, социальных и нравственных проблем.

Конституция Российской Федерации предписывает органам государственной власти и органам местного самоуправления поощрять жилищное строительство и создавать иные условия для осуществления права граждан на жилище (ч. 2 ст. 40).

Фактически поощрение органами государственной власти и органами местного самоуправления жилищного строительства и создание ими условий на осуществление права на жилище выражается в принятии соответствующего реалiam времени жилищного законодательства и создание действенных механизмов для его реализации.

Так, например, в последние десятилетия формирование и реализация государственной политики, направленной на решение жилищной проблемы, определяется Федеральными целевыми программами «Жилище».

На 2002-2010 годы Правительством Российской Федерации была утверждена Федеральная целевая программа «Жилище», включившая в себя также ранее утвержденную Федеральную целевую программу «Государственные жилищные сертификаты».

В ее составе была предусмотрена реализация четырех подпрограмм «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», «Обеспечение жильем молодых семей» и «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством».

Включение задачи формирования рынка доступного жилья и обеспечения комфортных условий проживания в число приоритетных национальных проектов наряду с развитием образования и здравоохранения определяет социальную направленность нового этапа экономических преобразований в стране.

В рамках проекта оказывалась государственная поддержка молодым семьям и молодым сельским специалистам в приобретении или строительстве индивидуального жилья с помощью ипотечных кредитов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 N 1050 срок реализации федеральной целевой программы «Жилище» и входящих в ее состав подпрограмм продлен на период 2011-2015 годов.

При этом наряду с ранее действующими подпрограммами и мероприятиями федеральной целевой программы «Жилище» была предусмотрена реализация новых направлений жилищного обеспечения граждан, а также решения проблем жилищно-коммунального хозяйства.

Представляется, что в Конституции Российской Федерации необходимо конкретизировать понятие права граждан на жилище и определить четкий перечень задач и функций государства в обеспечении реализации и защиты этого права на жилище. Российское законодательство нуждается в четком определении понятия жилище с учетом технических, территориальных и социально-культурных аспектов.

Мы склонны согласиться с предложением, что в рамках действующего Жилищного Кодекса Российской Федерации необходимо закрепить порядок регулирования безвозмездного пользования жилым помещением, что дополнило бы полноту регулирования жилищных отношений. В настоящее время регулирование безвозмездного пользования жилым помещением подчиняется общим правилам гл. 36 Гражданского кодекса Российской Федерации, общий характер норм которой ухудшает положение льготника в сравнении с нанимателем жилого помещения по договору социального найма.

В Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации необходимо выделить главу, регулиующую порядок рассмотрения дел, вытекающих из нарушения права на жилище с обязательным участием прокурора и соответствующих органов, в чью компетенцию входит регулирование и защита права на жилище.

Кроме того, необходимо принятие как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации градостроительной политики с учетом всех требований, предъявляемых законодательством к жилищу.

Таким образом, федеральное законодательство, регулирующее порядок осуществления гражданами конституционного права на жилище нуждается в доработках и дополнениях.

Во втором параграфе – **«Понятие и значение конституционного права граждан на жилище в системе социально-экономических прав**

граждан в субъектах Российской Федерации» рассматривается место и роль права на жилище в системе иных конституционных прав.

Как справедливо отмечается в научной литературе, понятие «жилое помещение» в различных нормативно правовых актах имеет разное значение.

Подобные разночтения влекут возникновение разнообразных проблем при толковании соответствующих правовых норм. Имеющаяся неопределенность затрудняет правоприменительную деятельность, вводит граждан в заблуждение, порождает споры и конфликты.

Необходимо устранить разночтения и противоречия в действующем законодательстве Российской Федерации в части закрепления терминов «жилище» и «жилое помещение». Представляется необходимым провести работу по корректировке норм, имеющих в законодательных актах различных отраслей права, в целях отражения именно того смыслового значения терминов «жилище» и «жилое помещение», которое применимо в соответствующей отрасли права.

За прошедшие со дня принятия Конституции Российской Федерации годы ученые-правоведы так и не пришли к единообразному пониманию понятия и сущности конституционного права граждан на жилище, которое бы устраивало большинство ученых. В течение продолжительного времени оставались обойденными вниманием ученых вопросы о природе, содержании права на жилище и специфике его отдельных проявлений.

Конституционное право граждан на жилище входит в систему социально-экономических прав, которые составляют особую группу основных прав и свобод человека. Их природа напрямую связана с социальной политикой государства, а реализация и степень защиты зависят от экономического потенциала государства. Соблюдение социально-экономических прав граждан требует от государства осуществления целого комплекса мер, создания системы правовых и материальных гарантий, что не может быть сделано в краткие сроки, а потому расценивается как задача, решаемая постепенно. Все сказанное относится и к праву граждан на жилище, как к одному из социально-экономических прав граждан Российской Федерации, важной составляющей их правового статуса в целом.

Право на жилище обладает свойством неотчуждаемости (ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации), в связи с чем никто не может быть лишен его либо ограничен в его объеме, кроме случаев, прямо указанных в законе. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Что же касается права на жилище, то, даже в случае введения чрезвычайного положения, оно в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации не подлежит ограничению.

Жилищные права граждан охраняются законом. Запрещаются действия, препятствующие осуществлению права на жилище.

Для удовлетворения потребностей граждан в достойном жилье государство обязано выполнить целый комплекс мероприятий: развивать строительную индустрию; осуществлять программу строительства благоустроенного жилья; обеспечивать справедливое распределение жилой площади, охрану жилищного фонда и т.п. Следовательно, граждане и государство находятся в правовой связи, то есть в правоотношениях.

Этим правоотношениям свойственны некоторые специфические свойства. Во-первых, право на жилище возникает у граждан непосредственно из закона (Конституции Российской Федерации) и поэтому оно прекращается только в связи со смертью конкретного лица или отменой закона. Таким образом, конституционное право граждан на жилище является постоянным правом граждан, а правоотношение - дящимся. Во-вторых, правом на жилище наделены все граждане без строгой их индивидуализации, а обязанность по созданию условий для осуществления права на жилище приняло на себя государство, а соответственно, и органы местного самоуправления. Поэтому правоотношение носит не конкретный характер типа «кредитор – должник», что более присуще гражданским правоотношениям, а более общий - «гражданин – государство».

На основе проведенного анализа правоотношений, возникающих между гражданами и государством в ходе реализации конституционного права граждан на жилище, можно сделать вывод, что в данном случае имеют место правовые отношения общего порядка, которые в юридической литературе называют «общерегулятивными».

Исследуя конституционное право граждан на жилище, не следует отождествлять его с субъективным гражданским правом на жилое помещение. В связи с этим, нельзя согласиться с учеными, которые сводят содержание конституционного права гражданина на жилище к правомочиям по владению, пользованию и распоряжению жилым помещением.

Более правильным представляется подход, связанный с определением права на жилище как элемента конституционного статуса человека и гражданина. Конституционно-правовой статус человека и гражданина может быть охарактеризован как система прав, свобод и обязанностей личности, закрепленных Конституцией Российской Федерации. Сам по себе конституционный статус — это совокупность прав и обязанностей субъектов конституционного права (в нашем случае государства и человека).

Иными словами, следует отличать права и обязанности в содержании правового статуса и права и обязанности как элемент конкретного правоотношения. В конкретном правоотношении обязательными составляющими являются содержание (права и обязанности), субъекты, объекты, юридические факты. Главное, чем отличается общее правоотношение от конкретного - это наличие юридического факта, то есть конкретного жизненного обстоятельства.

Ввиду сложности и многоаспектности конституционного права граждан на жилище оно реализуется в самых различных правоотношениях: конституционных, организационных (административных), имущественных (гражданских) и др. Как следствие, оно регулируется разнообразными по содержанию юридическими нормами разных отраслей права, а не только конституционной нормой, в которой данное субъективное право сформулировано в общем виде.

Таким образом, конституционное право граждан на жилище это комплексный межотраслевой правовой институт.

В настоящее время одновременно с накоплением опыта практического применения правовых норм, регулирующих конституционное право граждан на жилище, продолжается теоретическое осмысление проблем правовой природы, сущности и содержания права на жилище. Это вызывает необходимость дальнейшего осуществления научного исследования различных аспектов конституционного права граждан Российской Федерации на жилище, включая формы и гарантии его реализации. Этот процесс чрезвычайно важен не только для теории права, но и оказывает непосредственное влияние на разработку правовых основ и концепций современной государственной жилищной политики на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

В третьем параграфе – **«Содержание и механизм реализации конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации»** исследуется содержания конституционного права граждан на жилище и механизм его реализации, что является необходимым этапом для выявления проблем, с которыми сталкиваются граждане в процессе реализации указанного права.

Учитывая новейшие тенденции в государственной жилищной политике, представляется необходимым включить в содержание конституционного права граждан на жилище еще одно правомочие - право на получение гражданином в установленных законом случаях и порядке финансовой помощи со стороны государства (жилищная субсидия, государственный жилищный сертификат, использование материнского (семейного) капитала для улучшения жилищных условий).

Таким образом, конституционное право граждан на жилище имеет сложное содержание и может быть сведено к следующим основным юридическим возможностям:

- 1) возможность приобретения жилого помещения гражданином в собственность или получения его указанными в законе способами в пользование;
- 2) возможность получения гражданином в установленных законом случаях и порядке финансовой помощи со стороны государства для приобретения жилого помещения или улучшения имеющихся жилищных условий

3) возможность стабильного и свободного от постороннего незаконного вторжения пользования занимаемым жилым помещением;

4) возможность использования жилого помещения не только для проживания гражданина и членов его семьи, но и передачи жилого помещения с соблюдением определенных условий для проживания другим гражданам на основании договоров поднайма, аренды или в качестве временных жильцов;

5) обеспечение в жилых домах (жилых помещениях) здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека;

6) обеспечение защиты граждан от произвольного лишения жилища;

7) возможность получения гражданином в установленных законом случаях и порядке финансовой помощи со стороны государства (жилищная субсидия, государственный жилищный сертификат, использование материнского (семейного) капитала для улучшения жилищных условий).

Анализ вышеизложенных юридических возможностей составляющих содержание конституционного права граждан на жилище позволяет сделать вывод о том, что конституционное право на жилище не тождественно по своему содержанию субъективному праву на жилую площадь, поскольку, помимо возможности пользоваться жилым помещением, оно включает в себя и другие возможности.

В содержание права на получение жилого помещения входят такие правомочия, как право гражданина требовать постановки в очередь на улучшение жилищных условий, право пребывать в данной очереди и право на предоставление конкретного жилого помещения.

В российском законодательстве predeterminedены условия, при которых граждане имеют право встать в очередь на улучшение жилищных условий, органы, на которые возложена обязанность ведения соответствующего учета граждан, а также определен порядок защиты права гражданина на улучшение жилищных условий.

Все это свидетельствует о том, что гражданин находится в правовой связи с соответствующим компетентным органом государства или муниципального образования, которая может быть охарактеризована как правоотношение с четким определением субъекта, объекта, прав и обязанностей, а если еще принять во внимание наличие в законодательстве системы юридических гарантий, то можно сделать вывод о субъективном характере исследуемого права.

Правовой механизм реализации конституционного права граждан на жилище представляет собой комплекс самостоятельных действий личности, направленных на удовлетворение ее жилищных потребностей, правоприменительной деятельности уполномоченных органов, а также правовых средств, обеспечивающих эффективную реализацию конституционного права на жилище.

В структуру механизма реализации субъективных прав входят следующие элементы: правовые нормы; юридические факты; деятельность

личности по осуществлению своего права; правоприменительная деятельность уполномоченных органов; охрана и защита прав личности, включая самозащиту; процедуры; гарантии.

Основные формы реализации конституционного права на жилище могут быть разделены на два вида: формы, имеющие вещную природу, и формы, имеющие обязательственную природу. Кроме того, из основных форм реализации конституционного права на жилище «вытекают» второстепенные формы реализации указанного права неразрывно связанные с основными формами в силу наличия между лицами, проживающими в жилом помещении обязательственных или личных (преимущественно - семейных) отношений.

Отраслевые гарантии могут быть разделены применительно к правомочиям, составляющим конституционное право на жилище. При этом праву на стабильное обладание жилищем соответствуют преимущественно гарантии охраны и защиты, а праву на приобретение достаточного жилья - преимущественно гарантии реализации. Последние следует разделить на прямые и косвенные гарантии, приоритетными из которых должны стать косвенные, как содействующие самостоятельной реализации личностью своего конституционного права на жилище.

Стоит обратить внимание на то, что степень (объем) и формы участия государства в реализации конституционного права на жилище различными слоями населения, как правило, различаются.

И в этом контексте представляется, что процедура реализации конституционного права граждан на жилище входит в противоречие с положениями статьи 19 Конституции Российской Федерации: «Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Необходимо конкретизировать понятие статьи 40 Конституции Российской Федерации «иные указанные в законе граждане» (которым предоставляется право бесплатно или за доступную плату получить жилье).

В этот перечень должны быть включены: инвалиды Великой Отечественной войны и приравненные к ним в установленном порядке лица; инвалиды труда, а также инвалиды с детства; ветераны войны; семьи погибших при исполнении государственных обязанностей; семьи с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума; нуждающиеся в улучшении жилищных условий; а также иные лица, указанные в правовых актах субъектов федерации.

Необходимо уточнить формулировку статьи 40 Конституции Российской Федерации «бесплатно или за доступную плату». Представляется

целесообразным изложить ее следующим образом: «бесплатно (предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда по договору социального найма) или за доступную плату (предоставление безвозмездных жилищных субсидий или льготных кредитов)».

Представляется необходимым усовершенствовать порядок и условия обеспечения граждан жильем в домах государственного и муниципального жилищного фонда по договору найма.

Необходимо осуществить также комплекс следующих действий:

- четко разграничить полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по регламентации жилищных отношений с целью исключения возможности превышения субъектами Федерации своих полномочий в этой сфере, а также устранения противоречий между нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- на федеральном уровне детально проработать порядок и условия осуществления процедуры «деприватизации» (при волеизъявлении собственника приватизированного жилого помещения освободиться от права собственности и обязанности собственника жилищного фонда принять такое жилье);

- сформировать тщательно проработанную нормативную базу для оказания содействия гражданам, имеющим возможность использовать собственные средства для решения жилищной проблемы, а также для привлечения гражданами ипотечных кредитов банков на эти цели.

Исполнение вышеизложенных рекомендаций будет способствовать совершенствованию механизма реализации конституционного права граждан на жилище.

Вторая глава – **«Нормативно-правовые особенности реализации конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации»** посвящена изучению проблем реализации конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации.

В первом параграфе – **«Нормативно-правовое регулирование конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации»**.

Конституция Российской Федерации предоставляет субъектам Российской Федерации право иметь собственное жилищное законодательство, определяя пределы осуществления такой законодательной деятельности предметами ведения.

Поскольку согласно п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении федерации и ее субъектов, на региональном уровне возможно принятие опережающих (на время отсутствия соответствующего федерального закона) законов по предметам, находящимся в совместном ведении.

Сегодня в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации приняты и действуют законы и иные нормативные правовые акты по отдельным вопросам, касающимся реализации конституционного права граждан на жилище.

Ведущую роль в законодательстве каждого субъекта Российской Федерации, безусловно, занимает его Конституция (Устав), где закреплены ключевые принципы регионального законодательства, система органов власти и их компетенция. По порядку закрепления в Конституциях (Уставах) субъектов Российской Федерации гарантий реализации конституционного права граждан на жилище, соответствующие нормы можно подразделить на три группы.

В первую группу можно включить так называемые общие гарантии реализации конституционных прав граждан. Они, как правило, представляют собой указание на то, что на территории соответствующего субъекта Российской Федерации защищаются и обеспечиваются права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

Во вторую группу считаем возможным включить конкретные положения Конституций (Уставов) субъектов Российской Федерации, закрепляющие право граждан на жилище, принцип неприкосновенности жилища, обязательства органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению условий для осуществления гражданами права на жилище, гарантии малоимущим и иным гражданам, нуждающимся в жилище. В подавляющем большинстве эти положения дословно повторяют соответствующие нормы Конституции Российской Федерации.

Третью группу составляют так называемые смешанные положения, касающиеся реализации конституционного права граждан на жилище. Такие положения Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации помимо указания на общие гарантии реализации конституционного права граждан на жилище включают в себя также конкретизацию отдельных гарантий, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

Лишь незначительная часть Конституций (Уставов) субъектов Российской Федерации содержит специальные положения о конституционном праве граждан на жилище. И лишь несколько субъектов Российской Федерации закрепили в основном законе более подробные нежели в Конституции Российской Федерации нормы о конституционном праве граждан на жилище.

Подавляющее большинство нормативно-правовых актов в сфере жилищных правоотношений, принимаемых в последние годы в субъектах Российской Федерации, относится к реализации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» и федеральных целевых программ «Жилище» на 2002-2010 и 2011-2015 годы. Кроме того, во многих субъектах Российской Федерации реализуется республиканская (областная) целевая программа «Жилище».

Анализ жилищного законодательства субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что при разработке соответствующих нормативно-правовых актов региональные законодатели, как правило, использовали опыт федерального законодателя, а также опыт своих коллег в других регионах Российской Федерации. Кроме того, в ряде субъектов Российской Федерации на законодательном уровне предусматриваются дополнительные меры социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан.

Таким образом, в субъектах Российской Федерации помимо реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» и федеральных целевых программ «Жилище» на 2002-2010 и 2011-2015 годы осуществляются региональные жилищные программы, направленные на поддержку отдельных социально менее защищенных категорий граждан.

Во втором параграфе – **«Федеральная целевая программа «Жилище» в механизме реализации конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации»** анализируется значение названной программы в реализации конституционного права граждан на жилище.

Для определения эффективности Федеральной целевой жилищной программы «Жилище» были взяты следующие индикаторы, характеризующие развитие ипотечного жилищного кредитования населения и рынка жилья в субъектах Российской Федерации:

- 1) доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств;
- 2) объем выдаваемых в год ипотечных жилищных кредитов и займов;
- 3) количество молодых семей, улучшивших жилищные условия (в том числе с использованием ипотечных кредитов и займов) при оказании содействия за счет средств федерального бюджета.

Динамика изменений этих индикаторов сигнализирует о постепенном снижении эффективности Федеральной целевой жилищной программы «Жилище».

Так, например, в 2009 году показатели всех трех индикаторов оказались ниже прогнозируемых значений.

Итоги реализации отдельных подпрограмм в рамках Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы далеки от прогнозируемых показателей. Помимо множества практических проблем, выявившихся в ходе реализации конкретных подпрограмм существенные коррективы внес мировой финансовый кризис, негативно повлиявший на многие индикаторы эффективности проводимых государством мероприятий, направленных на улучшение жилищных условий граждан и, как следствие, на обеспечение возможности граждан в полной мере реализовать провозглашенное в Конституции Российской Федерации право на жилище.

В третьем параграфе – **«Особенности реализации конституционного права граждан на жилище в субъектах Российской Федерации»** исследуется специфика реализации указанного права в отдельных субъектах РФ.

В ходе реализации целевых жилищных программ в субъектах Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, нарушающие принцип равноправия граждан и определенным образом ущемляющие конституционное право граждан на жилище.

Анализ содержания соответствующих нормативных актов показывает, что с каждым этапом реализации в Российской Федерации жилищных программ все больше усложняются условия участия граждан в целевых жилищных программах. В частности, ужесточаются требования к предоставляемым кандидатами на участие в жилищных программах документам, меняется порядок определения нуждаемости в улучшении жилищных условий и т.д.

Следует установить непрерывный контроль за ходом реализации федеральной целевой жилищной программы «Жилище» в субъектах Российской Федерации. Это позволит оперативно выявлять возникающие проблемы и в зародыше устранять породившие их причины.

Необходимо ускорить принятие нормативной правовой базы, регламентирующей порядок жилищного обеспечения граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц. Своевременность принятия необходимого нормативного правового поля будет способствовать не только выполнению в установленные сроки задачи по решению жилищной проблемы граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц, но и позволит органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации сформировать свою законодательную базу, регламентирующую реализацию нового порядка жилищного обеспечения граждан указанной категории, а также своевременно реализовать мероприятия по строительству и приобретению для них жилых помещений.

Таким образом, сложившиеся в Российской Федерации социально-экономические условия свидетельствуют о том, что одним из важнейших правовых средств обеспечения жильем нуждающихся граждан остается предоставление жилья из государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на основании договора социального найма.

Институт государственного обеспечения жильем имеет свои определенные негативные стороны. В то же время с учетом нынешних объективно сложившихся обстоятельств выглядит сомнительной эффективность исключительно рыночных принципов регулирования жилищной системы.

Представляется, что сохранение сочетания рыночных механизмов обеспечения жильем с административным распределением жилья из фонда социального использования в настоящее время необходимо.

В **заклучении** подведены итоги проведенного исследования, изложены рекомендации и предложения по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и средств массовой информации.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Водкина Т.П. Проблемы реализации целевых жилищных программ в субъектах Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2011. № 2. С. 25-30. – 0,4 п.л.;

2. Водкина Т.П. Понятие конституционного права граждан на жилище в системе социально-экономических прав // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 5. С. 43-49. – 0,4 п.л.;

3. Водкина Т.П., Синцов Г.В. Правовая природа, сущность и содержание конституционного права граждан на жилище // Известия высших учебных заведений Поволжский регион. 2011. № 3. С. 54-59. – 0,5 п.л.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. Водкина Т.П. Развитие предпринимательской деятельности в современных социально-экономических условиях // Актуальные вопросы современного российского права: межвузовский сборник научных трудов. Пенза, 2010. № 1. С. 42-48. – 0,5 п.л.;

5. Водкина Т.П. Проблемы реализации целевых жилищных программ в субъектах Российской Федерации // Актуальные вопросы современного российского права: межвузовский сборник научных трудов. Пенза, 2011. № 2. С. 58-60. – 0,3 п.л.;

6. Водкина Т.П. Особенности получения государственных жилищных сертификатов в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы // Вопросы теории и практики российской правовой науки: материалы VII международной научно-практической конференции. Пенза, 2011. С. 275-279. – 0,4 п.л.;

7. Водкина Т.П. Отдельные аспекты реализации конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права на современном этапе: материалы X международной научно-практической конференции. Пенза, 2011. С. 39-46. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 5.12.2011 г. Заказ №
Формат 60x84 1/16. Объем 1,3 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.