

Конституционное право граждан на жилище

Панфилов С.

Статья 40 Конституции провозглашает право каждого гражданина Российской Федерации на жилище. Посредством реализации данного права обеспечивается удовлетворение жизненно важной потребности человека в жилье.

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека от 10 декабря 1948 г. «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи» (ст. 25).

Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. (участником которого Российская Федерация является в качестве правопреемника СССР) «участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достойный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая большое значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии» (ст. 11).

Конституционная норма о праве граждан на жилище появилась в нашей стране сравнительно недавно. Впервые это право было закреплено в Конституции СССР 1977 г., а затем нашло отражение в Конституции РСФСР и Конституции, а также в кодифицированных и других жилищных законах (Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик 1981 г.; ЖК РСФСР, Федеральном законе от 12.01.1996 № 9-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации „Об основах федеральной жилищной политики“»).

В ч. 1 ст. 40 Конституции положение о праве на жилище («каждый имеет право на жилище») содержит гарантию охраны этого права: «Никто не может быть произвольно лишен жилища». **Часть 2 ст. 40 Конституции** предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Необходимо отметить, что в связи с переходом к рыночной экономике изменился подход к вопросу о путях обеспечения жильем граждан России. Если ранее значительную часть жилых помещений они получали из государственного, ведомственного и общественного жилищного фонда, то в настоящее время потребность в жилье в основном должна удовлетворяться посредством индивидуального жилищного строительства, приобретения жилых помещений за счет своих средств на рынке жилья либо коммерческого найма жилых помещений. Бесплатно же или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами жилье должно предоставляться лишь малоимущим и иным указанным в законе гражданам (**ч. 3 ст. 40 Конституции**). К «иным указанным в законе гражданам» относятся военнослужащие, участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица, лица, пострадавшие в результате чрезвычайных обстоятельств (в том числе потерпевшие от землетрясений, наводнений и т. п., беженцы, вынужденные переселенцы), и некоторые другие категории граждан.

В ЖК конкретизируются положения Конституции об обеспечении условий для осуществления права на жилище. Согласно ст. 2 ЖК органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе:

- 1) содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище;
- 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 фонда;
- 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;
- 7) обеспечивают контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

**Анализ норм, содержащихся
в Конституции и
федеральном
законодательстве,
показывает, что на данном
этапе развития жилищных
отношений право на жилище
может быть реализовано
следующими способами:**

1) путем предоставления жилых помещений по договору социального найма в домах, составляющих жилищный фонд социального использования.

Согласно Конституции таким правом обладает лишь ограниченный круг лиц.

В соответствии со **ст. 49 ЖК** по договору социального найма предоставляется жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда.



Малоимущим гражданам, признанным по установленным ЖК основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в установленном ЖК порядке по договорам социального найма предоставляются жилые помещения муниципального жилищного фонда.

Жилые помещения жилищного фонда РФ или жилищного фонда субъекта РФ по договорам социального найма предоставляются иным определенным федеральным законом или законом субъекта РФ категориям граждан, признанным по установленным ЖК и (или) федеральным законом или законом субъекта РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях. Данные жилые помещения предоставляются в установленном ЖК порядке, если иной порядок не предусмотрен указанным федеральным законом или законом субъекта РФ.



Могут предоставляться по договорам социального найма жилые помещения муниципального жилищного фонда органами местного самоуправления в случае их наделения в установленном законодательством порядке государственными полномочиями на обеспечение этих категорий граждан жилыми помещениями. Данные жилые помещения предоставляются в порядке, установленном ЖК, если иной порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта РФ.

2) **путем передачи жилых помещений в пользование в соответствии с договором** так называемого коммерческого найма (формулировка «коммерческий наем», соответствующая экономической сути данного вида найма, в действующем законодательстве (гл. 35 ГК) не применяется, а используется общая формулировка «наем жилого помещения», распространяющаяся и на этот вид найма, в качестве же разновидности найма жилого помещения выделяется социальный наем). По данному договору в наем может сдаваться жилье из государственного, муниципального и частного жилищного фонда, на условиях, которые существенно отличаются от договора социального найма. Круг граждан, имеющих право на заключение такого договора, не ограничен.

В ГК в отличие от ранее действовавших ЖК РСФСР и Закона РФ от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики», не предусмотрено заключение между гражданами и субъектами, предоставляющими в пользование жилые помещения, договоров аренды. Такие договоры могут заключаться только между указанными субъектами и юридическими лицами, которые затем передают арендованные ими жилые помещения в пользование гражданам, обычно своим работникам;

3) **путем строительства или приобретения жилых помещений в домах различных жилищных фондов за собственные средства.** При этом необходимо учитывать общую норму п. 2 ст. 213 ГК, согласно которой количество и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан, не ограничиваются, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены законом в целях, предусмотренных п. 2 ст. 1 ГК (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц и т. д.). Поскольку в отношении жилых помещений подобные ограничения законом не предусмотрены, гражданин может иметь в своей собственности любое количество жилых помещений без установления каких-либо пределов их площади и стоимости.

Граждане во многих случаях решают свои жилищные проблемы посредством индивидуального или кооперативного жилищного строительства, а также заключения гражданско-правовых сделок: купли-продажи, мены, дарения, приобретения жилья в порядке наследования либо через жилищный кооператив. **Конституция (ч. 2 ст. 40)** предписывает органам государственной власти и органам местного самоуправления поощрять жилищное строительство и создавать иные условия для осуществления права граждан на жилище.

Право на жилище имеет сложное содержание и может быть сведено к следующим основным юридическим возможностям:

- 1) возможность приобретения жилого помещения нуждающимся в нем гражданином в собственность или получения его указанными выше способами в пользование;
- 2) возможность стабильного и свободного от постороннего незаконного вторжения пользования занимаемым жилым помещением;
- 3) возможность использования жилого помещения не только для проживания гражданина — нанимателя этого помещения и членов его семьи, но и передачи жилого помещения с соблюдением определенных условий для проживания другим гражданам на основании договора поднайма или в качестве временных жильцов;
- 4) обеспечение в жилых домах (жилых помещениях) здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека;
- 5) обеспечение защиты граждан от произвольного лишения жилища.

Как одно из основных прав человека, право гражданина на жилище возникает с момента его рождения (**ч. 2 ст. 17 Конституции**). Данное свойство этого права проявляется в том, что согласно **ч. 1 ст. 69 ЖК** к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, имеющим равные с нанимателем права, относятся и проживающие совместно с ним его несовершеннолетние дети. Применительно к коммерческому найму жилых помещений несовершеннолетние дети нанимателя могут входить в состав постоянно проживающих вместе с ним граждан и также обладать равными с ним правами по пользованию жилым помещением (**п. 2 ст. 677 ГК**).

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

Неотчуждаемость права на жилище нашла свое конкретное выражение в **ч. 4 ст. 3 ЖК**, согласно которому никто не может быть выселен из жилища или ограничен в праве пользования жилищем, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ЖК, другими федеральными законами.

Конституционному праву гражданина России на жилище соответствует обязанность государства по обеспечению реализации данного права, которая конкретизируется в ряде более узких по своему содержанию обязанностей. К последним, в частности, относятся обязанности государства, муниципальных органов, связанные с предоставлением малообеспеченным и другим указанным в законе категориям граждан жилых помещений и пользованием ими этими помещениями; с расширением государственного и муниципального жилищных фондов, содействием развитию частного жилищного фонда и других форм обеспечения граждан жилищем; с обеспечением правильного распределения общественных жилищных фондов; гарантированием устойчивого, стабильного осуществления права пользования жилищем.