

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2014

В.В. Болгова, доктор юридических наук, профессор
Самарский государственный экономический университет, Самара (Россия)

Е.Е. Жеребцова, кандидат юридических наук, доцент
Белгородский юридический институт МВД России, Белгород (Россия)

Ключевые слова: жилищная политика; жилищные права; конституционный контроль; Конституционный суд Российской Федерации; конституционная жалоба.

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы реализации правовых гарантий конституционного права российских граждан на жилище. Авторы исследуют параметры жилищной политики в генетическом аспекте, сопоставляя целевые установки программ и состояние фактической реализации прав граждан в жилищной сфере. В статье предлагается система показателей, характеризующих реализацию конституционного права на жилище. На основе анализа результатов конкретно-социологических исследований, статистического анализа делается вывод о противоречиях между целями государственной жилищной политики и их восприятием в общественном сознании. Авторы формулируют основные элементы механизма индикативной оценки состояния защищенности прав граждан в жилищной сфере, в который включают фактический и статистический анализ практики деятельности Конституционного Суда РФ. Анализируя ряд правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом РФ в разное время, авторы делают вывод о том, что Суд определяет пределы государственных публичных полномочий; устанавливает приоритет форм обеспечения жилищных прав граждан; ликвидирует препятствия в осуществлении права на жилище, в том числе путем формирования механизма его практической реализации; формирует легальные признаки жилищного фонда, определяя натуральные параметры реализации права на жилище. В статье подчеркивается, что деятельность Конституционного Суда РФ выходит за рамки осуществления правосудия, носит характер негативного правотворчества. При этом сами результаты такой деятельности вступают в противоречие с целевыми установками, сформулированными в соответствующих государственных программах и нормативно-правовых актах. Правовые позиции Конституционного Суда РФ авторы рассматривают как средство защиты прав граждан в жилищной сфере, а также как фактор, влияющий на динамику жилищной политики государства. В статье предлагается механизм анализа такого влияния, формулируются предложения по корректировке стратегических направлений и тактических средств жилищной политики.

Многообразные связи права и личности наиболее полно в отечественной традиции характеризуются через понятие правового статуса. Это собирательная, аккумулирующая категория, структура которой раскрывается неоднозначно. Основу правового статуса личности образует конституционно-правовой статус как совокупность принципов статуса, гражданства как конституционно-правового института, конституционных прав и свобод, гарантий их реализации и конституционных обязанностей.

Изучая элементы правового статуса, исследователи по-разному классифицируют права и свободы, составляющие его основу с точки зрения их сущностного содержания. Наиболее распространенным подходом конституционалистов является выделение в системе конституционных прав и свобод личных (гражданских), политических, социальных, экономических и духовных (культурных) прав [1, с. 249–295; 2, с. 128–130; 3, с. 195–209; 4, с. 133–165; 5, с. 230–249]. И.А. Умнова и И.А. Алешкова вместо термина «духовные права» употребляют термин «духовно-культурные права и свободы человека» [6, с. 191–233]. Несколько иное наименование групп прав и свобод предлагает В.Е. Чиркин, который пишет о личных, политических, экономических, социальных, культурных и социально-культурных правах [7, с. 172–199]. М.Б. Смоленский и М.В. Мархгейм подразделяют конституционные права человека на личные, политические, социально-экономические и социокультурные [8, с. 208]. С.А. Авакьян рассматривает личные, публично-политические, экономические, социальные, культурные права, а также

основные права по защите других прав и свобод [9, с. 575–576].

Вопросы классификации конституционных прав и свобод представляют помимо сугубо академического интереса еще и практическую значимость, так как определение видовой принадлежности того или иного конституционного права влияет и на вопросы отраслевой правотворческой конкретизации, и на особенности создания и оценки государственных гарантий, и на последующую оценку реальности и обеспеченности того или иного конституционного права.

Кроме того, группировка прав и свобод по их сущностному признаку позволяет нам раскрывать истинное содержание тех пределов дозволенного поведения, которые и составляют содержание конституционного права.

Одной из особенностей целого ряда конституционных прав является то, что они носят сложный, комплексный характер и раскрываются во множестве правомочий, реализация каждого из которых осуществляется с использованием различных приемов и способов правового воздействия. Так, рассматриваемое в рамках настоящей работы право на жилище представляет собой сложную совокупность правомочий, к числу которых можно отнести: право на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ), свободу выбора места пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27), право частной собственности (ч. 2 ст. 8, ч. 1, 2 ст. 35), право на судебную защиту (ст. 46), в том числе посредством конституционного судопроизводства (ч. 4 ст. 125), и др. Подобная сложная структура обуславливает необходи-

мость создания развернутой системы правового регулирования, иерархические связи внутри которой выстраиваются весьма не просто.

Однако отечественная традиция исходит из того, что помимо собственно правовых гарантий права на жилище государство вполне традиционно позиционирует себя и как гарант обеспечения данного права в его натуральном воплощении. И сложностей здесь не меньше, если не больше, чем в сфере выстраивания системы правового регулирования.

По данным ВЦИОМ, 78 % россиян оценивают ситуацию в жилищной сфере в России как критическую. При этом наиболее высокий уровень негативных оценок фиксируется среди респондентов средних возрастных групп – 35–44 лет и 45–59 лет, среди которых по 82 % опрошенных придерживаются негативных оценок состояния дел в этой сфере. Причем относительное большинство опрошенных в этих возрастных группах придерживаются крайне негативных оценок (42 % и 45 % соответственно) [10].

Если же обратимся к анализу государственных программных документов, посвященных жилищному вопросу, можем увидеть, что сегодня констатируется как факт: 1) создание необходимых правовых условий для решения жилищных проблем российских граждан; 2) наличие широкомасштабных мер, направленных на улучшение жилищных условий, предпринятых на всех уровнях государственной власти [11].

При этом государство изменило приоритеты правовой и социальной политики в жилищной сфере, полагая, что жилье из социального блага превратилось в товар, обращение которого подчинено общим рыночным механизмам. Действительно, по данным Росстата, на конец 2012 года приватизировано 77 % жилых помещений, подлежащих приватизации, а в абсолютных показателях в порядке приватизации в собственность граждан перешло более 29 млн жилых помещений [12].

Эти данные наряду с общей статистикой, которую дает Росреестр по сделкам с недвижимостью (см. АИС «Мониторинг рынка недвижимости»), позволяют нашему государству сделать вывод о том, что все организационные и правовые условия для перехода к рыночным механизмам удовлетворения жилищных потребностей граждан созданы в полном объеме. Не случайно концепции, целевые программы, направленные на обеспечение современной жилищной политики, реализуемые в настоящее время в России, также сводят обязанности государства: к обеспечению условий для формирования рынка жилья экономкласса, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности; стимулированию платежеспособного спроса на жилье, включая повышение доступности приобретения жилья для молодых семей; к повышению качества и энергоэффективности жилищного фонда (раздел I Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы).

Однако, по данным ВЦИОМ, негативные общественные оценки сложившейся ситуации в жилищной сфере в значительной степени обусловлены практически полным отсутствием у многих респондентов возможностей улучшения жилищных условий за счет разъезда и приобретения отдельного жилья. Так, почти половина опрошенных (48 %) отметили, что хотели бы улучшить свои жилищные условия, но не имеют для

этого никаких возможностей. Доля же тех, кто намерен предпринять какие-либо действия для приобретения жилья, не превышает 12 % опрошенных. И лишь 2 % россиян рассчитывают на получение квартиры по условиям социального найма [13].

Необходимость самих усилий государства в области обеспечения права на жилище, в том числе и потребность в реакции на состояние общественного мнения, как уже отмечали, имеет конституционно-правовую основу [14; 15; 16; 17]. Но конкретизация конституционного права осуществляется и в нормах других отраслей права: гражданского [18], уголовного [19], административного [20] и др.

И целый ряд индикативных показателей, на наш взгляд, свидетельствует о том, что проблема достаточно далека от решения. Такими индикаторами выступают и натуральные показатели, характеризующие жилищные условия граждан: на конец 2012 года 5 % семей, включая одиноких людей, стоят на учете на получение жилья [21]; только 62 % жилых помещений в России можно характеризовать как полностью благоустроенные, в некоторых регионах цифры еще более удручающие. Например, в Республике Алтай только 13 % жилья комплексно благоустроено [21]; 100 млн кв. м жилья относится к ветхому и аварийному жилищному фонду. Причем удельный вес ветхого и аварийного жилья не уменьшается с 2001 года [22].

Не меньше поводов для размышлений дает судебная статистика. Число споров, связанных с различными аспектами жилищных правоотношений, не снижается. Особым индикатором в этом отношении является статистика [23], отражающая результаты работы Конституционного Суда Российской Федерации (далее по тексту – КС РФ). Так, в 2009 г. в КС РФ поступило 5 157 обращений по вопросам соблюдения конституционных прав и свобод, из которых 1 134 обращения по вопросам охраны жилищных прав граждан. В процентном соотношении 1 134 обращения по вопросам охраны жилищных прав граждан составляет 22 % от общего количества обращений по вопросам соблюдения конституционных прав и свобод. В 2010 г. данные показатели составили соответственно 4 040 и 982 (24,3 %), в 2011 г. – 4 721 и 1070 (22,7 %). В 2012 г. в КС РФ поступило 6541 обращение по вопросам конституционного статуса личности, из которых 1 200 (18,3%) – по вопросам охраны жилищных прав, а в 2013 г. – 4 024 и 835 соответственно. Таким образом, наглядно видно, что количество обращений граждан по вопросам, касающимся охраны жилищных прав граждан, составляет примерно 1/5 от общего количества обращений граждан в КС РФ по вопросам конституционного статуса личности.

Безусловно, можно говорить о том, что перед нами проявление активной реализации права на судебную защиту, одного из составляющих права на жилище, но анализ актов КС РФ, принятых в разные годы по вопросам, связанным с защитой жилищных прав и свобод, позволяет нам говорить о том, что КС РФ выполняет не просто функцию защиты нарушенного права или законного интереса посредством их восстановления или устранения угрозы их нарушения [24], но и выполняет другие задачи [25].

Обозначим их по возможности кратко.

1. Конкретизация законодательства, регламентирующего порядок и гарантии реализации жилищных прав, то есть развитие общих норм применительно к условиям места, времени, особым видам отношений, иным обстоятельствам, результатом чего должно стать создание системы законодательства, характеризующейся такими показателями, как согласованность и точность и определенность [26, с. 25–29], что, в свою очередь, должно способствовать наиболее эффективному пониманию и применению норм закона [27].

Казалось бы, конкретизация – абсолютный атрибут деятельности суда даже с таким особым статусом, как конституционный. Однако анализ актов, принятых КС РФ по данным вопросам, показывает, что во многих случаях пусковым механизмом процесса конкретизации выступают очевидные правотворческие ошибки.

Достаточно иллюстративным в этом отношении является ситуация, ставшая основой для принятия Постановления КС РФ от 5 июня 2013 г. № 12-П.

Постановление хорошо изучено [28, с. 17–20], правовые позиции, в нем изложенные, активно применяются на практике, и его принятие воспринято действительно как акт защиты прав не только непосредственно обратившихся в КС РФ граждан А.С. Зорина, А.Г. Кожушного, Е.В. Лапшина и А.А. Тимошенкова, но и множества иных лиц, оказавшихся в сходном положении.

Но если обратиться к анализу норм, оспаривание которых стало причиной обращения в КС РФ, что мы видим? Абз. 2 п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» устанавливает в качестве условия для выплаты денежной компенсации за наем жилого помещения военнослужащим, уволенным в запас, принятия их на учет органами местного самоуправления, а не жилищной комиссией по месту прохождения военной службы. Судебные органы же толковали это положение закона так, что связывали право на получение денежной компенсации исключительно с перемной места жительства лицом, прекратившим военную службу [28, с. 17–20].

Указание в законодательстве не на факт, являющийся основанием для выплаты денежной компенсации (необеспеченность жилым помещением, прекращение военной службы по определенным основаниям), а на некий исключительный порядок фиксации этого факта (органами местного самоуправления) искажило саму суть публично-правовых обязательств по социальной поддержке граждан, уволенных с военной службы, по обеспечению фактической реализации этими гражданами конституционного права на жилище в установленных законом формах (Постановления КС РФ от 3 февраля 2010 г. № 3-П и от 27 февраля 2012 г. № 3-П).

КС РФ, формулируя свою правовую позицию, не просто конкретизирует правовую норму, содержащуюся в абз. 2 п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», но и раскрывает истинный смысл обязанностей государства гарантировать осуществление жилищных прав отдельных категорий граждан.

2. Определение конкретных форм реализации права на жилище отдельными категориями граждан. Безусловно, подобная деятельность КС РФ оформляется в допущенной для данного государственного органа правовой форме, но по содержанию актов, принимаемых по отдельным вопросам, можно судить о том, что

Суд, по сути, принимает на себя полномочия по определению компетенции и ее пределов для отдельных уровней публичной власти.

Показательным в этом отношении является Постановление КС РФ от 5 апреля 2007 г. № 5-П, поводом для вынесения которого, как известно, явилось изменение формы удовлетворения жилищных потребностей военнослужащих с натуральной на денежную (для граждан, окончивших службу до 1 января 2005 года).

Как уже отмечалось выше, именно рыночный механизм удовлетворения жилищных потребностей в ФЦП «Жилище» государство определяет как основной. Возможность перехода на рыночный механизм (самостоятельное приобретение за счет жилищных сертификатов) в отношении военнослужащих КС РФ не отрицает, но подчеркивает, что само по себе использование государственных жилищных сертификатов в качестве формы обеспечения жильем граждан, выполнивших возлагавшиеся на них по контракту обязанности военной службы, не противоречит Конституции Российской Федерации, но только в той мере, в какой с их помощью для этих граждан обеспечивается возможность приобретения жилья в избранном месте жительства как минимум за доступную плату, что следует из ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации.

И отдельного внимания заслуживают выводы КС РФ относительно того, насколько свободно государство в осуществлении правотворческих полномочий и, в том числе, в определении правовых гарантий обеспечения жилищных прав. КС РФ отмечает, что при введении нового правового регулирования законодатель обязан действовать таким образом, чтобы участники общественных отношений были уверены в стабильности своих прав и их конституционных гарантий.

Изучив практику российского конституционного правосудия, становится очевидным, что, вынося постановления подобного рода, приведенные ранее в настоящем исследовании в качестве примеров, КС РФ не просто исключает правовой акт (либо его часть) из правового пространства, он фактически реализует самостоятельную правотворческую функцию. В связи с чем нередко российскими учеными относительно КС РФ используется термин «негативный законодатель» [29, с. 1889–1890; 30, с. 17–18], «правотворческий орган» [31, с. 4–5]. Отнесение КС РФ к так называемому законодателю, как продемонстрировано на конкретных приведенных примерах, обусловлено тем, что нередко федеральный орган конституционного контроля вынужден устранять неопределенности, разъяснять смысл конституционных и иных законодательных положений, давать им собственную интерпретацию.

3. Конституционный суд в ряде постановлений определяет физические характеристики жилых помещений, тем самым расширяя границы юридических форм удовлетворения жилищных потребностей граждан.

Так, в Постановлении от 14 апреля 2008 г. № 7-П КС РФ в качестве критерия, определяющего основания государственного учета жилищного фонда, называет фактическую пригодность жилого строения для постоянного проживания. Тем самым разрешает относить к жилищному фонду жилые строения, которые пригодны для проживания и расположены на садовых земельных участках.

Аналогичную позицию КС РФ демонстрирует в Постановлении от 30 июня 2011 г. № 13-П, разрешая регистрацию граждан в строениях, возведенных на земельных участках, предназначенных для садоводства. При этом показательно, что КС РФ фактически вводит новую классификацию жилых помещений. В частности, в рассматриваемом Постановлении КС РФ указывает, что, выбирая в качестве места жительства жилое строение, расположенное на земельном участке, отнесенном к землям сельскохозяйственного назначения, граждане должны осознанно принимать и те возможные неудобства, которые являются следствием проживания вне территории населенных пунктов. Своим решением КС РФ вводит ограничения на реализацию публичной обязанности по благоустройству и тем самым вводит особый режим реализации права на жилище, относя риск выбора способа реализации на гражданина.

Таким образом, даже самый выборочный анализ принятых КС РФ решений, связанных с обеспечением жилищных прав граждан, позволяет сделать вывод о том, что помимо собственно функции защиты как применения предусмотренных законом способов защиты КС РФ в настоящее время: 1) определяет пределы государственных публичных полномочий; 2) устанавливает приоритет форм обеспечения жилищных прав граждан; 3) ликвидирует препятствия в осуществлении права на жилище, в том числе путем формирования механизма его практической реализации; 4) формирует легальные признаки жилищного фонда, определяя натуральные параметры реализации права на жилище.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Нудненко Л.А. Конституционное право России : учебник. М.: Юрайт, 2011. 581 с.
- Некрасов С.И. Конституционное право РФ : учеб. пособие. М.: Юрайт, 2012. 351с.
- Смоленский М.Б., Алексеева М.В. Конституционное право : учебник. Ростов н/Д.: Феникс, 2013. 541 с.
- Нарутто С.В., Таева Н.Е., Шугрина Е.С. Конституционное право России : учебник. М.: РИОР, 2013. 432 с.
- Конституционное право : учебник / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2014. 584 с.
- Умнова И.А., Алешкова И.А. Конституционное право РФ : учебник. М.: Юрайт, 2012. 578 с.
- Чиркин В.Е. Конституционное право России : учебник. 6-е изд. М.: Норма, 2009. 496 с.
- Смоленский М.Б., Мархгейм М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М.: МарТ, 2003. 445 с.
- Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс. Т. 1. М.: Юристъ, 2005. 719 с.
- Жилищный вопрос: есть ли решение? // ВЦИОМ. Режим доступа: wciom.ru/index.php?id=266&uid=8443 (дата обращения 14.05.2014).
- РФ. Правительство. О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 годы : постановление от 17.12.2010 г. № 1050 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 5. Ст. 739.
- Основные показатели жилищных условий населения // Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh39.htm (дата обращения 14.05.2014).
- Жилищный вопрос: есть ли решение? // ВЦИОМ. Режим доступа: wciom.ru/index.php?id=266&uid=8443 (дата обращения 14.05.2014).
- Сергеев А.Г. Конституционное право на жилище и его реализация сотрудниками органов внутренних дел : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.
- Матинская М.Ю. Реализация конституционного права на жилище в Российской Федерации (проблемы муниципально-правового обеспечения) : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2011. 207 с.
- Водкина Т.П. Конституционное право на жилище : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 762 с.
- Проскрякова В.В. Конституционно-правовые основы государственной политики Российской Федерации в социально-жилищной сфере (на материалах реализации приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ) : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 192 с.
- Крылов П.В. Теория и практика ограничения права на жилище : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. 180 с.
- Авшеев Э.Ю. Право на неприкосновенность жилища (уголовно-правовой аспект) : монография. Элиста : Изд-во Калмыцкого гос. ун-та, 2009. 108 с.
- Суслова И.С. Административно-правовое обеспечение субъективных публичных прав граждан в жилищной сфере // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 10–16.
- Жилищные условия // Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/# (дата обращения 14.05.2014).
- Ветхий и аварийный жилищный фонд // Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh42.htm (дата обращения 14.05.2014).
- Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. Режим доступа: www.ksrf.ru (дата обращения 14.05.2014).
- Болгова В.В. Формы защиты субъективного права: теоретические проблемы : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. 240 с.
- Жеребцова Е.Е. Социально-экономические права человека и гражданина в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации // Право и политика. 2009. № 9. С. 1912–1919.
- Шмелева Г.Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов, 1988. С. 25–29.
- Петрова Е.Н. Современное методологическое значение конкретизации правовых норм для законотворческой политики в Российской Федерации // Современные научные исследования. 2012. № 10. С. 19.
- Корякин В.М. Конституционный суд Российской Федерации подтвердил право граждан, уволенных с военной службы, на получение компенсации за наем (поднаем) жилых помещений по последнему месту службы // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 8. С. 17–20.

29. Жеребцова Е.Е. К дискуссии о месте и роли решений Конституционного Суда Российской Федерации в системе источников российского права // *Право и политика*. 2010. № 11. С. 1889–1890.
30. Малюшин А.А. Конституционно-судебное правотворчество в контексте взаимодействия внутринационального и наднационального судебного права // *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 12. С. 16–19.
31. Малюшин А.А. Актуальные вопросы разграничения правотворческой функции между Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2012. № 11. С. 2–5.

LEGAL SECURITY OF HOUSING RIGHTS IN JUDGEMENTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIA

© 2014

V.V. Bolgova, Doctor of Law, Professor

Samara State University of Economics, Samara (Russia)

E.E. Zherebtsova, candidate of jurisprudence, the senior lecturer

Belgorod Legal Institute of the Ministry of Internal Affairs in Russia, Belgorod (Russia)

Keywords: housing policy; housing rights; constitutional control; the Constitutional Court of the Russian Federation; constitutional complaint.

Annotation: This article discusses the issues of implementation of legal protection of the constitutional title to housing of Russian citizens. The authors research characteristic of housing policy in the genetic aspect by comparing program targets and condition of the actual realization of the citizens' rights in the housing sector. The paper introduces a system of indicators that characterize realization of constitutional right to housing. Based on the analysis of the results of specific sociological research and statistical analysis the author emphasizes contradictions between the objectives of the governmental housing policy and their interpretation by the public. The authors formulate the basic elements of the mechanism for indicative assessment of protection of citizens' rights in the housing sector which include the factual and statistical analysis of practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. By analyzing the number of legal positions stated by the Constitutional Court of the Russian Federation at different periods of time the authors come to the conclusion that the Court determines the limits of the state public authority; sets the priority of forms that secure housing rights of the citizens; eliminate obstacles in implementation of the right to housing, including a mechanism of its implementation; forms legal attributes of housing facilities through defining natural parameters of the right to housing. The article emphasizes that the activity of the Constitutional Court of the Russian Federation goes beyond the scope of the administration of justice, and has a character of the negative lawmaking. With this, the results of such activity are inconsistent with the targets set forth in the relevant state programs and legal acts. The authors consider the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a means of protecting the rights of citizens in the housing sector, as well as the factor that influences the dynamics of the housing policy run by the government. The article offers a mechanism for analysis of such influence, and formulates proposals for adjustment of the strategic directions and tactical means of housing policy.