



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)»
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)»

ЮУрГУ

Проспект Ленина, 76, Челябинск, Россия 454080, тел./факс (351)267-99-00, e-mail: info@susu.ru, www.susu.ru
ОКПО 02066724, ОГРН 1027403857568, ИНН/КПП 7453019764/745301001

№ _____
На № 07/24 от 05.09.2024

«УТВЕРЖДАЮ»

Первый проректор-проректор по
научной работе, доктор технических
наук, доцент

_____ А.В. Коржов

_____ 2024 г.



ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования «Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
на диссертацию Плехотко Константина Константиновича
«Конституционное право малоимущих граждан Российской Федерации на жилище»,
представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Конституция РФ, провозглашая Россию социальным государством, гарантирует в ст. 40 каждому гражданину право на жилище. При этом, в ч. 3 этой же статьи установлены дополнительные гарантии малоимущим гражданам – жильё им должно предоставляться бесплатно из государственного, муниципального и иных фондов. В то же время, нехватка материальных ресурсов, перекладывание ответственности за обеспечение данной гарантии на органы местного самоуправления создают, порой, непреодолимые препятствия для реализации малоимущими гражданами своего конституционного права. Автор доказывает это утверждение убедительными данными статистики (с. 4, 295). Несмотря на тот факт, что в России темпы строительства жилья выше, чем во многих странах Европы, нуждаемость в нем малоимущих граждан не меняется. Осложняют рассматриваемую проблему явные противоречия в специальном законодательстве регионального и федерального уровней, усиленные, порой, его неэффективным исполнением органами публичной



Directum RX – 35342

власти на местах. Необходимо согласиться с мнением диссертанта в том, что несовершенство отраслевого законодательства и его соотношения с конституционно-правовым регулированием подтверждается многочисленными обращениями малоимущих граждан в Конституционный Суд РФ и в ранее существовавшие конституционные (уставные) суды субъектов РФ, а также в суды общей юрисдикции, прокуратуру РФ, к Уполномоченному по правам человека в РФ.

Сказанное подтверждает актуальность темы выполненного Константином Константиновичем Плехотко диссертационного исследования. Не вызывает сомнения теоретическая и практическая значимость результатов работы.

В диссертации проведен комплексный анализ проблем реализации малоимущими гражданами конституционного права на жилище, в связи с чем были раскрыты его природа и содержание как специального субъективного конституционного права. Соискателем были выявлены особенности развития соответствующего законодательства в исторической ретроспективе, что позволило сформировать более четкую картину современного правового регулирования реализации рассматриваемого конституционного права. Автором была осуществлена системная оценка современного механизма обеспечения жилищных прав граждан с учётом исторического опыта России в данной сфере, правовой природы рассматриваемых отношений, а также научных подходов к оценке государственной жилищной политики.

Практическая ценность исследования подтверждается сделанными в работе конкретными предложениями по совершенствованию законодательства, призванные помочь в улучшении жилищного положения малоимущих граждан, а также обеспечить соответствие текущего законодательства Конституции РФ. О некоторых из таких предложений будет сказано в дальнейшем.

Комплексность и системность исследования, сделанные предложения по улучшению действующего законодательства свидетельствуют о бесспорной актуальности диссертационного исследования К.К. Плехотко.

Обращает на себя внимание творческий подход диссертанта к рассмотрению темы, а также анализ большого числа нормативных правовых актов, научной литературы. Библиографический список внушителен – содержит 562 наименования. В частности,

автор исследует 110 международных, федеральных и региональных, действующих и утративших силу нормативных правовых актов и других документов нормативного характера, 364 источника научной и учебной литературы. В работе используется практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, Европейского Суда по правам человека. Очевидно, что указанное положительным образом влияет на достоверность выводов и предложений, содержащихся в диссертации.

Методологическую основу исследования составляют как общенаучные методы (формально-логический, метод системного анализа, метод анализа и синтеза), так и частнонаучные методы познания (историко-правовой, структурного анализа, формально-юридический, сравнительно-правовой и др.).

Объект диссертационного исследования определен как общественные отношения, складывающиеся в сфере регулирования, реализации и защиты конституционного права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище. Предметом изучения явились правовые нормы, закрепляющие конституционное право малоимущих граждан на жилище, полномочия органов публичной власти по обеспечению его реализации, а также пути и меры защиты исследуемого права.

Анализ рецензируемой работы позволяет с уверенностью утверждать, что заявленная цель – научное обоснование природы права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище, выявление его содержания, механизма реализации и защиты, а также разработка предложений по совершенствованию правового регулирования обеспечения конституционного права малоимущих граждан на жилище и соответствующей правоприменительной практики – достигнута.

Замысел диссертационного исследования К.К. Плехотко – разработать конституционную теорию права малоимущих граждан на жилище и имплементировать ее в действующее специальное законодательство на основе анализа исторического опыта – реализован. Этому, в том числе, способствовала структура работы, отличающаяся стройностью и логической последовательностью.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, его теоретическая и практическая значимость, научная новизна, положения, выносимые на защиту, и

ряд других сведений. Следует отметить на ответственный подход к методологии научного исследования. Автор не просто называет используемые в исследовании методы, а наглядно демонстрирует их применение, раскрывает конкретное значение каждого из них в достижении цели работы.

Первая глава диссертационного исследования посвящена исследованию природы, содержания и эволюции конституционного права малоимущих граждан на жилище. В ней предлагается авторское определение рассматриваемого права, раскрывается его содержание в конституционно-правовой и в отраслевой плоскости. В частности, автор полагает, что это субъективное социальное право, относящееся ко второму поколению прав. Кроме того, по кругу лиц оно является специальным правом, поскольку адресовано не человеку или гражданину вообще, а особой категории граждан Российской Федерации (с. 79).

Вторая глава диссертации посвящена анализу реализации права малоимущих граждан на жилище. Подробно исследован порядок признания граждан Российской Федерации малоимущими в целях жилищного обеспечения. Выявлена проблема наделения гражданина статусом малоимущего в соответствии с законодательством субъектов РФ, его противоречие с федеральными актами, прежде всего, в части оценки перечня и размеров доходов граждан (с. 80-100). Рассмотрен механизм обеспечения конституционного права на жилище малоимущих граждан Российской Федерации. Соискатель связывает искомое конституционное право с принципом социального государства и вытекающей из него жилищной политикой российского государства (с. 100-110). Автор фиксирует исходящую от представителей науки и контрольно-надзорных органов критику реализации многих государственных программ в данной области, в том числе, по субсидированию в жилищной сфере. Отмечается разбалансирование предметов ведения и полномочий между разными уровнями государственной власти и местного самоуправления (с. 111-135). Рассматриваются достоинства и недостатки использования для обеспечения малоимущих граждан жильем модель социального найма (с. 133-139). В заключительном параграфе второй главы автор обратился к проблеме ограничения конституционного права малоимущих граждан на жилище, выразив ее, преимущественно, через призму злоупотребления гражданами своими правами при

получении помощи от государства в сфере жилья (с. 140-158). Третья глава, логично, посвящена защите конституционного права малоимущих граждан на жилище. Для исследования этой проблемы К.К. Плехотко обратился к решениям Конституционного Суда РФ (с. 159-176) и конституционных (уставных) судов субъектов РФ (с. 176-191), а также к деятельности Верховного Суда РФ, органов прокуратуры и Уполномоченного (с. 191-214).

Работа также содержит заключение, в котором отражены основные результаты исследования, библиографический список и пять приложений.

Все три главы диссертационного исследования содержат значимые теоретические выводы и практические рекомендации, направленные, в большей степени, на совершенствование жилищного законодательства, регулирующего вопросы предоставления жилья малоимущим гражданам в той или иной форме. Некоторые выводы и предложения небесспорны, но каждое подкреплено аргументированными доводами. Собственно, данный факт и определяет научную новизну диссертации. Соискатель изучает конституционные основы права малоимущих граждан России на жилище, включая природу соответствующего права, его содержание, объект и субъектов, проблемы реализации и пути их решения на современном этапе.

Наибольший интерес представляют следующие выводы.

Безусловно, основное авторское теоретическое достижение – выявление содержания, предусмотренного ч. 3 ст. 40 Конституции РФ права малоимущих граждан на жилище. Соискатель справедливо полагает, что данное право имеет сложный состав, складывающийся из ряда правомочий, но вместе с тем, предусматривает и сопутствующие им обязанности заинтересованных лиц. Главное – диссертант определяет перечень правомочий малоимущих граждан: право требовать постановки на жилищный учёт в установленный срок; находиться на жилищном учёте до получения жилья или отпадения условий для принятия на учёт; требовать восстановления на жилищном учёте при необоснованном снятии с него; получить жилое помещение по договору социального найма, отвечающее установленным критериям (площадь, количество комнат и т.д.); использовать полученное жилое помещение; получить другое жилое помещение при выселении. Эти правомочия сопряжены с исполнением малоимущим гражданином РФ некоторых обязанностей:

предоставить документы, подтверждающие право на получение жилья при принятии на учёт в качестве малоимущих граждан, нуждающихся в жилых помещениях; подтверждать с установленной периодичностью основания, дающие право находиться в качестве малоимущих на жилищном учёте; информировать об изменении уровня жилищного и материального обеспечения; не предпринимать недобросовестных действий, влекущих ухудшение жилищных условий; использовать полученное жилое помещение по назначению; обеспечивать надлежащее состояние жилого помещения (с. 12, 14-15, 49-55).

Следует согласиться с автором в том, что право граждан на жилище имеет неоднозначную конституционно-правовую природу. С одной стороны, право на жилище может быть отнесено к естественным правам. В то же время право малоимущих граждан России на жилище, по мнению К.К. Плехотко, к естественным правам отнести сложно, поскольку оно принадлежит только гражданам России, объём обязательств государства строго регламентируется им же, возможность его осуществления в текущих условиях строго зависит от возможностей публичных органов власти. Автор считает правильным включение указанного права в категорию социальных прав, с чем сложно не согласиться, если исходить из устоявшейся классификации прав человека (с. 36-39, 79).

Трудно не согласиться с диссертантом в том, что современная жилищная политика не отвечает всем реалиям и не способствует полному решению поставленных задач обеспечения жильем нуждающихся, в том числе, малоимущих граждан. Одной из главных причин является возложение соответствующих обязанностей на органы местного самоуправления, хотя муниципальные образования не имеют необходимых возможностей для полноценного решения столь масштабной задачи. Сложившийся порядок обеспечения малоимущих, справедливо полагает соискатель, не отвечает в полной мере ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, предусматривающей предоставление жилья также из государственных жилищных фондов. Диссертант не находит ни юридических, ни экономических оснований для освобождения государства от обязанности, предусмотренной ч. 3 ст. 40 Конституции РФ (с. 16, 122-123).

К.К. Плехотко обращает внимание на проблему механизма противодействия недобросовестному поведению граждан с целью получить возможность встать на

жилищный учёт или получить жилое помещение большей площади, чем помещение, на которое лицо могло претендовать и предлагает законодательное ее решение (с. 17, с. 155-158).

По итогам теоретического осмысления различных проблем, связанных с содержанием и реализацией малоимущими гражданами своего права на жилище, диссертанту удалось разработать ряд предложений, направленных на корректирование федерального законодательства, а именно, Жилищного кодекса РФ и Федерального закона от 05.04.2003 44-ФЗ «О порядке учёта доходов и расчёта среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи». В частности, диссертант подвергает глубокому анализу понятие «жилище» и предлагает его законодательную дефиницию (с. 46-47). Считаем, соискатель не без оснований подвергает сомнению конституционность возложения исполнения обязанности обеспечения малоимущих граждан жильем исключительно на муниципальный уровень власти. В работе предлагается исправить этот недостаток путем внесения изменений в ч. 1 ст. 49 Жилищного кодекса РФ (с. 123). В диссертационном исследовании сделаны и другие практические рекомендации и предложения, отраженные в тексте диссертации (с. 99, 134, 139-140) и комплексно представленные в виде Приложения 5 (с. 304-307).

К несомненным достоинствам работы и ее автора следует отнести умелое использование статистических данных для констатации проблем в области обеспечения малоимущих граждан жильем и определения направления для их решения (с. 118-119, 122, 295-298).

Нельзя не отметить, что диссертацию отличает хороший литературный язык, четкость и ясность выражения мыслей.

Подчеркивая очевидные достоинства работы, нельзя не отметить, что диссертация К.К. Плехотко не лишена и отдельных дискуссионных, недостаточно аргументированных положений.

1. К.К. Плехотко абсолютно обоснованно поднял проблему нормативного содержания понятия «жилище» и его соотношения с понятием «жилое помещение». Автор считает, что эти понятия необходимо разделять, в этом с ним следует

согласиться. Вместе с тем, следует ли это делать именно в контексте обязанности государства обеспечивать жильем малоимущих граждан? Автор справедливо указывает на то, что во многих аспектах понятие «жилище» шире, чем понятие «жилое помещение», особенно, с точки зрения «неприкосновенности жилища», значимой для уголовного, уголовно-процессуального права (с. 40-47). Вместе с тем, не видит ли диссертант опасности в том, что понимая «жилище» шире «жилого помещения» можно тем самым лишить малоимущих и других имеющих право на жилье граждан получения именно жилого помещения, а не какого-то другого помещения, приспособленного для «постоянного или временного» проживания человека. Требуется дополнительной аргументации идея внести соответствующие изменения именно в Жилищный кодекс РФ, расширив тем самым содержание объекта жилищных прав.

2. Ранее в отзыве с положительной стороны было отмечено стремление диссертанта выявить примеры недобросовестного поведения граждан, претендующих на государственную помощь в жилищной сфере, и предложить законодательные меры противодействия им. В то же время, все эти размышления размещены в параграфе, который, судя по названию, должен быть посвящен ограничению права малоимущих граждан на жилище. Соискатель отнес к основаниям ограничения рассматриваемого права злоупотребления и правонарушения граждан, направленные на необоснованное получение государственной помощи. Вместе с тем, последствия подобных недобросовестных деяний, скорее, стоит назвать санкциями, а не ограничениями. Высказанные диссертантом предложения в этой области, о которых было сказано выше, направлены не на ограничение права малоимущих и других нуждающихся граждан на получения жилья от государства, а на недопущение помощи от государства тем лицам, кто этого не заслуживает, то есть гражданам, которые не имеют соответствующих прав и умышленно совершили действия, влекущие возможность признания их нуждающимися в жилых помещениях (с. 156, 306-307). Другими словами, речь идет о мерах ответственности, а не об ограничении прав граждан.

Конечно, диссертант имеет основания утверждать, что ответственность недобросовестных граждан выражается в ограничении их прав, что свойственно

понятию юридической ответственности, однако, в конституционно-правовом смысле ограничение конституционных прав граждан следует рассматривать, прежде всего, в контексте статей 55 и 56 Конституции РФ. Причем, указанные конституционные положения предусматривают ограничение права при отсутствии противоправного или недобросовестного поведения граждан, но сделанное в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Автор пытается использовать указанные статьи Конституции именно в контексте противодействия злоупотреблению гражданами своими правами, что нам кажется спорным.

Вместе с тем, анализ применения статей 55 и 56 Конституции в отношении реализации права малоимущих граждан на жилище с точки зрения его ограничения в нестандартных ситуациях, не связанных с противоправным или недобросовестным поведением указанных лиц, остался за рамками диссертации. При этом, почва для такого исследования в Конституции создана: ч. 3 ст. 56 Основного Закона не позволяет ограничивать, лишь, право на жилище (ч. 1 ст. 40), но не право малоимущих граждан на предоставление жилья бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов (ч. 3 ст. 40). Обращение к этому вопросу было особенно актуально в контексте вопроса о соотношении «общего» права на жилище и «специального» права малоимущих граждан на государственную помощь в получении жилья, рассмотренного в первом параграфе диссертации.

3. К достоинствам работы, как было отмечено выше, относится использование существенной эмпирической базы, в том числе, практики Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Автор, анализируя решения указанных судебных органов, предлагает их классификацию по предмету спора и заявляет о том, что она «показывает те сегменты системы жилищного обеспечения малоимущих граждан, которые требуют особого внимания законодателя и уточнения содержания нормативных правовых актов», при том, что это утверждение высказано только в отношении решений Конституционного Суда РФ, но не конституционных (уставных) судов субъектов РФ. В то же время, диссертант придает данному выводу

характер научной новизны. Требуются дополнительные пояснения соискателя – в чем новизна состоит, какова теоретическая значимость указанных положений, выносимых на защиту.

Высказанные замечания следует расценивать как дискуссионные моменты, не влияющие на общий высокий научный уровень диссертационного исследования.

Автор показал умение анализировать научную литературу, интерпретировать различные точки зрения, обобщать материалы судебной практики, вырабатывать собственную позицию по рассматриваемым в работе проблемам. Не подвергается сомнению личный вклад автора в получение итоговых результатов диссертационного исследования, которые могут быть использованы при внесении изменений в жилищное законодательство России, в практической и научной деятельности, а также в учебном процессе.

Основные результаты диссертации опубликованы в научных изданиях, список которых указан в автореферате (13 наименований). Шесть статей опубликованы в рецензируемых научных журналах в соответствии с Перечнем ведущих периодических изданий, утвержденным ВАК Минобнауки РФ. Содержание автореферата и опубликованных работ отражает основные идеи и выводы диссертации, личный вклад автора в проведенное исследование, степень новизны и практической значимости результатов исследования.

По своему научному уровню и полученным новым научным результатам творческого и практического характера научное исследование, выполненное Константином Константиновичем Плехотко на тему «Конституционные права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище» является законченным научно-исследовательским трудом, соответствующим всем требованиям, установленным для кандидатских диссертаций пунктами 9-11, 13-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 (в действующей редакции), а его автор – Плехотко Константин Константинович заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, доцентом Еленой Викторовной Титовой, кандидатом юридических наук, доцентом Михаилом Сергеевичем Сагандыковым обсужден и одобрен на заседании кафедры конституционного и административного права юридического института Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета) 29 июня 2024 года (протокол № 11).

Директор Юридического института,
заведующий кафедрой конституционного
и административного права Федерального государственного
автономного образовательного учреждения высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»,
доктор юридических наук, доцент
« 08 » июня 2024 г.

Е.В. Титова

Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76
Тел./факс: 8(351)267-99-00
E-mail: info@susu.ru; titovaev@susu.ru
Сайт: <https://www.susu.ru/ru>



Я, Титова Елена Викторовна, даю согласие на включение своих персональных данных в документы, связанные с работой диссертационного совета, и их дальнейшую обработку.

Титова Е.В.
Телефон: 267-90-34
titovaev@susu.ru