

**Р.А. ГЕРАСИМОВ**

---

---

---

---

**СУЩНОСТЬ И  
НОРМАТИВНОЕ  
СОДЕРЖАНИЕ  
ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ**

---

---

---

---

◆ ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ ◆

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Тамбовский государственный технический университет»

**Р.А. ГЕРАСИМОВ**

**СУЩНОСТЬ И  
НОРМАТИВНОЕ  
СОДЕРЖАНИЕ  
ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ**



---

Тамбов  
Издательство ТГТУ  
2005

ББК Х303.46  
Г-371

Рецензент

Доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой конституционного права  
Елецкого государственного университета  
*В.Г. Ермаков*

**Герасимов Р.А.**

Г-371      Сущность и нормативное содержание права на жилище. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. 32 с.

На основе исследования научного и нормативного материала представлено теоретическое осмысление правовой сущности и нормативного содержания конституционного права на жилище. Рассмотрены исторические аспекты становления и развития права на жилище.

Предназначена для научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических факультетов и вузов, а также иных лиц, интересующихся рассматриваемыми вопросами.

ББК Х303.46

© Герасимов Р.А., 2005  
© Тамбовский государственный  
технический университет (ТГТУ),  
2005

Научное издание

ГЕРАСИМОВ Роман Александрович

СУЩНОСТЬ И НОРМАТИВНОЕ  
СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

Брошюра

Редактор Т.М. Федченко

Инженер по компьютерному макетированию Т.А. Сынкo в а

Подписано к печати 12.01.2005

Формат 60 × 84 / 16. Бумага офсетная. Печать офсетная

Гарнитура Times New Roman. Объем: 1,86 усл. печ. л.; 1,90 уч.-изд. л.

Тираж 100 экз. С. 262<sup>М</sup>

Издательско-полиграфический центр

Тамбовского государственного технического университета

392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

## ВВЕДЕНИЕ

Важнейшей предпосылкой, обеспечивающей достойную жизнь и свободное развитие человека, является обладание жилищем. Потребность человека в жилье следует признать фундаментальной основой существования каждого, наряду с потребностями в пище и одежде. Социальная значимость жилья, как одной из основных потребностей каждой личности, определяет то, что право на жилище уже достаточно давно общепризнанно в международном гуманитарном праве. Являясь одним из важнейших элементов сложившейся системы прав и свобод человека и гражданина, оно закреплено во многих международных договорах и внутригосударственных конституционных актах.

Конституция Российской Федерации в этом плане не является исключением. Часть 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации закрепляет, что каждый имеет право на жилище.<sup>i</sup> Кажущаяся простота этой конституционной нормы, вместе с тем, скрывает за собой довольно сложное социальное, политическое, экономическое и правовое явление.

В настоящее время наметились четкие тенденции дальнейшего реформирования жилищного законодательства (разработка нового Жилищного кодекса РФ), которое должно осуществляться в четком соответствии с конституционными нормами, закрепляющими право на жилище. Указанное обстоятельство обуславливает необходимость проведения исследования сущности и нормативного содержания конституционного права на жилище.

### 1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

Поскольку конституционный статус права на жилище определяется его закреплением в особом нормативно-правовом акте – конституции государства, то для начала попытаемся рассмотреть более широкое понятие – право на жилище, как таковое.

Сущность многих явлений во многом характеризуется их принадлежностью к какой-либо системе, обладающей определенными свойствами и функциями. Поскольку право на жилище является элементом общей системы прав и свобод человека и гражданина, его комплексное исследование невозможно вне рамок данной системы.

Сама идея прав и свобод человека и гражданина насчитывает ни одну сотню лет, и ее формирование и нормативное закрепление происходило на протяжении достаточно длительного времени.<sup>ii</sup> Право на жилище приобрело конституционный статус сравнительно недавно, поэтому для начала рассмотрим сущность права на жилище в историческом аспекте, в рамках развития всего комплекса прав и свобод человека и гражданина.

ЕЩЕ ДРЕВНИЕ МЫСЛИТЕЛИ В КАКОЙ-ТО МЕРЕ ПЫТАЛИСЬ СФОРМУЛИРОВАТЬ ИДЕИ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА, ОДНАКО ДЕЙСТВИТЕЛЬНО КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ОНИ ПОЛУЧИЛИ В РАМКАХ ГУМАНИСТИЧЕСКОЙ ФИЛОСОФИИ ЭПОХИ ПРОСВЕЩЕНИЯ, ЕСТЕСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ ПРОИСХОЖДЕНИЯ И СУЩНОСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА,<sup>iii</sup> ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТАХ АНГЛИИ, СОДЕРЖАЩИХ ПЕРВЫЕ НОРМЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ОГРАНИЧЕНИЕ ВСЕСИЛИЯ И ПРОИЗВОЛА АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ.<sup>iv</sup>

Затем пришло время конституционных актов, последовавших в XVIII в. за американской и французской революциями. В них за человеком признавались определенные свободы, т.е. сферы, находящиеся вне регулирования и вмешательства государства. Наряду со «свободами» также стали закрепляться и права, которые могли быть реализованы только через позитивную (законодательную и исполнительную) деятельность государства. Именно в эпоху буржуазных революций появляется и понятие прав человека. Основанные на теории естественного права и либеральных идеях, права человека рассматривались как комплекс субъективных прав, облаченных в юридическую форму и имеющих естественную и независимую от государства природу.

С конца XVIII – начала XIX вв. права и свободы человека постепенно стали закрепляться в законодательстве все большего количества государств. В последующем ни одно государство, претендовавшее на то, чтобы считаться демократическим, не могло не записать в своей конституции определенный перечень этих прав. Признание и защита прав человека стали приоритетной функцией и неотъемлемым атрибутом компетенции большинства государств.<sup>v</sup>

В XX в. в ходе социальных, идеологических, политических, межнациональных и межрелигиозных конфликтов, а особенно во время двух мировых войн, права человека были столь массового и грубо нарушены, что мировое сообщество вынуждено было вывести проблему защиты прав человека из-под исключительной юрисдикции государства и подвергнуть ее уже международному регулированию.<sup>vi</sup>

Таким образом, несмотря на долгую историю существования прав человека как учения и правового института, их международное признание произошло лишь после окончания Второй мировой войны и стало одним из основополагающих принципов создания Организации объединенных наций (ООН). В Уставе ООН, подписанном 26 июня 1945 г., указано, что основная цель этой всемирной организации заключается в том, чтобы «избавить грядущие поколения от бедствий войны» и «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин». Статья 1 Устава как одну из задач ООН определяет осуществление международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии».<sup>vii</sup>

Все члены ООН должны выполнять в духе доброй воли обязательства по развитию уважения к правам человека и обеспечению реализации этих прав на практике в сотрудничестве с ООН и другими странами. В то же время, Устав не конкретизирует само понятие «права человека», а тем более их перечня, и не устанавливает специальных механизмов по выполнению государствами-членами ООН указанных положений.

Устранить данный пробел позволило принятие Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Всеобщей декларации прав человека. Этот документ был определен, как общий стандарт, «к достижению которого должны стремиться все страны и народы».<sup>viii</sup> В 1966 г. также было принято два Международных Пакта: Пакт об экономических, социальных и культурных правах и Пакт о гражданских и политических правах,<sup>ix</sup> которые во многом раскрывают нормы Всеобщей декларации прав человека.

Всеобщая декларация прав человека – это первый международный документ, в котором изложен широкий, хотя и не полный, перечень основных прав и свобод человека. «По существу, декларация явилась первым международным актом, который признал, что права человека принадлежат ему от рождения и без них он не может реализовать себя как личность. И какое бы ни было по своему устройству государство, оно обязано уважать человеческие права, признавать их и обеспечивать».<sup>x</sup>

Хотя Всеобщая декларация прав человека не является международным договором, весьма широкое распространение получило мнение, что она в силу обычая приобрела обязательную юридическую силу. Так в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ указано, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. В свою очередь, п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 8 от 31.10.1995 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»<sup>xi</sup> относит Всеобщую декларацию прав человека к общепризнанным принципам и нормам международного права, т.е. в Российской Федерации положения Всеобщей декларации прав человека носят нормативный характер.

В ходе развития прав и свобод человека как на внутригосударственном уровне, так и в межгосударственной сфере, расширения их нормативно-правовой базы общее понятие «прав человека» уже не отражало новые реалии и нуждалось в конкретизации и дифференциации.<sup>xii</sup> Со временем в правовых актах и в юридической литературе права человека стали классифицировать на гражданские, политические, социальные, экономические и культурные.

Рассмотрим особенности формирования права на жилище через призму становления и развития, так называемых, «поколений» прав человека.

Сначала государственное признание и юридическое закрепление получили права, названные впоследствии правами первого поколения. Это гражданские права (права члена гражданского общества) и политические права (права члена политического союза – государства), которые были сформулированы и обоснованы общественной мыслью XVII – XVIII вв. и стали лозунгом борьбы против абсолютных монархий и отживших средневековых мировоззренческих и политико-правовых устоев. Впервые государственное признание они получили в США (Декларация независимости США 1776 г., Конституция США 1789 г. и Билль о правах) и Франции (Декларация прав человека и гражданина 1789 г.).

Применительно к рассматриваемой нами проблеме осознание социальной значимости права на жилище первоначально произошло в рамках признания неприкосновенности права собственности – основного принципа зарождающегося буржуазного общества. Жилище как один из объектов права собственности, наряду с другими объектами, было признано одной из основных социальных ценностей. Однако, это не было признанием права на жилище в современном смысле, поскольку жилище не выделялось в самостоятельную общественно значимую категорию, опосредованную от права собственности как такового. Все сводилось лишь к признанию неприкосновенности права собственности на жилище, в том числе и права на самостоятельное распоряжение жилищем.

Следующим этапом формирования современного понимания права на жилище было признание такого личного (гражданского) права, как право на неприкосновенность жилища. При этом данное право

первоначально не имело самостоятельного статуса, а было признано только как составная часть права на неприкосновенность личности, т.е. обладание жилищем было определено важной составляющей социального статуса личности.

Однако, в строгом смысле, в тот период признание права на неприкосновенность жилища означало только распространение принципа неприкосновенности права собственности на полный объем правомочий собственника жилья (включение права владения и пользования), а также увеличение круга обладателей права на неприкосновенность жилища за счет иных законных владельцев и пользователей жилья, а не только его собственников.

Упомянутые особенности формирования права на жилище были обусловлены тем, что права «первого поколения» базируются на естественно-правовой доктрине прав и свобод человека и гражданина. Нормативное закрепление прав и свобод «первого поколения» основано на признании указанных прав естественными, неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения. Эта доктрина воплотила и юридически закрепила ценности либерального общества, признала приоритет личности перед правами государства.<sup>xiii</sup>

Естественно-правовая доктрина прав и свобод требовала самоограничения государства и провозглашала верховенство личности в государстве. Такую оценку указанной доктрины дал выдающийся русский правовед И.А. Покровский: «Идея неотъемлемых прав направлена против государства как такового». И далее: «Самоутверждение личности достигает здесь в юридическом отношении своего кульминационного пункта. Некогда безгласная овца в человеческом стаде, она заявляет теперь претензию на роль равноправной с государством державы с правом суверенитета на некоторой собственной территории».<sup>xiv</sup> Основная задача признания права на жилище на данном этапе, исходя из природы естественных прав, состояла лишь в осознании социальной значимости жилища и права обладания им, а также в защите указанного права от произвольного вмешательства со стороны государства.

Дальнейшее признание, расширение и закрепление гражданских и политических прав происходило сначала во внутригосударственном законодательстве, а в XX в. – и в международно-правовых актах, главным из которых стал Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. Признание, закрепление и реализация этих прав сыграли значительную роль в демократизации общественной жизни многих стран, в формировании современных демократических государств, в коренном изменении мира. Утверждение гражданских и политических прав создало условия, «расчистило» дорогу для последующего признания и юридического закрепления социальных прав человека.<sup>xv</sup>

Социальные права вместе с экономическими правами стали вторым поколением прав человека. Именно к данной категории прав большинство ученых относит право на жилище.<sup>xvi</sup>

Идея признания за каждым человеком социальных и экономических прав и необходимости их обеспечения и защиты со стороны государства возникла в XIX в. на волне резкого обострения отношений между трудом и капиталом.<sup>xvii</sup> Многочисленные массы людей наемного труда нуждались в защите от эксплуатации и произвола со стороны работодателей. Эту защиту могло дать только государство, четко определив в законе конкретные социальные и экономические права и их гарантии.

Первоначально идея социальных прав была основана на позитивистской доктрине прав и свобод, основой которой выступила идея учреждения этих прав и свобод государством, которое должно определять систему их гарантий и механизмов защиты. Как отмечает Е.А. Лукашева, для осуществления социальных прав государству недостаточно воздержаться от вмешательства в данную сферу. Его задача состоит в том, чтобы создавать социальные программы и вести всестороннюю работу, которая позволила бы гарантировать провозглашенные социальные, экономические и культурные права.<sup>xviii</sup> В ходе активизации борьбы трудящихся за свои права многие государства были вынуждены изменить свою политику в социальной сфере, а в некоторых государствах, в том числе и в России, на этом фоне произошла смена социально-политического строя, появились социалистические государства.

Обоснованные в XIX – начале XX вв. либеральными и социалистическими идеологами, экономические и социальные права были провозглашены, закреплены и во многом реализованы сначала в социалистических, а затем и в ряде других стран. Признание их в других странах было обусловлено обострившимся социальным противостоянием, развитием широкого демократического движения. В послевоенные годы конституции Италии, Франции, ФРГ и других государств определили свои страны как социальные государства.<sup>xix</sup> Социалистические страны, в отличие от гражданских и политических прав, напротив, особое внимание уделяли социально-экономическим правам.<sup>xx</sup> СССР и близкие ему по идеологическим и социально-политическим устоям государства превратили проблему обеспечения социально-экономических прав в один из основных идеологических лозунгов, в важнейшую социально-политическую задачу и добились весьма значительных успехов. Они внесли огромный вклад в обосно-

вание, закрепление, обеспечение и развитие этих прав, оказав тем самым существенное влияние на их всемирное распространение и закрепление сначала на внутригосударственном, а затем и на международном уровне.<sup>xxi</sup> «С конца 40-х гг. XX в., – пишет С.С. Алексеев, – гордость социализма – социально-экономические права внезапно превратились в «неотъемлемые права человека», их «второе поколение», во Всеобщую декларацию прав человека 1948 года».<sup>xxii</sup>

При этом следует отметить, что нормативное закрепление права на жилище в Конституции (Основном законе) СССР произошло позднее закрепления данного права на международном уровне, хотя фактическое признание и практическая реализация права на жилище в социалистических странах произошли значительно раньше, чем во многих других, пусть и в ущерб иным правам. Для примера можно привести процесс национализации жилых помещений, произошедший в России после 1917 г. и приведший к перераспределению жилья в пользу беднейших слоев населения, не имевших возможности приобрести его самостоятельно.<sup>xxiii</sup>

В программе ВКП(б), принятой в марте 1919 г., было указано: «Стремясь к разрешению жилищного вопроса, особенно обостренного в период войны, Советская власть экспроприировала полностью все дома капиталистических домовладельцев и передала их городским Советам; произвела массовое вселение рабочих с окраин в буржуазные дома, передала лучшие из них рабочим организациям, приняв содержание этих зданий на счет государства». Также программа определила дальнейшие направления жилищной политики Советского государства: «Задача ВКП (б) состоит в том, чтобы, идя по вышеуказанному пути и отнюдь не задевая интересов некапиталистического домовладения, всеми силами стремиться к улучшению жилищных условий трудящихся масс».<sup>xxiv</sup>

Значительная часть жилищного фонда перешла в собственность государства, что способствовало формированию централизованной системы распределения жилья. Жилье стало доступно многим, за счет предоставления права пользования жилыми помещениями за минимальную плату, а также отнесения на счет государства практически всех расходов по содержанию жилья. Вместе с тем, существенно были ограничены права собственников и пользователей жилых помещений, в частности законодательно была закреплена возможность использования жилья только для личного проживания, а также ограничено количество и площадь жилых помещений, которые могут находиться в собственности или пользовании граждан.<sup>xxv</sup>

Однако право на жилье долгое время не находило закрепления в конституционных актах Советского государства. По нашему мнению, это объяснялось следующими причинами. Поскольку позиция рассмотрения прав и свобод граждан в качестве «дара» государства предполагает проведение активной социальной политики с его стороны, государство должно выступать основным гарантом реализации социальных прав граждан (в нашем случае – удовлетворять жилищные потребности граждан). Такая социальная политика предполагает осуществление государственных программ массового жилищного строительства, реализация которых требует привлечения значительных финансово-экономических государственных ресурсов. Вместе с тем, ресурсы СССР до 60-х годов прошлого столетия в силу целого ряда внутри- и внешнеполитических причин были достаточно ограничены, что не позволяло закрепить право на жилище в качестве конституционного, т.е. гарантированного государством.

Впервые социальные и экономические права были обобщены во Всеобщей декларации прав человека в 1948 г., а в 1966 г. получили универсальное международно-правовое признание и закрепление в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

В 60 – 70-х гг. XX в. в Советском государстве начинается массовое жилищное строительство. Стабильное экономическое положение позволило направить значительные государственные ресурсы на строительство благоустроенного жилья. 3 июля 1957 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О развитии жилищного строительства в СССР»<sup>xxvi</sup>, что привело к массовому появлению доступного жилья.

В 1973 г. Президиум ВС СССР ратифицировал Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., который в соответствии с Указом Президиума ВС СССР № 4812-VIII от 18.09.1973 вступил в силу для СССР с 3 января 1976 г.<sup>xxvii</sup> Это стало причиной того, что в 1977 г. право на жилище впервые было закреплено в новой Конституции (Основном законе) СССР, ст. 44 которой провозглашала: «Граждане СССР имеют право на жилище. Это право обеспечивается развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги. Граждане СССР должны бережно относиться к предоставленному им жилищу».<sup>xxviii</sup> Указанные положения были полностью продублированы в ст. 42 Конституции (Основном законе) РСФСР 1978 г.<sup>xxix</sup> в отношении граждан РСФСР.



Отличительной особенностью закрепления данного права в Конституциях СССР и РСФСР являлось то, что право на жилище было признано только за гражданами. В принципе, данный подход традиционен для советского государственного (конституционного) права, которое сводило положение человека только к его взаимосвязи с государством в качестве гражданина, получившего свои права в «дар» от государственной власти и всецело ей подчиненного. Отсюда и неразрывная связь прав гражданина (право на жилище) с его обязанностями, закрепленная на конституционном уровне (обязанность бережно относиться к предоставленному жилищу). Как отмечается в работе Е.В. Богданова: «Провозглашение права граждан на жилище в Конституции СССР означает, что государство приняло на себя обязанность обеспечить всех своих граждан жилыми помещениями, а отсюда с очевидностью вытекает, что за каждым гражданином Конституцией СССР признано субъективное право на жилище, поскольку не может быть права без соответствующей обязанности и обязанности без корреспондирующего ей права».<sup>xxx</sup>

Следует отметить, что нормативное закрепление права на жилище в советских конституциях только за гражданами противоречило международным актам, в частности Всеобщей декларации прав человека и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, которые признают указанное право за каждым. Однако это обстоятельство, несмотря на формальное противоречие, не позволяет говорить об умалении в СССР права на жилище в процессе его практической реализации. Почему?

Во-первых, советская юридическая наука не признавала различий между категориями «права человека» и «права гражданина». Было сформировано четкое мнение о том, что по своему содержанию права гражданина – это те же права личности, права человека и нет смысла проводить различие между правовым статусом человека и гражданина.<sup>xxx1</sup> Советская юридическая наука это объясняла тем, что данные статусы носят общий характер; качества указанных субъектов совпадают в одном лице; и наконец, основные права и обязанности у них одинаковые.<sup>xxxii</sup>

Во-вторых, в советском государстве существовал эффективный механизм реализации конституционного права граждан на жилище, обусловленный особенностями существовавшей социальной политики. Основные принципы построения данного механизма были отражены в упомянутых нами конституционных нормах. Это, прежде всего, развитие государственного и общественного жилого фонда, заключавшееся в активном строительстве благоустроенного жилья за счет средств государственного бюджета и государственных предприятий, благодаря которому многие граждане имели реальную возможность получить в пользование государственное жилье при наличии соответствующей потребности.

Особо следует отметить, что советское государство, вопреки сложившемуся мнению, не являлось монополистом в сфере обеспечения конституционного права на жилище. Допускались и иные формы реализации указанного права. В частности, в СССР широко было развито кооперативное жилищное строительство, финансовой основой которого при наличии государственной поддержки являлись средства граждан. Что касается индивидуального жилого фонда, то, несмотря на определенные ограничения, граждане имели право самостоятельно реализовать свое конституционное право на жилище (приобрести или построить собственное жилье).

Кроме того, право на жилище, как отмечалось в советских конституциях, обеспечивалось установлением символической платы за пользование жилыми помещениями и коммунальные услуги. С 1928 г. размер платы за пользование жильем и коммунальные услуги оставался неизменным и составлял весьма незначительную часть в бюджете любой семьи.<sup>xxxiii</sup>

Однако это не позволяет говорить о том, что система реализации права на жилище в СССР не имела изъянов. В любом случае, обозначенная жилищная политика требовала значительных капитальных вложений со стороны государства, в силу чего имела достаточно ограниченные экономические рамки. Это приводило к тому, что, зачастую, право на жилище носило декларативный характер. Советское государство, возложив на себя основную роль по обеспечению граждан жильем, во многом блокировало инициативы людей по самостоятельному удовлетворению своих жилищных потребностей, культивировало потребительские настроения среди населения и, при этом, не могло в полной мере гарантировать всем нуждающимся реализацию конституционного права на жилище.

Закрепление права на жилище на конституционном уровне привело к появлению первого в истории российского и советского права кодифицированного акта, посвященного вопросам реализации права граждан на жилище. 24 июня 1983 г. Верховным Советом РСФСР был утвержден Жилищный кодекс РСФСР, который был введен в действие с 1 января 1984 г.<sup>xxxiv</sup> Жилищный кодекс РСФСР был принят в соответствии с положениями Основ жилищного законодательства СССР и союзных республик № 5150-X от 24.06.1981, введенных в действие с 1 января 1982 г.<sup>xxxv</sup>

Жилищный кодекс РСФСР действовал более 20 лет и стал основой механизма реализации конституционного права советских граждан на жилище. Более того, Жилищный кодекс РСФСР действовал с

незначительными изменениями более 10 лет в рамках российской правовой системы, и сыграл значительную роль в сложном процессе реформирования жилищной политики современной России.

В целом, по нашему мнению, право на жилище в советском праве, с учетом теории выделения в системе прав и свобод человека естественного и позитивного подхода к природе указанных прав, имело четкую позитивную направленность. Признание права на жилище трактовалось как достоинство советского государственного строя, позволяющего данное право обеспечить. Все это формировало достаточно односторонний научный подход к пониманию сущности права на жилище. Право на жилище понималось преимущественно как обязанность государства обеспечить своих граждан жильем, без учета естественной природы указанного права. Примечательно, что нормы советских конституций не содержали принципа невозможности произвольного лишения жилища, имеющего естественно-правовую природу.

Изменение общественно-политического строя России в начале 90-х гг. прошлого столетия не могло не сказаться на научных позициях в отношении сущности конституционного права на жилище и его нормативном закреплении.

Первые изменения в нормативном содержании конституционного права на жилище произошли в связи с принятием 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина.<sup>xxxvi</sup> Статья 10 Декларации закрепляла, что: «1) Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. 2) Государство поощряет жилищное строительство, содействует реализации права на жилище. 3) Жилье малоимущим гражданам предоставляется бесплатно или на льготных условиях из государственных и муниципальных жилищных фондов».

В указанной трактовке право на жилище уже признавалось за каждым, вне зависимости от наличия или отсутствия у него статуса гражданина. Особо следует отметить нормативное закрепление гарантии невозможности произвольного лишения жилища. Тем самым, конституционное право на жилище получило дополнительное нормативное содержание, выразившееся в придании данному праву некоего охранительного статуса (введение нормы – запрета). Включение в число субъектов права на жилище каждого человека, а не только граждан, а также нормативное закрепление невозможности произвольного лишения жилища, позволяет говорить о признании естественно-правовой природы права на жилище.

В Декларации прав и свобод человека и гражданина принципиально была изменена основа механизма реализации права на жилище. Если ранее реализация права на жилище происходила преимущественно при активном участии государства, то теперь государство во многом отказывалось от своих социальных обязательств и ограничивалось «содействием» реализации права на жилище и «поощрением» жилищного строительства. Конечно, данный отказ не был полным, государство оставило за собой обязанность по обеспечению жильем малоимущих граждан из государственных и муниципальных жилищных фондов. При этом право на получение жилья из государственных и муниципальных жилищных фондов по-прежнему признавалось только за гражданами.

Как ни странно, изменения, внесенные в Конституцию РСФСР в апреле 1992 г. в связи с принятием Декларации прав и свобод человека и гражданина,<sup>xxxvii</sup> не коснулись нормативного содержания конституционного права на жилище. В Конституцию РСФСР были внесены лишь изменения технического характера (в нумерацию статьи, закрепляющей право на жилище).

Вместе с тем, в декабре 1992 г. ст. 58 Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России была изложена в новой редакции: «Граждане Российской Федерации имеют право на жилище. Это право обеспечивается путем предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, а также на условиях аренды либо путем приобретения или строительства жилья без ограничения площади. Гражданам, не обеспеченным жильем по установленным нормативам, государство оказывает помощь, развивая строительство домов государственного и муниципального жилищных фондов, предназначенных для предоставления жилых помещений по договору найма, а также используя систему компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья».<sup>xxxviii</sup>

Указанную норму можно признать переходной по отношению к норме, закрепленной ст. 40 Конституции Российской Федерации. В частности, было сохранено положение о том, что право на жилище имеют только граждане Российской Федерации. Осталась норма об обеспечении права на жилище посредством предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов.

Право на получение жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах было сохранено за всеми гражданами, не обеспеченными жильем по установленным нормативам, т.е. в отличие от современной Конституции Российской Федерации право на получение жилья в государственном и муниципальном жилищных фондах не было связано с материальным положением граждан

или их особым статусом, закрепленным в законодательстве. Государство также взяло на себя обязательства оказывать помощь указанным гражданам посредством системы компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья.

По нашему мнению, норма о том, что право на жилище признается только за гражданами, была основана на временном сохранении советской концепции признания приоритетной роли государства в обеспечении граждан жилищем. При этом новые конституционные нормы предоставляли каждому большую свободу в выборе форм реализации конституционного права на жилище.

Важным обстоятельством необходимо признать то, что на конституционном уровне была признана возможность строительства и приобретения жилья без ограничения площади. Указанная норма явилась следствием изменения отношения государства к частной собственности, снявшего все ограничения относительно количества и стоимости имущества, находящегося в собственности граждан.<sup>xxxix</sup>

Действовавший в тот момент Жилищный кодекс РСФСР во многом не отвечал новым приоритетам государственной жилищной политики, поэтому система жилищного законодательства была дополнена двумя новыми основополагающими законодательными актами – Законом РФ № 1541-1 от 4.07.1991 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»<sup>xl</sup> и Законом РФ № 4218-1 от 24.12.1992 «Об основах федеральной жилищной политики».<sup>xli</sup>

Первый из указанных законов был направлен на формирование альтернативных механизмов реализации конституционного права граждан на жилище (создание рынка вторичного жилья, передачу государственного и муниципального жилого фонда в частные руки и т.д.).

Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» определял основные принципы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на жилище в новых социально-экономических условиях, установил общие начала правового регулирования жилищных отношений при становлении различных форм собственности и видов использования недвижимости в жилищной сфере.

## **2 СУЩНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила право на жилище в ныне действующей нормативной форме. В ст. 40 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что: «1) Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. 2) Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. 3) Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами».

Закрепление права на жилище в такой конституционно-нормативной форме позволило определить данное право как естественное, и при этом сохранило его позитивно-правовую нагрузку. Возложение на государство обязанности по предоставлению жилых помещений определенным категориям граждан бесплатно или за доступную плату основано на конституционно закреплённом социальном статусе России (ст. 7 Конституции Российской Федерации), также как одной из функций социального государства является осуществление мер поддержки социально уязвимых слоев общества.<sup>xlii</sup> При этом уровень и объем данной поддержки определен в Конституции Российской Федерации, исходя из экономических, политических и прочих условий, сложившихся в настоящее время в России.<sup>xliii</sup>

В силу этого, на современном этапе сущность права на жилище, как элемента системы прав и свобод личности, выражается в его естественности и неотъемлемости, в признании за каждым права на приобретение жилья и права обладания им, а также в обязанности государства по формированию механизмов реализации конституционного права на жилище. Уровень прямого участия государства в реализации конституционного права на жилище (предоставление жилых помещений бесплатно или за доступную плату) определяется объективно сложившимися социально-экономическими и политическими условиями и ресурсами государства.

Следует отметить, что Всеобщая декларация прав человека не выделяет право на жилище в качестве самостоятельного, а включает его в комплексное право на достойную жизнь. В частности, ст. 25 Декларации устанавливает, что «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». Аналогичная норма содержится и в ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.: «... участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень

для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни».

Право человека на достаточный жизненный уровень (достойную жизнь – в терминологии ст. 7 Конституции Российской Федерации) – основополагающее социальное право, составляющее правовой базис

для всей системы социальных прав и свобод человека. Как отмечают В.А. и В.С. Иваненко: «... данное право вытекает из двух фундаментальных правовых императивов другой группы прав – гражданских прав человека: права каждого на жизнь и права каждого на достоинство личности, что еще раз подтверждает взаимосвязанность и взаимообусловленность всей системы прав человека».<sup>xliv</sup>

Общепризнанно, что каждый имеет право на жизнь, достойную его как человека, как члена общества и гражданина государства и стремление к такой жизни свойственно каждому. При этом конкретные условия жизни каждого человека зависят от различных факторов и обстоятельств, которые можно разделить на личные и публичные возможности. Если человек физически и психически здоров, дееспособен, то он самостоятельно наполняет свою жизнь соответствующим содержанием, отвечающим его представлениям о достойной жизни. Если же он по тем или иным причинам относится к категории социально незащищенных, то заботу об обеспечении достойного человека уровня его жизни принимает на себя государство. В этом случае содержание жизни человека, определение ее качества переходит из сферы личного в сферу публичного, в социальную обязанность государства.

В литературе отмечается, что, если человеческое достоинство – это категория личных, индивидуальных прав и свобод, неотъемлемо принадлежащих ему от рождения, то достойная жизнь – категория социальная, раскрываемая в содержании конституционных основ правового статуса человека и гражданина. Следовательно, обеспечение достойной жизни – это не только одно из конституционных прав человека и корреспондирующая ему обязанность государства, но и принцип, пронизывающий содержание правового статуса человека.<sup>xlv</sup>

Сущность данной обязанности государства основывается на весьма простом, но ко многому обязывающем положении: всякий человек вправе рассчитывать на такой жизненный уровень, который позволял бы ему не только существовать, но и формировать и проявлять себя как личность, быть активным членом общества, принимать непосредственное участие в производстве и потреблении материальных и духовных благ.

В тоже время следует отметить, что для реализации и практического претворения в жизнь данного права недостаточно его формального закрепления на конституционном и законодательном уровне. Практическая ценность такого правового закрепления означает лишь возможность пользования этим правом в случае необходимости, но только при наличии определенных условий данная возможность может быть реально реализована. При этом возможность реализации указанного права во многом определяется ресурсами экономической системы и направленностью социальной политики государства. Государство обязано проводить такую социальную политику, которая гарантировала бы каждому человеку необходимый и достижимый им достойный уровень жизни.

Вместе с тем, социальная политика государства не должна представлять собой опеку над гражданами, как это зачастую происходило в социалистических странах, а строиться на принципе создания благоприятных правовых, организационных и материальных возможностей, чтобы каждый собственными усилиями, своей инициативой мог обеспечить материальный достаток для себя и своей семьи. Государство же должно оказывать необходимую социальную помощь лишь тем, кто не может осуществить это по объективным причинам.

Включение международными актами права на жилище в комплексное право на достаточный жизненный уровень (достойную жизнь) имеет двойственное значение. С одной стороны, упоминание обладания жилищем как одной из составляющих права на достойную жизнь может быть расценено как уменьшение права на жилище и непризнание его в качестве самостоятельного права на международном уровне. Однако, с другой стороны, право на жилище в контексте признания его составной частью права на достойную жизнь приобретает дополнительный смысл в силу международного признания не только права на жилище как такового, а именно права на достойное жилище. Кроме того, в более поздних международных актах право на жилище уже фигурирует в качестве самостоятельного права.<sup>xlvi</sup>

Сущность же конституционного права на жилище, как юридической категории, раскрывается в соотношении теоретических концепций, определяющих указанное право либо как правоспособность, либо как субъективное право.

После принятия в 1977 г. Конституции СССР в науке советского государственного (конституционного) права развернулась дискуссия о сущности права на жилище. Было высказано большое количество

суждений, из которых, прежде всего, следует выделить те, которые отличаются четким противопоставлением друг другу, поскольку, по мнению одной группы ученых, право на жилище есть элемент гражданской правоспособности,<sup>xlvi</sup> с точки зрения другой – право на жилище является субъективным правом советских граждан.<sup>xlvi</sup>

Остановимся более подробно на основных положениях указанных теорий. Исследование соотношения правоспособности и субъективного права многими авторами производилось через взаимосвязь философских категорий возможности и действительности.<sup>xlvi</sup> «Действительностью является то, что существует реально, что уже наступило, проявилось. Возможностью же является то, чего еще нет, но что может наступить, проявиться. Возможность, реализуясь превращается в действительность, поэтому действительность можно назвать осуществившейся возможностью, а возможность – потенциальной действительностью».<sup>1</sup>

С этих позиций правоспособность рассматривается, как возможность для лица иметь когда-либо какую-то меру дозволенного поведения. Правоспособность есть нечто такое, что еще никоим образом не проявлялось, а лишь может когда-либо проявиться вовне в конкретных действиях субъекта права. Соответственно, в данном случае, правовой категории правоспособность соответствует философская категория «возможность». Напротив, субъективное право – это уже осуществленная возможность, реализованная правоспособность. И в таком случае правовой категории «субъективное право» соответствует философская категория «действительность». По мнению С.Н. Братуся, правоспособность как самостоятельная категория имеет значение и ценность в качестве выражения абстрактной, т.е. общей возможности быть носителем прав и обязанностей.<sup>li</sup> Что же касается субъективного права, то, как утверждал Н.И. Матузов, – это не свойство, не качество не способность, не состояние индивида, а гарантированное законом и обеспеченная обязанностями других лиц юридическая возможность действовать, требовать, притязать, пользоваться благами, удовлетворять интерес, потребность.<sup>lii</sup>

Существовали и оригинальные позиции, касающиеся сущности права на жилище. Так, по мнению И.Б. Мартковича, «конституционное право на жилище является элементом правового статуса граждан СССР».<sup>liii</sup>

Достаточно полный анализ этих взглядов приведен в работах Н.И. Матузова<sup>liv</sup> и Л.Д. Воеводина<sup>lv</sup>.

Не рассматривая подробно полемику относительно определения понятия субъективного права, остановимся на уже достаточно устоявшейся в теории права концепции, в соответствии с которой субъективное право можно определить как предусмотренную правовой нормой возможность осуществления поведения конкретного вида и меры.<sup>lvi</sup> Данное определение позволяет акцентировать внимание на отличии субъективного права от однородного правового явления – юридической обязанности, характеризующейся не как возможность, а как необходимость определенного поведения. Указанное определение также подчеркивает такое основополагающее свойство каждого субъективного права, как добровольность его осуществления, следующее из самой сущности субъективного права.

В соответствии с одним из подходов отрицается субъективный характер конституционных прав, свобод и обязанностей. В его основе лежит мнение о том, что субъективные права могут существовать исключительно в рамках конкретных правоотношений, участники которых реально обладают личными правами, свободами и обязанностями и осуществляют их в рамках указанного правоотношения. Сами по себе конституционные права в соответствии с данной точкой зрения – это «общие нормы», «пустые рамки», никому конкретно не принадлежащие («безличные» и «безадресные») абстрактные ценности, которым не корреспондирует чья-то обязанность. В отличие от субъективных прав, существующих лишь в рамках конкретных правоотношений, конституционные права, как и правоспособность, лежат в сфере возможного, а не действительного.<sup>lvii</sup> Субъективное право в соответствии с данной точкой зрения не может возникнуть непосредственно из норм, без наступления юридического факта. Конституционные же права, свободы и обязанности «возникают первоначально в качестве элементов правоспособности гражданина и лишь с наступлением предусмотренных законом юридических фактов переходят в состояние субъективных прав».<sup>lviii</sup> Тогда конституционные права согласно данной концепции определяются либо как нормы объективного права, либо как элемент правоспособности личности.

Сторонники противоположного подхода к юридической природе конституционных прав критикуют изложенную позицию. «Тот факт, что общее конституционное субъективное право закреплено в норме, не превращает его в норму, т.е. в объективное право. Нормой как таковой субъект права не располагает, он располагает вытекающей из нее юридической возможностью действовать или пользоваться определенным социальным благом», – отмечает Н.И. Матузов.<sup>lix</sup>

В целом, соглашаясь с мнением Н.И. Матузова, хотелось бы отметить, что противопоставление права на жилище как объективного права и как субъективного права было бы неверным, поскольку их

взаимосвязь не вызывает сомнений. Субъективное право без закрепляющей его нормы существовать не может, собственно, как и норма без вытекающего из него субъективного права утрачивает практический смысл.

По нашему мнению, сам по себе спор о субъективной или объективной природе конституционных прав не имеет практического смысла, поскольку конституционное право в объективном смысле и субъективное конституционное право это два совершенно разных правовых явления, каждое из которых при их взаимосвязанности вполне самостоятельно. Разграничение между указанными явлениями может быть проведено по признаку принадлежности права конкретному субъекту или нет, в результате которого выделяют права личности и право в объективном смысле.

Особенности использования в русском языке одного термина «право» для совершенно разных по сути явлений, по мнению Д.А. Малого, отчасти и привели к появлению различных точек зрения относительно сущности конституционных прав.<sup>lx</sup> Хотя основной причиной здесь следует признать такие особенности субъективных конституционных прав, в отличие от прав, находящих отражение в конкретных правоотношениях, как их общий характер и отсутствие достаточно четких признаков, что многим позволяет усомниться в их действительном существовании.

По мнению Н.И. Матузова, правоспособность и субъективное право, в том числе субъективное конституционное право, соотносится как способность иметь субъективное право и само право, как предпосылка (причина) и следствие.<sup>lxi</sup>

Позиция, отождествляющая конституционные права с правоспособностью, позволяет сделать вывод о том, что конституционное право на жилище реально возникает только в результате наступления каких-либо юридических фактов. Однако указанная позиция противоречит ст. 18 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Отсюда, конституционное право на жилище не может являться элементом правоспособности в силу его прямого действия вне зависимости от наличия каких-либо юридических фактов. Вполне правомерен будет вывод о том, что конституционное право на жилище является субъективным правом, а не элементом правоспособности.

При этом следует отметить, что, по нашему мнению, субъективное конституционное право на жилище, в определенном смысле, может являться элементом правоспособности, однако правоспособности не конституционного характера, а правоспособности в рамках иных отраслей права. В силу принципа единства российской правовой системы, субъективное конституционное право на жилище, которым каждый обладает постоянно, является предпосылкой и условием (т.е. отраслевой правоспособностью) возможного возникновения конкретных субъективных жилищных прав в рамках гражданского, жилищного, административного и иных отраслей права. «Конституционные права, свободы и обязанности граждан являются их наличными правами, которыми они обладают постоянно, до вступления в конкретные правовые отношения».<sup>lxii</sup>

Что касается отнесения конституционных прав к субъективным правам, то сторонники указанного подхода предлагают рассматривать конституционные права в качестве разновидности субъективных прав, обладающей определенной спецификой по сравнению, например, с правами, приобретенными в результате вступления в те или иные конкретные правоотношения.<sup>lxiii</sup>

Для возникновения конституционных субъективных прав в отличие от прав, существующих в рамках конкретных правоотношений, необходимо и достаточно наличие лишь конституционной правовой нормы, предусматривающей соответствующие права. Действующая Конституция РФ в ст. 18 специально формально закрепила данную особенность конституционных прав и свобод человека и гражданина – их непосредственное действие.

При этом конституционные субъективные права существуют не вне правоотношений, поскольку признание того, что конституционные нормы реализуются вне правоотношений, выводило бы их за рамки юридических связей, существующих в любом государственно-организованном обществе.<sup>lxiv</sup> Указанные права выражаются в особых правоотношениях, которые принято называть общими (общерегулятивными), что «означает не безличность, не персонифицированность явления, а наоборот, строгую определенность, но такую определенность, при которой субъектами отношений выступают все субъекты в рамках данной правовой системы».<sup>lxv</sup>

Как отмечает Н.И. Матузов, эти правоотношения возникают главным образом на основе актов конституционного значения; носят общий, а не строго индивидуализированный характер; не имеют (по крайней мере, на одной стороне) заранее определенных персональных субъектов; являются постоянными, длящимися (до изменения самого закона); выражают общее правовое положение (статус) субъектов; возникают как и составляющие их права и обязанности, непосредственно из закона, а не из тех или

иных юридических фактов (момент их возникновения совпадает с моментом издания акта); являются исходными первичными (основой, базой) для возникновения разнообразных конкретных правоотношений.<sup>lxvi</sup> Указанной концепции во многом придерживается и В.О. Лучин.<sup>lxvii</sup>

В таком правоотношении, по мнению С.С. Алексеева, субъективному праву, принадлежащему каждому из определенной правовой нормой категории лиц, корреспондирует обязанность всех остальных лиц не нарушать существующее у правообладателя субъективное право.<sup>lxviii</sup> Тем самым, общие правоотношения обладают неким абсолютным статусом.

Исходя из этого, заслуживает внимание предложенная И.Б. Мартковичем позиция, что конституционное право на жилище является элементом правового статуса гражданина.<sup>lxix</sup> При этом в силу изменения нормативного закрепления конституционного права на жилище в действующей Конституции РФ правомернее будет говорить о правовом статусе личности, под которым в научной литературе понимается единство прав, свобод и обязанностей человека.<sup>lxx</sup> Однако отражение конституционного права на жилище в качестве элемента другого явления не раскрывает в целом его сущности, на что и указывает сам И.Б. Марткович: «Будучи элементами правового статуса, конституционные права и обязанности, в том числе и право на жилище, реализуется прежде всего в общих конституционных правоотношениях, образуя элементы этих правоотношений».<sup>lxxi</sup>

Тем самым, конституционное право на жилище является субъективным правом, реализуемым в рамках общих (общерегулятивных) конституционных правоотношений. Указанная позиция не исключает одновременного признания конституционного права на жилище элементом правового статуса личности, а также в объективном смысле – конституционным правовым институтом.

Используя уже упомянутое в настоящей работе понятие субъективного права, *конституционное субъективное право можно определить как предусмотренную Конституцией Российской Федерации возможность осуществления субъектом общественных отношений поведения конкретного вида и меры, как возможность вести себя определенным образом.*

### **3 НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ**

Собственно юридическая характеристика «конституционной природы» субъективных прав заключается исключительно в их формальном закреплении Конституцией РФ и связанных с этим юридических последствиях (высшей юридической силе и т.п.), вытекающих из нормативного содержания данных прав. Другой подход будет означать иную, не юридическую, характеристику субъективного конституционного права – философскую, политическую и т.д.

Тем самым, в объективном смысле конституционное право на жилище может быть определено в качестве правового института, включающего соответствующие конституционные нормы.

Особенности этого правового института раскрываются в специфике конституционно-правовых норм, закрепленных в ст. 40 Конституции Российской Федерации. По нашему мнению, ст. 40 Конституции Российской Федерации состоит как минимум из четырех разнородных норм:

- каждый имеет право на жилище (ч. 1 ст. 40 Конституции РФ);
- никто не может быть произвольно лишен жилища (ч. 1 ст. 40 Конституции РФ);
- органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40 Конституции РФ);
- малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ч. 3 ст. 40 Конституции РФ).

Специфика указанных норм состоит в том, что, во-первых, по объекту правового регулирования указанные нормы относятся к группе норм, регулирующих основные права, свободы и обязанности человека и гражданина.<sup>lxxii</sup> В силу этого данные нормы обладают следующими особенностями:

- имеют высшую юридическую силу, т.е. высшую степень обязательности для субъектов права по сравнению с положениями иных правовых норм (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ);
- характеризуются наибольшей степенью стабильности, которая выражается в том, что изменение или отмена этих норм возможна только в порядке пересмотра самой Конституции РФ (ст. 135 Конституции РФ);
- имеют базовый характер, заключающийся в том, что они определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность не только органов исполнительной, но и законодательной власти, органов местного самоуправления (ст. 18 Конституции РФ);

– обладают повышенной защитой, выражающейся в наличии специальной процедуры и органа – Конституционного суда РФ, уполномоченного принимать решения о неконституционности нормативных правовых актов, умаляющих конституционное право на жилище, в результате чего такие акты утрачивают силу (ст. 125 Конституции РФ);

– являются непосредственно действующими, т.е. они действуют независимо от принятия развивающих эти права законов, иных нормативных и индивидуальных правовых актов (ст. 18 Конституции РФ).<sup>lxxiii</sup>

Во-вторых, конституционные нормы о праве граждан на жилище носит не конкретно-регулятивный, а общерегулятивный характер. Конституция РФ является основным законом страны, учредительным правовым актом, который в силу этого не может ставить своей целью конкретное правовое регулирование отношений, связанных с реализацией права личности на жилище. Это задача других отраслей права, которые, закрепляя правовые средства реализации данного права, опираются на конституционные нормы.

В-третьих, особенностью нормативного закрепления права на жилище является тот факт, что это закрепление проведено материальными конституционными нормами. Эта особенность вытекает из общего характера конституционного регулирования основных прав и свобод человека и гражданина. Процедуры реализации и защиты конституционных прав определяются иными отраслями законодательства.

В-четвертых, по основному назначению предписаний, содержащихся в них, нормы ст. 40 Конституции РФ носят управомочивающий (ч. 1, 3 ст. 40 Конституции), обязывающий (ч. 2 ст. 40 Конституции РФ) и запрещающий (ч. 1 ст. 40 Конституции РФ) характер.

Управомочивающий характер указанных норм состоит в том, что в первом случае, каждый вправе предпринимать действия, направленные на удовлетворение своих жилищных потребностей, а во втором случае, граждане РФ вправе претендовать на получение жилья бесплатно или за доступную плату при наличии определенных условий.

Обязывающий характер нормы ч. 2 ст. 40 Конституции РФ состоит в том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны поощрять жилищное строительство, создавать условия для осуществления права на жилище.

Запрещающий характер нормы ч. 1 ст. 40 Конституции РФ заключается в том, что никто не вправе совершать действия, направленные на произвольное лишение кого-либо жилища.

Нормативный характер конституционного права на жилище позволяет говорить о том, что указанное субъективное право существует в рамках правоотношений, определение субъектов и объекта которых, представляет определенный интерес.

К числу субъектов конституционных отношений в науке конституционного права принято относить:

- 1) социальные общности, народ, нации, народности;
- 2) социальные образования – Российскую Федерацию и ее субъекты, муниципальные образования;
- 3) органы государственной власти и ее субъектов;
- 4) органы местного самоуправления;
- 5) общественные объединения и их органы;
- 6) социальных индивидов – граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства.<sup>lxxiv</sup>

При этом, по нашему мнению, следует различать субъектов-носителей субъективного конституционного права на жилище и субъектов-участников конституционных правоотношений, в рамках которых существует указанное право.

В первом случае носителем конституционного права будут являться исключительно социальные индивиды. Указанное обстоятельство определяется самой сущностью права на жилище. Наличие жилищной потребности свойственно исключительно индивиду и не может иметь коллективного характера. В силу этого, одной из сторон жилищных конституционных правоотношений будет являться индивид. При этом общественные объединения могут выступать субъектами конкретных правоотношений в процессе реализации права на жилище, например в форме жилищно-строительных кооперативов или товариществ собственников жилья, однако эти отношения уже будут регулироваться иными отраслями права и не будут иметь статус конституционных.

Однако остается открытым вопрос относительно другой стороны (субъектов) указанных отношений. По нашему мнению ими будут являться государственные органы, органы местного самоуправления и социальные образования.



Данный вывод основан на том, что ч. 2 ст. 40 Конституции РФ непосредственно упоминаются органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве субъектов, несущих обязанности, корреспондирующие конституционному праву на жилище.

При этом социальные образования также будут являться полноценными субъектами указанных отношений. Как нами было указано ранее, право на жилище выступает частью более широкого и комплексного права на достойную жизнь. Сущность последнего во многом определяется тем, что ст. 7 Конституции РФ закрепляет, что Российская Федерация является социальным государством. Соответственно обязанность по обеспечению социальных прав человека и гражданина (в том числе и права на жилище) возлагается именно на государство в широком смысле (Российскую Федерацию, ее субъекты и муниципальные образования). И именно они, собственно, и несут обязанности по обеспечению субъективного права на жилище. Однако поскольку публичные образования осуществляют свои функции через систему органов, именно они и указаны в ч. 2 ст. 40 Конституции РФ, хотя в общем смысле изначально субъектами конституционных правоотношений в сфере права на жилище должны быть признаны социальные общности.

Объектами общих конституционных правоотношений выступают высшие социальные ценности, которые обретают конституционный статус и получают закрепление в конституционных принципах, в общерегулятивных нормах, программных положениях.<sup>lxxv</sup> Кутафин О.Е. выделяет в качестве одного из объектов конституционных правоотношений имущественные и неимущественные блага.<sup>lxxvi</sup>

В нашем случае объектом правоотношений будет являться такая социальная ценность как обладание жилищем. Значимость последнего заключается в том, что обладание жилищем является важнейшей предпосылкой формирования человека в качества социального существа. Так еще К. Маркс заметил, что «люди в первую очередь должны есть, пить, иметь жилище и одеваться, прежде чем быть в состоянии заниматься политикой, наукой, искусством, религией и т.п.»<sup>lxxvii</sup>

В силу того, что жилище имеет определенную материальную ценность, обладание жилищем, по нашему мнению, является имущественным благом. Вместе с тем, обладанию жилищем более свойственен неимущественный характер, поскольку социальная ценность жилища состоит не в наличии у лица вещных или обязательственных прав на жилое помещение, а в использовании жилища именно как места для постоянного проживания, что служит важной предпосылкой наиболее полной реализации человеком своих свойств, интересов и возможностей, необходимых для его нормального физиологического, материального и духовного существования и развития, для социально достойной жизни и общественно значимой деятельности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный нами анализ сущности и нормативного выражения конституционного права на жилище позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, мы пришли к выводу, что формирование права на жилище происходило одновременно с развитием и нормативным закреплением всей системы прав и свобод человека и гражданина. При этом понимание сущности права на жилище первоначально было ограничено рамками естественно-правовой теории и заключалось в признании социальной ценности жилища как объекта собственности, а также признания неприкосновенности жилища, как составного элемента права на неприкосновенность личности. В Советском государстве право на жилище понималось исключительно как позитивное право, ведущую роль в реализации которого должно было играть государство. В свою очередь, в современной конституции право на жилище соединило два указанных подхода и стало определяться соотношением естественно-правовой и позитивистской доктрины природы прав человека. С одной стороны, право на жилище имеет естественную природу и принадлежит каждому от рождения, с другой стороны, роль государства в удовлетворении жилищных потребностей не является определяющей, обусловлена современными социально-экономическими, политическими и прочими условиями и нормативно закреплена в конституционно-правовых актах.

В силу этого, в общем смысле сущность права на жилище заключается в признании за каждым естественного права обладать и пользоваться таким социальным благом как жилище, а также права приобретать жилище на тех или иных основаниях.

Во-вторых, конституционное право на жилище входит в систему прав и свобод человека и гражданина, а именно – в систему социальных прав. В системе социальных прав, при признании его самостоятельности, право на жилище является элементом комплексного права на достойную жизнь. Указанное

обстоятельство определяет наличие у конституционного права на жилище свойств, присущих как комплексному праву на достойную жизнь, так и всей системе социальных прав, а также общей системе прав и свобод человека и гражданина. В силу этого, конституционное право на жилище является элементом правового статуса личности.

В-третьих, при определении сущности конституционного права на жилище следует разделять понимание указанного права в объективном и субъективном смыслах. В первом случае, определяющем нормативное содержание конституционного права на жилище, последнее может быть признано как правовой институт, содержащий в себе конституционные правовые нормы, регулирующие вопросы приобретения жилища и обладания им. Во втором случае конституционное право на жилище является субъективным правом личности на приобретение жилья и обладание им, и существует в рамках общих конституционных правоотношений.

## Примечания

---

<sup>i</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М.: Юридическая литература, 1993.

<sup>ii</sup> Права человека: Учеб. для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Изд-во НОРМА, 2003. С. 12 – 90.

<sup>iii</sup> История политических и правовых учений XVII – XVIII вв. / Отв. ред. В.С. Нерсесянц. М.: Наука, 1989.

<sup>iv</sup> Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост.: В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М.: ИНФРА-М, 1998. С. 3 – 18.

<sup>v</sup> Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Изд-во НОРМА, 1996. С. 9 – 14.

<sup>vi</sup> Курс международного права: В 7 т. / Гл. ред. В.Н. Кудрявцев. Т. 6. М.: Наука, 1992. С. 162 – 172.

<sup>vii</sup> Международное право в документах: Учеб. пособие для высш. юрид. учеб. заведений / Сост. Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 5.

<sup>viii</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. СПб.: Регион-Про, 2004.

<sup>ix</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>x</sup> *Матвеева Т.Д.* День прав человека // *Международная жизнь*. 1996. № 11 – 12. С. 3.

<sup>xi</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 2.

<sup>xii</sup> *Бахин С.В.* О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях // *Правоведение*. 1991. № 2. С. 16 – 21.

<sup>xiii</sup> См. 2. С. 19 – 22.

<sup>xiv</sup> *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2001. С. 309 – 310.

<sup>xv</sup> *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 25.

<sup>xvi</sup> Права человека: Учеб. для вузов. С. 167 – 168; *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и фак. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 215 – 246; *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М.: Норма, 1999. С. 339; *Теория государства и права: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Отв. ред.: В.М. Корельский, В.Д. Первалов. М.: Изд-во НОРМА, 2002. С. 542; Основы права: Учеб. для системы сред. проф. образования / Под общ. ред. А.В. Мицкевича. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. С. 90; *Путило Н.В.* Основы правового регулирования социальных прав. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 17; *Лыкова Э.Б.* Жилищное право России: Учеб. пособие. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. С. 42.*

<sup>xvii</sup> *Киселев И.Я.* Зарубежное трудовое право: Учеб. для вузов. М.: ИНФРА-М, 1998. С. 7.

<sup>xviii</sup> См. 5. С. 23.

<sup>xix</sup> Конституции государств Европейского Союза (Сборник) / Рук. Л.А. Окуньков. М.: ИНФРА-М, 1997.

<sup>xx</sup> *Бондарь Н.С.* Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1996. С. 76 – 84.

<sup>xxi</sup> Социалистическая концепция прав человека / Отв. ред.: В.М. Чхиквадзе, Е.А. Лукашева. М.: Наука, 1986.

<sup>xxii</sup> *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: НОРМА, 2001. С. 649.

- <sup>xxiii</sup> Декрет Президиума ВЦИК РСФСР от 20.08.1918 «Об отмене частной собственности на недвижимость в городах» // СУ РСФСР. 1918. № 62. Ст. 674.
- <sup>xxiv</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898 – 1986). Т. 2. 1917 – 1922. М.: Политгиздат, 1983. С. 57.
- <sup>xxv</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.08.1948 «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов» // ВВС СССР. 1948. № 36.
- <sup>xxvi</sup> СП СССР. 1957. № 9. Ст. 102.
- <sup>xxvii</sup> ВВС СССР. 1976. № 17 (1831).
- <sup>xxviii</sup> ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
- <sup>xxix</sup> ВВС РСФСР. 1978. № 29. Ст. 407.
- <sup>xxx</sup> *Богданов Е.В.* Право на жилище. Минск: Университетское, 1990. С. 8.
- <sup>xxxi</sup> Права личности в социалистическом обществе / М.С. Строгович, В.А. Патюлин, Н.В. Витрук. М.: Наука, 1981. С. 22.
- <sup>xxxii</sup> *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. С. 65.
- <sup>xxxiii</sup> *Марткович И.Б.* Жилищное право: Закон и практика. М.: Юридическая литература, 1990. С. 8.
- <sup>xxxiv</sup> ВВС РСФСР. 1983. № 26. Ст. 883.
- <sup>xxxv</sup> ВВС СССР. 1981. № 26. Ст. 834.
- <sup>xxxvi</sup> ВВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.
- <sup>xxxvii</sup> Закон РФ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» № 2708-1 от 21.04.1992 // Ведомости РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.
- <sup>xxxviii</sup> Закон РФ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России» № 4061-1 от 9.12.1992 // Ведомости РФ. 1993. № 2. Ст. 55.
- <sup>xxxix</sup> Часть 1 ст. 10 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24.12.1990 // Ведомости РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416; Ведомости РФ. 1992. № 34. Ст. 1966; 1993. № 22. Ст. 794; САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5086; СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1108.
- <sup>xl</sup> Ведомости РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959; Ведомости РФ. 1993. № 2. Ст. 67; СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1864; 1998. № 13. Ст. 1472; 1999. № 18. Ст. 2214; 2001. № 21. Ст. 2063; 2002. № 21. Ст. 1918; 2002. № 48. Ст. 4738; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607.
- <sup>xli</sup> Ведомости РФ. 1993. № 3. Ст. 99; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 147; 1997. № 17. Ст. 1913; 1999. № 7. Ст. 876; № 25. Ст. 3042; № 28. Ст. 3485; 2002. № 52 (часть I). Ст. 5135; 2003. № 19. Ст. 1750; 2004. № 35. Ст. 3607.
- <sup>xlii</sup> *Баглай М.В.* Указ. соч. С. 118 – 119; Государственное право Российской Федерации: Учеб. для вузов по направлению и специальности «Юриспруденция» / Под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юридическая литература, 1996. С. 141; *Арановский К.В.* Государственное право зарубежных стран: Учеб. для вузов. М.: Изд. дом «Форум»: ИНФРА-М, 1998. С. 104; *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Указ. соч. С. 58 – 65.
- <sup>xliiii</sup> *Тиунов О.И.* Международное гуманитарное право: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по юрид. спец. и направлениям. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 5.
- <sup>xliv</sup> *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Указ. соч. С. 108.
- <sup>xlv</sup> *Дмитриев Ю.А.* Право человека на достойную жизнь как конституционно-правовая категория // Конституционный строй России / РАН. Ин-т государства и права; Ред. А.Е. Козлов. М., 1996. Вып. III. С. 54 – 62.
- <sup>xlvi</sup> Ст. 31 Европейской Социальной Хартии от 18.10.1961 (в ред. от 3.05.1996) // *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Указ. соч. С. 260 – 304; Ст. 41 Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств (СНГ) от 29.10.1994 // *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Указ. соч. С. 305 – 323.
- <sup>xlvii</sup> *Будзилович И.С., Голодный М.А., Сиволобова Г.С.* Типовой устав жилищно-строительного кооператива (комментарий). Киев, 1979. С. 68; *Погодина Т.М.* Проблемы совершенствования жилищного законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1983. С. 7; *Червонный Ю.С., Харитонов Е.О., Бровченко Н.А.* Правовое регулирование жилищных отношений в СССР. Одесса, 1984. С. 7.
- <sup>xlviii</sup> *Бару М.И., Пушкин А.А., Сибилев М.Н.* Понятие и юридическая природа права на жилище // Основы советского жилищного законодательства: Межвузов. сб. науч. тр. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1981. С. 56 – 62; *Богданов Е.В.* Правовое регулирование предоставления жилой площади в домах госу-

дарственного фонда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1979. С. 5 – 8; *Грибанов В.П.* Основы советского жилищного законодательства: Пособие для слушателей нар. ун-тов. М.: Знание, 1983. С. 27; *Дасанова Р.Б.* Защита конституционного права граждан СССР на жилище на этапе предоставления помещений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1983. С. 5 – 7; *Маслов В.Ф.* Право на жилище. Харьков: Вища школа, 1986. С. 7; *Прокопченко И.П.* Проблемы жилищного законодательства в СССР: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1978. С. 12 – 15; *Толстой Ю.К.* Жилищные отношения и закон (к принятию Основ жилищного законодательства) // Правоведение. 1981. № 5. С. 89; *Чигир В.Ф., Боровцов В.А.* Конституционное право на жилище. Минск: Беларусь, 1985. С. 5 – 9.

<sup>xliv</sup> Советское гражданское право: Учеб. для вузов. В 2 т. / Под общ. ред. О.А. Красавчикова. Т. 1. М.: Высшая школа, 1985. С. 80.

<sup>l</sup> Диалектический и исторический материализм / Под общ. ред. А.П. Шептулина. М.: Политиздат, 1985. С. 302.

<sup>li</sup> *Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права. М.: Госюриздат, 1950. С. 6.

<sup>lii</sup> *Матузов Н.И.* Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 30.

<sup>liii</sup> *Марткович И.Б.* Право на жилище и его обеспечение: Учеб. пособие по спец. курсу. М.: ВЮЗИ, 1983, С. 8 – 12; см. 33. С. 20 – 29.

<sup>liv</sup> *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов. Изд-во Саратовского ун-та, 1972. С. 147 – 173.

<sup>lv</sup> *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России: Учеб. пособие. М.: Изд. МГУ, Изд. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 152 – 161.

<sup>lvi</sup> *Малый Д.А.* Конституционное право на объединение в Российской Федерации: вопросы теории и практики. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 25 – 32.

<sup>lvii</sup> *Матузов Н.И.* Указ. соч. С. 147 – 149; *Воеводин Л.Д.* Указ. соч. С. 153 – 155.

<sup>lviii</sup> Цит. по: *Матузов Н.И.* Указ. соч. С. 165.

<sup>lix</sup> Там же.

<sup>lx</sup> *Малый Д.А.* Указ. соч. С. 33.

<sup>lxi</sup> *Матузов Н.И.* Указ. соч. С. 150, 157.

<sup>lxii</sup> *Воеводин Л.Д.* Указ. соч. С. 159.

<sup>lxiii</sup> *Матузов Н.И.* Указ. соч. С. 153; *Воеводин Л.Д.* Указ. соч. С. 153 – 155, 159.

<sup>lxiv</sup> *Матузов Н.И.* Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 32; *Лучин В.О.* Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1. С. 12.

<sup>lxv</sup> *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2 т. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1982. С. 84, 102 – 104.

<sup>lxvi</sup> *Матузов Н.И.* Указ. соч. С. 30.

<sup>lxvii</sup> *Лучин В.О.* Конституционные нормы и правоотношения: Учеб. пособие для студентов юрид. фак. вузов. М.: ЮНИТИ, 1997. С. 115 – 116.

<sup>lxviii</sup> *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 104.

<sup>lxix</sup> *Марткович И.Б.* Право на жилище и его обеспечение. С. 8 – 12; *Марткович И.Б.* Жилищное право: Закон и практика. С. 20 – 29.

<sup>lxx</sup> Общая теория прав человека. С. 28; *Воеводин Л.Д.* Указ. соч. С. 61.

<sup>lxxi</sup> *Марткович И.Б.* Указ. соч. С. 25.

<sup>lxxii</sup> *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 85 – 87.

<sup>lxxiii</sup> *Воеводин Л.Д.* Указ. соч. С. 147 – 152.

<sup>lxxiv</sup> *Лучин В.О.* Указ. соч. С. 117 – 118; *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 320.

<sup>lxxv</sup> *Лучин В.О.* Указ. соч. С. 131.

<sup>lxxvi</sup> *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 374 – 376.

<sup>lxxvii</sup> *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. Т. 19, С. 350.