

DOI 10.31483/r-114295

Паевская Светлана Леонидовна

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Аннотация: в главе рассматриваются различные вопросы возникающие в процессе реализации конституционного права на жилище. Приводятся основные принципы, закрепленные законодателем в жилищной сфере. Освещаются основные аспекты механизма реализации конституционного права на жилье. Перечисляется перечень оснований приобретения прав, и возникновение обязанностей у субъектов жилищного права. Определяется статус граждан, нуждающихся в жилье. Разбираются способы управления многоквартирным домом, и их отличия. Затрагивается финансовый вопрос, регулирующий различные способы получения жилья. Ответственность участников жилищных прав в различных отраслях права. Анализируется деятельность государства в данной сфере, а именно процесс защиты данного права на различных уровнях.

Ключевые слова: жилье, права, обязанности, принципы, малообеспеченные граждане, специализированный фонд, ипотека, субсидии.

Abstract: the chapter considers various issues arising in the process of realization of the constitutional right to housing. The basic principles enshrined by the legislator in the housing sphere are given. The main aspects of the mechanism of realization of the constitutional right to housing are highlighted. The list of grounds for the acquisition of rights and the emergence of obligations of the subjects of housing law is enumerated. The status of citizens in need of housing is defined. The ways of apartment building management and their differences are considered. The financial issue regulating various ways of obtaining housing is touched upon. Responsibility of participants of housing rights in various branches of law. Analyzes the activities of the state in this area, namely, the process of protecting this right at various levels.

Keywords: *housing, rights, obligations, principles, low-income citizens, specialized fund, mortgage, subsidies.*

Безусловно, жилье необходимо для поддержания жизнедеятельности и осуществления потребностей индивида, как физиологического, так и психологического характера.

Еще Конституция РСФСР 1978 года закрепила справедливое распределение жилой площади под общественным контролем благоустроенных жилищ (ст. 58) [4].

В дальнейшем развитие экономических отношений и частной собственности внесли свой определенный вклад в развитие института жилищного права. Бесспорен и тот факт, что жилищные права, как социально-экономические, являются неким фундаментом для обеспечения жизнедеятельности человека.

В соответствии с сущностью жилищных прав, ст. 1 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) содержит основные принципы, такие как:

- право граждан по своему усмотрению и в своих интересах осуществлять принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими;
- ограничение жилищных прав могут быть осуществлены только на основании соответствующего нормативно-правового акта, и только в той мере, в какой это необходимо;
- право свободного выбора жилого помещения для проживания в качестве собственника, нанимателя или на иных законных основаниях;
- ограничение права граждан на свободу выбора жилых помещений для проживания допускается только на основании действующего законодательства РФ;
- необходимость обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления права на жилище, а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений [2].

Жилищное право, как естественное, принадлежит человеку от рождения и не подлежит умалению, что является конституционным догматом (ч. 2 ст. 17) [3].

Из истории очевидно, что с течением времени может смениться политическое устройство самого государства, внешнеполитические отношения с другими странами и жизнедеятельность гражданина. Таким образом, важно применять систему жилищного законодательства, как действующего, так и утратившего силу, как во времени, так и в пространстве.

Характеризуя содержание жилищных прав, необходимо также отметить, что данная совокупность прав и обязанностей человека и гражданина, законодательно закреплена в провозглашенных нормах законодательства государства, имеет всестороннее применение и вытекает из гражданских и административных отношений в смежных отраслях права, например, земельного, семейного, трудового и др.

Другими словами, само по себе право на жилище имеет сложную, взаимосвязанную и взаимоувязанную конструкцию для его осуществления.

Основами конституционного строя закреплена обязанность, для всех и без исключения, соблюдать Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция РФ или Основной закон).

Сущность механизма реализации конституционного жилищного права можно разделить на несколько основных аспектов:

- право возникновения и получения, а также право владения;
- и неприкосновенности жилища.

В первом случае законодатель определил исчерпывающий перечень оснований, а вместе с тем и возникновение обязанностей у субъектов жилищного права (ст. 10) [2]:

- 1) при заключении договоров и сделок;
- 2) по решению органов публичной власти на основании жилищного законодательства;
- 3) по решению судебных органов власти, в случае возникновения и восстановления жилищных прав;
- 4) законное приобретение жилой площади в собственность;
- 5) вступление в членство жилищных кооперативов;

б) при возникновении событий от действий или бездействий взаимосвязанных участников жилищных правоотношений.

Указанный перечень оснований имеет прямую связь со ст. 8 – «О возникновении гражданских прав и обязанностей» Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [1], в частности, где главным аспектом оснований являются юридические факты, возникающие по отношению к субъекту. В месте с тем необходимо отметить, что в юридической литературе с учетом указанных оснований жилищные правоотношения классифицируются, как правило, по двум критериям:

- первый – это отношения гражданско-правового, административно-правового и смешанного типа (административные и гражданские правоотношения);
- а второй – дифференцирует отношения на частноправовые и публично-правовые.

Существенно также участие государственных и муниципальных органов, и не без основания. В соответствии с конституционным положением о жилище (ст. 40), а также ст. 72 (совместное ведение РФ и субъектов РФ), на государство возложено исполнение гарантированности осуществления жилищных прав граждан [3].

Законодатель устанавливает достаточно жесткие критерии в признании граждан нуждающимися в жилье. Так, например, ст. 53 [2] устанавливает 5-летний мораторий для граждан, которые совершили действия, направленные для намеренной постановки на учёт как нуждающиеся в предоставлении жилья (вселение в жилое помещение родственников, третьих лиц, отчуждение жилых метров в собственность).

Приобретение гражданами жилища может осуществляется либо за счёт собственных средств, либо с привлечением кредитных. Кроме того, факт приобретения жилых помещений возникает также и в случаях мены, дарения, а также по наследству. Хотелось бы отметить, что к данной категории относится и содействие публичных органов власти.

Жилые помещения гражданами, могут приобретаться и за счёт бюджетных средств – жилищная субсидия. Например, Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2006 года №312 «О порядке предоставления единовременных денежных выплат на приобретение или строительство жилых помещений» [5]. Гражданам на определённых условиях предоставляется сертификат с утвержденным номиналом, который необходимо реализовать при помощи сделки купли-продажи жилой недвижимости.

Отметим также осуществление гражданами жилищных прав с помощью специализированного жилого фонда, его разновидности приведены в ст. 92 [2]: служебные, общежития, жилые помещения маневренного фонда и др.

Применение специализированного жилого фонда во исполнении ЖК РФ осуществляется регламентами регионального законодательства, а также муниципальных образований.

Главным отличием специализированного жилого фонда является строгое соблюдение целевого назначения всех видов жилых помещений, они не могут отчуждаться, передаваться в аренду или найм (ч. 3 ст. 92) [2].

Таким образом, четко видно, что роль государства в реализации жилищных прав граждан существенна во исполнении конституционного права на жилище.

В связи с тем, что жилье является неотъемлемой частью благополучной жизни человека, то осуществляется и другой постулат Основного закона – «О свободе передвижения, пребывания и выборе места жительства» (ст. 27) [3].

Необходимо отметить, что реализация жилищных потребностей и свободы выбора осуществлялась благодаря становлению института приватизации со времен переходного периода страны. С развитием рыночно-экономических отношений граждане на праве частной собственности распоряжаются своим имуществом, в том числе и жильем (ст. 209) [1].

Реализация неотчуждаемых жилищных прав граждан способствует осуществлению обязанностей, как это присуще конституционному строю РФ (ч. 2 ст. 6) [3]. В соответствии с тем, что осуществление жилищных прав имеет

диспозитивный характер, вместе с правами у участников возникают и обязанности – у всех без исключения.

Собственники многоквартирного дома свободны в выборе способа управления, так или иначе граждане должны делать это в обязательном порядке. Однако, в случае если в многоквартирном доме жилые помещения, принадлежащие к государственной собственности, составляют более 50%, управление таким домом осуществляется управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса (ч. 2 ст. 163) [2].

Основное отличие этих форм (разд. 8) [2] – ответственность за надлежащее содержание многоквартирного дома:

– во-первых, ответственность несут сами собственники в виде учрежденной организацией кооператива или товарищества;

– во-вторых – это управляющая компания перед собственниками;

– в-третьих, лица, выполняющие работы по его содержанию.

В зависимости от выбранного способа управления граждане и собственники обязаны производить оплату за жилое помещение, а также коммунальные услуги. В соответствии с законодательством действующем в сфере жилья, определяется структура оплаты, порядок ее внесения, размер и ограничения, касающиеся повышения стоимости платежей, а также компенсация для малоимущих граждан. Неисполнение, или же не надлежащее исполнение обязанностей, закрепленных в жилищном законодательстве, влечет за собой наступление соответствующих правовых последствий.

Отметим также то, что ответственность участников жилищных прав наступает в соответствии с законодательством, как в сфере уголовного, так и административного правонарушения, а также в соответствии с гражданско-правовыми отношениями.

Конституционные нормы, вместе с особенностями реализации гражданами своих прав, устанавливают меры их правовой охраны и защиты. Гражданам предоставляется право защиты всеми способами, которые не запрещены законом, в том числе и в судебном порядке (ч. 2 ст. 45, ст. 46) [3].

В сфере жилищных прав также следует отметить наличие законных способов разрешения споров, применяемых во внесудебном порядке.

Таким образом, защита жилищных прав выражается в профилактике нарушений, пресечении противоправных действий, восстановлении нарушенных прав со стороны других участников жилищных правоотношений.

Характеризуя механизм реализации и защиты жилищных прав, отметим, что жилищное право в своей сущности является одним из главных приоритетных интересов общества и государства. Со стороны государства – это контроль за соблюдением законодательства, создание нормативной базы, отвечающей нормам Основного закона, и отражающей реальность достижений в получении или приобретении благополучного жилья. И конечно же, необходимость контроля при пользовании жилыми помещениями участниками правоотношений.

Рассмотрим теперь более подробно приобретение гражданами жилища с привлечением кредитных средств.

Наряду с демографической политикой государства, Правительство РФ развивает льготное ипотечное кредитование граждан. Вместе с тем стоимость квадратного метра (далее – м²) жилого помещения по отношению к реальным доходам граждан несоизмеримо высок. Так, например, размер прожиточного минимума в г. Санкт-Петербурге, в расчёте на душу населения, составляет 16535 рубля (на 2024 год) [6], а среднерыночный показатель 1 м² в указанном субъекте по данным Минстроя на 4 квартал 2023 года в 10 раз больше, и составляет 165315 рублей [7]. Сопоставляя затраты граждан на содержание, ремонт, включая отделочные материалы и закупку необходимой бытовой техники для благополучного проживания, а также на другие неотъемлемые права и свободы граждан, с учетом демографической политики государства, и учитывая, что среднемесячная заработная плата, согласно данным Петростата, в г. Санкт-Петербурге, составила, за 2022 год – 86630 рублей, январь – ноябрь 2023 года – 91900 рублей, за июнь 2024 – 112559 рублей, приобретение благоустроенного жилья при помощи собственных накопленных средств является существенным сдерживающим фактором для осуществления жилищного права [9].

Рассмотрим инвестирование денежных средств в строительство жилья, как один из способов его приобретения. Данный метод рассчитан, не на всех, так как жилье необходимо в настоящий момент, а внутренняя миграция граждан по локациям мегаполисов вынуждает граждан обращаться за заёмными средствами как альтернативе арендной плате. В этом случае Федеральный закон от 16.07.1998 №102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» позволяет гражданам осуществить свое право на приобретение жилого помещения.

В соответствии со ст. 5 и ст. 50 ФЗ-№102, жилое помещение является залогом в обеспечении платежеспособности заемщика. В случае неисполнения своих обязательств гражданин лишается жилья, которое, в свою очередь, будет продано на публичных торгах для удовлетворения нужд кредитора или кредиторов [10].

Согласно статистике, приведенной в Едином федеральном реестре юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности (Федресурс), можно увидеть рост количества и размера предоставленных кредитов совместно с прогрессирующей динамикой задолженности граждан по этим кредитам. На конец 2023 года долг граждан составил более 17 триллионов рублей. Проблему исполнения взятых на себя обязательств граждан доказывает и другая статистика – в сфере банкротства, которая в последние годы увеличивается среди физических лиц. Количество несостоятельных граждан в 2022 году выросло на 44,2% (до 278137 человек), а в 2021 году рост был на 62% (до 192833 человек) [8].

Таким образом, реализация прав граждан совместно с государственным стимулированием через ипотечное кредитование ставится под сомнение. Государственное стимулирование и современные условия требуют более надежного подхода.

Вторым конституционным предписанием является предоставление жилья гражданам безвозмездно, либо за доступную плату. Законодатель в данном

случае определяет не всех граждан, а только малоимущих и иных, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий (ст. 52) [2].

Согласно же статистике Федеральной службы государственной статистики (Росстат) по количеству семей, улучшивших жилищные условия, и приватизированных жилых помещений за год, прослеживается значительное сокращение количества семей, улучшивших свои жилищные условия с помощью государства, со времен распада СССР [11].

По мнению некоторых исследователей приватизация изменила в обществе представление о жилье, а также значительно повлияла на структуру рынка недвижимости и не только экономический оборот.

Вместе с тем, подводя итоги проведенного анализа реализации права граждан на жильё за последние 30 лет, с уверенностью можно сказать, что государство минимизирует свое непосредственное участие в предоставлении жилых помещений в натуральном виде, а способствует развитию рыночных отношений для свободы действий граждан с привлечением банковского сектора и финансированием жилищных субсидий для приобретения жилья. Это, также, способствует наличию определенных рисков для самих граждан. Однако в той мере, как это присуще правовой природе гражданских правоотношений и института частной собственности, где необходимо предусматривать риски и юридические последствия.

Продолжая тему конституционной обязанности государства в части предоставления жилья нуждающимся гражданам, необходимо отметить, альтернативный способ – выделенная субсидия вместо предоставления жилого помещения.

Для получения субсидии необходимо быть признанным нуждающимся в улучшении жилищных условиях.

В Государственную Думу РФ Законодательным Собранием Санкт-Петербурга была внесена инициатива об изменении нормы законодательства в части преимущественного права получения жилья ветеранами боевых действий. Инициатива уравнивает права в получении жилищной субсидии между всеми участниками боевых действий. Правительство РФ данный законопроект

поддержало [12]. Вместе с тем в действующем законодательстве в жилищных субсидиях имеется и другое противоречие и неравенство среди сотрудников и государственных служащих.

Следует отметить, что как правило жилищная субсидия законодательно регулируется не ЖК РФ, а федеральными законами о социальных гарантиях и подзаконными актами Правительства РФ. Нормативно-правовые акты устанавливают исчерпывающий перечень требований для постановки на учет и признания сотрудника и членов его семьи нуждающимися в обеспечении жилищной субсидией: выслуга лет, наличие обеспеченности жильём в совокупности у всех членов семьи, сделки с жилыми помещениями в предшествующие пять лет. Кроме того, определение членов семьи происходит двойственным порядком. Так, в части определения степени нуждаемости и решения вопроса постановки на учет применяются нормативные положения ст. 31 и ст. 69 [2]. В случае расчета жилищной субсидии члены семьи определяются в соответствии с оговариваемыми нормативно-правовыми актами о жилищных субсидиях. При определении размера выплаты исходят из учета совместно проживающих членов семьи, которые определяются из ограниченного числа согласно федеральному законодательству о социальных гарантиях: супруг (супруга) и/или лиц, находящихся на иждивении.

В данном случае дети сотрудника достигшие совершеннолетия не могут претендовать на жилищную субсидию, что опосредованно уменьшает выплату для приобретения жилья сотруднику. Это обусловлено тем, что законодатель исходит не только от взятых жилищных обязательств, но и из трудовых правоотношений.

Напротив, система законодательства обеспечивает неравное положение всех участников? имеющих право на получения жилищной субсидии, таких как ветеранов боевых действий, многодетных семей, так и всех сотрудников. Так, федеральные законы определяют условия и наделяют Правительство РФ правом устанавливать порядок распределения бюджетных средств, а также определять категорию сотрудников, которым допустимо предоставление субсидии для

обеспечения эффективного исполнения трудовых обязанностей, выходя за рамки обеспеченности жилым помещением. В то же время Правительство РФ во исполнение федерального законодательства определило одну категорию сотрудников по должностному признаку – высшему начальствующему составу. Более того, для выделенной категории жилищная субсидия предоставляется без очереди.

Таким образом, исходя из конституционных положений в части предоставления жилья малоимущим, другим категориям граждан, в части равенства по должностному признаку, в сфере реализации жилищной субсидии сформировалась коллизия норма предоставляющая исключительное право получить субсидию вне очереди, при этом имея в собственности совместно с родственниками больше учтённой нормы. Учитывая практический опыт ожидания единовременной социальной выплаты для приобретения жилья, многие сотрудники вынуждены освобождать служебное жильё в связи с достижением пенсионного возраста, что безусловно ухудшает положение граждан в такой ситуации.

Подводя итог в исследуемых жилищных правоотношениях в первую очередь необходимо подчеркнуть значение реализации жилищных прав граждан. Со стороны восприятия самих граждан это фундамент не только как конструктивная основа жилого строения, но и также базовый фундамент благополучной жизни. С юридической точки зрения первостепенное значение жилищных прав закреплено в Основном законе и выражается в недопустимости лишения жилья или проникновения в него без воли проживающего.

Значение жилищных прав также вытекает из многополярности возникающих правоотношений в системе законодательства РФ. Так, жилищное право, кроме гражданских правоотношений взаимодействует с земельной, трудовой, административной, финансовой и банковской отраслях права, отражается и в уголовном законодательстве. Однако возникающие дискуссии о месте жилищного права как отдельной отрасли либо подотрасли гражданского права говорит о неоднозначном восприятии и недооценённом значении всем обществом и государством. С одной стороны жилое помещение воспринимается как необходимость для существования человека с другой инвестиционный объект

гражданского права. В настоящее время ипотечное кредитование – это основной и самый распространённый вид реализации гражданами жилищных прав. К сожалению, можно констатировать, что далеко не всегда это надёжный способ из-за современных реалий экономических колебаний и политики Центробанка РФ, а также отсутствия объективного расчёта своих возможностей самими гражданами.

В обществе сформировалась «парадигма» о надёжности владения в собственности жилого помещения. Вместе с тем владение и распоряжение опосредует за собой обязанности, при неисполнении которых влечёт юридические последствия, в том числе и лишение жилья. Таким образом, гражданам и публичным органам власти всех ветвей: законодательной, исполнительной и судебной, необходимо предусматривать всевозможные риски при осуществлении действий гражданами либо должностными лицами в отношении жилищных прав граждан.

Сущность жилищного права существенно изменилась от национализированного характера в сторону частного права. Механизм реализации права на жилье не вмещает всех профилей и тонкостей права в основной кодифицированный документ и раскидывается на множество нормативно-правовых актов. Практическая реализация осуществляется, в основном, за счет заёмных средств, а вместе с тем и возрастание вероятных рисков, что ставит под сомнение гарантированность права на жилье.

Таким образом, государству во исполнение конституционных прав граждан необходимо провести ревизию некоторых жилищных норм для усиления дисциплины жилищных правоотношений, усилить контроль за коррупционными проявлениями, повысить значения жилищного права в системе законодательства РФ. А также укоренить понятие «единственное жильё» и определить пределы допустимости действий юридических лиц.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим

доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 06.11.2024).

2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ (ред. от 08.08.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057 (дата обращения: 06.11.2024).

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 14.03.2020) (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (дата обращения: 06.11.2024).

4. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/> (дата обращения: 06.11.2024).

5. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 марта 2006 года №312 «О порядке предоставления единовременных денежных выплат на приобретение или строительство жилых помещений» (ред. 14.06.2022) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/8018412/?ysclid=m0z1r8cq4k732179994> (дата обращения: 06.11.2024).

6. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.12.2023 №1381 «О внесении изменения в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15.09.2023 №980» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ipbd.ru/doc/7800202312290013/?ysclid=m0z1pcwnud194317392> (дата обращения: 06.11.2024).

7. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 29.08.2023 №619/пр «О показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения

по субъектам Российской Федерации на IV квартал 2023 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/407740796/?ysclid=m0z1shun3l446163018> (дата обращения: 06.11.2024).

8. Статистический релиз Федресурса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fedresurs.ru/news/bdb9dfec-df64-4207-b713-4bd7133f172a> (дата обращения: 06.11.2024).

9. Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Петростат) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://78.rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 06.11.2024).

10. Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16.07.1998 №102-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19396/2136759 (дата обращения: 06.11.2024).

11. Федеральная служба государственной статистики «Жилищные условия» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye_usloviya (дата обращения: 06.11.2024).

12. Федеральный закон «О ветеранах» от 12.01.1995 №5-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5490/ (дата обращения: 06.11.2024).

13. Центральный банк РФ «Показатели рынка жилищного (ипотечного жилищного) кредитования» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://cbr.ru/statistics/bank_sector/mortgage/ (дата обращения: 06.11.2024).

Паевская Светлана Леонидовна – старший преподаватель кафедры конституционного права и процесса ЧОУ ВО «Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики», Санкт-Петербург, Россия.
