



УДК 347.254
ББК 67.404.2

РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПОВ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА И ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛЬЕ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

С.В. Попов

В статье анализируется развитие принципов жилищного права и права на достаточное жилье в российском законодательстве. Автор полагает, что дальнейшая имплементация международного права в национальном праве России со временем потребует отнесения к основным началам жилищного законодательства принципа обеспечения достаточности жилья, право на которое гарантируется гражданам.

Ключевые слова: право на достаточное жилье, принципы права, концепт права, имплементация, жилищное законодательство.

Право на жилище в международных правовых актах является составной частью права на достаточный жизненный уровень. Так, согласно п. 1 ст. 25 Всеобщей декларации прав человека 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, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам [1]. В ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [6, с. 4] закрепляется право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни.

Понятие «достаточный жизненный уровень», означающее, с одной стороны, его соответствие условиям полноценного удовлетворения базовых человеческих потребностей, с другой стороны, корреспондирующее свойству действительности, полноценности социаль-

ной политики государства, в западном политико-правовом дискурсе уже давно употребляется в контексте обсуждения или исследования проблем, посвященных праву на жилище. Привычное для отечественной юриспруденции и лаконично выраженное двумя словами право на международном уровне обрело иное выражение и именуется с помощью трех слов «право на достаточное жилье» (англ. *the right to adequate housing*) [11, с. 36].

В докладе верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека отмечается особое значение концепции достаточности применительно к праву на жилье, поскольку она позволяет «подчеркнуть ряд факторов, которые должны учитываться при определении того, могут ли конкретные формы жилья считаться образующими «достаточное жилье» [7, с. 11]. В докладе выделяются следующие аспекты этого права: правовое обеспечение проживания; наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; доступность с точки зрения расходов; пригодность для проживания; доступность; местонахождение; адекватность с точки зрения культуры. Обращение к указанным составляющим реализации права на достаточное жилье, даже поверхностное, позволяет сделать один существенный вывод: правовые гарантии для реализации указанного права должны пронизывать если не все, то почти все институты жилищно-

го права, а критерий достаточности жилья может служить основополагающим началом, то есть принципом данной отрасли права.

Каким же образом право на достаточное жилье воплощено в принципах жилищного права в правовой системе современной России? В данном случае этому явлению сложно дать однозначную характеристику. В современных научных исследованиях принято выделять две разновидности правовых принципов. Первые рассматриваются как принципы действующего права, оказывающие реальное регулирующее воздействие на общественные отношения (исходные принципы), вторые – как иные принципы, не получившие воплощения в законодательных актах, но образующие исходные правовые положения и идеи.

П.В. Крашенинников относит к принципам жилищного права именно те принципы, которые принадлежат к первой названной группе и закреплены в Жилищном кодексе Российской Федерации [4, с. 18]. К основным началам жилищного законодательства согласно п. 1 ст. 1 ЖК РФ относятся: обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасность, неприкосновенность и недопустимость произвольного лишения жилища, необходимость беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав, а также признание равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из ЖК РФ, другого федерального закона или существа соответствующих отношений, необходимость обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению. Следует согласиться с Б.М. Гонгалом в том, что приведенная выше форма изложения основных начал жилищного законодательства «достаточно абстрактна» [2, с. 23]. Однако указанный недостаток не является единственным. По нашему мнению, обращает на себя внимание некоторая ограниченность исходных принципов жилищного права, закрепленных в Жилищном

кодексе РФ, при их сопоставлении с иными принципами жилищного права, сформулированными отечественной правовой доктриной.

Так, О.А. Слипченко выделяет следующие принципы жилищного права: принцип недопустимости произвольного лишения жилища, принцип доступности для граждан условий найма жилых помещений, принцип неприкосновенности жилища (вытекающий, в частности, из ст. 25 Конституции РФ), принцип общедемократического, гуманистического отношения к гражданам-нанимателям и собственникам жилых помещений, принцип цивилизованного использования жилых помещений, принцип неприкосновенности собственности (который перекликается со ст. 35 Конституции РФ), принцип недопустимости ограничения (или лишения) права пользования жилым помещением за такие действия нанимателя или членов его семьи, которые не сопряжены со злоупотреблением ими своими жилищными правами или с невыполнением возложенных на них жилищных обязанностей и непосредственно при этом не нарушают права и законные интересы других лиц [9, с. 135].

Другую систему принципов жилищного права формулирует В.Н. Литовкин: принцип снятия ограничений в оборотоспособности жилища и земли, демонополизация строительства и жилищно-коммунального хозяйства, свобода выбора способа управления жилищным фондом; принцип инициативного удовлетворения жилищных потребностей граждан на рынке жилья и земли, резкое сокращение наемного жилья; принцип коммерциализации наемного жилья, расширения сферы действия договора коммерческого найма жилого помещения; принцип ликвидации ведомственного жилищного фонда в составе государственного жилищного фонда; принцип установления социальных гарантий в обеспечении жилищных прав социально незащищенных граждан [5, с. 33].

Разнообразие подходов к определению принципов жилищного права, на наш взгляд, связано с соединением в жилищном праве принципов и норм различных отраслей права. В этой связи следует согласиться с Ю.К. Толстым, который, учитывая, что жилищное право и жилищное законодательство относятся к числу «комплексных правовых образований», предлагает относить к числу

принципов жилищного законодательства нормы иных отраслей, в том числе государственного права, закрепляющие право граждан на жилище, основные принципы его осуществления и охраны, служащие отправными при классификации жилищных фондов; нормы административного права, обеспечивающие управление жилищным фондом, учет граждан, нуждающихся в жилье, распределение жилых помещений, контроль за их надлежащим содержанием и эксплуатацией, наконец, нормы гражданского права и т. д. [10, с. 36]. Вместе с тем проникновение в отрасль жилищного права принципов и норм различных отраслей отчасти свидетельствует о некоторой несамостоятельности российского жилищного права в целом, которому в большей степени свойствен цивилистический дух. В этой связи нельзя не отметить обоснованность замечания на это счет Б.М. Гонгало, который считает, что жилищное право, сформировавшись в рамках гражданского права и вобрав в себя большое число норм различной отраслевой природы, тем не менее тяготеет к гражданскому праву.

Хотя вышеизложенный обзор нельзя признать полным, он все же дает представление о том, что право на достаточное жилье в том смысле, в каком оно понимается в международном праве, до настоящего времени не нашло воплощения в принципах российского жилищного права, в том числе в легально закрепленных началах жилищного законодательства, а также в доктрине жилищного права. В данном случае речь идет не о текстуальном воспроизведении в национальных правовых источниках формулировок международных правовых актов, а об отсутствии принципа «достаточности жилья» как существенного и самостоятельно выделенного концепта в основных началах жилищного законодательства России.

Характеристика права на достаточное жилище содержится в разъяснениях Комитета Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам, а именно замечаниях общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище и № 7 (1997) о принудительных выселениях, принятых Комитетом. В частности, Комитет разъясняет, что право на достаточное жили-

ще не следует толковать узко [3]. Право на достаточное жилище предполагает наличие свобод: защиту от принудительных выселений и произвольного разрушения и уничтожения дома человека, право быть свободным от произвольного вторжения в жилище, частную и семейную жизнь человека, право выбирать место своего жительства, определять, где жить человеку, право на свободу передвижения. Право на достаточное жилище предусматривает возможность пользоваться определенными правами: на гарантированность проживания, реституцию жилья, земли и имущества, равный и недискриминационный доступ к достаточному жилищу, участие в принятии решений по связанным с жилищем вопросам на национальном и общинном уровнях.

Для нашего исследования ключевым является следующее заключение Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, изложенное как замечания общего порядка № 4 [3]: право на достаточное жилище должно обеспечивать больше, чем просто право на пользование помещением. «Прежде чем те или иные формы крова можно считать представляющими собой достаточное жилище», – отмечается в замечаниях общего порядка № 4, – должен быть выполнен ряд условий», «оно должно как минимум отвечать критериям», среди которых доступность жилища («жилище не является достаточным, если его стоимость ставит под угрозу возможность осуществления его обитателями других прав человека или подрывает эту возможность», пригодность жилища для проживания («жилище не является достаточным, если оно не гарантирует физическую безопасность или не обеспечивает жильцам достаточную площадь, а также защиту от холода, сырости, жары, дождя, ветра, других угроз для здоровья и рисков, связанных с дефектами строительства»).

Россия состоит в числе более 60 стран, в конституциях которых закреплено право на жилище [7, с. 37]. Однако соответствует ли реализация права на достаточное жилье в России международным стандартам? На наш взгляд, говорить об этом утвердительно пока рано. Однако целый ряд правовых институтов современного жилищного права России при отсутствии закрепления в нем принципа обеспечения

достаточности жилья, право на которое гарантируется гражданам, все же направлен на обеспечение реализации этого принципа.

Например, пригодность жилого помещения для проживания предусмотрена целым рядом норм ЖК РФ:

- жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства, порядок признания помещения жилым помещением и требования, которым должно отвечать жилое помещение, устанавливаются Правительством Российской Федерации; жилое помещение может быть признано непригодным для проживания по основаниям и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации (ч. 2–4 ст. 15 ЖК РФ);
- жилое помещение, предоставляемое по договору социального найма, должно соответствовать норме предоставления жилого помещения; нормой предоставления площади жилого помещения является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма; норма предоставления устанавливается органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договорам социального найма, и других факторов (ст. 49–51 ЖК РФ);
- плата за содержание и ремонт жилого помещения устанавливается в размере, обеспечивающем содержание общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства (ст. 156 ЖК РФ);
- органы государственной власти субъекта Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, которые направлены на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных

домах, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (ст. 167 ЖК РФ) и пр.

Кроме того, не следует упускать из виду правовой институт предоставления жилого помещения в случае выселения гражданина в связи с изъятием у него земельного участка и сносом дома, признанного в установленном порядке непригодным для проживания. Данный институт, как обоснованно считает Л.Ю. Рамзаева, может рассматриваться как мера защиты жизни и здоровья выселяемых [8, с. 14].

В жилищном законодательстве России предусмотрен целый ряд инструментов, призванных обеспечить доступность жилья с точки зрения стоимости владения им. ЖК РФ, среди прочего, содержит следующие положения:

- размер платы за коммунальные услуги рассчитывается не произвольно, а по тарифам, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом (ч. 2 ст. 157 ЖК РФ);
- гражданам предоставляются субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (ч. 1 ст. 159 ЖК РФ).

К сожалению, ограниченный объем настоящей статьи не позволяет дать полную характеристику соблюдения в жилищном законодательстве России требования обеспечения достаточности жилья как условия полноценной реализации права на жилище. Однако приведенные выше законоположения могут служить иллюстрациями того, что в России этот принцип находит отражение в содержательном наполнении правовых источников, хотя и не признается в основных нача-

лах жилищного законодательства как существенный и самостоятельно выделенный концепт. Полагаем, что дальнейшая имплементация международного права в национальном праве России со временем потребует отнесения к основным началам жилищного законодательства принципа обеспечения достаточности жилья, право на которое гарантируется гражданам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. – 1995. – № 67.
2. Гонгало, Б. М. Основные начала российского жилищного законодательства (комментарий законодательства) / Б. М. Гонгало // Нотариус. – 2005. – № 3. – С. 23–26.
3. Замечания Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Repcomm4.html>. – Загл. с экрана.
4. Крашенинников, П. В. Жилищное право / П. В. Крашенинников. – М. : Статут, 2012. – 396 с.

5. Литовкин, В. Н. Жилищное право, жилищное законодательство – соотношение с гражданским правом / В. Н. Литовкин // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. – М., 2006. – 267 с.

6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 12. – С. 1–5.

7. Право на достаточное жилье : доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека за 2010 год. – Женева, 2010. – 124 с.

8. Рамзаева, Л. Ю. Основания и порядок выселения граждан из жилых помещений по новому жилищному законодательству : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Ю. Рамзаева. – Волгоград, 2007. – 22 с.

9. Слипченко, О. А. Принципы жилищного права / О. А. Слипченко // Вестник Тюменского государственного университета. – 2012. – № 3. – С. 134–137.

10. Толстой, Ю. К. Жилищное право : учебник / Ю. К. Толстой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – 192 с.

11. Kothari, M. The right to adequate housing is a human right / M. Kothari // UN Chronicle. – 2001. – Vol. 38, № 1. – P. 36–38.

DEVELOPMENT OF THE PRINCIPLES OF HOUSING RIGHTS AND THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING IN THE RUSSIAN LEGISLATION

S. V. Popov

The article analyses the development of the principles of housing rights and the right to adequate housing in the Russian legislation. The author believes that the further implementation of international law in national Russian law that eventually it will require the inclusion of the basic principles of the housing legislation of the principle of the adequacy of housing, the right to which is guaranteed to citizens.

Key words: *the right to adequate housing, principles of law, concept of rights, implementation, housing legislation.*