Оригинальная статья / Original article

УДК 347.254

**Право на жилище в свете внесенных изменений
в Конституцию Российской Федерации****О. А. Ковалева**¹ ✉

¹Оренбургский государственный университет
ул. Победы 13, г. Оренбург 460000, Российская Федерация

✉ e-mail: radaurist@mail.ru

Резюме

Актуальность. В статье рассмотрены актуальные вопросы типичных правовых заблуждений в определении современного содержания права на жилище, изучены его диалектика в свете внесенных конституционных изменений, гарантии реализации как в России, так и в других странах. Подняты проблемы, связанные с осуществлением права на жилище в России.

Цель – выявить трансформации в содержании права на жилище в России, которые возникли после внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 году, и, опираясь на них, выработать предложения по совершенствованию жилищных отношений.

Задачи: рассмотреть трансформацию содержания права на жилище в результате конституционной реформы 2020 года в России; выявить теоретические и практические проблемы его реализации и гарантированности.

Методология. Настоящее исследование основано на следующих методах научного познания: диалектического развития, сравнительно-правового анализа, формально-юридического, хронологического.

Результаты. Исследование показало, что конституционные изменения несущественно повлияли на содержание права на жилище, но вскрыли теоретические и практические проблемы его гарантированности и реализации. Для их решения предлагается включить в Жилищный кодекс Российской Федерации раздел о социальных гарантиях этих прав для отдельных категорий граждан.

Выводы. В Российской Федерации правовое регулирование основных жилищных отношений осуществляется посредством закрепления норм в Жилищном кодексе Российской Федерации и других нормативных актах. Однако указанный акт несовершенен, сегодня существует проблема определения права граждан на жилище, в первую очередь это касается содержания права и реализации права на жилище отдельных категорий граждан. Следовательно, все это подтверждает необходимость дальнейшего развития научных исследований всех сторон конституционного права граждан Российской Федерации на жилище.

Ключевые слова: жилищные отношения; жилищные потребности; жилье; имущество; право на жилище.

Конфликт интересов: Автор декларирует отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Ковалева О. А. Право на жилище в свете внесенных изменений в Конституцию Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2021. Т. 11, № 4. С. 24–36.

Поступила в редакцию 06.07.2021

Принята к публикации 03.08.2021

Опубликована 30.08.2021

© Ковалева О. А., 2021

The Right to Housing in the Light of Amendments to the Constitution of the Russian Federation

Olga A. Kovaleva¹ ✉

¹Orenburg State University
13 Victory str., Orenburg 460000, Russian Federation

✉ e-mail: radaurist@mail.ru

Abstract

Relevance. The article deals with topical issues of typical legal misconceptions in determining the modern content of the right to housing, examines its dialectic in the light of the constitutional changes made, guarantees of implementation, both in Russia and in other countries. The problems related to the implementation of the right to housing in Russia are raised.

Purpose. To identify the transformations in the content of the right to housing in Russia that arose after the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020. And based on them, to develop proposals for improving housing relations.

Objectives. To consider the transformation of the content of the right to housing as a result of the constitutional reform of 2020 in Russia; to identify theoretical and practical problems of its implementation and guarantee.

Methodology. The present research is based on the following methods of scientific cognition: dialectical development, comparative legal analysis, formal legal, chronological.

Results. The study showed that the constitutional changes did not significantly affect the content of the right to housing, but revealed the theoretical and practical problems of its guarantee and implementation. To solve them, it is proposed to include a section on social guarantees of these rights for certain categories of citizens in the Housing Code of the Russian Federation.

Conclusions. In the Russian Federation, the legal regulation of basic housing relations is carried out by fixing the norms in the Housing Code of the Russian Federation. However, the specified act is imperfect, today there is a problem of definition of the right of citizens to housing, first of all it concerns the content of the right and realization of the right to housing of certain categories of citizens. Consequently, all this confirms the need for further development of scientific research on all aspects of the constitutional right of citizens of the Russian Federation to housing.

Keywords: housing relations; housing needs; housing; property; the right to housing.

Conflict of interest: The Author declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

For citation: Kovaleva O. A. The Right to Housing in the Light of Amendments to the Constitution of the Russian Federation. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law.* 2021; 11(4): 24–36. (In Russ.)

Received 06.07.2021

Accepted 03.08.2021

Published 30.08.2021

Введение

Статья 25 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) среди основных социальных прав человека провозглашает право на жилище. Конституция РФ в статье 40 называет право на жилище в качестве основополагающего права человека и гражданина.

Право на жилище признается и реализуется всеми развитыми странами, од-

нако трактуется и законодательно закрепляется по-разному. Например, Финляндия и Нидерланды декларируют гарантии прав на жилище путем создания условий на достойное проживание и обязанность органов публичной власти по их соблюдению. В Швеции, Колумбии, Австрии обеспечение прав граждан на жилище передано в юрисдикцию муниципальных органов власти, в США право на

жилище входит в качестве отдельного элемента в право на достаточный образ жизни и считается второстепенным. В Швейцарии Основной закон не только называет права на жилище в качестве основного, но и закрепляет основные принципы обеспечения реализации данного права Союзом и кантонами.

Следовательно, применяя разные подходы к регулированию права на жилище, мировое сообщество признает данное право в качестве основополагающего для своих граждан.

Методология

Настоящее исследование основано на следующих методах научного познания: диалектического развития, сравнительно-правового анализа, формально-юридического, хронологического.

Посредством метода диалектического развития проведено независимое, всестороннее и полное изучение правового регулирования права на жилище в России и некоторых странах мира. Формально-юридический метод применялся для построения дефиниций и определения понятий, используемых в настоящем исследовании.

Последовательность возникновения и развития современных представлений о праве на жилище, требований, предъявляемых к жилым помещениям, способах приобретения и предоставления жилых помещений формировалась в исследовании с помощью хронологического метода.

В данном исследовании большое значение имеет метод сравнительно-правового анализа отечественных норм и норм других стран о праве на жилище, его содержания, гарантированности и реализации. Были исследованы нормативные акты следующих стран: России, Италии, Австрии, Франции и Германии. На основе сравнительного анализа норм германского и российского законодательства сделан вывод о том, что в России и Германии сложились в значительной степени различные механизмы реализации

права граждан на жилище, что, однако, не исключает возможности заимствования некоторых немецких правовых конструкций.

Результаты и их обсуждение

Так, право на жилище относится к категории социальных прав граждан, которое является конституционным правом, ввиду его регламентирования в Основном законе нашей страны. Следовательно, первостепенной задачей государства является гарантия, соблюдение и защита данного права, наравне с другими правами и свободами человека и гражданина, закрепленными в Конституции РФ. Но так ли это просто на самом деле? Правда ли реализация данного права осуществляется в полной мере? Можно ли обеспечить и защитить право на жилище всех категорий граждан? Именно эти вопросы нам следует задать, исследуя проблемы содержания права на жилище.

Прежде чем переходить к анализу влияний конституционных изменений на жилищные отношения, в частности на содержание права на жилище, стоит сказать, что данная проблема стала объектом для активных исследований российских и зарубежных ученых разных областей (права, социологии, философии, экономики и др.). Немало работ проблемам права на жилище посвятили отечественные и зарубежные ученые: В. Н. Авдеев [1], Е. Е. Богданова [2], Л. С. Мамут [3], А. А. Титов [4], Д. А. Формакидов [5], А. Goodman [6], D. MacLennan [7], S. Malpezzi [8], А. О. Иншакова [9], П. М. Филиппов [10; 11].

Рассматривая содержание права на жилище, начнем с вопроса о возможности или невозможности его ограничения. Так, право на жилище Ю. В. Смирнова относит к такому праву, ограничение которого невозможно, даже если на территории страны вводится ситуация чрезвычайного положения [12, с. 32]. Тем самым она подтверждает факт, что право на жилище не может быть незаконно

ограничено, ведь этим правом граждане наделены с рождения, следовательно, отчуждение его будет нарушать нормы Конституции РФ.

Ограничение прав собственника жилого помещения правом пользования третьим лицом законодательно закреплено как в российском праве, так и в нормативных актах других стран. Такое ограничение призвано защитить лиц, которые не являются собственниками жилых помещений, но имеют право пользования таким помещением.

В Гражданском кодексе Италии (далее – ИГК) наряду с правом собственности и иными ограниченными вещными правами существует право проживания в жилом помещении. Отметим, что это право очень сходно с французским правом проживания в жилом помещении. Положения об этом праве содержатся в гл. II «Право пользования и право проживания в жилом помещении» ИГК (ст. 1021-1026), которая следует сразу после главы об узуфрукте, кроме того, согласно ст. 1026 ИГК, к рассматриваемому ограниченному вещному праву субсидиарно применяются положения об узуфрукте, что позволяет сделать вывод о том, что это право представляет собой разновидность узуфрукта, как и во французском праве.

Управомоченным субъектом права проживания в жилом помещении является физическое лицо, которое может проживать в помещении вместе со своей семьей, включая детей, родившихся после возникновения права проживания, признанных внебрачных детей, усыновленных детей, а также домашний персонал (ст. 1023 ИГК). Право проживания в жилом помещении является личным правом, итальянский законодатель прямо запрещает его уступку или отчуждение (ст. 1024 ИГК). Итальянским законодателем предложена довольно скудная регламентация содержания рассматриваемого права, ограниченная указанием на то, что управомоченное лицо может жить или

пользоваться жилым помещением в соответствии со своими потребностями и потребностями своей семьи. Если право распространяется на весь объект недвижимости, то управомоченное лицо обязано нести расходы по ремонту жилого помещения, а также оплачивать коммунальные расходы за пользование жильем. Если право управомоченного лица распространяется на часть жилого помещения, то оно несет перечисленные выше расходы пропорционально занимаемой площади (ст. 1025 ИГК).

В австрийском праве, наряду с ограниченными вещными правами – сервитутом и узуфруктом, закреплен также жилищный сервитут. В § 521 Австрийского гражданского уложения (далее – АГУ) устанавливается, что в зависимости от объекта использования и содержания жилищного сервитута рассматриваемые отношения будут квалифицироваться как сервитут или как узуфрукт (который в австрийском праве, как в германском и швейцарском праве, является разновидностью личного сервитута). Так, согласно § 521 АГУ, если жилищный сервитут устанавливается на часть здания и используется исключительно для проживания в пределах удовлетворения потребностей пользователя, такое вещное право представляет собой сервитут использования жилого здания. Если же право устанавливается на все жилые части здания, без ограничений в пользовании (т. е. не только для удовлетворения личных потребностей пользователя в проживании), то такое право является узуфруктом жилого здания.

В зависимости от квалификации вещного права как сервитута или узуфрукта жилого здания регулируются отношения между пользователем и собственником жилого помещения. Отметим, что, в отличие от рассмотренных ранее примеров вещных прав на жилые помещения в других странах, австрийский законодатель умалчивает о том, является ли данное право личным или оно может

быть передано третьим лицам, может ли пользователь проживать в жилом помещении один или с семьей, и если с семьей, то в каком составе (как это подробно установлено во Франции и в Италии). Австрийский законодатель лишь устанавливает дополнительное императивное правило, согласно которому собственник сохраняет право распоряжаться всеми нежилыми частями дома, а также он всегда имеет право осуществлять надзор над своим домом (§ 522 АГУ).

Почти во всех странах право проживания в жилом помещении представляет собой разновидность узурфрукта, видовыми признаками права проживания являются: 1) особенность объекта – жилое помещение; 2) особенность субъекта – физическое лицо; 3) целевой характер – проживание. Австрийский законодатель, в отличие от других, определяет пользование жилым помещением как вид узурфрукта или сервитута – в зависимости от того, распространяется оно на все жилое помещение или на его часть.

Следует отметить, что в российской литературе право на жилище рассматривается и изучается в различных аспектах:

1) как социальное и экономическое явление. Профессор Т. Я. Хабриева определяет право на жилище как социальное и экономическое, что говорит о важности его реализации в каждой стране, так это будет одним из показателей уровня правового государства, а также социально-экономической ситуации [13, с. 35]. Кроме этого, Т. Я. Хабриева отметила, что статья Конституции РФ, регламентирующая право на жилье, как и многие другие конституционные нормы, отличаются известной лапидарностью формулировок [13, с. 36].

Таким образом, установить масштаб определения права на жилище невозможно Конституцией РФ. Отсюда можно сделать вывод, что нормы Основного Закона нашей страны нуждаются в доработке, а именно в корректировке самого понятия установления сроков очередно-

сти на бесплатное жилье и более детальной защиты отдельных категорий граждан, последний вопрос также остается неурегулированным в полном объеме и в ЖК РФ;

2) как право, вбирающее в себя различные виды правоотношений. Л. М. Пчелинцева справедливо пишет в своих исследованиях о том, что «реализация права на жилище захватывает различные виды правоотношений: конституционные, организационные (административные), имущественные (гражданские) и др.» [14, с. 12]. Автор говорит о том, что рассматриваемое право имеет объемную структуру, которую трудно урегулировать только одним законом. Но в то же время стоит сделать попытку в систематизации основных вопросов права на жилище в ЖК РФ, а не обращаться в каждом случае к огромному количеству нормативных актов [14, с. 13];

3) как право, реализация которого происходит в процессе реализации жилищной политики государства. Т. В. Шелудякова считает, что «условия осуществления данного права создаются в процессе реализации жилищной политики государства, которая направлена на поддержку органами государственной власти и местного самоуправления самостоятельного строительства гражданами личного жилья» [15, с. 43]. Кроме того, автор отмечает, что в советской России государство брало на себя обязательства по обеспечению жилищем своих граждан, что, однако, в полной мере не реализовывалось [15, с. 45]. В настоящее время Конституция РФ лишь закрепляет право граждан на достойные жилищные условия и ориентирует на самостоятельное приобретение либо строительство жилья. В связи с чем возникает проблема обеспечения жильем отдельных категорий граждан;

4) право, реализация которого осуществляется через принципы жилищного права. На данный аспект обращает внимание С. И. Куцина, которая отражает

ряд проблем реализации жилищных прав через определение принципов жилищного права [16, с. 52]. Основными такими принципами автор считает:

- принцип свободы выбора способов реализации права на жилище (оказание содействия развитию рынка недвижимости, развитие института найма и т.д.);
- неприкосновенности жилища (с учетом законодательного закрепления оснований ограничения данного принципа);
- принцип диспозитивности (устранение необоснованных препятствий в осуществлении жилищных прав), а также другие принципы.

Как видим, вопросы права на жилище интересуют большое количество ученых и специалистов разных областей права: и гражданского, и конституционного, и др., следовательно, отсюда и вытекает важность исследования данного права.

Итак, нам необходимо определить в исследовании, как же повлияли изменения Конституции РФ 2020 г. на содержание права на жилище, рассмотреть существующие на сегодняшний момент проблемы реализации права на жилище отдельных категорий граждан и определить перспективы развития жилищного законодательства.

Начнем с вопроса правового регулирования права на жилище. Отечественная Конституция устанавливает право и гарантии реализации права на жилище, помимо основной 40-й статьи, еще в ряде своих норм.

Так, свободу выбора гражданином места жительства гарантирует ст. 27 Конституции РФ, нормы о защите жилища и его неприкосновенности – ст. 25. Статья 71 Конституции РФ отсылает к гражданским правоотношениям, в рамках которых и происходит правовое регулирование обеспечения права на жилище, закрепленное исключительно за Российской Федерацией.

Статья 72 Конституции определяет предметы совместного ведения РФ и ее

субъектов, что напрямую также касается жилищных правоотношений, и определяет приоритет федерального законодательства над региональным. Таким образом, в случае принятия субъектом РФ нормативно-правовых актов в сфере жилищных правоотношений, противоречащих федеральным, применяться будут федеральные правовые акты.

Конституционное право граждан на жилище, помимо Основного Закона России, регулируется множеством отраслевых нормативных актов. Так, Жилищный и Гражданский кодексы РФ осуществляют законодательное закрепление оснований возникновения и содержания различных прав на жилое помещение. Отраслевое законодательство регулирует отношения права собственности на жилое помещение, право пользования жилым помещением по договору социального и других видов найма, а также в силу членства в жилищных кооперативах, на основании завещательного отказа, ренты и некоторые другие права.

В нормах налогового законодательства закреплено, что имущество является объектом налогообложения (п. 1 и 2 п. 1 ст. 401 НК РФ). Кроме налогообложения имущества, в п. 1 ст. 407 Налогового кодекса РФ определены категории граждан, которые могут воспользоваться льготами, в том числе речь идет о налоговых льготах на имущество, налоговых вычетах.

Обращаясь к нормам Семейного кодекса РФ, можно определить степень родства граждан друг с другом (ст. 67 СК РФ), а это важно, например, при определении права на жилище в случае наследования имущества. Кроме, того в семейном законодательстве содержатся основы защиты права на жилище ребенка (при разводе родителей, при лишении родительских прав и т.п.) (ст. 71, 60 СК РФ и др.), а также определены основы права на жилище супругов в случае деления совместной собственности при разводе (ст. 38 СК РФ). Так, например, ребенок, в отношении которого родители лишены ро-

дательских прав, сохраняет право собственности на жилое помещение или право пользования жилым помещением, а также сохраняет имущественные права, основанные на факте родства с родителями и другими родственниками, в том числе право на получение наследства (п. 4 ст. 71 СК РФ).

Защита нарушенных жилищных прав осуществляется судом общей юрисдикции в соответствии с подведомственностью дел, установленной Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – ГПК РФ). Следовательно, процедура защиты права на жилище определена ГПК РФ.

Выше представленные нормы разных отраслей права еще раз подтверждают комплексность регулирования права на жилище.

Жилищное законодательство подчеркивает большую роль органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении права на жилище. В ст. 2 Жилищного кодекса РФ в самом общем виде закреплены основные обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях обеспечения условий для осуществления права на жилище.

Изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., мало коснулись жилищных отношений. Часть 3 статьи 40 уже давно определила роль государства и органов местного самоуправления в регулировании рынка жилья. Однако их роль ограничена содействием жилищному строительству и его поощрением. Кроме того, Основной Закон предусматривает создание государственного и муниципального жилищных фондов, включая жилые помещения, предоставляемые по договору социального найма.

Очевидно, что правом на жилище обладают и малоимущие граждане. Однако самостоятельное улучшение жилищных условий такими гражданами затруднено вследствие их стесненности в финансовых возможностях. Таким обра-

зом, данная категория населения нуждается в государственной поддержке.

Такая поддержка реализуется, в частности, через предоставление нуждающимся малоимущим гражданам жилых помещений по договору социального найма. Указанный договор характеризуется некоторыми особенностями. Во-первых, наймодателем является уполномоченный государственный орган или уполномоченный орган местного самоуправления. В качестве нанимателя выступает гражданин РФ, который состоит на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении. И во-вторых, несмотря на то, что по данному договору жилое помещение предоставляется малоимущим, а также иным лицам, близким по социальному статусу, рассматриваемый договор является возмездным.

Однако следует отметить, что, согласно ч. 9 ст. 156 ЖК РФ, малоимущие граждане освобождаются от внесения платы за наем по договорам социального найма жилого помещения. Данное положение, по нашему мнению, представляет собой значительное преимущество отечественного законодательства в сравнении, например, с германским.

Однако учитывая все достоинства, такой способ жилищного обеспечения имеет и существенные недостатки. Наиболее острым из этих недостатков представляется нехватка жилых помещений, что закономерно приводит к возникновению очередности.

В Германии, например, данная проблема решается следующим образом. Регулирование отношений, связанных с поддержкой в обеспечении жильем, содержится в Законе о социальной поддержке в обеспечении жильем (Gesetz die soziale, далее – WoFG) и в Законе об обеспечении цели социального жилья (Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung svorrichtung, Wohnungsbindungsgesetz).

Поддержка может осуществляться путем предоставления застройщику зай-

ма на льготных условиях, предоставления субсидии; выдачи поручительства, гарантии или иного обеспечения; предоставления для строительства участка по сниженным ценам (§ 2 абз. 2 WoFG). Данная поддержка оформляется в виде Соглашения на поддержку, имеющего форму либо административного акта (Verwaltungsakt), либо публично-правового договора.

Взамен лица, получившие поддержку, обязуются сдавать внаем жилье, в отношении которого, как правило, и была оказана поддержка, только определенным лицам и не дороже установленного предела платы за жилое помещение. Данные обременения жилья называются «Обязательство размещения» (Belegungsbindung) и «Обязательство платы за наем» (Mietbindung). В соответствии с § 13 абз. 2 WoFG, в Соглашении указываются объект, вид и длительность обязательства размещения и вид, объем и длительность обязательства платы за наем.

Обязанности размещения корреспондирует принадлежащее компетентному органу право размещения, подразделяющееся на следующие виды:

– общее право размещения, означающее, что обязанный собственник может предоставлять жилое помещение только тем лицам, которым компетентным органом выдано свидетельство о праве на жилье (Wohnberechtigungsschein);

– право обозначения, согласно которому компетентный орган может представить собственнику по меньшей мере троих кандидатов на выбор для предоставления жилого помещения;

– право на занятие, означающее, что компетентный орган может определить лицо, которому должно быть сдано внаем определенное жилое помещение.

Кроме того, в Германии к социальным правам относится право на получение субсидии на достойное жилье. Согласно § 26 абз. 1 SGB I, субсидия на жилье выплачивается либо в виде субсидии на плату за наем (Mietzuschuss), либо в виде субсидии на расходы, связанные с

лично используемым жилым помещением (Lastenzuschuss).

Отношения, связанные с рассматриваемой субсидией, урегулированы прежде всего Законом о субсидиях на жилье (Wohngeldgesetz, далее – WoGG). Регулирование, содержащееся в WoGG, дополняется также Постановлением о субсидиях на жилье (Wohngeldverordnung) и Административным предписанием о субсидиях на жилье (Wohngeldverwaltungsvorschrift).

Круг лиц, имеющих право на субсидию на жилье, перечислен в § 3 WoGG. Так, получателем субсидии на жилье может быть только физическое лицо, причем такое лицо должно использовать жилое помещение для собственного проживания.

В связи с рассмотрением механизма предоставления субсидии на жилье в Германии А. Б. Рыжов предложил включить в ЖК РФ ст. 159.1, которая предусматривала бы предоставление малоимущим гражданам субсидии на оплату найма жилого помещения жилищного фонда коммерческого использования [17, с. 53]. Как представляется, сложно не согласиться с А.Б. Рыжовым, что данный механизм способен предоставить значительные выгоды гражданам, находящимся в очереди на предоставление социального жилья.

Отметим, что в Германии социальная поддержка в обеспечении жильем и субсидия на жилье являются взаимосвязанными элементами системы гарантий реализации права на жилище: если первая направлена на увеличение предложения социального жилья, то вторая – на повышение платежеспособности граждан. Также обратим внимание на то, что сложившийся в Германии механизм предоставления социального жилья, в отличие от российского, позволяет нанимателю социального жилья выбрать жилое помещение в подходящем районе с подходящей инфраструктурой.

Можно сделать вывод, что в России и Германии сложились в значительной степени различные механизмы реализации права малоимущих граждан на жилище, что, однако, не исключает возможности заимствования некоторых немецких правовых конструкций. В частности, представляет интерес возможность заключения соглашений, подобных тем, что именуются в германском праве соглашениями о поддержке.

Проблему нехватки жилищного фонда государство пытается решить путем законодательного закрепления новых видов жилых помещений. Так, в результате совместного заседания Госсовета и Совета по стратегическому развитию и нацпроектам России в конце 2020 г. было принято решение обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений относительно определения правового статуса помещений в многофункциональных зданиях, в том числе используемых для проживания граждан.

План по реализации указанного поручения 21 января 2021 г. внесен в «дорожную карту» по градостроительной деятельности, утвержденную Правительством РФ. Согласно п. 28 «дорожной карты», проект Федерального закона, определяющего правовой статус апартаментов (в том числе ранее построенных) и устанавливающего возможность регистрации в них по месту жительства, должен быть внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в октябре 2021 г.

При реализации права на жилище существуют определенные проблемы. Назовем некоторые из них на примере предоставления социальной недвижимости. К таким проблемам относятся:

1. Длительные сроки ожидания государственной поддержки. Как правило, в очередях на улучшение жилищных условий приходится стоять по 10–15 лет, а в некоторых случаях по 20–25 лет, при этом проблема обеспечения жилой недвижимостью может утратить актуальность. В стране

накопились огромные государственные обязательства в части обеспечения граждан жильем.

2. С конца 1990-х гг. происходит убыль социального жилищного фонда. Между тем новое жилье строится, но очень малое количество квадратных метров передается в государственный или муниципальный жилищные фонды для последующего выделения гражданам в порядке института социального найма, который в нынешнем виде является бессрочным. По этой причине государство дает возможность гражданам приватизировать выделенную им квартиру и фонд жилья снова сокращается.

3. Сложности с адресной и финансовой поддержкой населения, что делает программы государства по улучшению жилищных условий малоэффективными.

4. Ориентация на развитие рынка ипотечного кредитования для приобретения жилых помещений в собственность недостаточно эффективна. По статистике 40% семей не имеют возможности обеспечивать своим доходом даже льготное кредитование, не говоря уже об общих условиях ипотеки [18].

5. Закрепление норм, регулирующих возможность льготного получения жилья, в различных правовых актах создает ситуацию несогласованности и неорганизованности. Некоторые нуждающиеся граждане могут и не подозревать, что имеют право на получение льготной жилплощади. Например, претендовать на льготное жилье только на федеральном уровне имеют право 140 категорий граждан. Регионы и муниципалитеты также реализуют свои жилищные программы.

6. Отмечается острая нехватка объектов для переселения граждан из аварийного и ветхого жилья.

К сожалению, несмотря на внесение изменений в Конституцию нашей страны, вопросам совершенствования в области жилищного права не уделено должного внимания. Так, на практике вызывает сложности реализация права на жилище

некоторых категорий граждан, к которым относятся: многодетные семьи, дети-сироты, инвалиды, пенсионеры, работники различных социально значимых производств. Предоставление таким категориям граждан жилья происходит на основании федеральных законов, постановлений Правительства, которые могут быть отменены в любой момент, т. е. выполнение взятых на себя обязательств государство может с себя снять в зависимости от наличия или отсутствия денег на реализацию государственных программ в бюджете страны.

Таким образом, закрепление субъектов, которым государство дает льготные преференции для реализации жилищных прав, не гарантируются даже законом. Создается проблема правового регулирования права на жилище для неопределенного круга лиц.

Кроме того, проблемой является вопрос о получении жилья отдельных категорий работников по договору «коммерческого» найма. Сегодня получение такого жилья практически невозможно. Хотя еще 20 лет назад, работники могли получить ордер на жилье и затем его приватизировать [19, с. 66]. Но, как показывает практика, приватизировать такую недвижимость получалось не у всех. Не раз право на жилище, предоставляемое по договору коммерческого найма, трансформировалось впоследствии в социальный найм и становилось объектом судебного разбирательства.

В качестве примера можно привести решение от 2009 г. из обобщения практики по рассмотрению дел о приватизации жилых помещений в Надымском городском суде. Так, Надымский городской прокурор обратился в суд с иском в интересах М. к Обществу с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Югорск» (ранее ООО «Тюментрансгаз Югорск»), о признании незаконной государственной регистрации права собственности ООО «Тюментрансгаз Югорск» на квартиру, расположенную по

адресу: п. Пангоды, ул. Энергетиков, д. 39, кв. 34, в которой проживает М. и признании за М. права на приватизацию спорной квартиры. В обосновании исковых требований прокурор указал, что ранее на основании договора коммерческого найма жилого помещения от 2000 г., впоследствии по договору коммерческого найма от 2001 года М. была предоставлена 3-комнатная квартира предприятием «Тюментрансгаз» на состав семьи 3 человека. По требованию предприятия «Тюментрансгаз» она вынуждена была заключить договор именно коммерческого найма. На неоднократные обращения в администрацию пос. Пангоды и в ООО «Надымгазпром» с просьбой о приватизации занимаемого жилого помещения ей было отказано в связи с тем, что квартира является собственностью ООО «Газпром трансгаз Югорск».

Кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам решение суда отменено, вынесено новое решение об удовлетворении иска Надымского городского прокурора в интересах М.¹

Как видим, получение жилья определенными работниками по коммерческому найму довольно часто практиковалось. Хотя не всегда удавалось приватизировать такое жилье, и уже данный вопрос решался в суде. Сегодня, несмотря на сложность и вредность работы на объектах по добыче газа и нефти, право на жилье этих работников не осуществляется в должной мере, а уж о получении и приватизации жилья не идет и речи. Для решения этой проблемы в одной из своих работ автор уже предлагал ввести понятие «корпоративное жилое помещение» и предложил порядок формирования фонда корпоративного жилья [20, с. 36].

¹ Обобщение судебной практики по рассмотрению дел о приватизации жилых помещений в Надымском городском суде. URL: http://oblsud.ynao.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=175 (дата обращения: 07.06.2021).

Соответственно, вопрос по обеспечению права на жилье отдельных категорий работников также нуждается в детальном урегулировании на законодательном уровне, как и получение жилья по договору социального и коммерческого найма из жилищных фондов социального использования.

Выводы

Указанные проблемы можно решить, дополнив ЖК РФ 3-й частью «Право на жилище отдельных категорий граждан», только так гарантированная дополнениями в Конституцию поддержка работающего населения и других, нуждающихся в жилье граждан, их право на жилище и его реализация станет реальностью. Данная часть будет регулировать право на

жилище малоимущих, детей-сирот, инвалидов, ветеранов, некоторых категорий работников (Крайнего Севера, работников добычи природных ресурсов, госслужащих и др.). Такая систематизация норм сделает проще ознакомление со своим правом на жилище обычных граждан, им не придется искать среди тысячи нормативных актов тот, который будет регулировать именно их право.

И кроме этого, закрепление прав таких граждан в отдельной части ЖК РФ позволит им не опасаться за стабильность (например, нередко постановления Правительства отменялись, а кроме этого, они принимаются на определенный промежуток времени) и действительную реализацию их права на жилище.

Список литературы

1. Авдеев В. Н. Неприкосновенность жилища в уголовном судопроизводстве: монография. Калининград: Калининград. юрид. ин-т МВД России, 2010. 86 с.
2. Богданова Е. Е. Жилищное право. М.: Проспект, 2018. 352 с.
3. Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 8–11.
4. Титов А. А. Жилищное право Российской Федерации. М.: Юрайт, 2019. 502 с.
5. Формакидов Д. А. Жилищное право. М.: Проспект, 2020. 192 с.
6. Goodman A. Estimating Equilibrium Housing Demand for "Stayers" // Journal of Urban Economics. 2002. Vol. 51. P. 1–24.
7. MacLennan S., Kemp. Housing Policy in the Member States // European Parliament Social Affairs Series. 1997. W-14. P. 166–168.
8. Malpezzi S. Urban Regulation, the New Economy and Housing Prices // Housing Policy Debate. 2002. Vol. 13, No. 2. P. 323–350.
9. Иншакова А. О., Ковалева О. А. Жилищное законодательство РФ и субъектов РФ: совместимость и пределы компетенции // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2016. Т. 15, № 1(30). С. 106–112.
10. Кейгер Ш. М., Гринблатт С. Чрезвычайные жилищные ситуации и этиология бездомности среди городских пожилых людей // Геронтолог. 1992. Т. 32, вып. 4. С. 457–465. <https://doi.org/10.1093/geront/32.4.457>.
11. Социально ориентированная государственная жилищная политика Российской Федерации: монография / кол. авторов под общ. ред. О. А. Ковалевой. М.: РУСАЙНС, 2017. 284 с.
12. Смирнова Ю. В. Конституционное право на жилище в системе смежных прав и свобод в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 31–40.
13. Хабриева Т. Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 34–38.

14. Пчелинцева Л. М. Проблемы исследования природы и содержания конституционного права граждан на жилище // Юрист. 2005. № 1. С. 12–16.
15. Шелудякова Т. В. Право на жилище и государственная жилищная политика в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовой аспект // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. С. 43–47.
16. Куцина С. И. Жилищное право Российской Федерации. Краснодар: КубГУ, 2006. 214 с.
17. Рыжов А. Б. О совершенствовании социальных гарантий в сфере жилищных прав малоимущих граждан // Жилищное право. 2007. № 5. С. 52–60.
18. Карабут Т. Мутко: Около 40% российских семей не могут позволить себе ипотеку. URL: <https://rg.ru/2020/08/20/mutko-okolo-40-rossijskih-semej-ne-mogut-pozvolit-sebe-ipoteku.html> (дата обращения: 15.06.2021).
19. Свит Ю. П. Договор коммерческого найма жилого помещения // Закон. 2005. № 6. С. 66–68.
20. Филиппов П. М., Ковалева О. А. Принцип социальности жилищного права // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2016. № 3(32). С. 36.

References

1. Avdeev V. N. Neprikosnovennost' zhilishcha v ugovnom sudoproizvodstve [Inviolability of the home in criminal proceedings]. Kaliningrad, Kaliningrad. jurid. in-t MVD Rossii, 2010. 86 p.
2. Bogdanova E. E. Zhilishchnoe pravo [Housing law]. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 352 p.
3. Mamut L. S. Social'noe gosudarstvo s tochki zreniya prava [The social state from the point of view of law]. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 2001, no. 7, pp. 8–11.
4. Titov A. A. Zhilishchnoe pravo Rossijskoj Federacii [Housing law of the Russian Federation]. Moscow, Yurajt Publ., 2019. 502 p.
5. Formakidov D. A. Zhilishchnoe pravo [Housing law]. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 192 p.
6. Goodman A. Estimating Equilibrium Housing Demand for "Stayers". *Journal of Urban Economics*, 2002, vol. 51, pp. 1–24.
7. MacLennan S., Kemp. Housing Policy in the Member States. *European Parliament Social Affairs Series*, 1997, W-14, pp. 166–168.
8. Malpezzi S. Urban Regulation, the New Economy and Housing Prices. *Housing Policy Debate*, 2002, vol. 13, no. 2, pp. 323–350.
9. Inshakova A. O., Kovaleva O. A. Zhilishchnoe zakonodatel'stvo RF i sub'ektov RF: sovместimost' i predely kompetencii [Housing legislation of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation: compatibility and limits of competence]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Yurisprudenciya = Bulletin of the Volgograd State University. Series 5: Jurisprudence*, 2016, vol. 15, no. 1(30), pp. 106–112.
10. Kejger Sh. M., Grinblatt S. Chrezvychajnye zhilishchnye situacii i etiologiya bezdomnosti sredi gorodskih pozhilyh lyudej [Housing emergencies and the etiology of homelessness among urban elderly people]. *Gerontolog = Gerontologist*, 1992, vol. 32, is. 4, pp. 457–465. <https://doi.org/10.1093/geront/32.4.457>.
11. Social'no orientirovannaya gosudarstvennaya zhilishchnaya politika Rossijskoj Federacii [Socially oriented state housing policy of the Russian Federation]; ed. by O. A. Kovalevoj. Moscow, RUSAJNS Publ., 2017. 284 p.

12. Smirnova Yu. V. Konstitucionnoe pravo na zhilishche v sisteme smezhnyh prav i svobod v Rossijskoj Federacii [The Constitutional right to housing in the system of related rights and freedoms in the Russian Federation]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2011, no. 8, pp. 31–40.

13. Habrieva T. Ya. Doktrinal'noe znachenie rossijskoj Konstitucii [The doctrinal significance of the Russian Constitution]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 2, pp. 34–38.

14. Pchelinceva L. M. Problemy issledovaniya prirody i sodержaniya konstitucionnogo prava grazhdan na zhilishche [Problems of studying the nature and content of the constitutional right of citizens to housing]. *Yurist = Lawyer*, 2005, no. 1, pp. 12–16.

15. Sheludyakova T. V. Pravo na zhilishche i gosudarstvennaya zhilishchnaya politika v Rossijskoj Federacii i zarubezhnyh stranah: konstitucionno-pravovoj aspekt [The right to housing and State housing policy in the Russian Federation and foreign countries: constitutional and legal aspect]. *Semejnoe i zhilishchnoe pravo = Family and housing law*, 2012, no. 6, pp. 43–47.

16. Kucina S. I. Zhilishchnoe pravo Rossijskoj Federacii [Housing law of the Russian Federation]. Krasnodar, Kuban St. Univ. Publ., 2006. 214 p.

17. Ryzhov A. B. O sovershenstvovanii social'nyh garantij v sfere zhilishchnyh prav maloimushchih grazhdan [On improving social guarantees in the sphere of housing rights of poor citizens]. *Zhilishchnoe pravo = Housing law*, 2007, no. 5, pp. 52–60.

18. Karabut T. Mutko: Okolo 40% rossijskih semej ne mogut pozvolit' sebe ipoteku [Mutko: About 40% of Russian families cannot afford a mortgage]. Available at: <https://rg.ru/2020/08/20/mutko-okolo-40-rossijskih-semej-ne-mogut-pozvolit-sebe-ipo-teku.html> (accessed 15.06.2021).

19. Svit Yu. P. Dogovor kommercheskogo najma zhilogo pomeshcheniya [Commercial lease agreement for residential premises]. *Zakon = Law*, 2005, no. 6, pp. 66–68.

20. Filippov P. M., Kovaleva O. A. Princip social'nosti zhilishchnogo prava [The principle of sociality of housing law]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Yurisprudenciya = Bulletin of the Volgograd State University. Series 5: Jurisprudence*, 2016, no. 3(32), pp. 36.

Информация об авторе / Information about the Author

Ковалева Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса, Оренбургский государственный университет, г. Оренбург, Российская Федерация,
e-mail: radaurist@mail.ru,
ORCID: 0000-0003-0668-1946

Olga A. Kovaleva, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department Civil Law and, Process, Orenburg State University, Orenburg, Russian Federation,
e-mail: radaurist@mail.ru,
ORCID: 0000-0003-0668-1946