

## ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ

**Л. В. Сотникова,**

*преподаватель кафедры конституционного, административного и гражданского права, Южно-Уральский государственный университет*

**Институт гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина является одним из важнейших, обеспечивающих реальное воплощение правовых предписаний в жизнь. При создании нормативных правовых актов особую роль имеют точность формулировок и определение содержания юридических понятий. Это особенно важно при определении форм и способов участия государства в обеспечении осуществления конституционно закрепленных прав и свобод, в частности права на жилище. Иной подход фактически освобождает государство от выполнения социальной функции или делает ее осуществление необязательной.**

**Ключевые слова:** *гарантии реализации права, виды гарантий, юридические гарантии, право на жилище, формы реализации права на жилище.*

Права и свободы человека относятся к основополагающим ценностям любого демократического государства современного мира, и принцип их верховенства нашел закрепление в основных законах многих государств. Конституция РФ в ст. 2 закрепила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Как отмечает Е. А. Лукашева, «соблюдение прав и свобод человека и гражданина означает в то же время следование принципам права, признание его верховенства»<sup>1</sup>.

Однако закрепление прав человека нормативно без установления гарантий реализации этих прав сводит на нет возможность пользоваться принадлежащими индивиду от рождения или предоставленными государством возможностями того или иного поведения.

Определение гарантий содержится в нормативных правовых актах. Так, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>2</sup> гарантиями избирательных прав граждан признает установленные Конституцией РФ, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (ст. 2). Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, ос-

тавшихся без попечения родителей»<sup>3</sup> под указанными гарантиями понимает закрепленные законодательно меры по социальной защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 1). Аналогичен подход законодательства о профсоюзах<sup>4</sup>, о высшем и послевузовском профессиональном образовании<sup>5</sup> и др.

Анализ приведенных законов позволяет сформулировать понятие гарантий. Под ними следует понимать условия, меры, правила, процедуры, позволяющие закрепленному нормативно праву быть реализованным.

В теоретической литературе гарантии подразделяются на общие и специальные. К общим традиционно относят политические, экономические и идеологические гарантии. Специальные гарантии получили название юридических, так как их особенностью является нормативное закрепление. С учетом иерархии нормативных правовых актов юридические гарантии подразделяются на международные, конституционные и закрепленные в иных законах и подзаконных актах.

Провозглашая право каждого на жилище в РФ (ч. 1 ст. 40 Конституции РФ), основной закон Российского государства в этой же статье формулирует следующие (неисчерпывающие) гарантии его реализации: 1) запрет произвольного лишения жилища; 2) поощрение жилищного строительства органами государственной власти и органами местного самоуправления; 3) создание условий для осу-

ществления права на жилище; 4) предоставление жилища бесплатно или за доступную плату малоимущим или указанным в законе гражданам.

В рамках данной статьи рассмотрим понимание термина «поощрение» жилищного строительства органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Возможность удовлетворения потребностей в жилье как собственными силами, так и за счет или при помощи государства представляется одной из важнейших составляющих конституционного права на жилище. Если данная возможность находит свое реальное воплощение, реализацию, то жилищная проблема в государстве решается.

Удовлетворение жилищных потребностей за счет собственных сил и средств должно стать основной формой решения жилищного вопроса в РФ. Для этого государство в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления в силу положений ст. 40 Конституции РФ поощряют жилищное строительство и создают условия для осуществления права на жилище. Представляется, что конституционная формулировка о поощрении жилищного строительства требует содержательного наполнения. Поощрять означает «содействием, сочувствием, наградой одобрить что-либо, возбудить желание делать что-нибудь»<sup>6</sup>. Таким образом, государство сначала должно возбудить при помощи награды желание осуществлять жилищное строительство, заранее одобрив любые его результаты.

Для реализации одного из основных конституционных прав человека, исходя из принципа приоритета данных прав и объявления человека высшей ценностью РФ, действий государства в форме поощрения явно недостаточно, тем более что государство приняло на себя обязанность не поощрять, а признать, соблюдать и защищать человека, его права и свободы.

Понятие «поощрение» в российском законодательстве раскрывается исключительно с точки зрения награды за общественно-положительное, социально-активное поведение. Это, например, поощрения за добросовестный труд (объявление благодарности, выдача премии, награждение ценным подарком, почетной грамотой, представление к званию лучшего по профессии (ст. 191 Трудового кодекса РФ), за безупречную и эффективную гражданскую службу (объявление благодар-

ности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; поощрение Правительства Российской Федерации; поощрение Президента Российской Федерации; присвоение почетных званий Российской Федерации; награждение знаками отличия Российской Федерации; награждение орденами и медалями Российской Федерации (ст. 55 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»<sup>7</sup>) и т.д.

Содержание же действий государства по поощрению жилищного строительства, несмотря на активное применение данной формулировки и в нормативных актах и в судебных решениях, практически не раскрывается.

Важную роль для уяснения смысла и содержания юридических понятий, особенно, если это связано с конституционными правами, свободами и обязанностями, играют акты Конституционного Суда РФ. В соответствии со ст. 106 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»<sup>8</sup> толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Косвенным образом действия органов государства и местного самоуправления по поощрению жилищного строительства раскрываются в Определении Конституционного Суда РФ от 1 марта 2012 г. № 389-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (п. 2.1) Конституционный Суд РФ отметил, что гарантируя каждому право на жилище, Конституция РФ предусматривает как для органов государственной власти, так и для органов местного самоуправления корреспондирующие этому праву обязанности поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права на жилище, при этом малоимущим, иным указанным в законе

гражданам, нуждающимся в жилище, Конституция Российской Федерации гарантирует его предоставление бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Тем самым Конституция РФ прямо обязывает органы местного самоуправления совместно с органами государственной власти обеспечивать реализацию права каждого на жилище...».

Отсюда действия государства по поощрению жилищного строительства заключаются в принятии на себя обязанности содействия в его осуществлении. Данное в полной мере согласуется с положениями отраслевого законодательства. Так, ст. 2 ЖК РФ закрепила, что органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в частности: 1) содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилье; 2) используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений; 3) в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фондов; 4) стимулируют жилищное строительство; 5) обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда; 6) обеспечивают контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства; 6) обеспечивают контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

Данная позиция разделяется и Конституционным Судом РФ, который в Постановлении № 9-П от 30 марта 2012 г. (п. 2) опреде-

лил, что Конституция РФ гарантирует каждому право на жилище, которым наряду с другими правами и свободами человека и гражданина определяются деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и для осуществления которого органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны создавать условия реализации данного права<sup>9</sup>.

Исполнение данной конституционной обязанности РФ должно выражаться в том числе в совершенствовании нормативной правовой базы; в разработке финансовых рычагов управления рынком жилья, при которых приобретение жилых помещений станет действительно доступным (например, снижение процентных ставок по ипотечным кредитам; компенсация из бюджета части процентной ставки при рождении детей; возможность шире использовать средства «материнского (семейного)» капитала, решение жилищной проблемы путем бесплатного предоставления земельных участков с необходимой инфраструктурой всем желающим и т. д.); в активном участии государства в жилищном строительстве и не только на уровне решения вопросов землеотведения (объективно, стоимость аренды земельного участка, уплаченная при аукционе (конкурсе), включается в стоимость 1 кв. метра готового жилья, что ведет к итоговому удорожанию объекта). Государственные и муниципальные жилищные организации могут и должны составить реальную конкуренцию частному застройщику. Объектами строительства данных компаний могут стать так называемые «доходные дома», в которых жилье является государственной или муниципальной собственностью и предоставляется гражданину на условиях найма. Полагаем, это особенно актуально в части реализации права на жилище не только малоимущих граждан, в отношении которых государство все же обязано решить жилищный вопрос положительно. Самой многочисленной социальной группой из граждан, нуждающихся в жилье или его улучшении, являются граждане, которые, с одной стороны, не относятся к категории малоимущих, а с другой – они не имеют достаточного уровня доходов, чтобы приобрести жилье в собственность. Как справедливо отмечается в периодической литературе, в современном жилищном законодательстве не обозначены пути решения жилищной проблемы указанных семей, и «граж-

дане оказались в тяжелом положении: и на государство рассчитывать не могут, и не могут самостоятельно решить проблему»<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция РФ: комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 65.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>3</sup> Российская газета. 1996. 27 дек.

<sup>4</sup> О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

---

<sup>5</sup> О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ // Российская газета. 1996. 29 авг.

<sup>6</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. Екатеринбург, 1994. С. 485.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>8</sup> Российская газета. 1994. 23 июля.

<sup>9</sup> По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звенигородский муниципальный район» Республики Марий Эл: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1811.

<sup>10</sup> Шешко Г. Ф. К вопросу об обоснованности и целесообразности отдельных изменений жилищного законодательства. Некоторые соображения о доступности жилья // Жилищное право. 2007. № 10. С. 46.

*Статья поступила в редакцию 13 мая 2013 г.*