

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Алтайский государственный университет»

На правах рукописи



**Плехотко Константин Константинович**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЖИЛИЩЕ**

Специальность 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**Диссертация**

на соискание учёной степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
Доктор юридических наук,  
доцент  
Аничкин Евгений Сергеевич

Барнаул 2024

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЖИЛИЩЕ: ПРИРОДА, СОДЕРЖАНИЕ, ЭВОЛЮЦИЯ НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ.....	23
1.1. Право малоимущих граждан Российской Федерации на жилище в системе конституционных прав: понятие, содержание, место .....	23
1.2. Развитие правового регулирования обеспечения жильём малоимущих граждан в России.....	55
2. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЖИЛИЩЕ.....	80
2.1. Порядок признания граждан Российской Федерации малоимущими в целях жилищного обеспечения.....	80
2.2. Механизм обеспечения конституционного права на жилище малоимущих граждан Российской Федерации.....	100
2.3. Ограничение конституционного права малоимущих граждан на жилище .....	140
3. ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЖИЛИЩЕ .....	159
3.1. Право малоимущих граждан на жилище в решениях Конституционного Суда Российской Федерации .....	159
3.2. Защита жилищных прав малоимущих граждан конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.....	176
3.3. Защита права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище иными государственными органами .....	191
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	215
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	221
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	292

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Жилище является базовой потребностью человека. Значимость обладания жилищем состоит не только в возможности для человека быть обеспеченным неким местом проживания, но и в том, что оно является необходимым условием удовлетворения других потребностей и реализации иных прав. С учётом данной роли жилья некоторые международные органы указывают на то, что право на жилище необходимо понимать наиболее широко<sup>1</sup>, как составную часть понятия «достойный уровень жизни». Это обстоятельство важно, поскольку оно подтверждает особую значимость пригодного и безопасного места проживания всех и каждого для обеспечения человеческого достоинства, физического и психического здоровья и качества жизни в целом<sup>2</sup>.

Россия провозглашена социальным государством в Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), что предопределяет оказание социальной помощи нуждающимся в этом гражданам нашей страны. Конституция РФ в ст. 40 закрепила право на жилище граждан России. В ч. 3 ст. 40 Конституции РФ отдельно предусмотрено особое положение малоимущих граждан в сфере жилищного обеспечения. В СССР был разработан механизм всеобщего жилищного обеспечения, который частично используется в современной России в отношении малоимущих. Хотя распределение полномочий в сфере жилищного обеспечения данной категории граждан вызывает вопросы. Одновременно с этой работой происходило доктринальное осмысление деятельности государства в этом направлении, природы права на жилище. При этом несмотря на закрепление в Конституции РФ права малоимущих на жилище граждан, оно отдельно практически не выделялось и не исследовалось.

---

<sup>1</sup> Права человека. Право на достаточное жилище. Изложение фактов № 21/Rev.1// Организация Объединенных Наций, Центр по правам человека: [сайт]. Женева, 2010. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_ru.Pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_ru.Pdf) (дата обращения: 03.11.2020).

<sup>2</sup> Иваненко В.И., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. СПб., 2003. С. 137.

Как отмечает В.Д. Зорькин, «в конце XX в. социальная работа и меры по обеспечению населения жильём, в частности, были минимизированы из-за серьёзных экономических проблем»<sup>3</sup>. В начале XXI в. на решение социальных и в том числе жилищных проблем государство обратило внимание. Государство принимает меры для жилищного обеспечения не только малоимущих, но и иных категорий граждан России. Весь комплекс этих действий образует жилищную политику. Поправки, внесённые в Конституцию РФ в 2020 г. (ст. 75 Конституции РФ в новой редакции, ст. 75.1 Конституции РФ), указывают на необходимость повышения уровня гарантий для слабозащищённых слоёв населения, в том числе и малоимущих граждан<sup>4</sup>. В 2020 г. Россия заняла первое место в Европе по строительству жилья с показателем 227 квартир на 10000 человек<sup>5</sup>.

В то же время всё ещё существуют значительные проблемы с обеспечением граждан России жильём. По данным Федеральной государственной службы статистики за 2012 г., 186 тыс. семей улучшило жилищные условия и получило жилые помещения, что составило 7% от общего количества семей, нуждающихся в жилых помещениях, в 2017 г. – 123 тыс. семей (5%), в 2021 г. – 93 тыс. семей (4%), из которых 33 тыс. семей, в том числе малоимущих, получило жильё по договорам социального найма. Количество семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, изменилось несущественно (2458 тыс. в 2017 г. и 2097 тыс. в 2021 г. соответственно)<sup>6</sup>. Таким образом, число малоимущих, которые должны быть обеспечены жильём, фактически не изменяется.

Ещё одним показателем жилищной проблемы является то, что на её

---

<sup>3</sup> Цит. По: Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). М., 2008. С. 12.

<sup>4</sup> Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 18.

<sup>5</sup> Рейтинг стран Европы по строительству жилья // РИА Новости: [сайт]. Москва, 2020. URL: <https://ria.ru/20200720/1574492174.html> (дата обращения: 20.01.2020).

<sup>6</sup> Жилищные условия // Федеральная статистическая служба: [сайт]. Москва, 2021. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#) (дата обращения: 01.09.2022).

решение был направлен Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»<sup>7</sup>. Кроме этого, Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>8</sup> определяет задачи органов исполнительной власти в области жилищного обеспечения и условий проживания граждан.

В силу высокой стоимости жилья наибольшие проблемы возникают у граждан России с невысоким доходом, которые не могут самостоятельно приобрести квартиру или оплатить съём жилья. Признавая это, ч. 3 ст. 40 Конституция РФ отдельно указывает, что малоимущим гражданам жильё должно предоставляться бесплатно из государственного, муниципального и иных фондов. Текущее законодательство возлагает функции по обеспечению малоимущих граждан только на органы местного самоуправления, которые действуют в соответствии с федеральным и региональным законодательством. Муниципальные образования предоставляют жильё малоимущим гражданам во исполнение требований Конституции РФ. Но органы местного самоуправления ограничены в ресурсах, чтобы полноценно обеспечивать всех малоимущих, которые нуждаются в улучшении жилищных условий. В Приложении № 2 приведено осуществлённое автором исследование работы механизма жилищного обеспечения малоимущих. Даже в крупнейших муниципальных образованиях обеспечиваются только десятки людей в год при очередности в тысячи человек.

Также законодательство субъектов Российской Федерации при жилищном обеспечении малоимущих граждан существенно различается как между отдельными регионами, так и по сравнению с федеральным уровнем

---

<sup>7</sup> О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2337.

<sup>8</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ 07.05.2018 № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

правового регулирования, что безусловно сказывается на жилищном обеспечении малоимущих граждан, ведёт к возможному нарушению прав малоимущих в зависимости от места их проживания. Имеются и иные недостатки в жилищном законодательстве, которые сказываются на праве малоимущих граждан на жилище. В то же время есть потенциал для улучшений существующего механизма правового регулирования.

На факт ненадлежащей работы публичных органов по жилищному обеспечению малоимущих граждан указывает Уполномоченный по правам человека в РФ<sup>9</sup>. В Конституционный Суд РФ, ранее существовавшие конституционные (уставные) суды субъектов РФ, Верховный Суд РФ, прокуратуру РФ малоимущими подаётся большое количество жалоб на нарушение их конституционного права на жилище решениями органов публичной власти. Всё это говорит о том, что право малоимущих на жилище недостаточно.

Федеральный закон от 21.07.2014 № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования»<sup>10</sup> закрепил возможность предоставления жилья по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования. Данный институт, по мысли законодателя, призван расширить инструментарий для помощи граждан в улучшении жилищных условий. Указанный закон явно учитывал опыт регулирования в обеспечении жильём малоимущих граждан. В связи с чем в новый институт вошли многие особенности и недостатки, имеющиеся в жилищном обеспечении малоимущих граждан. Об этом говорит активное

---

<sup>9</sup> Доклад уполномоченного по правам человека РФ за 2020 г. // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: [сайт]. Москва, 2021. URL: <http://ombudsman.mos.ru/user/user/docs/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%202019.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

<sup>10</sup> О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования: Федеральный закон от 21.07.2014 № 217-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4218.

сравнение этих институтов, поиск их сходств и различий<sup>11</sup>. В связи с этим данная работа может помочь не только в улучшении жилищного обеспечения малоимущих, но и оказать позитивное влияние на развитие смежного института найма жилого помещения жилищного фонда социального использования.

Проведённое исследование отношений, возникающих при реализации конституционного права на жилище малоимущих граждан, раскрывает его природу, содержание, объект и субъектов данных отношений, позволяет определить перспективы практического использования авторских предложений по преодолению недостатков действующего правового регулирования жилищного обеспечения малоимущих граждан и повышению его эффективности.

**Степень научной разработанности темы.** Несмотря на то, что права, связанные с жилищем, стали предметом научного поиска достаточно давно, конституционное право малоимущих граждан на жилище отдельно практически не исследовалось. В дореволюционной науке отдельные мысли, связанные с жилищными и социальными отношениями, высказывали И.А. Покровский, Г.Ф. Шершеневич.

В советской науке до конституционного закрепления права на жилище соответствующие правоотношения первоначально исследовались в рамках гражданского права (Ю.Г. Басин, С.Н. Братусь, В.Ф. Маслов, В.Ф. Яковлев и другие). В 1944 г. С.И. Аскназий в своей работе «Советское жилищное право» рассматривал право на жилище как право на жилую площадь<sup>12</sup>.

Право на жилище в СССР нашло своё место в тексте Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., что поменяло подход к его отраслевой оценке, а содержание данного права стало раскрываться в работах таких

---

<sup>11</sup> См.: Договор найма жилого помещения и подобные ему договоры. М., 2018. С. 46; Никитина В.А. Договоры найма жилых помещений по праву Российской Федерации и Федеративной Республики Германии. М., 2018. С. 29; Тищенко З.С. Правовая природа и основания возникновения жилищных правоотношений в жилищном фонде социального использования // Семейное и жилищное право. 2017. № 1. С. 37; Гражданское право. М., 2016. С. 253.

<sup>12</sup> Аскназий С.И. Советское жилищное право. М., 1944.

учёных, в том числе конституционалистов, как С.А. Авакьян, Н.С. Малейн, И.Б. Марткович, Т.И. Погодина, Т.А. Семина, В.Р. Скрипко и других.

Право на жилище малоимущих граждан по своему содержанию является социальным, а в науке ведётся широкая дискуссия о природе социальных прав. Такие исследователи в области конституционного права, как М.В. Баглай, Л.С. Мамут и другие, подвергали сомнению реальность социальных прав и права на жилище малоимущих, в частности. Последнему достаточно убедительно возражает Е.И. Колюшин. Большое значение для понимания права малоимущих на жилище как субъективного социального права имеют работы В.Л. Иваненко и В.С. Иваненко, С.С. Коновальчиковой, Б.С. Эбзеева и др.

В связи с тем, что для непосредственного удовлетворения жилищных потребностей используются механизмы, предусмотренные другими отраслями права, которые должны соответствовать конституционному смыслу права малоимущих на жилище, важны соответствующие цивилистические и жилищно-правовые исследования. Отдельные аспекты (судебная защита в современной России, имущественные отношения, складывающиеся в процессе жилищного обеспечения отдельных категорий граждан, и т.д.) становились объектами исследований В.П. Крашенинникова, В.Н. Литовкина, П.И. Седугина, С.И. Сусловой и других.

Ряд исследований направлен на фрагментарное изучение отдельных механизмов обеспечения органами власти права на жилище в целом и права малоимущих граждан на жилище в частности. Это отражено в работах М.В. Бандо, С.П. Гришаева, Е.А. Глухова, Е.С. Селивановой, Т.А. Семиной, А.В. Сутягина, М.Ю. Тихомирова, А.В. Чернова, Д.А. Шевчука, А.В. Широкова, М.А. Шитовой, И.А. Фаршатова. Международно-правовому анализу права на жилище посвящены исследования В.И. Иваненко, В.С. Иваненко, В.Ю. Пантелеева, Ф.В. Цомартовой.

Зарубежные учёные (В. Cantillon, Е. Ferragina, F. Vandembroucke) уделяют внимание концепциям социальной работы, предполагающим в том числе и наличие определённого уровня жилищного обеспечения.

Проблемы, связанные с жилищным обеспечением в нашей стране, изучаются не только юридической, но и экономической наукой, в связи с чем для аргументации отдельных положений работы использовались труды таких исследователей-экономистов, как А.Б. Гусев, Л.Ю. Руди, Т.А. Тропников и других.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод о необходимости специального системного исследования, которое свяжет нормы конституционного права и иных отраслей права, направленных на обеспечение эффективной реализации и защиты права на жилище особой категории лиц – малоимущих граждан России.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в сфере регулирования, реализации и защиты конституционного права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище.

**Предметом изучения** выступают 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.

**Целью исследования** является 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.

Данная цель обуславливает необходимость решения следующих **задач**:

- выявить сущность и характерные черты состава конституционного права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище;
- реконструировать эволюцию нормативного закрепления жилищных прав малоимущих граждан;

- исследовать процедуру получения лицом статуса малоимущего в целях жилищного обеспечения, а также проанализировать различия в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации при регулировании признания граждан малоимущими в целях жилищного обеспечения;
- охарактеризовать специфику обеспечения малоимущих граждан РФ жилищем, а также определить соответствие Конституции РФ сложившегося механизма распределения обязанностей по обеспечению жилищных прав малоимущих между уровнями публичной власти;
- аргументировать возможность ограничения конституционного права на жилище при злоупотреблении малоимущими гражданами своими правами;
- выявить, систематизировать и раскрыть роль правовых позиций Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ по вопросам жилищного обеспечения малоимущих;
- обобщить практику работы прокуратуры и уполномоченных по правам человека в области защиты прав малоимущих граждан на жилище и определить тенденции её развития;
- установить дефекты правовой регламентации конституционного права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище и предложить соответствующие поправки в законодательство.

**Методологическая основа исследования** представляет собой совокупность общенаучных и специально-юридических средств и способов познания, обеспечивающих объективность, достоверность и системность работы. Для решения поставленных задач в диссертационном исследовании широко используются различные методы.

Системный подход позволяет сформулировать представление о механизме правового регулирования конституционного права малоимущих граждан на жилище, структуре органов власти, ответственных за обеспечение этого права, определить требующие доработки элементы системы жилищного

обеспечения малоимущих, определить место данного права среди других конституционных прав. С помощью методов анализа и синтеза раскрываются отдельные элементы системы жилищного обеспечения малоимущих, их соответствие Конституции РФ и текущему законодательству.

При написании работы использовались такие специальные методы, как историко-правовой, структурного анализа, формально-юридический, сравнительно-правовой. Историко-правовой метод дал возможность изучить изменения в законодательстве российского государства об обеспечении малоимущих граждан жилищем в хронологическом порядке. Структурный анализ позволил установить правомочия, составляющие право малоимущих граждан на жилище и основные способы реализации этого права. Формально-юридический метод был применён при оценке конституционности нормативных правовых актов федерального и регионального уровней в области обеспечения права на жилище малоимущих граждан. Использование сравнительно-правового метода позволило оценить содержание правового регулирования гарантий прав на жилище малоимущих граждан в аспекте соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов РФ и при сопоставлении законодательства отдельных субъектов РФ между собой.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды ведущих учёных в области конституционного права: С.А. Авакьяна, К.В. Арановского, И.Б. Барцица, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, В.В. Витрука, В.Г. Вишнякова, Л.Д. Воеводина, Г.А. Гаджиева, Л.И. Глухарёвой, В.Д. Зорькина, А.А. Ковалева, С.С. Коновальчиковой, В.И. Крусса, Н.В. Мамитова, В.В. Невинского, Ф.М. Рудинского, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Г.Н. Чеботарёва, Б.С. Эбзеева.

Также при написании работы были привлечены труды теоретиков права: С.С. Алексеева, Б.М. Гонгало, В.Л. Иваненко, В.С. Иваненко, Л.С. Мамута, Н.С. Малеина, Ю.К. Толстого и др. Использовались исследования специалистов по жилищному праву В.П. Крашенинникова, В.Н. Литовкина,

Т.И. Погодина, П.И. Седугина, Т.А. Семина и др. Специфика исследуемых вопросов потребовала обращения к научным работам по муниципально-правовым вопросам таких авторов, как В.В. Бакушев, Т.М. Бялкина, А.Н. Костюков, Н.М. Чепурнова, В.А. Щепачев и т.д.

**Правовую основу исследования** составили: Конституция РФ, международные правовые акты, законодательство СССР, федеральные законы, указы Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти, законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

**Эмпирической основой работы** являются решения Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ и судов общей юрисдикции (более 100 судебных актов), статистические данные в области жилищного строительства и обеспечения, отчётные материалы Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, информация по тематике исследования, представленная на официальных сайтах органов публичной власти.

**Научная новизна исследования** обусловлена тем, что автор впервые специально изучает конституционные основы права малоимущих граждан России на жилище, включая природу соответствующего права, его содержание, объект и субъект, проблемы реализации и пути их решения на современном этапе.

Право на жилище малоимущих представляет собой конституционное субъективное право гражданина РФ, которому корреспондируют вполне определённые обязанности органов публичной власти. В свою очередь, это позволяет автору раскрыть содержание права малоимущих граждан на жилище, чему ранее отдельное внимание в науке конституционного права не уделялось. Некоторые аспекты права на жилище (обеспечение муниципальными образованиями данного права, обеспечение жилищных прав отдельных групп лиц и т.д.) уже были предметом исследования в публично-

правовых науках. Данная работа посвящена исключительно содержанию и реализации конституционного права малоимущих граждан России на жилище, что обеспечивает детальное изучение механизма обеспечения, особенностей правового регулирования исследуемых отношений, имеющих недостатки нормативной правовой базы. Данный подход позволяет сформулировать как собственную позицию по уже обсуждаемым вопросам (соотношение понятий «жилище» и «жилое помещение», эффективность жилищной политики и т.д.), так и дополнить результатами авторского исследования слабоизученные области (правовые позиции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ применительно к заявленной теме, регулирование субъектами Российской Федерации порядка обеспечения малоимущих граждан жильём и т.д.). Изложенные обстоятельства определяют научную актуальность исследования. Личный вклад автора заключается в формулировании и обосновании в работе положений и выводов, касающихся:

- определения права малоимущих граждан на жилище как специального субъективного конституционного права, имеющего особое содержание;
- выявления не выделявшихся ранее периодов в законодательном регулировании прав малоимущих граждан, связанных с жилищем;
- раскрытия порядка признания граждан малоимущими применительно к реализации ч. 3 ст. 40 Конституции РФ с формулированием предложений по решению выявленных проблем;
- реконструкции правовой модели жилищного обеспечения малоимущих в субъектах Российской Федерации, позволившей выявить пробелы и противоречия в региональном правовом регулировании данных общественных отношений и сформулировать предложения по их преодолению;
- системной оценки 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;

– классификации правовых позиций Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов и судов общей юрисдикции уровня субъектов РФ по делам, связанным с обращением малоимущих граждан за защитой права на жилище и обобщения правоприменительной практики иных органов публичной власти по этому вопросу.

### **Положения, выносимые на защиту.**

1. Право малоимущих граждан на жилище представляет собой специальное субъективное конституционное право гражданина РФ, имеющее социальную направленность. Состав исследуемого конституционного права (объект, субъект и содержание) имеет особое наполнение. Поскольку оно основано на естественной потребности человека в надлежащих условиях проживания, его объектом выступает жилое помещение. Специальный характер данного права определяется тем, что оно принадлежит не всем лицам, а специальному субъекту – малоимущему гражданину РФ.

Также конституционное право на жилище включает в себя комплекс конкретизирующих его взаимосвязанных прав и обязанностей как видов возможного и необходимого поведения. К правомочиям, которыми обладают малоимущие граждане РФ, относятся: 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.

Одновременно использование конституционного права на жилище сопряжено с исполнением малоимущим гражданином РФ следующих обязанностей, связанных только с данным правом: 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.

2. Предложена и обоснована авторская периодизация развития постсоветского правового регулирования права малоимущих граждан на жилище в зависимости от содержания такого регулирования:

1) 1991-1993 гг. – впервые выделяются малоимущие как категория граждан, которым должно быть предоставлено жилище. Происходит поиск оптимальной модели жилищного обеспечения малоимущих и иных категорий граждан России вместо механизма, действовавшего в СССР;

2) 1993-2005 гг. – одновременное действие Жилищного кодекса РСФСР 1983 г., предполагавшего жилищное обеспечение всех граждан страны, и новой Конституции РФ, закреплявшей за органами публичной власти обязанность оказывать помощь в обретении жилья только отдельным категориям граждан, включая малоимущих. Особенностью данного периода является неоднократное признание положений Жилищного кодекса РСФСР не соответствующими Конституции РФ;

3) 2005 г. – по настоящее время – формирование современного механизма жилищного обеспечения после принятия Жилищного кодекса РФ, в рамках которого малоимущие граждане получают право на предоставление жилья исключительно со стороны органов местного самоуправления.

Данная периодизация отражает особенности создания и функционирования системы жилищного обеспечения малоимущих, показывает, какие возможные варианты решения жилищных проблем граждан предлагались ранее и могли бы быть полезны в настоящее время.

3. Процедура получения лицом статуса малоимущего в целом урегулирована в субъектах Российской Федерации единообразно. Критерии признания лица таковым в целях обеспечения жильём, наоборот, существенно различаются. Перечень поступлений, которые оцениваются как доходы гражданина, а также порядок определения значения, при недостижении которого лицо должно быть признано малоимущим, имеют отличия при сравнении законодательства субъектов Российской Федерации. Следовательно, возможность реализации малоимущим своего конституционного права ставится в зависимость от места проживания лица. Указанные критерии должны быть едины на территории всей страны, закрепляться в федеральном законе и применяться в том числе и для целей жилищного обеспечения малоимущих. При этом конкретная сумма доходов, при недостижении которой лицо признаётся малоимущим, должна определяться в рамках каждого субъекта РФ, исходя из уровня его социально-экономического развития.

4. В России не разработана единая жилищная политика и обеспечение отдельных категорий граждан происходит в рамках различных инструментов и механизмов. Малоимущим гражданам жильё предоставляется исключительно за счёт органов местного самоуправления, хотя муниципальные образования не имеют необходимых возможностей для полноценного решения столь масштабной задачи. Сложившийся порядок обеспечения малоимущих не отвечает в полной мере ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, предусматривающей предоставление жилья также из государственных жилищных фондов. В связи с этим аргументировано предложение о необходимости внесения изменений в Жилищный кодекс РФ, которые возложат обязанности по обеспечению малоимущих граждан также на государство. Государство будет обязано предоставлять соответствующее финансирование муниципальным образованиям в виде субвенций из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

5. Право малоимущих граждан на жилище не может осуществляться так, чтобы нарушались права других граждан, либо лицо извлекало при осуществлении права необоснованные выгоды. Действующий механизм защиты от подобных злоупотреблений несовершенен. Он сводится к нормативному закреплению перечня ситуаций, возникновение которых, по мнению законодателя, является следствием недобросовестных действий гражданина.

Для наиболее полной реализации конституционного права малоимущих граждан на жилище в Жилищном кодексе РФ должен быть установлен универсальный механизм оценки действий граждан, как совершённых недобросовестно с целью получить возможность встать на жилищный учёт или получить жилое помещение большей площади, чем помещение, на которое лицо могло претендовать (например, мнимая продажа жилья, фиктивная регистрация большого количества граждан как проживающих на данной жилой площади и т.д.). В приложении № 5 диссертации приведены конкретные формулировки соответствующих изменений в законодательство.

6. В Конституционный Суд РФ поступает значительное количество обращений за защитой права малоимущих граждан на жилище. Решения Конституционного Суда РФ по обеспечению прав малоимущих граждан на жилище по предмету спора могут быть разделены на три категории:

- по делам, связанным с установлением круга лиц, которые в силу закона имеют право на обеспечение жильём;
- по делам, связанным с проверкой наличия правомочий лица на оказание содействия в жилищном обеспечении со стороны органов власти;
- по делам о распределении полномочий по обеспечению прав граждан на жилище между органами публичной власти различных уровней.

Данная классификация показывает те сегменты системы жилищного обеспечения малоимущих граждан, которые требуют особого внимания законодателя и уточнения содержания нормативных правовых актов в

соответствии правовыми позициями, которые сформулировал Конституционный Суд РФ.

7. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ в недавнем прошлом рассматривали значительное количество дел, связанных с правом малоимущих на жилище. Они обеспечивали защиту данного права и его реализацию, а их работа в данной сфере должна быть оценена как эффективная. Решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ могут быть классифицированы по предмету спора: на решения по делам о праве лица быть принятыми на учёт; в области порядка учёта малоимущих граждан; по определению конкретных правомочий малоимущих граждан в жилищной сфере. Выработанные региональными органами конституционной юстиции правовые позиции могут в дальнейшем использоваться в работе конституционных (уставных) советов при законодательных органах власти субъектов РФ, приниматься во внимание законодательными органами субъектов РФ в дальнейшем законотворчестве, а также учитываться в практике судов общей юрисдикции на уровне соответствующего субъекта РФ.

8. Проведённая работа позволила выявить отдельные проблемы в нормативном правовом регулировании, а также предложить пути их устранения. Хотя Конституция РФ закрепляет жилище в качестве объекта права малоимущего гражданина, в Жилищном кодексе РФ такое понятие отсутствует. Чтобы устранить противоречие между Конституцией РФ и нормами законодательства, которое может повлечь умаление прав гражданина из-за неясности его правомочий в отношении определённого объекта, необходимо в Жилищный кодекс РФ внести понятие «жилище».

Одним из оснований для выселения лица является признание решения органа местного самоуправления о предоставлении жилого помещения недействительным. При этом в настоящее время в Жилищном кодексе РФ существует пробел, поскольку данные отношения не урегулированы. Подобный механизм ограничения прав гражданина должен быть строго регламентирован, что выступает гарантией реализации его конституционного

права, в связи с чем требуется закрепление данной процедуры в законодательстве.

Конституционное право малоимущих граждан на жилище подразумевает, что оно должно быть обеспечено муниципальным образованием не ниже, чем общий уровень благоустроенности жилых помещений в населённом пункте, в котором лицо проживает. Поскольку Жилищный кодекс РФ такого требования не содержит, чтобы исключить возможное нарушение конституционного права граждан, соответствующие требования должны быть включены в закон. В Приложении № 5 приведены конкретные формулировки изменений в текущее законодательство для решения указанных проблем.

**Теоретическая значимость диссертационной работы** определяется её научной новизной, содержащимися в ней выводами и предложениями. В частности, в работе: 1) раскрыта природа и содержание права малоимущих граждан РФ на жилище как специального субъективного конституционного права; 2) выявлена историческая периодизация правового регулирования обеспечительных мер, направленных на удовлетворение жилищных потребностей малоимущих граждан России; 3) проведено сравнительное исследование порядка присвоения статуса «малоимущего» для социального и жилищного обеспечения в федеральном законодательстве и законодательстве регионов с последующим выделением общих подходов и отличий; 4) определены дефекты текущего законодательства о жилищном обеспечении малоимущих, включая оценку отдельных норм на соответствие Конституции РФ, и на этой основе сформулированы предложения по его совершенствованию; 5) классифицированы решения Конституционного Суда РФ в области обеспечения права малоимущих граждан РФ на жилище, уточнившие и обогатившие его содержание; 6) систематизированы решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, принятые по спорам, связанным с правом на жилище малоимущих граждан, что может

способствовать совершенствованию регионального уровня правового регулирования данных общественных отношений.

**Практическая значимость исследования** подтверждается тем, что автором сделаны конкретные предложения по совершенствованию законодательства, призванные помочь в улучшении жилищного положения малоимущих граждан, а также обеспечить соответствие текущего законодательства Конституции РФ. Кроме того, используемые нами подходы могут учитываться судами при оценке добросовестности действий граждан, претендующих на статус малоимущих. Результаты работы могут быть полезны в процессе преподавания соответствующих разделов учебных курсов по конституционному праву, жилищному праву, конституционному судебному процессу, муниципальному праву. Предложения автора по оценке действий, влекущих изменение жилищных условий, как недобросовестных, нашли применение в практике Сибирского ГУ Банка России, включая принятие локального акта.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Достоверность результатов диссертационного исследования подтверждается использованием при его проведении научных подходов, утвердившихся в юридической науке, достаточным объёмом проанализированных материалов (нормативные правовые акты, судебные решения, статистические данные и т.д.), критическим осмыслением трудов учёных-юристов, в которых нашли отражение вопросы темы. Сформулированные в тексте научные положения, выводы и практические рекомендации основаны на фактических данных, продемонстрированных в основной части работы и приложениях.

Основные направления исследования нашли отражение в 13 единолично выполненных публикациях, 6 из которых – в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных

результатов диссертации на соискание учёной степени кандидата и доктора наук.

Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и международного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Алтайский государственный университет».

Отдельные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, были представлены на следующих научных мероприятиях: Международная заочная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы юриспруденции», г. Новосибирск, 2011 г.; Круглый стол с международным участием «Правозащитная деятельность органов государственной власти: Проблемы и перспективы», г. Иркутск, 2012 г.; 50-я Международная научно-практическая конференция «Студент и научно-технический прогресс», г. Новосибирск, 2012 г.; Международная научно-практическая конференция «Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы», г. Иркутск, 2013 г.; Международная заочная научно-практическая конференция «Современная юриспруденция: проблемы и решения», г. Новосибирск, 2013 г.; вторая межрегиональная научно-практическая конференция, посвящённая 75-летию Новосибирской области, «Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности», г. Новосибирск, 2013 г.; третья межрегиональная научно-практическая конференция «Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности», г. Новосибирск, 2014 г.; II Международный научно-практический форум по безопасности и сотрудничеству в Евразии, г. Барнаул, 2021 г.; XXII Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы науки и образования», г. Пенза, 2022 г.

Также выводы диссертации нашли применение автором в ходе осуществления преподавательской деятельности в Сибирском институте

управления – филиале ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

**Структура диссертации** обусловлена целью, задачами и логикой научного исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трёх глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

# **1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЖИЛИЩЕ: ПРИРОДА, СОДЕРЖАНИЕ, ЭВОЛЮЦИЯ НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ**

## **1.1. Право малоимущих граждан Российской Федерации на жилище в системе конституционных прав: понятие, содержание, место**

Работу необходимо начать с раскрытия категории «право малоимущих граждан на жилище». Права человека в целом являются важнейшей ценностью любого общества. Исследователями предложено множество теорий, которые направлены на поиск основы и выявление природы субъективных прав человека. Каждая теория стремится отобразить наиболее важные свойства этого явления.

Учёные отмечают, что на различных этапах развития человечества подход к субъективным правам существенно менялся. Практика полисной организации общества выделяла понятие «право гражданина», а не «право личности». Основной целью существования прав граждан было не благо индивида, а коллективное благо. Рим внёс большой вклад в развитие юриспруденции в целом, в том числе дал человечеству категорию «субъективных прав», хотя субъективные права всё ещё были производны от государства. Христианство на основе дуализма природы человека выдвинуло концепцию неотъемлемости отдельных прав человека, хотя бы в духовной сфере. В то же время в Средние века субъективные права рассматривались исключительно как привилегии, дарованные сюзереном, большинство людей фактически не имели прав. Начиная с эпохи Возрождения на человеке и его нуждах начинает фокусироваться внимание учёных, как следствие, растёт борьба за права личности<sup>13</sup>. С этого времени начинаются попытки выявить основу субъективных прав человека.

---

<sup>13</sup> Абдулаев М.И. Теория государства и права. М., 2004. С. 173-179.

По мнению представителей естественно-правовой теории, человек обладает правами с момента своего рождения. Одни исследователи в рамках данной концепции оценивают права человека как свойства человека, другие – в качестве продолжения свойств человека<sup>14</sup>. Г. Райнер, развивая тезисы Г. Роммена, указывает, что факт обладания человеком своим телом является достаточным основанием, чтобы признать естественными правами человека право на жизнь и даже право на собственность, без которой невозможно обеспечить нормальное функционирование организма<sup>15</sup>. Особо подчёркивается Л.П. Рассказовым и И.В. Упоровым, что естественное право человека является его субъективным правом<sup>16</sup>. Исходя из данной концепции, малоимущее лицо имеет право претендовать на обеспечение жильём в силу самого факта своего тяжёлого имущественного и жилищного положения.

Сторонники социологического подхода, соглашаясь с неотъемлемостью прав человека, ставят его в зависимость от тех социальных взаимоотношений, в которые вступает субъект, а не от конкретных нормативных правовых актов. Г. Гурвич считает, что право зафиксировано в формах общественного взаимодействия людей, содействует объективной интеграции и основано на партнёрстве, потому является правом, нацеленным на взаимопомощь. В то время как индивидуалистическое право – это право войны, конфликтов. Поскольку социальное право основано на доверии, оно не может быть установлено извне, а действует как бы изнутри данной социальной среды<sup>17</sup>. Н.В. Витрук<sup>18</sup>, И.Е. Фарбер<sup>19</sup> занимают схожую позицию, указывая, что права не являются неизменными, они не даруются государством, и их источником в обществе служит не воля законодателя сама по себе, а реальные общественные связи и отношения людей. Через призму данной концепции право на жилище

---

<sup>14</sup> Анисимов П.В. О методологическом и практическом значении прав человека на правовую защиту в формировании правозащитного направления отечественной юридической науки // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2007. № 2 (5). С. 101.

<sup>15</sup> Цит. по: История политических и правовых учений. М., 1998. С. 701.

<sup>16</sup> Рассказов Л.П., Упоров И.В. Естественные права человека. СПб., 2001. С. 6-26.

<sup>17</sup> Цит. по: История политических и правовых учений: учебник для вузов. М., 1998. С. 680.

<sup>18</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 229.

<sup>19</sup> Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе // Правоведение. 1967. № 1. С. 40; Он же. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 35-40.

малоимущих граждан – результат развития общества, который привёл к признанию необходимости закрепить данное право для обеспечения минимальных нужд личности.

Позитивистские концепции настаивают на том, что государство само решает, какие права и в каком объёме предоставить населению. Подобное мнение высказывается М.И. Байтиным<sup>20</sup>, С.Ю. Миролубовой<sup>21</sup>. В позитивистской концепции право на жилище малоимущих существует только потому, что Конституция РФ и текущее законодательство его закрепили.

Принятие исследователями той или иной концепции естественным образом сказывается на его отношении в целом к правам граждан и в частности к праву на жилище малоимущих граждан. М.Ю. Матинская справедливо отмечает значение взаимосвязи между различными концепциями с точки зрения важности для права на жилище гарантий, закрепляемых в текущем законодательстве<sup>22</sup>. Н.С. Бондарь отмечает взвешенный подход в решениях Конституционного Суда РФ, который при выражении своей позиции по делу использует не только нормы текущего законодательства, но и широко обращается к конституционным принципам, общим целям нормативного регулирования и т.д.<sup>23</sup>

Конституционное право как отрасль права охватывает наиболее значимые общественные отношения, затрагивающие основы конституционного устройства Российской Федерации, формы народовластия, правовое положение личности, устройство государства, порядок и принципы создания, механизм деятельности органов публичной власти<sup>24</sup>.

В науке сформировался подход к выделению условий, при наличии которых конкретное право имеет конституционный характер. Среди наиболее

---

<sup>20</sup> Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 80.

<sup>21</sup> Миролубова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М., 2013. С. 8.

<sup>22</sup> Матинская М.Ю. Реализация конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации (проблемы муниципально-правового обеспечения): дис... кандидата юридических наук. М., 2011. С. 39.

<sup>23</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 249.

<sup>24</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. М., 2011. С. 22.

распространённых признаков выделяют следующие: закрепление Конституцией РФ, фиксация наиболее существенных отношений, образование юридической базы для всей системы права, наивысшая юридическая сила, повышенная защита<sup>25</sup>. Право малоимущих граждан закреплено в Конституции РФ, оно регулирует важнейшую сферу общественных отношений по обеспечению жилищем наиболее уязвимых слоёв населения. Указанное право выступило исходным положением для закрепления в законодательстве правомочия на получение малоимущими гражданами жилья. Отношения по защите данного права, несоответствию ему каких-то иных нормативных положений очень часто становится предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ. В связи с изложенным право малоимущих граждан на жилище, обладая всеми необходимыми признаками, является конституционным правом.

Одной из широко распространённых классификаций конституционных прав является их деление по содержанию на личные; политические; экономические; социальные и культурные конституционные права<sup>26</sup>.

К личным правам А.А. Ковалёв относит право на жизнь, неприкосновенность личности, защиту чести и достоинства и т.д.<sup>27</sup> Группу политических прав составляют право на создание общественных объединений, право на проведение публичных мероприятий, право принимать участие в отправлении правосудия и т.д.<sup>28</sup> К числу экономических прав принято относить свободу предпринимательской деятельности, свободу труда, право наследования и т.д.<sup>29</sup> Право малоимущих граждан на жилище в соответствии с данной классификацией относится к четвёртой группе прав,

---

<sup>25</sup> См.: Безруков А.В. Конституционное право России. М., 2015. С. 94.; Комарова В.В. Социальная государственность России и право на охрану здоровья, медицинскую помощь // Право и государство: теория и практика. 2014. № 2. С. 36; Л.Д. Воеводин. Юридический статус личности в России. М., 1996. С. 147.

<sup>26</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе РФ. М., 2005. С. 220-223; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 148.

<sup>27</sup> Ковалев А.А. Международная защита прав человека. М., 2013. С. 60.

<sup>28</sup> Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России. М., 1999. С. 61-66.

<sup>29</sup> Конституционное право России. М., 2003. С. 140.

в которую также входят право на социальное обеспечение, охрану здоровья и т.д.

По времени закрепления с середины 70-х г. XX в. в науке принято выделять три поколения прав<sup>30</sup>. Первое поколение образуют негативные права, т.е. права, ограждающие индивида от действий третьих лиц, получившие закрепление в ходе революций в XVIII в. (право на свободу мысли, совести, религии)<sup>31</sup>.

В конце XIX – начале XX в. сформировалось второе поколение прав, включившее в себя права на отдых, на социальное обеспечение, на защиту материнства и т.д. В дальнейшем в данную группу вошло и право малоимущих граждан на жилище. Рассматриваемая категория прав широко включалась в конституции социалистических стран, которые уделили большое внимание социальным правам<sup>32</sup>, провозгласив их обеспечение одной из главных своих задач<sup>33</sup>. Эта группа также получила название «позитивных» прав, так они предполагают совершение государством действий, направленных на их обеспечение.

Третье поколение прав образуют коллективные (солидарные права), появление которых связывают с деятельностью ООН в 80-е г. XX в.<sup>34</sup> (права на мир, развитие, самоопределение, благоприятную окружающую среду, коммуникацию и т.д.).

Характеристика конституционных прав и права на жилище малоимущих граждан, как одного из них в качестве субъективных не является общепринятой. По данному поводу имеются две противоположные точки зрения. Так, например, В.А. Кучинский отмечал, что невозможно рассмотрение статутных прав как субъективных, поскольку присущая

---

<sup>30</sup> Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М., 2003. С. 51-55.

<sup>31</sup> Киричек Е.В. Сущностная характеристика «поколений прав человека» в конституционно-правовой науке // История государства и права. 2013. № 10. С. 21.

<sup>32</sup> Бондарь Н.С. Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. Ростов-на-Дону, 1996. С. 74.

<sup>33</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 167.

<sup>34</sup> Ковалев А.А. Проблема «коллективных» прав народов в международном праве // Советский ежегодник международного права. 1986. С. 152.

субъективному праву точная мера возможного поведения конкретного лица подменяется масштабом, внутри которого эти меры бесконечно многообразны и составляют сразу несколько возможностей<sup>35</sup>.

А.В. Мицкевич указывал на то, что каждый субъект права в силу самого действия закона, т.е. независимо от участия в тех или иных правоотношениях, обладает определённым комплексом прав и обязанностей (конституционных). Но поскольку эти права и обязанности лежат вне правоотношения, а составляют лишь содержание правосубъектности или правового статуса лица, то их нельзя отнести к числу субъективных прав<sup>36</sup>. В.М. Ведяхин и Т.Б. Шубина также не признавали за конституционными правами характер субъективных прав<sup>37</sup>.

Как считает автор работы, если продолжить данную мысль, то достаточно просто прийти к возможности для государства лишать человека его благ в любой момент. Как следствие, невозможно обращение в суд за защитой прав. Поскольку у лица нет права, а ему была оказана лишь некая «милость», то он не может требовать от государства никаких действий.

Широкую поддержку имеет концепция о субъективной природе конституционных прав. Например, Л.Д. Воеводин считает, что конституционные права принадлежат каждому конкретному лицу и являются его личными, а не правами абстрактной личности, если правом обладает не только конкретный субъект, а и иные лица, необходимо говорить о правоспособности. При этом конституционные отношения не следует пытаться определить как общерегулятивные отношения или выводить конституционные права за рамки правоотношений. Л.В. Воеводин особо подчёркивает, что конституционные права нужно рассматривать в отношениях гражданин – государство, поскольку большинство этих прав

---

<sup>35</sup> Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М., 1978. С. 123.

<sup>36</sup> Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 12-13.

<sup>37</sup> Ведяхин В.М., Шубина Т.Б. Защита права как правовая категория // Правоведение. 1998. № 1. С. 77.

будет являться собственно правами, а не декларациями только при активной деятельности государства<sup>38</sup>.

Детальную аргументацию в поддержку субъективности конституционных прав приводит Н.И. Матузов. По его мнению, конституционные субъективные права существуют в рамках особых правоотношений, которые возникают из действия норм конституции и имеют основополагающий характер<sup>39</sup>. Сходное мнение о существовании субъективных социальных прав в общерегулятивных правоотношениях высказывает Т.В. Батаева<sup>40</sup>. Позиции субъективного характера конституционных прав придерживается широкий круг исследователей<sup>41</sup>, с чем соглашается автор настоящей работы.

Л.С. Явич признавал существование субъективных конституционных прав как в правоотношениях (право на труд, на социальное обеспечение и т.д.), так и вне правоотношений (право на честь и достоинство, на свободу слова), указывая, что если отказать конституционным правам в характере субъективных прав, то, следовательно, субъект пользуется какими-либо благами, не имея никаких прав на них<sup>42</sup>.

Интересное мнение высказывает Н.С. Бондарь, считая, что с одной стороны общепризнано – у конституционных свобод имеются отличительные черты субъективных прав, в то же время их раскрытие нельзя провести при изучении конкретных правоотношений. Однако на конституционные права нужно смотреть через призму конституционного статуса, отражающего единство субъективных и объективных прав<sup>43</sup>. По мнению автора

---

<sup>38</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М., 1997. С. 152-157.

<sup>39</sup> Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 153.

<sup>40</sup> Батаева Т.В. Конституционное право граждан на жилище и его защита конституционным правосудием // Теория и практика общественного развития. 2006. № 2. С. 68.

<sup>41</sup> См.: Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 81; Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Социалистическая демократия и личные права. М., 1984. С. 105; Лепешкин А.И. Правовое положение граждан. М., 1966, С. 3; Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристика, особенности реализации. Уфа, 1990, С. 80.

<sup>42</sup> Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С. 195.

<sup>43</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 472.

диссертации, подобное смешение может умалить значение конституционных прав как субъективных и повлиять на их обеспечение и реализацию со стороны государства.

Социальные права относительно недавно были закреплены нормативно и получили научное признание. В науке не сложилось единого подхода к природе как в целом социальных прав, так и права малоимущих граждан на жилище. Различные доводы в пользу той или иной оценки сущности права на жилище малоимущих и его содержания были выдвинуты с момента принятия Конституции России и продолжают приводиться до настоящего времени.

Учёные не сформировали единую дефиницию социальных прав. А.Е. Козлов раскрывает природу социальных прав, указывая на их важнейшую цель по предоставлению лицу наиболее жизненно необходимых благ<sup>44</sup>. В.Л. Иваненко и В.С. Иваненко высказываются схожим образом<sup>45</sup>. Право малоимущих граждан на жилище, как направленное на защиту базовой потребности человека в достойном месте для проживания, относится к социальным правам.

И.А. Покровский, раскрывая социальные отношения еще в Российской империи, придерживался аналогичных взглядов, отдельно указывая на обязанности государства перед подданными в социальной сфере<sup>46</sup>. Развитие и углубление социальных возможностей индивида дополнительно подтверждают невозможность отказа от социальных прав. Подобные характеристики социальных прав подчёркивают их значение в целом и важность такого социального права, как право на жилище для обеспечения полноценной жизни индивида.

Субъективный характер социальных прав в целом и права на жилище малоимущих граждан в частности оспаривается отдельными исследователями уже длительное время по различным основаниям. Л.И. Глухарёва отмечает,

---

<sup>44</sup> Козлов А.Е. Социальная политика: конституционно-правовые проблемы. М., 1990. С. 84.

<sup>45</sup> Иваненко В.Л., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. СПб., 2003. С. 115.

<sup>46</sup> Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. М., 1863. С. 4.

что исследователи ставят под сомнение субъективный характер в связи с тем, что реализация прав зависит от неправовых факторов (экономика, нравственность и т.д.), а также напрямую от государства, что ведёт к зависимости личности от него и умалению свободы. В то же время гражданские и политические права утверждают свободу, дистанцируют человека от усмотрения государства<sup>47</sup>. С.И. Сулова не признает субъективный характер права на жилище, поскольку в ст. 40 Конституции РФ не используются фразы «государство должно, обязано». Исследователь настаивает на том, что данная норма носит декларативный характер<sup>48</sup>.

Н.В. Колотова делает важнейшее высказывание по поводу соотношения групп прав: требуется их сбалансированность, которая как не допустит развития устремлений к скорейшему достижению экономического развития за счёт обнищания большинства, так и не позволит появиться иждивенческим настроениям и патернализму государства<sup>49</sup>. В.Г. Вишняков справедливо отмечает, что для реализации достоинства человека требуется установление конституционных прав, а цель правового государства – достижение баланса равенства, свободы и справедливости<sup>50</sup>.

В истинно правовом государстве конституция не может иметь декларативный характер или считаться рамочным документом, имеющим слишком неопределённые программные цели, которым будут соответствовать любые законы. Требуется закрепление конституционной системы защиты прав и свобод. В науке указывают, что конституция представляет собой феномен, соединяющий правовые принципы, раскрывающие природу прав и свобод человека, а также те механизмы, которые требуются для их реализации<sup>51</sup>. Е.В. Богданов подчёркивает, что все конституционные нормы, в

---

<sup>47</sup> Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М., 2003. С. 47.

<sup>48</sup> Сулова С.И. Правовые формы жилищных отношений: дис. ... доктора юридических наук. М., 2014. С. 360.

<sup>49</sup> Колотова Н. В. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государство и право. 2001. № 5. С. 99.

<sup>50</sup> Вишняков В.Г. Конституционные основы социального государства // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 11; Виноградов В.А. Правовое государство и верховенство права: теоретические конструкции и реализация // Закон. 2013. № 12. С. 100.

<sup>51</sup> Виноградов В.А. Правовое государство и верховенство права: теоретические конструкции и реализация // Закон. 2013. № 12. С. 100.

том числе и право на жилище, без каких-либо оговорок должны иметь свое отражение в государственной политике<sup>52</sup>.

По мнению Ю.К. Толстого, социальные права, как действующие непосредственно из закона, представляют собой составляющие части правоспособности, поскольку определенное правомочие может появляться только на основании конкретного юридического факта<sup>53</sup>. Хотя исследователь допускает, что субъективное право может появиться у гражданина в случае нарушения его правосубъектности или создания препятствий в её реализации со стороны третьих лиц<sup>54</sup>.

О.Р. Халфина в целом высказывалась схожим образом, указывая, что социальные права закрепляют статус гражданина и только создают возможность вступать в отношения с другими лицами, руководствуясь положениями нормативных правовых актов, призванных уточнить социальные положения основного закона<sup>55</sup>. Хотя развитие правового регулирования оказывало воздействие на автора, который уточнял свою позицию: «на данный момент появляются новые права, в том числе и право на жилище... а основанием возникновения конкретных правоотношений становятся сами нормативные положения, вводящие такие права»<sup>56</sup>.

Ю.К. Толстой в своём тезисе указывает только на отдельное правомочие по обращению за защитой нарушенного права. Но не может быть сведено право на жилище малоимущего гражданина к правомочию на обращение к органам власти за защитой. Субъективные социальные права принадлежат каждому от рождения и являются непосредственно действующими. Таким образом, аргументы Ю.К. Толстого и Р.О. Халфиной не опровергают субъективную природу права на жилище.

---

<sup>52</sup> Богданов Е.В. Конституция и жилищное законодательство России // Современное право. 2014. № 3. С. 64.

<sup>53</sup> См.: Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л., 1959. С. 71; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 118.

<sup>54</sup> Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 70.

<sup>55</sup> Халфина Р.О. Указ. соч. С. 117.

<sup>56</sup> Там же. С. 117.

Д.М. Чечот не признаёт субъективной природы социальных прав, поскольку они существуют без встречной обязанности, подобные права появились из явлений, которые первоначально не имели правового характера. Кроме того, поскольку конституционные права предусматривают только общую возможность действий, они не подлежат судебной защите<sup>57</sup>.

Автор настоящей работы считает, что государство является более чем определенным субъектом конституционных отношений. При условии учёта позиции Д.М. Чечота, согласно которой «субъективное право – это «права на свои» или «права на чужие действия»<sup>58</sup>, трудно принять мнение исследователя о том, что не отвечает признакам субъективного права право малоимущих граждан на жилище, например, когда лицо обращается за постановкой его на жилищный учёт или обжалует незаконный отказ в указанной постановке. Право малоимущих граждан на жилище защищается всеми судами Российской Федерации. На основании изложенного указанная позиция представляется небесспорной.

Б.В. Прасолов указывает, что конституционные права действуют как абсолютные положительные права, которые предполагают, что органы власти принимают большой комплекс мер по их обеспечению, а свободы предполагают реализацию как абсолютные личные отрицательные права, что влечёт для любого другого лица необходимость воздерживаться от каких-либо поступков, которые могут отрицательно повлиять на носителя свободы. Такой подход приводит к тому, что нет необходимости в установлении каких-то конкретных субъектов, которые выступают обязанными лицами перед малоимущими при реализации ими своего права на жилище<sup>59</sup>. Также существует позиция, согласно которой, ввиду того что хотя социальные права и должны признаваться субъективными, их реализация предполагает взаимодействие большого количества различных лиц, необходимость возникновения значительного числа смежных правоотношений. Такой взгляд

---

<sup>57</sup> Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 16.

<sup>58</sup> Там же. С. 25.

<sup>59</sup> Прасолов Б.В. Конституционное право граждан на жилище // Семейное и жилищное право. 2016. № 4. С. 34.

создает предпосылки для отношения к подобным правам как намерениям и нравственным обязанностям<sup>60</sup>.

Н. Харламова указывает, что «социально-экономические права, нашедшие отражение как в международном праве, так и в Конституции РФ, представляют собой общие установки, которые будут раскрываться в нормативно-правовых актах с учётом экономических возможностей государства»<sup>61</sup>.

М.В. Баглай поддерживает данную позицию: «Содержание социально-экономических прав разнится... Некоторые из них (право на отдых или на социальное обеспечение) являются субъективными правами, чьё конкретное содержание определяется действующим законодательством. Другие (право на жилище и др. подобные права) обязывают государство вести общую политику помощи при их реализации»<sup>62</sup>. В то же время в Российской Федерации действует, например, Жилищный кодекс РФ. В связи с этим непонятно, почему исследуемому праву была дана подобная характеристика. Е.И. Колюшин считает, что подход М.В. Баглая к социальным правам не соответствует ст. 18 Конституции РФ<sup>63</sup>.

Выражает свою озабоченность включением социальных прав в перечень неотъемлемых прав личности С.С. Алексеев. По его мнению, такая группа прав – это идеалы, принципы деятельности государства, которое является институтом «общественного служения», в связи с чем ставит лицо в зависимое положение<sup>64</sup>. Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин указывают на то, что в странах англосаксонского права многие социальные права не определяются в качестве прав в субъективном смысле по подобным причинам<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> Арановский К.В., Князев С.Д. К вопросу об основаниях социальных прав и о субъектах правоотношений, с ними связанных // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 48.

<sup>61</sup> Харламова Н. Конституционный статус социально-экономических прав // Конституционное право: Восточно-европейское собрание. 2000. № 1. С. 23.

<sup>62</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 262.

<sup>63</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 173.

<sup>64</sup> Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М, 1999. С. 620.

<sup>65</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 167.

Н.С. Малеин высказывался против непосредственного действия социальных прав: «Подход, согласно которому отдельные конституционные нормы действуют в конкретных правоотношениях, не приемлем ... Например, согласно ст. 44 Конституции СССР граждане имели право на жилище. Его реализация требовала обеспечить строительство, поддерживать и улучшать жилищный фонд, осуществлять разделение между гражданами построенных площадей и т.д. Как следствие, конкретные правоотношения в отношении жилища могли возникнуть только после того, как все соответствующие этапы будут пройдены»<sup>66</sup>.

Подобное отношение к отдельным правам является во многом продолжением отношения к праву, принятому в советском государстве. Как правильно замечает О.Ю. Усков, «в СССР публичные органы не допускали возможности сужения их компетенции в связи с наличием прав каких-то иных лиц, в связи с чем они не пытались строго описать процедуру своей деятельности»<sup>67</sup>.

Отдельного внимания заслуживает мнение В.И. Крусса, с которым соглашается автор работы, о том, что права и свободы (а, следовательно, и право на жилище малоимущих граждан) остаются непосредственно действующими и при нормативном опосредовании прав, которое неизбежно в развитой правовой системе, но никак не должно становиться аргументом умаления конституционных прав<sup>68</sup>. Е.В. Богданов настаивает на субъективной природе права на жилище<sup>69</sup>. Е.В. Рыбинцева указывает на то, что социальные права не могут рассматриваться как исключительно форма государственной помощи, а обеспечение таких прав является обязанностью государства<sup>70</sup>. Аналогичное мнение о субъективном характере права на жилище выражают и

---

<sup>66</sup> Малеин Н. С. Гражданский закон и права личности в СССР. М., 1981. С. 41.

<sup>67</sup> Усков О.Ю. Эволюция права на жилище (законодательство и доктрина) // Журнал российского права. 2005. № 8 С. 29.

<sup>68</sup> Красс В.И. К теории пользования конституционными правами // Государство и право. 2004. № 6. С. 15.

<sup>69</sup> Богданов Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 9.

<sup>70</sup> Рыбинцева Е.В. Финансовое обеспечение социальных прав человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2019. С. 10-11.

другие исследователи<sup>71</sup>, к которому присоединяется и автор настоящей работы. Нужно помнить, что природа данного права в настоящее время воспринимается принципиально иным образом, чем в СССР. Конституция РФ строится на том, что права и свободы человека – исходные правовые начала, а не дарованные государством возможности<sup>72</sup>.

Вопрос отнесения права на жилище и тесно связанного с ним права малоимущих граждан на жилище к естественным носит дискуссионный характер. Некоторые исследователи считают право на жилище естественным<sup>73</sup>, другие – нет. Учёными справедливо указывается, что с середины прошлого века происходит процесс научного и конституционного обоснования включения в состав естественных прав социально-экономических прав, как реакция на политические и социальные изменения в мире<sup>74</sup>. На взгляд автора настоящей работы, право на жилище может быть отнесено к естественным правам. В то же время право малоимущих граждан России на жилище к таковым не относится. 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. Кроме того, особенности реализации данного права зависят от места проживания: разные субъекты устанавливают разный объём доходов для отнесения лица к категории малоимущих, разный размер предоставляемой жилой площади и т.д. Хотя с развитием общества и увеличением благосостояния, возможно, оно и перейдет в категорию естественных прав.

---

<sup>71</sup> См.: Матинская М.Ю. Реализация конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации (проблемы муниципально-правового обеспечения): автореферат дис... кандидата юридических наук. М., 2011. С. 11; Попов С.Н. Особенности реализации конституционного права на жилище в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Тюмень, 2011. С. 12. Водкина Т.П. Конституционное право граждан на жилище: теоретические основы и нормативно-правовые особенности в субъектах Российской Федерации: дис. ... кандидата юридических наук. М., 2011. С. 48; Герасимов Р.А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации: дис. ... кандидата юридических наук. Коломна, 2005. С. 8.

<sup>72</sup> См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2004. С. 375; Социальное законодательство. М., 2005. С. 3.

<sup>73</sup> Прасолов Б.В. Конституционное право граждан на жилище // Семейное и жилищное право. 2016. № 4. С. 36.

<sup>74</sup> Невинский В.В. Естественные права человека на весах современного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 30.

Как уже указывалось ранее, использование права на жилище требует применения норм не только Конституции РФ, но и других отраслей права. И.Б. Марткович при описании права на жилище по этому поводу указывал, что конституционные нормы дают соответствующие направления для регулирования и действуют опосредованно, отраслевое же законодательство непосредственно воздействует на общественные отношения<sup>75</sup>. В науке подобная точка зрения широко поддерживается<sup>76</sup>. Хотя использование норм других отраслей становится аргументом для отказа в признании за правом на жилище субъективного характера<sup>77</sup>.

По мнению автора настоящего исследования, подход к социальной работе как к сфере исключительного усмотрения государства, не предполагающей субъективных прав индивида, вызывает вопросы. В законодательстве закрепляются именно социальные права: право на труд (ст. 2 Трудового кодекса РФ), право на охрану здоровья (ст. 18 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>78</sup>) и т.д. Нельзя сводить рассматриваемые формулировки только к приёмам юридической техники или традициям нормативного описания положения граждан.

Умаление одних конституционных прав по сравнению с другими (социальных перед политическими, отдельных социальных перед другими социальными и т.д.) не может быть поддержано. Социальные права требуют больших усилий со стороны государства, по сравнению, например, с политическими правами. Но малоимущий гражданин может самостоятельно обеспечить себя жильём, например, при вселении к родственникам при

---

<sup>75</sup> Марткович И.Б. Конституционное право на жилище. М., 1979. С. 5.

<sup>76</sup> Пчелинцева Л.М. Право военнослужащих на жилище: теоретические аспекты и проблемы реализации. М., 2004. С. 142; Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. СПб., 2002. С. 100; Тищенко З.С. Правовая природа и основания возникновения жилищных правоотношений в жилищном фонде социального использования // Семейное и жилищное право. 2017. № 1. С. 37.

<sup>77</sup> См.: Сулова С.И. Жилищные права: понятие и система. М., 2011. С. 171; Егоршина Е. Право военнослужащих на жилище: теоретико-правовой аспект // ЭНИ «Военное право». 2013. № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>78</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

поднаёме, улучшении материального положения и т.д., реализовав своё право без содействия государства. А оскорбление личности может потребовать активного участия государства при защите прав, например, при обращении в суд пострадавшего.

Часть 3 статьи 40 Конституции РФ не содержит фразы об «обязанности публичных органов перед малоимущими гражданами». Но имеющаяся формулировка предполагает, что малоимущие имеют право требовать активных действий со стороны органов власти для их жилищного обеспечения. Иными словами, реализация этого права предполагает активную работу всех органов власти.

Конституция РФ закрепляет право на жилище, которое принадлежит всем лицам, и специальное право малоимущих граждан на жилище. Исследователи не выработали общий подход к тому, как относятся между собой данные права. Часть учёных не видит необходимости для их разделения в качестве общего и специального права. Конституционно закреплено право на жилище для всех на территории России, а конкретные субъективные права отличаются у различных лиц. В отдельных жилищных или гражданских отношениях действуют особенности в обеспечении жилищных прав отдельных субъектов, производные от конституционного права<sup>79</sup>.

Другие учёные допускают выделение специальных прав на жилище в отношении определённых групп лиц, в частности, военнослужащих. По их мнению, право на жилище военнослужащих имеет специальный характер в связи с тем, что военнослужащие обладают особым правовым положением, поскольку на конституционном уровне установлен особый порядок их обеспечения жильём, который уточняется на уровне текущего законодательства<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Сулова С.И. Жилищные права: понятие и система. М., 2011. С. 105.

<sup>80</sup> См.: Акчурина З.Х. Правовое регулирование обеспечения жильем помещениями военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. М., 2011. С. 11; Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Жилищные права военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М., 2011. С. 27-28.

Стоит согласиться с возможностью выделения специальных прав на жилище у определённых групп граждан. Основанием для выделения какой-то группы конституционных прав в качестве специальных является наличие исключительных возможностей у некоторой группы лиц в силу их социального, служебного, семейного или иного положения. Конституция РФ напрямую закрепляет за малоимущими гражданами преференции при жилищном обеспечении, которые отсутствуют у других лиц. Также на конституционном уровне предусмотрен и специальный механизм обеспечения этой категории лиц, который практически не применяется в отношении иных граждан: предоставление жилых помещений публичными органами. В то же время аргумент об установлении конкретных гарантий в текущем законодательстве не опровергает специального характера права на жилище малоимущих. Почти все конституционные права обретают уточнение и конкретизацию в текущем законодательстве. А любое лицо имеет возможность попасть в любую специальную группу лиц (судья, депутат, родитель и т.д.).

Подход к социальным правам, как к некой установке или обязанности ведения соответствующей политики, вызывает вопросы. В исследуемых отношениях при таком положении дел невозможно понять, для кого обязано государство вести такую политику, какие правомочия, в конечном счёте, имеет конкретный гражданин и перед кем отвечает государство, если данная установка государством игнорируется. Не может сложиться ситуация, когда государство в один и тот же момент времени является уполномоченным и обязанным лицом.

Часть 3 ст. 40 Конституции РФ устанавливает, что 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. Данная норма прямо закрепляет, что на поддержку при жилищном обеспечении могут претендовать только малоимущие граждане России.

В текущем законодательстве данные положения находят своё развитие. Это предопределяет наличие специального субъекта анализируемых отношений.

Согласно ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ, малоимущим гражданам на основании договора социального найма передаются жилые помещения муниципального жилищного фонда при соблюдении условий и в порядке, установленных данным кодексом. В силу ч. 5 ст. 49 Жилищного кодекса жилые помещения по договорам социального найма не предоставляются иностранным гражданам и апатридам.

Региональное законодательство также сфокусировано исключительно на малоимущих гражданах РФ. Например, в силу ст. 16 Закона Омской области «О государственной политике Омской области в жилищной сфере»<sup>81</sup> к заявлению о признании лица малоимущим должна быть приложена копия паспорта. В соответствии со ст. 5 Закона Ивановской области «О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и предоставления таким гражданам жилых помещений по договорам социального найма на территории Ивановской области»<sup>82</sup> для установления размера дохода и принятия гражданина на учёт предоставляются паспорта (либо свидетельства о рождении для несовершеннолетних) всех членов семьи.

В целом такой подход стоит признать обоснованным на данный момент. Имеющихся ресурсов недостаточно для обеспечения нуждающихся граждан. Поэтому принятие обязанностей публичными органами по обеспечению как иностранных граждан, так и лиц без гражданства необоснованно и может лишь усугубить сложную жилищную ситуацию.

Конституция РФ закрепляет право малоимущих граждан на жилище. Жилищный кодекс РФ не раскрывает такую категорию, как «жилище», и

---

<sup>81</sup> О государственной политике Омской области в жилищной сфере: Закон Омской области от 28 декабря 2005 года № 722-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2005. № 4 (45), часть II. Ст. 2804.

<sup>82</sup> О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и предоставления таким гражданам жилых помещений по договорам социального найма на территории Ивановской области: Закон Ивановской области от 17 мая 2006 года № 50-ОЗ // Собрание законодательства Ивановской области. 2006. № 10 (292). С. 23.

закрепляет в ст. 15 жилые помещения как объекты жилищных прав. Под жилым помещением понимается изолированное помещение, являющееся недвижимостью, которое может использоваться для постоянного проживания граждан. Должна быть поддержана позиция о том, что большую ценность представляет определение объектом жилищных прав исключительно жилых помещений. Таким образом, нормативно обеспечено, что интерес в решении жилищных проблем может быть удовлетворен только при обретении жилого помещения.

Может показаться, что наличие таких доводов оправдывает отказ от дальнейшего исследования понятия «жилище». Жилищный кодекс РФ требует, чтобы жилое помещение обеспечивало постоянное проживание лица, что защищает интересы граждан от возможных недобросовестных действий со стороны органов власти. Иное положение вещей могло бы дать им возможность отказываться в жилищном обеспечении, ссылаясь на наличие каких-нибудь недвижимых объектов в собственности у граждан.

При этом в других нормативных актах Уголовный кодекс РФ<sup>83</sup> (ст. 139), Уголовно-процессуальный кодекс РФ<sup>84</sup> (п. 10 ст. 5) раскрывается категория «жилище», под которым следует понимать жилые помещения, другие помещения или строения, не входящие в жилищный фонд, но которые могут быть использованы для временного проживания. Также следует помнить о том, что право на жилище малоимущего гражданина не сводится к обладанию конкретным жилым помещением и тесно связано с другими конституционными правами: стабильность пользования имеющимся жильём; улучшение жилищных условий; использование жилья в интересах других граждан; обеспечение здоровой среды; недопустимость произвольного лишения жилья и т.д.

---

<sup>83</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>84</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

Опасность подобного подхода может показать следующий пример. Малоимущему в рамках жилищного обеспечения передаётся квартира, которая была получена муниципальным образованием как выморочное имущество. Через некоторое время появляются наследники, которым восстанавливается срок на принятие наследства. При таких обстоятельствах жилое помещение должно быть возвращено законным наследникам. В этой ситуации прийти к заключению том, что право малоимущего не нарушается, поскольку оно было реализовано в момент передачи жилого помещения, нельзя. Также вряд ли будет обоснованным утверждение, что, не имея прав на жилое помещение, лицо теряет и иные правомочия, связанные с жилищем до момента выезда – неприкосновенность жилища со стороны третьих лиц, надлежащие условия проживания и т.д.

Но если считать, что между «жилищем» и «жилым помещением» нет никакой разницы, то именно к такому утверждению можно прийти. Последствия подобного решения хорошо видны, в частности, из Постановления ЕСПЧ от 18.11.2004 по делу «Прокопович (Prokovich) против Российской Федерации»<sup>85</sup>. Было установлено, что заявительница проживала с сожителем в одной квартире, нанимателем которой он являлся. После смерти нанимателя она была выселена, поскольку формально не относилась к членам его семьи и не могла претендовать по действующему законодательству на жилое помещение. Признавая выселение незаконным, Европейский суд по правам человека указал, что концепция «жилище» не имеет зависимости от классификации в праве конкретного государства и должна зависеть от длительных связей с определённым местом проживания. Европейский суд признал выселение незаконным, как нарушающее право на уважение жилища. О. Олейникова отмечает, что российские суды в своей массе не изменили похода к таким ситуациям, хотя решения Европейского суда по правам человека и носят прецедентный характер<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Прокопович (Prokovich) против Российской Федерации: Постановление Европейского суда по правам человека от 18.11.2004 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 8.

<sup>86</sup> Олейникова О. Практика ЕСПЧ по разрешению жилищных споров // Жилищное право. 2015. № 2. С. 36.

В науке сформировалось три группы подходов к соотношению понятий «жилище» и «жилое помещение». Одни исследователи не считают необходимым делать различия между данными терминами. Высказывается мнение, что понятие «жилище» не требует установления соответствующих признаков, поскольку существует опасность умаления действия конституционных гарантий, связанных с жилищем, а конституционные положения о праве субъектов «на жилище» должно трактоваться как право на «жилое помещение»<sup>87</sup>. И. Кузьмина в своей работе не делает различий между этими понятиями, не указывая причин<sup>88</sup>. С.Ю. Миролубова считает, что «в современной России сохранился советский подход, который предполагает, что право на жилище заключается в получении по любому законному основанию жилого помещения. Хотя и требуется отход от подобного понимания категории «жилище», сформированного в том числе и действующим жилищным законодательством»<sup>89</sup>. Также высказывается позиция о том, что «жилище» не нужно рассматривать в качестве юридического термина, а данная категория является общеупотребительной, которая иногда включается в текст нормативных правовых документов<sup>90</sup>.

Второй подход к исследуемому соотношению понятий зависит от того, в рамках каких отношений оно рассматривается. С.П. Гришаев считает: «Конституция РФ содержит ряд понятий «жилище». Например, в ст. 25 Конституции РФ под жилищем нужно понимать лишь некий условный термин, который не предполагает каких-то конкретных свойств и который требуется лишь для фиксации соответствующего права человека. Если обращаться к ст. 40 Конституции РФ, то здесь под жилищем должно пониматься исключительно жилое помещение, о котором говорит Жилищный

---

<sup>87</sup> Алексикова О.Е. Социальная сущность конституционного права на жилище в Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 1 (25). С. 240; Внуков Н.А., Алексикова О.Е. Соотношение понятий «жилище» и «жилые помещения» в конституционном и жилищном праве // Гражданское право. 2009. № 3. С. 17.

<sup>88</sup> Кузьмина И. Понятие жилого помещения // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 29.

<sup>89</sup> Миролубова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М., 2013. С. 157 с.

<sup>90</sup> Левушкин А.Н., Николюкин С.В. Законодательное регулирование «благоустроенности» жилого помещения в контексте защиты прав граждан // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 5. С. 51.

кодекс РФ, при этом жилые помещения покрываются общим понятием жилища»<sup>91</sup>. В.А. Белов считает, что существует несколько подходов к тому, как можно рассматривать жилище: конституционный, гражданско-правовой и жилищно-правовой. В рамках каждого из них понятие «жилище» раскрывается автором через соответствующие нормы, а жилое помещение представляется видом жилища<sup>92</sup>.

Третья группа авторов считает, что возможно соотнесение жилища (в узком смысле) и жилого помещения<sup>93</sup>, и с данной точкой зрения стоит согласиться. М.В. Бандо стремится выделить в нормативных актах признаки, которым должны соответствовать «жилые помещения», при этом допуская, что в качестве жилища может использоваться и помещение, в котором невозможно постоянное проживание<sup>94</sup>.

Б.В. Прасолов считает, что одним из особых видов жилища является жилое помещение, которое является главной его составляющей вкупе с другими элементами, не предназначенными для проживания, например, балкон<sup>95</sup>. Ю.Ф. Беспалов считает, что категория «жилище» охватывает как жилые, так и нежилые помещения, которые используются для проживания<sup>96</sup>. Другие исследователи идут ещё дальше, полагая, что под режим жилища попадают и земельные участки, гаражи, купе в поезде и т.д.<sup>97</sup>

Небрежность при подготовке нормативно-правовых актов ведёт к тому, что появляются и другие термины, связанные с жилищем, – «жилой дом»,

---

<sup>91</sup> Гришаев С.П. Правовой режим недвижимого имущества. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>92</sup> Белов В.А. Жилое помещение и обязательственные отношения. М., 2018. С. 5.

<sup>93</sup> Седугин П.И. Жилищное право. М., 1997. С. 16-17; Гражданское право России. Общая часть: курс лекций. М., 2001. С. 513; Крашенинников П.В. Жилищное право. М., 2016. С. 32.

<sup>94</sup> Бандо М.В. К вопросу о признаках жилого помещения // Частное право. Преодолевая испытания. К 60-летию Б.М. Гонгало. М., 2016. С. 176.

<sup>95</sup> Прасолов Б.В. Объекты жилищных прав // Семейное и жилищное право. 2017. № 3. С. 33.

<sup>96</sup> Беспалов Ю.Ф. Понятия «жилище» и «жилое помещение» по законодательству Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ // Семейное и жилищное право. 2017. № 2. С. 27.

<sup>97</sup> Гончарова О.А. Жилое помещение как объект гражданских прав // Жилищное право. 2007. № 1. С. 11-15; Шипика Л.В. Указ. соч. С. 48; Борисенко А. Жилая недвижимость как объект купли-продажи // Законность. 2004. № 4. С. 41.

«жилое строение», «многоквартирный дом» и т.д., которые требуют изучения для исключения возможного их неправильного толкования<sup>98</sup>.

Нормативное использование жилого помещения как объекта жилищных прав связано с необходимостью максимально защитить право гражданина и не должно становиться аргументом в пользу отсутствия различий между жилищем и жилым помещением. Наиболее пристальное внимание к жилищным нуждам малоимущих граждан связано с жилищным кризисом в стране. При этом не нужно забывать о наличии жилищных прав у всех граждан государства и принятии мер по удовлетворению их интересов. Иной подход ведет к сужению объёма прав, на которые гражданин вправе претендовать.

Об этом говорят формулировки Уголовного и Уголовно-процессуального кодекса РФ, которые, давая определение категории «жилище», обеспечивают реализацию конституционных возможностей личности как при проживании в жилом помещении, так и в других объектах. Иной подход не обеспечил бы для граждан неприкосновенность их жилища.

Также необходимо учитывать расширительное толкование понятия «объекты жилищных прав», сделанное Конституционным Судом РФ в Постановлении от 14.04.2008 № 7-П<sup>99</sup>. В качестве единственного критерия отнесения строения к жилым помещениям была закреплена возможность постоянного проживания в нём в целях признания такого строения, расположенного на участке, который относится к землям населённых пунктов, объектом жилищных прав. По мнению автора, на основании изложенного категории «жилище» и «жилое помещение» должны соотноситься как общее и частное.

Как мы установили, отношения, смежные с правом малоимущих граждан на жилище, сама природа конституционных прав предполагают, что

---

<sup>98</sup> Николюкин С.В. К вопросу о соотношении понятий «жилой дом», «индивидуальный жилой дом», «многоквартирный дом», «жилое здание», «жилое строение» // Семейное и жилищное право. 2018. № 2. С. 41.

<sup>99</sup> По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.

их объект не может быть сведён к жилому помещению, а значит, необходимо ввести в законодательство понятие «жилище». Ранее попытки раскрыть содержание данной категории уже предпринимались: «Квартира, жилой дом, специализированный дом (общежитие, дом маневренного фонда, гостиница-приют, дом-интернат для инвалидов, ветеранов, специальный дом для одиноких престарелых и др.), комната в общежитии, номер в гостинице или санатории, палатка, садовый дом, хозяйственная постройка, приспособленная под жильё, отдельная каюта на теплоходе, отдельное купе в поезде, служебное помещение, временно используемое для жилья и любое другое помещение, отвечающее установленным санитарным, противопожарным, градостроительным и техническим требованиям, занимаемое лицом на законных основаниях, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»<sup>100</sup>.

Предложенный термин не очень удачен. Автор производит перечисление большого числа конкретных объектов, что приводит к перегруженности дефиниции. При этом какие-то объекты, планируемые для проживания и в будущем введённые в законодательство отраслевыми актами, могут быть им не охвачены.

По мнению автора, необходима легализация понятия «жилище», для чего ч. 1 ст. 15 Жилищного кодекса РФ должна быть изложена в следующей редакции:

«1. Объектами жилищных прав являются жилище и жилое помещение. Под жилищем понимается как жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, так и иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания». При этом

---

<sup>100</sup> Голоманчук Э.В. Конституционное право граждан на жилище в Российской Федерации: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Волгоград, 2006. С. 7.

объектом правоотношений, возникающих при реализации права малоимущих граждан на жилище, должно признаваться именно жилое помещение, поскольку только оно позволит надлежащим образом удовлетворить потребность в проживании в достойных и надлежащих условиях.

Следующим важным этапом работы представляется определение полномочий, которыми обладают малоимущие в отношении жилья. Право на жилище после того, как был сформирован основной инструментальный по обеспечению советских граждан жильём, связывалось с необходимостью обеспечения всех нуждающихся минимальными условиями жизни даже без прямого закрепления соответствующей обязанности. При этом предполагалось, что гражданин имеет право на получение жилья и его стабильное использование после этого (право на жилую площадь). А данный институт рассматривался в качестве гражданско-правового<sup>101</sup>. Как правильно замечает Т.А. Семина, наполнение категории «право на жилище» отличалось от современных характеристик<sup>102</sup>.

Жилые помещения предоставлялись в связи с заключением договора найма, но договор – соглашение сторон, к заключению которого по общему правилу нельзя принудить сторону. В связи с этим оставалось неясно, на основании чего гражданин имеет право требовать предоставления жилой площади.

В то же время исследователи стремились дать объяснение на базе действующего законодательства сложившимся фактическим отношениям для формирования законченной картины жилищного обеспечения граждан в условиях отсутствия конституционной категории «право на жилище». Так, Ю.Г. Басин считал, что в субъективном смысле под жилищным правом должен пониматься набор правовых возможностей нанимателя, выступающего стороной жилищных отношений<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Аскназий С.И. Советское жилищное право. М., 1944. С. 62.

<sup>102</sup> Семина Т.А. Право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов социального использования как аспект права на жилище // Жилищное право. 2006. № 2. С. 16.

<sup>103</sup> Басин Ю.Г. Вопросы советского жилищного права. Алма-Ата, 1963. С. 22.

С.Н. Братусь при рассмотрении имеющихся экономических и юридических гарантий жилищных прав граждан указывал, что «гражданин может построить или купить жилой дом и стать его собственником... Основная же масса граждан обеспечивается за счёт государственного жилищного строительства»<sup>104</sup>.

В.П. Грибанов и А.Ю. Кабалкин заняли позицию, согласно которой отрицалось наличие субъективного права у каждого гражданина. При этом авторы обращали внимание на наличие права требовать предоставления жилого помещения у тех, кто нуждался в улучшении жилищных условий<sup>105</sup>. В связи с этим можно сделать вывод о непоследовательности авторов, поскольку указанное правомочие говорит о наличии у лица субъективного права.

В.Ф. Маслов высказывал мнение, которое отражает суть социальных обязанностей государства перед человеком, и оно ценно тем, что дано до конституционного закрепления права на жилище, хотя актуально до настоящего времени: «Факт отсутствия у субъекта прав на какое-то жилое помещение не должен оцениваться как наличие теоретической возможности получения какого-то жилья в будущем при наличии соответствующих оснований... в данном случае лицо лишь не использовало принадлежащее ему субъективное право на удовлетворение жилищной потребности»<sup>106</sup>. При этом социальные отношения и отношения по обеспечению граждан жильём как объект государственной деятельности в 1960-х г. не рассматривались и вошли в поле зрения науки лишь в 1970-х г.<sup>107</sup>.

По мнению В.Ф. Яковлева, включённое в состав конституционных прав право на жилище должно пониматься как «ёмкое и многоаспектное понятие, которое может исследоваться в качестве закреплённой на конституционном уровне социально-правовой возможности удовлетворения жилищных нужд,

---

<sup>104</sup> Братусь С.Н. Курс советского гражданского права. М., 1963. С. 128.

<sup>105</sup> Грибанов В.П., Кабалкин А.Ю. Жилищные права советских граждан. М., 1964. С. 19.

<sup>106</sup> Маслов В.Ф. Защита жилищных прав граждан. М., 1970. С. 5.

<sup>107</sup> Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). М., 2008. С. 12.

составной части правоспособности граждан и конкретного субъективного права, обеспечивающего обретение жилья»<sup>108</sup>. Данное описание охватывает все сферы проявления права на жилище.

Т.И. Погодина считала, что включение права на жилище в Конституцию СССР является по своей сути закреплением правил жилищного учёта в основном законе страны<sup>109</sup>. Подобное мнение, по всей видимости, основывается на трудностях в получении гражданами жилья и на нормативистском подходе к праву. С даты постановки гражданина на учёт и до получения конкретного жилого помещения зачастую проходило достаточно много времени. Но сложности по реализации гражданами своего права не являются аргументом для утверждения, что право на жилище не является субъективным.

Право на жилище малоимущих граждан в науке почти не рассматривалось в качестве отдельного специального права, также не устанавливалось его содержание. Автор настоящей работы считает, что право на жилище малоимущих граждан включает в себя следующие возможности:

- 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, отвечающего установленным критериям (площадь, количество комнат и т.д.);
- использовать полученное жилое помещение;
- получить другое жилое помещение при выселении.

В то же время малоимущие должны выполнять следующие обязанности при реализации своего права на жилище:

---

<sup>108</sup> Яковлев В.Ф. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик и режим правового регулирования жилищных отношений // Основы советского жилищного законодательства: Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1981. С. 38.

<sup>109</sup> Погодина Т.И., Чигир В.Ф. Жилищное право. Минск, 1986 С. 47.

- 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.

Для формирования наиболее полного представления о правомочиях малоимущих граждан в жилищной сфере необходимо проанализировать право на жилище. Указанное право тесно связано с правом на жилище малоимущих, и его правомочия очень важны для обеспечения жилищных интересов малоимущих граждан. При этом стоит учитывать, что отдельные исследователи рассматривают возможность получения малоимущими гражданами жилья от муниципальных образований в качестве одной из составляющих права на жилище.

Ю.Д. Шапошников высказал следующее мнение: «Право на жилище предусматривает выполнение органами публичной власти функций по передаче слабо защищенным и категориям граждан, предусмотренным законом, жилых помещений; расширение публичного жилищного фонда; содействие в увеличении частного фонда... принятие мер для эффективного управления всем жилищным фондом страны, обеспечение свободного использования жилого помещения»<sup>110</sup>.

В науке подчеркивается, что очень важное значение имеют комфортные и надёжные условия проживания лица, чтобы обеспечивались его

---

<sup>110</sup> Шапошников Ю.Д. Понятие, содержание, сущность права граждан на жилище // Власть и управление на Востоке России. 2007. № 2. С. 130.

человеческое достоинство, здоровая среда обитания и уровень жизни<sup>111</sup>. Исследователи отмечают, что формулировки Конституции РФ оставляют значительное место для усмотрения законодателю<sup>112</sup>.

При рассмотрении содержания права на жилище приводятся различные классификации. По мнению С.А. Авакьяна, право на жилище включает в себя следующие возможности:

- обладание жильём (использование жилого помещения для удовлетворения своих потребностей);
- обретение жилища – покупка, постройка, получение от уполномоченных органов;
- государственная защита жилищных интересов, включая неприкосновенность жилища, невозможность незаконного выселения или изъятия жилого помещения;
- обеспечение благоприятной среды в жилище и вокруг него<sup>113</sup>.

Некоторые авторы выделяют такие правомочия как: 1) устойчивое использование имеющегося жилого помещения; 2) улучшение условий проживания; 3) возможность предоставлять жильё другим лицам; 4) создание здоровой среды; 5) запрет на необоснованное лишение жилья; б) неприкосновенность жилища<sup>114</sup>. Ю.Д. Шапошников справедливо отмечает, что к перечню компонентов содержания права на жилище следует добавить ещё один – «обретение своего жилого помещения»<sup>115</sup>. Стоит согласиться с указанным перечнем правомочий с учётом мнения Ю.Д. Шапошникова.

Т.П. Водкина, учитывая текущую систему предоставления жилищных сертификатов и субсидий на приобретение жилья, предлагает в качестве ещё

---

<sup>111</sup> Иваненко В.Л., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. СПб., 2003. С. 115.

<sup>112</sup> Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей. М., 2015. С. 29.

<sup>113</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. М., 2011. С. 772.

<sup>114</sup> См.: Седугин П.И. Жилищное право. М., 2002. С. 19; Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007. С. 128; Скрипко В.Р. Право граждан Российской Федерации на жилище // Государство и право. 1996. № 2. С. 29; Коновальчикова С.С. Конституционное право на жилище и пределы его реализации при развитии застроенной территории: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Омск, 2019. С. 8.

<sup>115</sup> Шапошников Ю.Д. Указ. соч. С. 128.

одной возможности правомочие на получение жилищного сертификата или денежных средств для покупки жилого помещения, исходя из практики деятельности органов государственной власти<sup>116</sup>. Данная возможность представляется частным случаем таких компонентов, как улучшение и обретение жилого помещения, в связи с чем указанное предложение нерационально.

В литературе содержание права на жилище раскрывается через следующие правомочия: «Гражданин может претендовать на получение жилого помещения, обеспечивающего минимальные потребности; запрещено лишение жилья кроме случаев, предусмотренных законом; неприкосновенность жилища; лицо вправе самостоятельно определять своё место жительства»<sup>117</sup>. Как видно, в числе составляющих права на жилище правомочий некоторые исследователи видят неприкосновенность жилища. О.Е. Кутафин и С.И. Курпякова, в свою очередь, указывают, что «право на неприкосновенность жилища должно отделяться от права на жилище»<sup>118</sup>.

И.А. Фаршатов понимает под правом на жилище возможность стабильного использования жилого помещения, которое подразумевает запрет на лишение жилого помещения, кроме как в судебном порядке, а также стимулирование жилищного строительства органами власти. При этом право на жилище может трактоваться только через содержание иных частей ст. 40 Конституции РФ<sup>119</sup>.

Значительное число авторов, кратко описывая конституционное право на жилище, выделяют в его содержании только устойчивое использование жилого помещения и безвозмездное его получение определенными группами

---

<sup>116</sup> Водкина Т.П. Указ. Соч. С. 60

<sup>117</sup> Кичихин А.Н., Марткович И.Б., Щербакова Н.А. Жилищные права. Пользование и собственность: Комментарии и разъяснения. М., 1997. С. 20.

<sup>118</sup> Кутафин О.Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М., 2004. С. 198; Курпякова С.И. Дискуссионные вопросы современного понимания содержания права граждан на жилище // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 40 (173). С. 86.

<sup>119</sup> Фаршатов И.А. Жилищное законодательство: Практика применения, теоретические вопросы. М., 2002. С. 11.

лиц из публичных фондов<sup>120</sup>. С таким анализом права на жилище всё же нельзя согласиться – подобное упрощение скрывает многие составляющие права на жилище и не даёт представления обо всей его полноте.

Вышесказанное может быть подтверждено судебной практикой. Конституционный Суд РФ в своих Определениях от 05.11.2003 № 350-О<sup>121</sup>, от 03.11.2009 № 1368-О-О<sup>122</sup> особо отметил, что потребность в жилье, в том числе и малоимущих граждан, может быть удовлетворена не любым жилым помещением, а только тем, которое отвечает установленным законом требованиям как с приватизацией жилого помещения, так и с выселением.

Право на жилище малоимущих граждан, а также право на жилище тесно связаны с другими конституционными правами. Исследователи называют различные положения Конституции РФ, которые, по их мнению, наиболее близки данным правам. Л.Ю. Грудцына называет следующие нормы. Согласно ст. 17 Конституции РФ, каждый обладает правом на жилище от рождения. В соответствии со ст. 27 Конституции РФ граждане вправе свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, а значит, и обретать жильё в избранном для проживания месте. Статья 35 Конституции РФ о недопустимости лишения собственника его имущества иначе как по решению суда РФ в силу своего базового характера применяется и в сфере обладания жилыми помещениями. Статья 25 Конституции РФ говорит о

---

<sup>120</sup> См.: Кичихин А.Н., Марткович И.Б., Щербаков А.А. Жилищные права. Пользование и собственность. М., 1997. С. 21; Конституция Российской Федерации: Комментарий. М., 1994. С. 223.

<sup>121</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности положения части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.2003 № 350-О // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2004. С. 4.

<sup>122</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Артюкиной Марии Васильевны, Кошолкиной Марии Владимировны, Федотова Сергея Владимировича, Федотовой Людмилы Сергеевны, Фисунова Владимира Ивановича, Честных Владимира Ивановича и Шарковой Алевтины Владимировны на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 6, частью 2 статьи 57 и частью 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 03.11.2009 № 1368-О-О. Доступ из «КонсультантПлюс».

неприкосновенности жилища<sup>123</sup>. Хотя последнее право иногда рассматривается как правомочие права на жилище<sup>124</sup>.

По мнению А.Ф. Ноздрачёва, право на охрану здоровья граждан может быть обеспечено только при соответствующих условиях труда и отдыха, что подразумевает наличие жилища, отвечающего определенным стандартам<sup>125</sup>.

В.Н. Литовкин выделяет несколько иные нормы Конституции РФ: конституционное право на судебную защиту (ст. 46); конституционное судопроизводство наряду с гражданским и уголовным (ст. 118); судебный нормоконтроль за законодательством (ст. 125); свобода передвижения и выбора места пребывания (ст. 27); институт Уполномоченного по правам человека (подп. «е» п. 1 ст. 103)<sup>126</sup>.

Ю.В. Смирнова занимает сходную позицию<sup>127</sup>. Отношения по использованию жилища оказываются под воздействием группы других конституционных норм, что предопределяет дополнительную правовую конституционную защиту. Подобная ситуация указывает на то, что общие положения Конституции РФ имеют самостоятельное значение, и конституционный смысл ст. 40 Конституции РФ благодаря им раскрывается наиболее полным образом.

В.К. Ботнев считает, что «право на получение бесплатной юридической помощи обеспечивает право на жилище. Без оказания качественного правового сопровождения реализация права на жилище зачастую затруднительна или невозможна»<sup>128</sup>.

---

<sup>123</sup> Грудцына Л.Ю. Конституционное право граждан на жилище. неприкосновенность жилища // Адвокат. 2007. № 7. С. 99.

<sup>124</sup> Алексикова О.Е. Конституционное право на жилище в современной России: содержание, обеспечение и защита: автореф. дисс. ... кандидата юридических наук. Белгород, 2013. С. 9.

<sup>125</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М., 1996 С. 169.

<sup>126</sup> Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). М., 2008. С. 114.

<sup>127</sup> Смирнова Ю.В. Конституционное право на жилище в системе смежных прав и свобод в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 33.

<sup>128</sup> Ботнев В.К. Квалифицированная юридическая помощь личности в системе конституционных гарантий (сравнительно-сопоставительный анализ понятия в российской и зарубежной литературе) // Омбудсмен. 2013. № 2. С. 9.

Наиболее полное раскрытие природы конституционных прав требует учёта положений каждой из различных концепций правопонимания (естественно-правовая, нормативистская, социологическая и т.д.). Необходимо признать, что право на жилище малоимущих граждан – конституционное специальное субъективное право. Его необходимо оценивать как неотъемлемое право личности, хотя реализация и обеспечение последнего требуют широкой деятельности государства. Таким образом, конкретное социальное право не может быть описано как «общая обязанность проводить социальную политику»<sup>129</sup>.

В конституционных правоотношениях, возникающих при реализации права малоимущего гражданина на жилище, взаимодействуют специальный субъект – гражданин России, признанный органами местного самоуправления в установленном порядке малоимущим, имеющий перечень выделенных в настоящем параграфе правомочий и несущий соответствующие обязанности, и публичные органы власти, в первую очередь, органы местного самоуправления, которое должны принять все необходимые меры для реализации субъективного права. При этом нужно учитывать, что категории «жилище» и «жилое помещение» должны соотноситься как общее и частное для наиболее полного обеспечения интересов граждан. Право малоимущих на жилище тесно связано с другими конституционными правами, которые в совокупности наиболее полным образом защищают интересы граждан. После определения природы права малоимущих граждан на жилище необходимо перейти к изучению его закрепления в законодательстве.

## **1.2. Развитие правового регулирования обеспечения жильём малоимущих граждан в России**

Государственные обязательства по материальной поддержке граждан своей страны нашли нормативное закрепление во всём мире относительно

---

<sup>129</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 170.

недавно. Актуальным представляется исследование того механизма, который предлагает законодатель для обеспечения прав малоимущих, и история его развития.

На наличие социальных обязанностей ещё в начале XX в. указывал И.А. Покровский: «Из обязанности государства спасти людей от голодной смерти вытекает право каждого погибающего требовать этого спасения»<sup>130</sup>. Данный довод позволил исследователю прийти к выводу о наличии двух взаимосвязанных сторон в соответствующем правоотношении. В.А. Гаген подчёркивал, что бороться с бедностью должны и общество, и государство в интересах самосохранения и для поддержания социального строя<sup>131</sup>. Система государственного социального обеспечения, в том числе жилищного, в Российской империи не получила должного развития, хотя государство закрепляло право определённых категорий граждан на жилые помещения, а также жилищные льготы подданным (ст. 18 тома 8 Свода законов Российской Империи<sup>132</sup>).

К очень показательному выводу в своих исследованиях гражданских последствий продажи находящегося в найме жилого помещения приходит Г.Ф. Шершеневич. Особо стоит отметить, что вывод о необходимости защиты жилищных интересов нанимателей по сравнению с имущественными правами собственников был сделан в условиях отсутствия таких понятий, как «социальные права», «право на жилище» и др. По мнению исследователя, в противоречие вступали право собственности покупателя, имевшее на тот момент несомненный приоритет, с правами нанимателя по дальнейшему использованию жилья. Учёный указывает на следующее: «Нанимателей могут вынудить покинуть занимаемое жильё, если буквально относиться к положениям имеющегося закона... Контрактные обязательства должны защищать не только имущественные отношения, являющиеся предметом гражданского права. Также должны быть обеспечены личные интересы

---

<sup>130</sup> Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. М., 1863. С. 4.

<sup>131</sup> Цит. по: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. М., 2009. С. 419.

<sup>132</sup> Свод законов Российской Империи. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

субъекта, состоящие в запрете немотивированно в любой момент требовать от него покинуть квартиру»<sup>133</sup>.

Подобный вывод подчёркивает значение жилища как важного элемента условий жизни человека, а также права на жилище как необходимого условия достойного существования человека. Наличие такого заключения в рассмотренных обстоятельствах тем более ценно, что оно сделано учёным, которого принято характеризовать как одного из представителей позитивизма, и должно лишней раз подчеркнуть реальность права малоимущих граждан на жилище.

Н.В. Мамитова выделяет обособленные периоды развития правовой мысли, в которых формировалось понятие конституционализма<sup>134</sup> и, в частности, разрабатывались различные проекты дворянских или правительственных конституций, которые охватывали в том числе права, связанные с жилищем. Основное внимание в такого рода документах уделялось, как их сейчас принято именовать, личным и политическим правам, например, в проекте Н.В. Муравьева<sup>135</sup>. Право на неприкосновенность жилища нашло отражение в «Русской правде» П.И. Пестеля<sup>136</sup>, в проектах начала XX в. – «Парижский» («Освобожденческий»), «Муромцевский» и Московской городской думы («Герценштейновский»)<sup>137</sup>.

Февральская революция не принесла значимых изменений в исследуемой сфере. Были приняты меры в области управления и личных свобод – отмена смертной казни, запрет на телесные наказания, амнистия и т.д. В России на короткий период времени было обеспечено осуществление

---

<sup>133</sup> Цит. по: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Договоры о передачи имущества. М., 2004. С. 651.

<sup>134</sup> Мамитова Н.В. К вопросу об эволюции конституционализма в России // История государства и права. 2010. № 12. С. 3.

<sup>135</sup> Болтенкова Л.Ф., Рябова Е.И. Федерализм как гарантия устойчивости российской государственности // Этносоциум и межнациональная культура. 2016. № 5 (95). С. 94.

<sup>136</sup> Калякин О.А. К вопросу о начальных этапах развития российского конституционализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 7. С. 47.

<sup>137</sup> Токарева Д.В. Либерально-конституционное законотворчество начала XX в. в России: сравнительно-правовой анализ проектов Основного закона Российской империи // Управление общественными и экономическими системами. 2010. № 1. С. 18.

гражданских прав и свобод в самых широких пределах<sup>138</sup>. В 1917 г. при подготовке проекта Конституции России изучалась возможность включения в неё отдельных прав в социальной сфере. А.С. Смыкалин указывает, что «право на призрение (обобщенное наименование права на получение социальной помощи) подразумевает, что публичная власть может предоставить некое содействие гражданам в решении их жизненных трудностей, но она исключительно на своё усмотрение принимает решение оказать такую помощь; при этом у гражданина отсутствует право требовать соответствующих действий»<sup>139</sup>. Данные рассуждения указывают на давность спора о реальности социальных прав. Л.С. Мамут при оценке данного проекта Конституции России стало решение включить в него положения о праве граждан на призрение»<sup>140</sup>. Как мы видим, какой-либо государственной системы жилищного обеспечения, в том числе малоимущих граждан, в дореволюционной России не появилось.

С момента получения большевиками власти на государство возлагаются обширные социальные обязательства, и, в частности, по обеспечению всех граждан жильём. Малоимущие граждане не обладали правом на приоритетное или дополнительное обеспечение. Подобное положение вещей сложилось по идеологическим и политическим причинам и сохранялось на протяжении всего существования СССР. Советская власть обещала широким массам трудящихся помощь в решении социальных проблем. При этом государство фактически стало единственным работодателем и лицом, от которого зависит материальное благополучие всех граждан страны. Поэтому выделение категории малоимущих означало бы, что власть не выполняет сделанные обещания. Кроме того, после Первой мировой войны и Гражданской войны

---

<sup>138</sup> Колодкин Л.М. Административная юстиция Временного правительства (март-октябрь 1917 г.) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции / сост. Ю.Е. Автрутин, А.И. Каплунов. СПб., 2015. С. 92.

<sup>139</sup> Смыкалин А.С. Конституция Российской демократической Федеративной республики 1917 года // Чиновник. 2002. № 2 (18). С. 73.

<sup>140</sup> Мамут Л.С. От России конституционно-монархической к России демократически-республиканской // История государства и права. 2009. № 11. С. 40.

практически всё население страны оказалось малоимущим, что делало бессмысленным выделение подобной категории. В дальнейшем СССР заявлял о том, что проблема бедности в стране решена, достигнут достаточный уровень материального обеспечения граждан. Поэтому законодательное закрепление категории «малоимущих» для целей, например, жилищного обеспечения не рассматривалось.

Для решения жилищных проблем молодое советское государство исключило жилые объекты из оборота и предусмотрело право изымать их Декретом ВЦИК от 29 декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью»<sup>141</sup>, Декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 23 ноября 1917 г. «Об отмене частной собственности на городские недвижимости»<sup>142</sup>, Постановлением НКВД от 29 октября 1917 г. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса»<sup>143</sup>.

В связи с появлением обязанности обеспечить советских граждан жилищем возникла необходимость урегулировать жилищные отношения между государством и гражданином. Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилья среди трудящегося населения»<sup>144</sup> стал отправной точкой жилищного регулирования, закрепив институты, применяемые до настоящего времени (правила учёта и распределения жилой площади, порядок уплотнения и т.д.).

На начало 20-х гг. XX в. наряду с вышеописанной деятельностью осуществлялась передача отдельных домов в частную собственность<sup>145</sup>. Для регулирования гражданского оборота жилых помещений использовались нормы Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. (найм жилья, купля-продажа частных жилых домов).

---

<sup>141</sup> Брагинский М.И. Указ. соч. С. 652.

<sup>142</sup> Об отмене частной собственности на городские недвижимости: Декрет СНК РСФСР от 23 ноября 1917 г. // СУ РСФСР. 1918. № 62. Ст. 674.

<sup>143</sup> О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса: Постановление НКВД от 29 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 14.

<sup>144</sup> О мерах правильного распределения жилья среди трудящегося населения: Декрет СНК РСФСР от 25 мая 1920 г. // СУ РСФСР. 1920. № 52. Ст. 227.

<sup>145</sup> Брагинский М.И. Указ. соч. С. 657.

Государственная политика в жилищной сфере существенно трансформируется с переходом к командно-административной экономике. При этом можно предположить, что государство осознало невозможность контролировать весь жилищный фонд страны. Доказательством этого является то, что после перехода к административно-командной экономике индивидуальные дома остались в частной собственности. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 17.10.1937 «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»<sup>146</sup> из-за регулирования широкого круга отношений, связанных с жильём, стало, по мнению В.В. Витрянского, первой жилищной кодификацией<sup>147</sup>.

Данное постановление, которое во многом развило положения Декрета Совета народных комиссаров РСФСР от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилья среди трудящегося населения» надолго стало основополагающим актом при регулировании жилищных отношений. На его основе государство объединило значительнейшую часть всего жилищного фонда. Постановление отразило выбранный руководством страны путь, который выражался в государственном регулировании как основе организации жизни, в наличии широких полномочий у государственных органов без судебного контроля. Более того, введённые или получившие в нём развитие институты до сих пор используются при обеспечении малоимущих граждан, хотя вводились они для других целей. Им было введено понятие найма жилого помещения – закреплён важнейший механизм обеспечения граждан жилищем<sup>148</sup>. Свободные жилые помещения распределялись путём выдачи ордера с последующим заключением на его основе договора жилищного найма с учётом публично определённых норм. В качестве объекта жилищных прав начало выделяться как минимум отдельное жилое помещение.

---

<sup>146</sup> О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах: Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 69. Ст. 314.

<sup>147</sup> Брагинский М.И. Указ. соч. С. 657.

<sup>148</sup> Никифорова Е. Социальный наём жилого помещения // Жилищное право. 2010. № 11. С. 56.

Постановлением Совмина СССР от 20 марта 1958 г. № 320 «О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации»<sup>149</sup> гражданам было разрешено организовывать кооперативы для своего жилищного обеспечения. С этого момента сформировались основные механизмы жилищного обеспечения: строительство жилого дома, купля-продажа жилого дома или его части, предоставление квартиры по договору найма, участие в кооперативах. С этого момента основные усилия органов власти были обращены на детализацию сложившегося порядка жилищного обеспечения, гармонизацию регулирования жилищного строительства, улучшение условий проживания. Также развивался государственный аппарат, необходимый для обеспечения строительства жилых домов<sup>150</sup>.

Статья 44 Конституции СССР<sup>151</sup> 1977 г. впервые в истории России закрепила право граждан на жилище. Позднее данное право было предусмотрено в ст. 42 Конституции РСФСР<sup>152</sup> 1978 г. Конституционные нормы в общей форме закрепляли основные способы обеспечения права на жилище (развитие жилищного фонда, помощь в жилищном строительстве, распределение жилья среди граждан, доступность коммунальных услуг за незначительную оплату). При этом государство принимало обязанность обеспечить всех советских граждан независимо от уровня их доходов.

В ст. 11 Конституции СССР 1977 и ст. 11 Конституции РСФСР 1978 г. отдельно было указано, что основной городской жилищный фонд находится в государственной собственности, которая является достоянием народа. При оценке такой категории, как национальное достояние, которая зачастую объединяется с термином «публичная собственность»<sup>153</sup>, выделялись такие составляющие, как специальный режим регулирования отношений

---

<sup>149</sup> О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации: Постановление Совмина СССР от 20 марта 1958 г. № 320 // СП СССР. 1958. № 5. Ст. 47.

<sup>150</sup> Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2006. № 8 (116). С. 73.

<sup>151</sup> Конституция СССР // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

<sup>152</sup> Конституция РСФСР // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

<sup>153</sup> Василевская Д.В. Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции // Журнал российского права. 2007. № 8 (128). С. 64.

собственности на объект; объединение вещей, ограниченных в гражданском обороте<sup>154</sup>. Все эти признаки в полной мере подходили и к жилым помещениям, что ещё раз подчёркивает важность жилища для обеспечения прогресса общества и жизнедеятельности человека.

Необходимо отметить, что конституционное закрепление права на жилище стало логическим итогом выстраиваемой советским законодательством системы. Данное право органически связало рассмотренные выше механизмы жилищного регулирования. Конституционные нормы не предусмотрели обязанности государства по предоставлению жилища, поэтому при их толковании давались различные оценки.

В.Н. Литовкин следующим образом оценил право на жилище: «Конституционная норма о праве на жилище предстаёт лишь принципом... требуется основательная законотворческая работа по его раскрытию... в то же время отсутствуют судебные гарантии защиты права... право на жилище в советских Конституциях было квазиправом»<sup>155</sup>.

Наличие судебной защиты действительно имеет существенное значение для надлежащей реализации права на жилище. В то же время государство прилагало значительные усилия для обеспечения широкого круга граждан (в первую очередь людей с незначительным доходом) приемлемым жильём. Таким образом, действовали экономические механизмы защиты права, что признается и самим В.Н. Литовкиным. В связи с этим право на жилище в СССР не заслуживает оценки исключительно как квазиправо.

Необходимо помнить, что правовая доктрина в советском государстве негативно относилась к юридическим гарантиям прав вследствие незаинтересованности государственных органов в защите гражданами своих прав. По этой причине отсутствие юридических гарантий не является аргументом в подтверждение отсутствия реального права на жилище в СССР.

---

<sup>154</sup> Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 50.

<sup>155</sup> Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). М., 2008. С. 16-25.

Основы жилищного законодательства Союза Советских Социалистических Республик и союзных республик<sup>156</sup> 1981 г. (далее – Основы жилищного законодательства СССР) и разработанный на их основе Жилищный кодекс РСФСР 1983 г.<sup>157</sup> охватили жилищные отношения в стране. Изменения в жилищном законодательстве способствовали исследованию различных аспектов, затрагивающих жилищные права, но основное внимание было уделено анализу прав, связанных с договором социального найма<sup>158</sup>, а не гарантиям права на жилище.

Государство в конце 80-х гг. XX в. для увеличения эффективности своего аппарата стремилось внести изменения во всю систему органов управления<sup>159</sup>. В жилищной сфере сложилась парадоксальная ситуация. К началу 90-х гг. граждане обладали большой платёжеспособностью, но не могли самостоятельно приобрести себе жильё. На начало 1989 г. для 13,9 млн семей требовалось улучшить условия проживания, что составило 23% от общей численности городских семей (в РСФСР – 25%)<sup>160</sup>.

Социально-политические изменения в стране в это время затронули и право граждан на жилище. Начался поиск наиболее приемлемой модели жилищного обеспечения. Праву на жилище не нашлось места в Декларации прав и свобод человека от 5 сентября 1991 г.<sup>161</sup>, в ней содержалось лишь общее упоминание о необходимости оказывать жилищную помощь гражданам.

Термин «малоимущие граждане» именно применительно к регулированию обязанностей власти по содействию гражданам в обретении жилья был впервые использован в ст. 10 Декларации прав и свобод человека и гражданина<sup>162</sup> от 22 ноября 1991 г. Данная норма предусматривала право на

---

<sup>156</sup> Основы жилищного законодательства Союза Советских Социалистических Республик и союзных республик: приняты ВС СССР 24.06.1981 // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 6.

<sup>157</sup> Жилищный кодекс РСФСР: принят ВС РСФСР 24.06.1983 // Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 7.

<sup>158</sup> Сулова С.И. Жилищные права: понятие и система. М., 2011. С. 3.

<sup>159</sup> Вишняков В.Г. Отраслевое и территориальное управление: опыт и проблемы // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1986. № 3. С. 13.

<sup>160</sup> Сборник статистических материалов. 1989. М., 1990. С. 62.

<sup>161</sup> Декларация прав и свобод человека и гражданина: утв. СНД СССР 05.09.1991 № 2393-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1083.

<sup>162</sup> Декларация прав и свобод человека и гражданина: Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

жилище, а передача в безвозмездное или льготное пользование жилых помещений предполагалась только для малоимущих. Другие категории лиц по сравнению с принятой позднее Конституцией РФ данной статьёй не охватывались. На момент принятия Декларации муниципальные образования ещё не обрели реальной власти и не имели возможностей обеспечивать граждан жилищем. Изложенное позволяет утверждать о несоответствии между правовой нормой и социальной действительностью. Это положение называют прообразом ст. 40 Конституции РФ 1993 г.<sup>163</sup>.

9 декабря 1992 г. ст. 58 Конституции РСФСР 1978 г. была изложена в новой редакции, заменив ст. 42 Конституции РСФСР 1978 г. и закрепив новое регулирование права на жилище. Норма предусматривала нормированное предоставление жилых помещений из публичных фондов всем гражданам, а по договору аренды – отдельным лицам. Кроме того, граждане могли самостоятельно приобретать жильё в собственность. Это подразумевало рыночные элементы в жилищных отношениях. Также перед государством ставилась обязанность по развитию жилищного строительства. Данный порядок регулирования высоко оценивался в литературе<sup>164</sup>.

Законодательные органы медленно реагировали на отставание Жилищного кодекса РСФСР от реального положения дел в стране. Первым актом, направленным на приведение нормативной базы в соответствие с имевшимся положением вещей, является закон Российской Федерации от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»<sup>165</sup>, который развивал положения ст. 58 Конституции РСФСР (предусматривал субсидии для приобретения жилья, предусматривал поддержку коммерческому найму и т.д.) и должен был по своей сути стать актом,

---

<sup>163</sup> Семина Т.А. Право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов социального использования как аспект права на жилище // Жилищное право. 2006. № 2. С. 16.

<sup>164</sup> См.: Толстой Ю.К. Жилищное право. М., 2011. С. 26; Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). М., 2008. С. 75.

<sup>165</sup> Об основах федеральной жилищной политики: Закон РФ от 24.12.1992 № 4218-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 3. Ст. 99.

закрепившим в правовом поле произошедшие в стране изменения, дополнив пока ещё действующий советский механизм жилищного обеспечения.

В.Т. Кабышев отмечает, что до принятия Конституции РФ в конституционной практике апробировались многие институты и нормы путём внесения их в текст Конституции РСФСР 1978 г.<sup>166</sup>, что применимо и к праву на жилище. К сожалению, удачный механизм, предусмотренный ст. 58 Конституции РСФСР 1978 г., не был использован в Конституции Российской Федерации 1993 г.

Конституция РФ оценивается как акт, который впервые в истории России признал права и свободы человека составной частью основ конституционного строя, придал им высшую юридическую силу. Нормативное закрепление прав и свобод было произведено с учётом международных правовых актов, признаваемых мировым сообществом<sup>167</sup>. И.Н. Барциц отмечает, что Конституция РФ создала все условия для государственного развития, закрепив в общем виде систему институтов власти. Но данной системой ещё нужно воспользоваться<sup>168</sup>.

Согласно ст. 7 Конституции РФ, Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это норма – основа для реализации ст. 40 Конституции РФ<sup>169</sup>. В силу ч. 1 ст. 40 Конституции РФ каждому предоставлено право на жилище. Часть 2 статьи 40 Конституции РФ предусматривает основной механизм обеспечения данного права: поощрение жилищного строительства; создание условий для осуществления права на жилище. В силу ч. 3 ст. Конституции РФ

---

<sup>166</sup> Кабышев В.Т. Конституция Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя: материалы Международной научно-практической конференции. Саратов, 2014. С. 3.

<sup>167</sup> Матвеева Т.Д. Эволюция отечественной доктрины прав человека – от Всеобщей декларации до российской Конституции 1993 года // Всеобщая декларация прав человека: универсализм и многообразие опытов. М., 2009. С. 320.

<sup>168</sup> Барциц И.Н. Модернизация государственного управления России // *Rusja XXI wiek. Geopolityka. Gospodarka. Kultura*. 2013. № 12. С. 124.

<sup>169</sup> Селиванова Е. О необходимости разработки Концепции социального жилья в Российской Федерации // *Жилищное право*. 2011. № 10. С. 23.

предоставление жилья малоимущим, иным нормативно предусмотренным категориям граждан происходит бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других фондов. На содействие в жилищном обеспечении могут рассчитывать малоимущие и иные категории граждан. В.Н. Литовкин справедливо отмечает: «Текущее конституционное регулирование описывает нам достаточно развитое общество, решившее жилищные проблемы большинства граждан, трудности, возникающие у отдельных лиц, являются их личным делом»<sup>170</sup>.

При анализе ч. 2 ст. 40 Конституции РФ О.Е. Алексикова подчёркивает, что речь должна идти о новом жилье, а поощрение не должно сводиться к поддержке исключительно частного строительства<sup>171</sup>. При оценке Конституции РФ отмечается её важнейшее значение для закрепления обязательств государства в сфере защиты прав человека.

Научное сравнение ст. 40 Конституции РФ и ст. 58 Конституции РСФСР привело к выводу об ухудшении положения населения, поскольку «имеющееся конституционное регулирование предполагает, что ... возникновение прав в отношении определенной квартиры требует прохождения определенной процедуры»<sup>172</sup>. Статья 58 Конституции РСФСР объединяла советский и рыночный способы, как возможно наиболее подходящий путь безболезненного перехода к самообеспечению граждан жильём. Конституция РФ не предусмотрела длительного перехода к новому социальному строю.

С момента принятия Конституции РФ обязанности органов публичной власти по обеспечению жильём граждан были сужены. Лишь малоимущие и отдельные группы граждан могли рассчитывать на оказание содействия им в решении жилищных проблем. Основная масса населения должна была решать жилищные проблемы самостоятельно.

---

<sup>170</sup> Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). М., 2008. С. 81.

<sup>171</sup> Алексикова О.Е. Реализация конституционного права на жилище в современной России. Орел, 2016. С. 45.

<sup>172</sup> Толстой Ю.К. Жилищное право. М., 2011. С. 26.

Регулирование жилищных отношений вообще и права на жилище малоимущих в частности долго не получало дальнейшего развития. К нуждам регулирования указанных отношений приспосабливался Жилищный кодекс РСФСР. С одной стороны, кодекс предусматривал обязанность жилищного обеспечения в отношении всех граждан, вставших на жилищный учёт, а не только малоимущих, фактически сохраняя степень обеспечения права на жилище на уровне СССР.

В то же время его положения, разработанные для принципиально иной социальной обстановки, противоречили Конституции РФ, что привело к активной работе Конституционного Суда РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 23.06.1995 № 8-П «По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р. Такновой, Е.А. Оглоблина, А.Н. Ващука»<sup>173</sup> были признаны неконституционными ч. 1 и п. 8 ч. 2 ст. 60 Жилищного кодекса РСФСР, которые в качестве основания для прекращения права пользования жилым помещением закрепляли отсутствие в жилом помещении лица более 6 месяцев. В Постановлении от 25.04.1995 № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой»<sup>174</sup> Конституционный Суд РФ пришёл к выводу о неконституционности ч. 1 ст. 54 Жилищного кодекса РСФСР об «установленном порядке» вселения в жилое помещение, под которым понималась обязательная прописка в этом помещении.

---

<sup>173</sup> По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р. Такновой, Е.А. Оглоблина, А.Н. Ващука: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.06.1995 № 8-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2622.

<sup>174</sup> По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

П.В. Крашенинников справедливо отмечал, что жилищное законодательство требовало дальнейшей систематизации и кодификации<sup>175</sup>. Для этих целей был принят Жилищный кодекс Российской Федерации<sup>176</sup> 2005 г. (далее – Жилищный кодекс РФ). Его научные оценки разнятся.

П.В. Крашенинников считал, что, несмотря на имеющиеся в Жилищном кодексе РФ недостатки, «он адекватно отвечает поставленным перед ним задачам, отражает сложившуюся жилищную систему»<sup>177</sup>. Г.Ф. Шешко высказывает противоположное мнение и считает, что требуются существенные изменения в Жилищном кодексе РФ, который не согласован с Гражданским кодексом РФ и Конституцией РФ<sup>178</sup>. М.А. Лапина занимает аналогичную позицию<sup>179</sup>.

Стоит обратить внимание на положение права на жилище в Жилищном кодексе РФ. Данный кодекс не раскрывает правомочия, которые содержит право на жилище. Подобное положение вещей может быть оценено как существенный недостаток, так как отсутствие однозначного понимания хотя бы примерного содержания права на жилище способствует различного рода злоупотреблениям со стороны органов власти. Неслучайно внимание науки все больше привлекает возможность использования института злоупотребления правом при исполнении публичными органами своих функций. Данный институт имеет гражданско-правовой характер, но высказываются мнения о необходимости его приспособления для нужд административного права<sup>180</sup>.

Статья 2 Жилищного кодекса РФ содержит закрытый перечень мер, которые должны принимать органы власти для реализации предусмотренной

---

<sup>175</sup> Крашенинников П.В. Жилищное право. М., 2012. С. 4.

<sup>176</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

<sup>177</sup> Крашенинников П.В. Указ. соч. С. 5.

<sup>178</sup> Шешко Г.Ф. О некоторых проблемных вопросах жилищного законодательства, о приватизации жилья и несколько слов к вопросу о регистрации граждан по месту жительства // Жилищное право. 2010. № 4. С. 68.

<sup>179</sup> Лапина М.А. Содержание права собственности граждан на жилое помещение // Транспортное дело России. 2011. № 12. С. 114.

<sup>180</sup> Колодкин Л.М. Институт злоупотребления правом в административном праве: реальность или благое намерение // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. Т. 55. № 3. С. 237.

ч. 2 ст. 40 Конституции РФ функции по оказанию помощи гражданам в использовании их жилищных прав. Но неправильно считать, что обязанности публичных органов ограничиваются только этими действиями. Жилищный кодекс РФ и иные акты ставят и другие задачи перед публичными органами в данной сфере. В ст. 2 Жилищного кодекса РФ нет конкретных обязанностей органов власти, которые помогут гражданам при использовании ими своего конституционного права на жилище. А.А. Титов высказывает обоснованное мнение: «Данная норма никак не раскрывает возможности гражданина по использованию им своего права на жилище»<sup>181</sup>.

Неоднозначный характер Жилищного кодекса РФ как акта, регулирующего приобретение жилья отдельными категориями граждан, подчёркивается широкой практикой Конституционного Суда РФ. В рамках настоящей работы стоит отметить, например, Определение от 17.01.2013 № 36-О<sup>182</sup> и Определение от 05.03.2009 № 376-О-П<sup>183</sup>. В рамках первого дела суд указал, что у членов семьи граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отсутствует право требовать оказания содействия в получении жилья. В рамках другого дела суд признал законным внеочередной порядок получения жилого помещения лицами, жильё которых не отвечает установленным требованиям.

Жилищный кодекс РФ вслед за Конституцией РФ обязывает органы публичной власти принимать меры для реализации гражданами своего права на жилище. В настоящее время в отличие от Жилищного кодекса РСФСР 1983 г.<sup>184</sup> не предусмотрено жилищное обеспечение всех граждан страны. Исключение сделано для тех граждан, которые были приняты на учёт в

---

<sup>181</sup> Титов А.А. Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации. М., 2005. С. 11.

<sup>182</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бывальцева Константина Владимировича, Крякушина Александра Сергеевича и других на нарушение их конституционных прав частью 5 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 36-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>183</sup> По жалобе гражданина Алексева Романа Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 376-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

<sup>184</sup> Шипика Л.В. К вопросу о соотношении категорий «жилище» и «жилое помещение» // Семейное и жилищное право. 2011. № 3. С.48.

соответствии с ранее действовавшими правилами, даже если они не обладают статусом «малоимущего». Они остаются на учёте до момента предоставления им жилого помещения. В развитие положений Конституции РФ Раздел 3 Жилищного кодекса РФ регулирует порядок обеспечения малоимущих граждан жильём. Для этого используются те инструменты, которые были внедрены в СССР: нормирование жилья, очередность, жилищный учёт, договор социального найма и т.д. Значительных изменений по сравнению с Жилищным кодексом РСФСР в инструментарии не произошло.

После вступления в силу Жилищного кодекса РФ система обеспечения малоимущих граждан фактически не менялась. При этом с учётом того, что глобальных сдвигов в жилищном обеспечении этой категории граждан не произошло, нельзя говорить о том, что система не требует изменений или доработок. Подобное положение обуславливает актуальность исследования.

В период 1917-1937 гг. были приняты акты, которые закрепили основные способы обеспечения населения жилыми помещениями в нашей стране, применяемые до настоящего времени в отношении малоимущих граждан. О полном завершении системы жилищного обеспечения можно говорить с момента закрепления права на жилище в Конституции СССР.

Право на жилище малоимущих, как и право на жилище, напрямую не называется в международных актах, оно входит, как принято отмечать в науке, в качестве одного из составляющих в состав права на достаточный уровень жизни<sup>185</sup>. Данное право закрепляется в международно-правовых актах, определяющих стандарты государственной политики в социальной сфере, в частности, как право на достаточное жилище каждого человека, где бы он ни находился<sup>186</sup>. Международные документы указывают на тот минимум, который должно обеспечить государство, при котором можно будет

---

<sup>185</sup> См.: Цомартова Ф.В. Международно-правовые стандарты в области расторжения договоров найма жилья и выселения // Журнал российского права. 2010. № 9. С. 108; Пантелеев В.Ю. Конституционная юстиция в Российской Федерации на защите социально-экономических прав граждан // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции. М., 2012. С. 468.

<sup>186</sup> Иваненко В.И., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. СПб., 2003. С. 138.

утверждать о достаточном уровне жизни человека. В этих пределах государство создаёт условия, позволяющие индивиду достойно существовать и развиваться. Подобное положение вещей является дополнительным аргументом, опровергающим мнение о том, что включение социальных прав в целом и права на жилище малоимущих в частности приведет к умалению личных и иных прав и свобод субъекта, к риску подчинения индивида власти.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г.<sup>187</sup> (ст. 25) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.<sup>188</sup> (ст. 11) ставят перед органами власти задачу создать такую степень условий проживания, которая обеспечит нормальное физическое развитие, а также высокий уровень достатка. По мнению Л.Е. Шевниной, «указанный уровень обеспечения субъекта предполагает еду, одежду, наличие качественного жилища, достойной системы здравоохранения, социальной поддержки, то есть соответствующий уровень достигается, если у всех граждан будет достойный уровень финансового обеспечения и возможность использовать все достижения общества»<sup>189</sup>. Подобный подход означает, что социальная помощь предоставляется наиболее нуждающимся слоям населения.

Европейский суд по правам человека осуществляет свою работу на основании Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>190</sup>. С 16.09.2022 Россия вышла из данной конвенции, но позиции, сформированные судом, представляют известную научную и практическую ценность. Согласно ст. 8 данной Конвенции лица имеют право на уважение их жилища. При этом вмешательство в это право со стороны органов власти возможно только в случаях, предусмотренных законом, и настолько, насколько это необходимо для защиты в демократическом обществе национальной безопасности, общественного порядка и прав иных индивидов.

---

<sup>187</sup> Всеобщая декларация прав человека // Российская газета. 1995. № 67. С. 47.

<sup>188</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 32-39.

<sup>189</sup> Шевнина Л.Е. Организационно-правовые потребности населения в социальном обеспечении // Социальное и пенсионное право. 2013. № 1. С. 7.

<sup>190</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

Европейский суд по правам человека стремится в своей работе широко понимать отдельные термины, в том числе и «право на частную жизнь», в которое включается и право на жилище<sup>191</sup>.

Количество споров, связанных с защитой жилищных прав от действий публичных органов, в том числе нашей страны, велико, а их содержание разнообразно. В Европейский суд по правам человека поступили обращения военных, по результатам рассмотрения которых было принято Постановление от 16.09.2010 по делу «Кравченко и другие (жильё для военнослужащих) против Российской Федерации»<sup>192</sup>. Фабула дела такова, что имелись решения российских судов о предоставлении жилья по договору социального найма военнослужащим, но указанные решения в течение длительного срока не исполнялись или исполнялись не в полном объёме. Суд в своём решении обосновано указал, что нарушением прав кредитора является необеспечение исполнения решения суда, которое принято в его пользу. Данное обстоятельство свидетельствует, что жилищные права возникают не только в момент получения квартиры, а праву на жилище противостоят вполне конкретные обязанности органов власти.

Поскольку некоторые акты Европейского суда по правам человека могли затрагивать национальный суверенитет или противоречить Конституции РФ, Федеральным конституционным законом от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» была введена глава XIII.1 «Рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека»<sup>193</sup>. Указанные изменения позволяют федеральному органу исполнительной власти обратиться в Конституционный

---

<sup>191</sup> Кротов А.В. Конституционализация права на частную жизнь в решениях органов конституционного правосудия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2. С. 8.

<sup>192</sup> Кравченко и другие (жильё для военнослужащих) (Kravchenko et autres (logements militaires) против Российской Федерации: Постановление Европейского суда по правам человека от 16 сентября 2010 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 6.

<sup>193</sup> О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 51 (часть I). Ст. 7229.

Суд РФ для принятия решения о возможности приведении в жизнь позиций Европейского суда по правам человека. Данный механизм уже был использован<sup>194</sup>. Позднее аналогичное по смыслу правило было изложено в новой редакции ст. 79 Конституции РФ.

Декларация социального прогресса и развития (1969 г.)<sup>195</sup> в п. f ст. 10 закрепляет одной из главных целей государственное обеспечение всех, особенно лиц, имеющих низкий доход и большие семьи, удовлетворительным жильём. Данное положение во многом соотносится с правом на жилище малоимущих граждан. Другой целью в п. d ст. 18 рассматриваемой Декларации значится принятие мер по внедрению с участием правительства программ строительства недорогих жилых помещений.

О праве на жилище говорит п. 31 ч. 1 Европейской социальной хартии<sup>196</sup>. Согласно ст. 31 Европейской социальной хартии (пересмотренной) (03.05.1996) перед государством ставятся задачи по выполнению следующих обязанностей: а) помощь в обретении жилья, соответствующего установленным нормам; б) недопущение бездомности и уменьшение её уровня для уничтожения как явления; в) обеспечение доступности жилья для лиц, ограниченных в средствах. Данные меры схожи с обязанностями, закреплёнными российским законодательством в жилищной сфере для малоимущих граждан.

Африканская хартия прав человека и народов<sup>197</sup> 1990 г. явно не признаёт право на достойное жилище, но право на здоровье (ст. 16) и право народов на благоприятные условия (ст. 24) можно интерпретировать как необходимость создать достойные жилищные условия слабообеспеченным слоям.

---

<sup>194</sup> По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 2.

<sup>195</sup> Декларация социального прогресса и развития. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>196</sup> Европейская социальная хартия // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17-67.

<sup>197</sup> Права человека: учебник для вузов. М., 2001. С. 522.

Американская конвенция о правах человека<sup>198</sup> 1969 г. предоставляет праву на жилище ограниченную защиту, как составной части права всех лиц жить в здоровой окружающей среде (ст. 11). Рассматривая различия в закреплении права на жилище в отдельных международных актах, стоит согласиться с тем, что особенности цивилизации, религиозные устои и традиции оказывают существенное влияние на определение сущности и пределов применения прав человека<sup>199</sup>.

Кроме того, защита жилищных прав находит закрепление в международных актах, затрагивающих права отдельных категорий людей, часть из которых можно отнести к категориям социально незащищённых групп, которые пересекаются с малоимущими лицами. Согласно ст. 23 Европейской социальной хартии, государство должно принять меры по созданию для людей старшего возраста условий, позволяющих вести свободный образ жизни, что предполагает наличие у них жилья, обеспечивающего их нужды и соответствующего состоянию здоровья, или содействие в его реконструкции.

На основании п. 3 ст. 27 Конвенции о правах ребёнка 1989 г.<sup>200</sup> государства в соответствии с национальными условиями принимают меры по оказанию материальной помощи лицам, воспитывающим детей, поддержанию программ, особенно в отношении обеспечения жильём. В целом в силу п. 1 ст. 27 Конвенции о правах ребёнка закрепляется необходимость создания для каждого несовершеннолетнего возможностей для его реализации. В статье 21 Конвенции о статусе беженцев от 28.07.1951<sup>201</sup> государства-участники закрепили обязанность по предоставлению беженцам положения в жилищном вопросе столь же благоприятного, что и обычным иностранцам.

Международные организации проводят различные социальные исследования, например, направленные на выявление причин различного рода

---

<sup>198</sup> Американская конвенция о правах человека. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>199</sup> Мингазов Л.Х. Универсализм прав человека и культурное многообразие мира // Учёные записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2008. № 5. (Т. 150). С. 66.

<sup>200</sup> Конвенция о правах ребенка // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI. С. 25-41.

<sup>201</sup> Конвенция о статусе беженцев // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6-28.

отклонений в социальном поведении, связанных в том числе и со слабым социальным обеспечением лиц, таких как преступность, для оценки перспектив регулирования. Так, в Докладе Управления ООН по наркотикам и преступности в качестве одной из причин, ведущих к росту количества заключённых, называется недостаточное жилищное обеспечение<sup>202</sup>. В связи с чем в науке отмечается важность решения данной проблемы применительно и к предупреждению преступности<sup>203</sup>.

В последнее время в официальных документах Комиссара Совета Европы по правам человека находят упоминания такие обороты, как «the right to housing» и «housing rights», которые могут быть переведены как «право на жилище» и «жилищные права» соответственно. Документы Комиссара Совета Европы по правам человека указывают на двойственную природу жилищных прав. С одной стороны, как указывалось выше, оно является составной частью права на достаточный уровень жизни и жилищного обеспечения. Эта составляющая близка к праву малоимущих граждан России на жилище. С другой – в общем виде означает право жить где-то в мире, безопасности и достоинстве. При этом подчёркивается, что без этого права нельзя будет реализовать политические и гражданские права<sup>204</sup>. В Докладе «Жилищные права: долг обеспечить каждому» указывается на совокупность рекомендаций по продвижению защиты жилищных прав, которая позволит обеспечить все права человека<sup>205</sup>.

Исследователь П. Кенна, который привлекался к составлению указанных докладов, идёт дальше и указывает в своей работе, что жилищные

---

<sup>202</sup> Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons // United Nations Office on Drugs and Crime (In cooperation with the International Committee of the Red Cross): [сайт]. Вена, 2012. URL: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding\\_in\\_prisons\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf). (дата обращения: 23.04.2017).

<sup>203</sup> Соловьев А.А., Шеяфетдинова Н.А. Проблема переполненности пенитенциарных учреждений и альтернативы лишению свободы: зарубежные подходы // Современное право. 2016. № 7. С. 142.

<sup>204</sup> Recommendation of the Commissioner for human rights on implementation of the right to housing // Совет Европы: [сайт]. Страсбург, 2017. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806da713> (дата обращения: 23.04.2017).

<sup>205</sup> Housing rights: the duty to ensure housing for all // Совет Европы: [сайт]. Страсбург, 2017. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806da793> (дата обращения: 23.04.2017).

права – нормативная обязанность и правомочие, подлежащие обеспечению Европейским судом по правам человека. Данный учёный считает, что в Европе в послевоенное время развилась либеральная концепция прав человека, выраженная в негативных обязанностях государства по воздержанию от действий, нарушающих политические права. Но автор полагает, что демократия должна переходить от негативных обязанностей к конкретным позитивным обязанностям для органов власти, а Европейский суд по правам человека должен обеспечивать исполнение указанных обязанностей<sup>206</sup>. Это является ещё одним доводом в пользу субъективной природы права на жилище малоимущих, которому отвечают обязанности публичных органов.

Понятие социальных прав не нашло широкого распространения, например, в англосаксонских странах, в зарубежной науке активно анализируется такое понятие, как «welfare state» – государство всеобщего благосостояния<sup>207</sup>. Продвигаются и более социально ориентированные концепции, например, справедливости в планировании (equity planning), которая предполагает реализацию программ, направленных на перераспределение государственных и частных ресурсов в пользу рабочего класса и бедняков<sup>208</sup>. Зарубежные учёные активно оценивают деятельность государства в этой сфере, выделяя отдельные направления для оценки (реакция государства на социальные риски, уровень бедности и т.д.)<sup>209</sup>.

Приведённые аргументы свидетельствуют о том, что мировое сообщество приходит к пониманию важности закрепления права на жилище в целом и обеспечения жилищных интересов отдельных групп граждан. Международные органы изучают сложности, связанные с содействием

---

<sup>206</sup> Kenna P. Housing rights: positive duties and enforceable rights at the European Court of Human Rights // Access to Research at NUI Galway: [сайт]. Галувей, 2016. URL: <https://aran.library.nuigalway.ie/handle/10379/1741> (дата обращения: 23.04.2017).

<sup>207</sup> Cantillon B., Vandenbroucke F. Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States? Oxford, 2014. P. 168; The Oxford Handbook of the Welfare State. / Francis G. Castles; et al. Oxford, 2010. P. 749.

<sup>208</sup> Metzger J.T. The Theory and Practice of Equity Planning: An Annotated Bibliography // Journal of Planning Literature. 1996. Vol. 11. № 1. P. 112.

<sup>209</sup> Ferragina E. et al. The Four Worlds of «Welfare Reality». Social Risks and Outcomes in Europe, Social Policy and Society // Cambridge University Press. 2014. 14 (2). P. 290.

индивидам в обретении своего жилья, а также иные трудности, обусловленные наличием жилищных проблем у человека, указывается на необходимость улучшения жилищных условий. Иностранные исследователи признают за правом на жилище субъективный характер, а также то, что ему должны отвечать конкретные обязательства государства. Подобное развитие зарубежной науки опровергает подход отдельных отечественных авторов об отсутствии у права на жилище субъективного характера.

Международные акты подчёркивают, что должны приниматься меры не только по предоставлению жилья, но и требуется обеспечить надлежащий уровень качества жилых помещений и соответствующих жилищных условий. Общий вектор международных актов совпадает с российским законодательством, поскольку от государств требуется принять меры для решения жилищных проблем всех граждан, а также уделить внимание наименее социально защищённым слоям населения.

Осуществлённое исследование позволяет предложить периодизацию основных этапов развития жилищного обеспечения малоимущих в нашей стране в современной России.

1. Этап с 1991 по 1993 г. демонстрирует поиск базы, которая будет положена в основу жилищного обеспечения в России – принятие различных актов, по-разному определяющих объём обязанностей государства по отношению к гражданам по обеспечению жилищем. В статье 10 Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. впервые закрепляется право на льготное жилищное обеспечение именно малоимущих граждан. Но в ст. 58 Конституции РСФСР (ред. от 1992 г.) была сделана попытка при сохранении обязанности государства обеспечить жильём всех граждан страны предусмотреть новые рыночные механизмы, что в наибольшей степени отвечало ситуации в государстве.

2. Этап с 1993 по 2005 г. характеризуется одновременным действием принятой Конституции РФ и Жилищного кодекса РСФСР. Конституция РФ, закрепляя право всех граждан на жилище, возлагает на публичные органы

обязанность по жилищному обеспечению только отдельных категорий граждан, в том числе и малоимущих. Жилищный кодекс РСФСР в определённой мере не соответствует Конституции РФ. Он предусматривает принятие на учёт для получения жилья всех граждан РФ, расширяя положения Конституции РФ, но при этом отдельные его нормы признаются Конституционным Судом РФ противоречащими Конституции РФ.

3. Этап с 2005 г. по настоящее время – принятие Жилищного кодекса РФ, который становится базой регулирования всех жилищных отношений. Малоимущими гражданами жильё может быть получено из муниципального фонда после их принятия на учёт и наступления соответствующей очереди. Отдельные изменения в регулировании связаны с порядком получения документов при межведомственном взаимодействии, принятие во внимание жилья, полученного на основании договора найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, и т.д. Система жилищного обеспечения малоимущих окончательно сформирована и действует в соответствующем виде до настоящего времени. Хотя удовлетворение потребностей малоимущих граждан существенно не продвинулось.

По сравнению с закреплением и обеспечением права на жилище в ранее действовавших советских конституциях в Конституции РФ отражены гарантии по защите прав. Требуется признать стремление современного государства по сравнению с советским периодом к сокращению своих обязанностей. Значительно уменьшены экономические гарантии права на жилище по сравнению с советским периодом. В.Д. Зорькин отмечает, что «позиция отдельных публичных структур пересмотреть финансирование социальных обязанностей государства с учётом имеющихся реалий понятна, но нужно помнить об обратной стороне подобных действий: снижение уровня социального обеспечения нарушает баланс публичных и частных интересов, а также ведёт к неустойчивости всего государства»<sup>210</sup>.

---

<sup>210</sup> Зорькин В.Д. Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 3. С. 2.

Государственная политика по обеспечению жильём граждан нашей страны проводится достаточно давно, что потребовало соответствующего регулирования как порядка содействия гражданам в обретении конкретного жилого помещения, так и отношений, связанных с владением жильём. В современной России это содействие со стороны государства в обретении жилья получают только определённые группы лиц. Осознание важности соответствующих отношений, необходимость их урегулировать стало причиной закрепления права на жилище в тексте Конституции СССР, а позднее данного права и права на жилище малоимущих в Конституции РФ. Жилищные права как в виде закрепления конкретных правомочий субъектов в жилищной сфере, так и в виде требований к органам власти по созданию необходимых личности и отдельным социально незащищённым слоям условий для жизни находят своё отражение в актах международного права.

В завершение главы хотелось бы отметить, что право малоимущих граждан на жилище является специальным субъективным конституционным социальным правом. Другой подход может привести к выхолащиванию самой сути права и полной зависимости права от государства. Выполнение конституционных норм о социальных правах не может зависеть исключительно от воли государства. Сохранение подобной оценки социальных прав весьма опасно, поскольку формирует восприятие социальных прав, как полученных от государства и полностью находящихся в его воле, а не принадлежащим каждому гражданину.

Право малоимущих граждан на жилище тесно вплетено в систему конституционных прав России. Содержание права на жилище малоимущих имеет значительное число правомочий и обязанностей, имеющих развитие в различных отраслях российского права, прежде всего, в муниципальном и жилищном. Как уже было установлено, недостаточно закрепить социальное право, требуется активная деятельность по его реализации, а также защита от возможных нарушений, что предполагает исследование и этих вопросов.

## **2. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЖИЛИЩЕ**

### **2.1. Порядок признания граждан Российской Федерации малоимущими в целях жилищного обеспечения**

Статья 7 Конституции РФ провозглашает Россию социальным государством. Следовательно, органы публичной власти должны активно действовать в сфере поддержки наименее обеспеченных групп граждан: лица с ограниченными возможностями, многодетные семьи и т.д. Оказание помощи в жилищной сфере гражданам страны – проявление социальной природы государства. В науке отмечается, что патернализм публичной власти проявился в жилищной сфере, в частности, при предоставлении жилой площади малоимущим<sup>211</sup>. Это делает необходимым определить, кто входит в группу «малоимущих граждан», которые обеспечиваются жилищем со стороны публичных органов.

Для выполнения данных обязательств государством предпринимаются меры в сфере нормативно-правового регулирования, обеспечивается реализация таких установлений и ведётся контроль за деятельностью органов при их социальной работе. В силу п. в ч. 1 ст. 114 Конституции РФ единая государственная политика в области социального обеспечения должна проводиться в жизнь Правительством РФ. На большое значение данной работы указывает п. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>212</sup>, в соответствии с которым особое внимание Правительством РФ должно уделяться социальной сфере. Полномочия Правительства РФ в данной сфере отдельно описаны в ст. 14 в указанного закона.

---

<sup>211</sup> Богданов Е.В. Проблема выравнивания (сглаживания) фактического неравенства в гражданско-правовой сфере с позиции социальной справедливости // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 34.

<sup>212</sup> О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

Понятия «малоимущий» Конституция РФ не даёт. Непосредственно малоимущие граждане упомянуты только в ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, которая предусматривает обязанность государства по их жилищному обеспечению. При этом многие обязанности государства, в том числе и закреплённые непосредственно Конституцией РФ, по оказанию помощи населению предусматривают принятие мер в первую очередь как раз в отношении граждан, имеющих низкие доходы. Процедура признания гражданина малоимущим и непосредственные виды помощи таким субъектам определяются уже текущим законодательством.

Подобное положение вещей обосновано. Ресурсы государства ограничены, и они должны направляться на помощь наиболее нуждающимся лицам. В то же время закрепление на уровне Конституции РФ правила о том, что помощь оказывается только малоимущим, закрывает возможность получения поддержки от власти любых других категорий граждан в определённых ситуациях. Законодатель может оперативно вносить изменения в текущее законодательство, уточняя категории лиц, подлежащих обеспечению, порядок обеспечения и конкретные меры поддержки, позволяя лучше осуществить реализацию социальной функции государства в конкретный момент времени.

Федеральный закон 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» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ)<sup>213</sup> устанавливает процедуру проверки уровня достатка граждан в целях предоставления им помощи на основании Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»<sup>214</sup> и Федерального закона от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской

---

<sup>213</sup> О порядке учёта доходов и расчёта среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи: Федеральный закон от 05.04.2003 № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

<sup>214</sup> О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

Федерации»<sup>215</sup>. Конкретные виды выплат, получаемых лицом и членами его семьи и учитываемых в определении их среднедушевого дохода, установлены Постановлением Правительства РФ от 20.08.2003 № 512 «О перечне видов доходов, учитываемых при расчёте среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи»<sup>216</sup>.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» семья, чей среднедушевой доход не достигает величины прожиточного минимума, закреплённого в месте проживания, должна быть признана малоимущей, на основании чего ей должна быть предоставлена социальная помощь. В субъектах Российской Федерации должны быть закреплены на нормативном уровне конкретные виды поддержки.

В силу ст. 7 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон №178-ФЗ) малоимущим семьям (одиноко проживающим гражданам) предоставляется помощь органами власти, если по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. Согласно ст. 4 Федерального закона № 178-ФЗ в ведении Российской Федерации находится принятие федеральных законов для закрепления основ правового регулирования оказания социальной помощи; разработка и реализация федеральных программ социальной помощи в виде направления субсидий; закрепление социальной помощи, оказание которой обязательно на территории всей страны, в том числе установление социальной доплаты к пенсии. Пунктом 1 статьи 5 Федерального закона № 178-ФЗ предусмотрено, что региональные органы власти принимают законы,

---

<sup>215</sup> О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

<sup>216</sup> О перечне видов доходов, учитываемых при расчёте среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи: Постановление Правительства РФ от 20.08.2003 № 512 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 34. Ст. 3374.

закрепляющие объём социальной помощи малоимущим гражданам и процедуру ее предоставления.

Таким образом, установлен единый механизм оценки доходов населения в целях присвоения конкретному лицу статуса малоимущего и последующего оказания помощи. Такой подход делает возможным предоставить минимальный набор помощи и обеспечить одинаковый доступ к мерам содействия со стороны государства лицу на территории всей страны. Уровень развития отдельных субъектов РФ и, как следствие, размер прожиточного минимума может значительно отличаться. Этот факт учитывается при закреплении права гражданина на получение помощи при наличии дохода ниже прожиточного минимума в конкретном субъекте. Такой подход позволяет более точно использовать меры помощи, направляя поддержку тем гражданам, которые в ней нуждаются.

Статья 40 Конституции РФ не содержит конкретных обязанностей публичных органов власти в сфере жилья. В силу пп. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, Российская Федерация и её субъекты имеют в совместном ведение жилищное законодательство. Подобное положение вещей направлено на то, чтобы базовый уровень обеспечения населения и регулирование важнейших вопросов в жилищной сфере были унифицированы на территории всего государства. Ученые высказывают позицию о том, что «закрепление такой модели взаимосвязи и взаимодополнения законодательства Российской Федерации и её субъектов... позволит с одной стороны дать общую основу для деятельности органов власти, а с другой – детализировать их полномочия и особенности функционирования»<sup>217</sup>.

Для настоящего исследования особый интерес представляет положение конституционного права малоимущих граждан РФ на получение жилых помещений. Согласно ч. 3 ст. 40 Конституции РФ малоимущим гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется из государственных,

---

<sup>217</sup> Соломаха Д.В. Компетенция органов публичной власти в сфере реализации гражданами права на жилище // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 27.

муниципальных и иных фондов. В соответствии ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ малоимущие получают жильё из муниципального жилищного фонда.

Процедура отнесения граждан к категории малоимущих в целях получения ими жилья урегулирована отдельно. Жилищный кодекс РФ не закрепляет дефиниции понятия «малоимущий гражданин», но указывает на то, что признание малоимущим осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с региональными законами и устанавливает критерии для присвоения соответствующего статуса – среднедушевой доход каждого члена семьи и стоимость собственности.

В Приказе Министерства регионального развития РФ от 25.02.2005 № 17 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма»<sup>218</sup> (далее – Приказ Минрегиона России от 25.02.2005) дано описание соответствующих процедур, которое должно помочь субъектам Российской Федерации. Согласно п. 3.1 данного Приказа при закреплении списка выплат, получаемых гражданами, субъектам РФ нужно ориентироваться на Постановление Правительства РФ от 20.08.2003 № 512 «О перечне видов доходов, учитываемых при расчёте среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи» (далее – Постановление Правительства РФ № 512).

Приказ Министерства регионального развития РФ от 06.04.2018 № 216/пр «Об утверждении Методических рекомендаций для субъектов

---

<sup>218</sup> Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма: Приказ Министерства регионального развития РФ от 25.02.2005 г. № 17 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 6.

Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма»<sup>219</sup> (далее – Приказ Минстроя № 216/пр) должен помочь упорядочить учёт граждан, признанных малоимущими, давая соответствующие предложения.

Для регулирования соответствующих отношений регионы принимают нормативные правовые акты, в которых определяют, какие доходы граждан принимаются во внимание при оценке статуса лица как малоимущего. Кроме того, в каждом регионе устанавливается региональный прожиточный минимум, при недостижении которого лицо считается малоимущим. Прожиточный минимум на 2022 г. установлен в Новосибирской области размере 12 775 руб.<sup>220</sup> на одного человека, в г. Москве – 18 714 руб.<sup>221</sup>, в Камчатском крае – 22 669 руб.<sup>222</sup>

Таким образом, Жилищный кодекс РФ закрепляет, что признание граждан малоимущими происходит органами местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, хотя для получения иных видов социальной помощи порядок признания лица малоимущим закреплён на федеральном уровне.

Только наличия статуса малоимущего для получения жилья в соответствии с ч. 3 ст. 40 Конституции РФ недостаточно. Гражданин должен

---

<sup>219</sup> Об утверждении Методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма: Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 6 апреля 2018 г. № 216/пр. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>220</sup> О прожиточном минимуме в Новосибирской области на 2022 г: Постановление Правительства Новосибирской области от 17.08.2021 № 327-П // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5400202108180005> (дата обращения: 29.08.2023).

<sup>221</sup> О величине прожиточного минимума в городе Москве на 2022 год: Постановление Правительства Москвы от 12.10.2021 № 1597-ПП // Вестник Москвы. 2021. № 22.

<sup>222</sup> Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Камчатском крае на 2022 год: Постановление Правительства Камчатского края от 27.08.2021 № 381-П // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4100202108270002> (дата обращения: 24.08.2023).

нуждаться в жилом помещении. Соответствующее обстоятельство считается наступившим на основании ч. 1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ, если:

- граждане не являются нанимателями или членами семьи нанимателей помещений по договорам социального найма и найма жилых помещений жилищного фонда социального использования;
- граждане не являются собственниками или членами семьи собственников жилых помещений;
- площадь занимаемого по законному основанию жилого помещения менее учётной нормы на каждого проживающего;
- жилое помещение не соответствует имеющимся требованиям;
- граждане занимают общую площадь с лицами, страдающими тяжёлой формой хронического заболевания, которое предполагает невозможность такого общего проживания, при этом законные основания для проживания в другом помещении отсутствуют.

В целях соответствующей оценки учётной нормой предстаёт норматив, отражающий имеющуюся площадь жилого помещения на каждого проживающего, при недостижении которого лица признаются не обеспеченными жилым помещением необходимой площади.

Непосредственная процедура отнесения лиц к категории малоимущих устанавливается нормативными правовыми актами субъектов РФ. Для этих целей субъектам Российской Федерации нужно урегулировать две группы связанных отношений: признание граждан малоимущими и порядок ведения учёта таких граждан.

В этом видится противоречие. Отнесение лица к нуждающемуся в жилье происходит по условиям, единым на территории всей страны. При этом основания для отнесения граждан к малоимущим разнятся в зависимости от региона. Тем самым создаются предпосылки неравенства между гражданами в зависимости от места их жительства.

В науке не проводился подробный анализ того, как происходит признание лиц малоимущими. Обычно при рассмотрении вопроса жилищного

обеспечения малоимущего гражданина исследователи ограничиваются выводом о том, что данные отношения урегулированы региональным законодательством.

Ранее проведённая автором работа позволила выявить следующие особенности: «Субъекты Российской Федерации независимо друг от друга определяют порядок организации процедуры присвоения статуса «малоимущего» гражданам и их учёт. Обе группы отношений охватываются отдельным законом (Новосибирская область<sup>223</sup>, Омская область<sup>224</sup> и т.д.), либо двумя отдельными актами (Томская область<sup>225</sup>, Сахалинская область<sup>226</sup> и т.д.). Целесообразнее принятие одного закона, который полностью урегулирует соответствующие процедуры, будет применять унифицированные термины и подходы, исключит повторы и противоречия и т.д. Перечень доходов для целей признания гражданина малоимущим и постановления на соответствующий учёт может закрепляться в законе субъекта Российской Федерации (например,

---

<sup>223</sup> Об учёте органами местного самоуправления граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых в Новосибирской области по договорам социального найма: Закон Новосибирской области от 4 ноября 2005 г. № 337-ОЗ // Советская Сибирь. 2005. № 244.

<sup>224</sup> О государственной политике Омской области в жилищной сфере: Закон Омской области от 28 декабря 2005 года № 722-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2005. № 4 (45), часть II. Ст. 2804.

<sup>225</sup> О порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма: Закон Томской области от 26 мая 2005 года № 91-ОЗ // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2005. № 42 (103); О порядке признания граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда: Закон Томской области от 11 августа 2005 года № 130-ОЗ // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2005. № 44 (105).

<sup>226</sup> О порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма: Закон Сахалинской области от 1 декабря 2005 года № 87-ЗО // Губернские ведомости. № 232(2457). 2005; О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда: Закон Сахалинской области от 1 июня 2018 г. № 36-ЗО // Губернские ведомости. 2018. № 97.

Ивановская область<sup>227</sup>) или в акте главы субъекта России (например, Новосибирская область<sup>228</sup>)»<sup>229</sup>.

Ранее было отмечено, что п. 3.1 и 3.2 Приказа Минрегиона России от 25.02.2005 указывают на необходимость субъектам России ориентироваться на Постановление Правительства РФ № 512. В то же время Приказ Минрегиона России от 25.02.2005<sup>230</sup> (п. 3.3) предлагает учитывать в качестве дохода различного рода социальную помощь и компенсации, например, средства, получаемые согласно Закону Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральному закону от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», содержание, предоставляемое опекуну (попечителю) несовершеннолетнего, субсидии, предоставляемые для компенсации расходов, связанных с содержанием жилых помещений, и т.д.

Конституционный Суд Республики Татарстан обращал внимание на несправедливость подобного подхода<sup>231</sup>. Суд указал, что отсутствует нормативный запрет на отнесение каких-то видов определённой социальной помощи к доходам, учитываемым при принятии лица на учёт в качестве малоимущего. При этом подобный подход к регулированию может лишь

---

<sup>227</sup> О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и предоставления таким гражданам жилых помещений по договорам социального найма на территории Ивановской области: Закон Ивановской области от 17 мая 2006 года № 50-ОЗ // Собрание законодательства Ивановской области. 2006. № 10 (292). С. 23.

<sup>228</sup> Об утверждении Порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, для расчёта располагаемого дохода и расчёта стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи, для расчёта потребности в средствах на приобретение жилья в целях признания гражданина малоимущим на территории Новосибирской области: Постановление Губернатора Новосибирской области от 26.12.2005 № 678 // Советская Сибирь. 2006. № 2.

<sup>229</sup> Плехотко К.К. Проблемы правового регулирования признания граждан малоимущими для целей жилищного и социального обеспечения в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 39.

<sup>230</sup> Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма: Приказ Министерства регионального развития РФ от 25.02.2005 г. № 17 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 6.

<sup>231</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца второго пункта «д», абзацев пятнадцатого и двадцатого пункта «ж» статьи 10 Закона Республики Татарстан от 13 июля 2007 года № 31-ЗРТ «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Татарстан и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» в связи с жалобой гражданки С.Р. Изамбаевой: Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 18.10.2013 55-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ухудшить положение граждан, которым предоставляется поддержка, и даже может повлечь отказ отдельных людей от добровольной помощи другим лицам (как в ситуации с усыновлением).

В соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции РФ права и свободы на территории Российской Федерации одинаковы для всех вне зависимости от места жительства. Конечно, данное положение подразумевает, что государство создаст для каждого возможность воспользоваться своим правом и не предполагает равное распределение материальных благ среди граждан<sup>232</sup>. Дополнительной гарантией юридического равенства выступает ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая закрепляет возможность его ограничения исключительно федеральным законом и в установленных общественно значимых случаях. В противоречие с данными требованиями в настоящее время отдельный нормативно-правовой акт ведомства создаёт предпосылки для различных подходов к определению возможности присвоить лицу статус малоимущего для предоставления жилищной поддержки. Обоснованные аргументы для такого различия сложно подобрать.

Также нужно помнить, что некоторые виды помощи могут быть использованы только на конкретные цели (например, обеспечение подопечного), поэтому они не могут быть потрачены на другие нужды, как, например, оплата найма квартиры. Закрепление такого положения существенно снижает эффект от мер, принимаемых государством для улучшения жизни отдельных категорий граждан. Лицо начинает получать помощь после того, как его отнесли к какой-то группе населения, которая не может самостоятельно обеспечить себя в полной мере (люди с ограниченными возможностями, ликвидаторы аварий и т.д.). Но получение такой поддержки может привести к отказу в признании лица малоимущим в целях жилищного обеспечения, поскольку совокупный доход лица вырос. Хотя Приказ

---

<sup>232</sup> Шапиро И.М. Юридическое равенство, ограничения, льготы и привилегии в правовом регулировании // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 1. С. 188.

Минрегиона России от 25.02.2005<sup>233</sup> содержит предложения по урегулированию соответствующих отношений, подобные подходы уже создают предпосылки для нарушений конституционного закреплённого равенства граждан при регулировании процедуры признания лица малоимущим. Данное положение вещей противоречит самой логике принятия данного акта – оказать помощь субъектам Российской Федерации в надлежащем единообразном регулировании соответствующих отношений.

Как уже ранее указывал автор, «нормативная база регионов в части закрепления порядка признания граждан малоимущими может быть разделена на 2 группы. Часть субъектов Российской Федерации самостоятельно подошли к решению этого вопроса и не приняли во внимание Приказ Минрегиона России от 25.02.2005<sup>234</sup>. Естественно, что при сопоставлении отдельных нормативных актов данной группы между собой и/или с Приказом Минрегиона России от 25.02.2005 видно некоторое сходство, но в целом на лицо существенные отличия между ними в оценке получаемых гражданами средств, как доходов. В Томской области, например, почти полностью не учитываются при определении дохода социальные выплаты. В Новосибирской области особый упор делается на любых доходах, которые подлежат налогообложению, а также отдельно учитывается доход от реализации (сдачи) различных природных объектов: мясо диких животных, орехи и т.д. В Рязанской области<sup>235</sup> учитываются все возможные доходы за исключением

---

<sup>233</sup> Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма: Приказ Министерства регионального развития РФ от 25.02.2005 г. № 17 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 6.

<sup>234</sup> Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма: Приказ Министерства регионального развития РФ от 25.02.2005 г. № 17 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 6.

<sup>235</sup> О реализации на территории Рязанской области отдельных положений Жилищного кодекса Российской Федерации в сфере предоставления малоимущим гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Рязанской области: Закон Рязанской области от 11.02.2020 № 2-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6200202002120002> (дата обращения: 27.08.2023).

выплат, которые в соответствии с законом исключены из расчёта доходов для целей налогообложения»<sup>236</sup>.

Регионы, пошедшие по другому пути (Новгородская<sup>237</sup>, Амурская<sup>238</sup>, Орловская<sup>239</sup> области), полностью ориентируются на п. 3.1 и п. 3.2 Приказа Минрегиона России от 25.02.2005, но вводят по сравнению с этим Приказом какие-то изменения, причины появления которых не понятны. Так, где-то поступления от подсобного хозяйства не считаются доходом. Остановившись на том, как регионы восприняли рекомендации Приказа Минрегиона России от 25.02.2005 о включении социальных выплат в состав доходов, можно указать, что многие субъекты России воспользовались ими (например, в Амурской, Рязанской и Орловской областях).

Общий анализ законодательства субъектов Российской Федерации, проведённый К.К. Плехотко, показывает, что «нормативная база при отнесении тех или иных средств, получаемых лицом (меры социальной поддержки, отдельные виды поступлений от деятельности гражданина и т.д.), к его доходам в целях признания гражданина «малоимущим» очень сильно отличается между Российской Федерацией и её субъектами. Как следствие, основания для отнесения лица к категории малоимущих на федеральном уровне для социальной поддержки и на региональном уровне для помощи в жилищном обеспечении серьёзно отличаются. При этом Федеральный закон № 44-ФЗ по своей природе был призван в целом урегулировать отношения,

---

<sup>236</sup> Плехотко К.К. Проблемы правового регулирования признания граждан малоимущими для целей жилищного и социального обеспечения в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 40.

<sup>237</sup> О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда и порядке признания граждан малоимущими в Новгородской области: Закон Новгородской области от 06.06.2005 № 489-ОЗ // Новгородские ведомости. 2005. № 84-85.

<sup>238</sup> О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, и о порядке признания граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда: Закон Амурской области от 23.11.2012 № 119-ОЗ // Амурская правда. 2012. № 225.

<sup>239</sup> О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда и порядке признания граждан малоимущими в Орловской области: Закон Орловской области от 04.02.2020 № 2445-ОЗ // Орловская правда. 2020. № 14.

связанные с присвоением гражданам статуса «малоимущий», и создать единый подход в масштабах всего государства<sup>240</sup>».

Как уже указывалось ранее, согласно ст. 6 Федерального закона 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», лицо признаётся малоимущим, если его доход ниже прожиточного минимума. В части признания лица малоимущим для целей жилищного обеспечения между различными регионами наблюдаются заметные различия.

Проведённый анализ позволяет выделить в субъектах Российской Федерации три подхода к порядку определения величины доходов граждан, при недостижении которого лицо может быть признано малоимущим:

1. На местном уровне закрепляется размер дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда.

2. Размер располагаемого дохода меньше потребности в средствах на приобретение жилья при накоплении сбережений за определенный период.

3. Размер дохода гражданина меньше или равен размеру среднедушевого дохода, необходимого для получения кредита в банке.

Более подробное описание распределения между регионами конкретного механизма оценки величины доходов граждан приведено в Приложении № 1.

В разделе 10 Приказа Минрегиона России от 25.02.2005 рекомендовано признавать лицо малоимущим, если его доходы ниже порогового значения. Данная величина определяется исходя из общих средств, причитающихся каждому члену семьи и необходимых для оформления кредита под залог недвижимости в кредитной организации по действующим условиям с целью приобретения квартиры в собственность. В случае если в месте проживания

---

<sup>240</sup> Плехотко К.К. Особенности признания граждан малоимущими для обеспечения их жилищных потребностей. Пенза, 2022. С. 158.

лица невозможно получение подобного кредита, – денежная сумма, рассчитанная на каждого члена семьи, которая позволяет сделать сбережения для покупки жилья за определённый период. Как мы видим, регионы в данном случае не следуют Приказу Минрегиона России от 25.02.2005 и различия между ними значительны, что также влечёт неравенство между гражданами, проживающими в разных субъектах РФ. При этом Приказ Минрегиона России от 25.02.2005<sup>241</sup> развивает правильную мысль: для целей жилищного обеспечения недостаточно, чтобы доход был меньше прожиточного минимума. Прожиточный минимум обеспечивает самые базовые потребности, и если доходы лица на несколько рублей больше прожиточного минимума, то это не значит, что оно может на них решить и жилищные проблемы. В связи с этим обосновано, что лицо признаётся малоимущим, если его доходы выше прожиточного минимума, но ниже определённого размера, позволяющего самостоятельно приобрести жильё.

В то же время непонятно, почему Приказ Минрегиона России от 25.02.2005<sup>242</sup> ориентирует на необходимость оценки поступлений гражданина с учётом ипотечных кредитов. Ипотечное кредитование позволяет быстрее удовлетворить потребность в жилье, но имеет также и негативные стороны для населения. По разным причинам оно может не подходить лицу: временный характер работы, нерегулярный или сезонный характер заработка, не позволяющий длительное время вносить регулярные кредитные платежи; отсутствие первого взноса для покупки квартиры и т.д. В связи с изложенным автор считает, что лицо должно признаваться малоимущим, если его доход

---

<sup>241</sup> Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма: Приказ Министерства регионального развития РФ от 25.02.2005 г. № 17 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 6.

<sup>242</sup> Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма: Приказ Министерства регионального развития РФ от 25.02.2005 г. № 17 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 6.

ниже норматива, который предполагает возможность лица осуществлять накопления, в том числе с использованием банковских вкладов и других доступных широким массам инструментов инвестирования, на приобретение жилья.

Важность исследований в данной области связана также с тем, что Жилищный кодекс РФ дополнен Разделом III.1 «Жилые помещения, предоставляемые по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования». В законодательство внесена возможность жилищного обеспечения граждан, размер доходов которых выше, чем уровень, необходимый для отнесения их к категории «малоимущие», но всё ещё не позволяет купить на данные средства или за счёт использования банковского кредита жильё. Данное положение является логичным развитием социального обеспечения граждан. Если гражданин имеет доход чуть выше, чем установленный для признания его малоимущим, то это не означает, что такое лицо сможет себя автоматически обеспечить жилищем. При этом данные лица способны по цене несколько ниже рыночной оплачивать своё проживание, что позволяет снизить социальные расходы, освободив средства для наиболее нуждающихся.

В соответствии с ч. 2 ст. 91.3 Жилищного кодекса РФ процедура оценки выплат, получаемых лицом, и конкретный размер дохода, при недостижении которого лицо в праве претендовать на помощь, должны быть определены нормативными правовыми актами субъектов РФ. Данная цель достигается различными путями: использование процедур, предусмотренных для малоимущих граждан<sup>243</sup>, прямое указание на использование методики, закреплённой Федеральным законом № 44-ФЗ<sup>244</sup>, применение подходов,

---

<sup>243</sup> Об отдельных вопросах регулирования отношений по предоставлению жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования на территории Псковской области и о признании утратившими силу отдельных положений статьи 28 Закона Псковской области «О системе органов исполнительной власти Псковской области: Закон Псковской области от 28.02.2017 № 1744-ОЗ // [Официальный интернет-портал правовой информации.](http://publication.pravo.gov.ru/document/6000201703150001) URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6000201703150001> (дата обращения: 26.08.2023).

<sup>244</sup> Об отдельных вопросах регулирования отношений по предоставлению жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования на территории Новосибирской

которые используются при найме помещений фонда социального использования<sup>245</sup> и т.д. Следовательно, механизмы, закреплённые для предоставления жилых помещений малоимущим, отражаются на других институтах жилищного обеспечения. Это дополнительно указывает на необходимость оценки текущей нормативной базы в сфере жилищного обеспечения малоимущих на предмет её эффективности и обоснованности.

Нормативно закреплено требование к регионам самостоятельно урегулировать процедуру оценки доходов граждан для отнесения их к той или иной категории и передачи им жилых помещений по договорам социального найма или по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования. При этом к моменту принятия Жилищного кодекса РФ процедура признания лица малоимущим была должным образом урегулирована Постановлением Правительства РФ № 512, утверждённым для реализации во исполнение Федерального закона № 44-ФЗ. Сложно объяснить такой подход к регулированию исследуемых отношений. Трудно спорить с тем фактом, что доходы граждан существенно отличаются при сравнении отдельных субъектов между собой, и, как следствие, значительно разнятся доходы, которые позволят индивиду обеспечить себе жилую площадь. Но данное обстоятельство не может быть аргументом, подтверждающим необходимость различной оценки одних и тех же доходов, которые получает лицо в зависимости от региона проживания, а также закрепления различных механизмов определения порогового уровня дохода для оценки достаточности доходов лица.

Автор диссертации уже делал вывод о том, что «сложившаяся к настоящему моменту нормативная база может стать причиной нарушения конституционного принципа равенства прав граждан независимо от места их проживания. Некоторые выплаты в зависимости от региона места жительства

---

области: Закон Новосибирской области от 29.06.2016 № 84-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5400201607010001> (дата обращения: 25.08.2023).

<sup>245</sup> О жилищных правоотношениях в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края от 13 октября 2005 года № 304 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2005. № 10 (39). Ст. 2594.

гражданина оцениваются как доход или, наоборот, не подлежат учёту в качестве дохода при рассмотрении вопроса присвоения лицу статуса «малоимущий», при этом какие-то логические причины таких различий не просматриваются. Часть регионов закрепляют пороговый стандарт в виде прожиточного минимума, а другие – в качестве дохода, позволяющего приобрести жилое помещение с использованием кредита под залог такого жилья. Как итог, у граждан может сформироваться обоснованная позиция о существовании необоснованных различий между возможностями отдельных субъектов, связанных исключительно с местом проживания. Итогом такого мнения легко может стать рост социального накала из-за формирования чувства несправедливости в общественных отношениях, связанных с жилищным обеспечением, допущенного в адрес населения одного субъекта РФ по сравнению с другими»<sup>246</sup>.

Согласно ст. 72 Конституции РФ, социальная защита граждан относится к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. В связи с этим в науке справедливо отмечается, что государство должно создавать условия социальной защищённости на всей территории страны независимо от различий не только конкретного региона, но и даже муниципального образования, в чём должно проявиться непосредственное действие конституционной гарантии равенства всех граждан независимо от места жительства<sup>247</sup>. С.Е. Чаннов высказывает мнение, что ст. 19 Конституции РФ выступает требованием для публичных органов принять меры для дифференцированного подхода к развитию регионов в целях сглаживания, а потом и исключения социально-экономических различий между отдельными субъектами РФ<sup>248</sup>. Это подчёркивает обязанность государства создавать не

---

<sup>246</sup> Плехотко К.К. Проблемы правового регулирования признания граждан малоимущими для целей жилищного и социального обеспечения в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 39.

<sup>247</sup> Баженова О.И. К проблеме наделения муниципальных образований полномочиями в сфере социальной поддержки и социального обслуживания граждан // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 64.

<sup>248</sup> Чаннов С.Е. Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 36.

только правовые, но и экономические условия на территории всей страны, обеспечивающие равенство граждан независимо от места их жительства.

В то же время основы социальной политики, а также и обязанность по обеспечению граждан жилищем находятся в числе обязанностей государства в соответствии с Конституцией РФ. Именно государство должно обеспечить равный доступ граждан к общему минимуму, необходимому для достойной жизни, установив в том числе и процедуру отнесения лиц к категории «малоимущий» в целях предоставления социальной помощи. Именно эта категория граждан является наименее защищённой и требующей повышенного внимания независимо от места проживания. В противном случае создается неравенство в социальном обеспечении внутри страны, не по объективным причинам, например, потому что лицо проживает в каких-то определённых условиях (условия Крайнего Севера, загрязнённой территории и т.д.), а из-за различий в регулировании в различных субъектах РФ.

Проведённое исследование позволяет сформулировать две группы проблем при присвоении лицу статуса малоимущего в целях жилищного обеспечения: 1) различные подходы к закреплению перечня доходов, которые принимаются для признания лица малоимущим в целях его жилищного обеспечения; 2) различные подходы к порядку определения размера дохода, при недостижении которого лицо признаётся малоимущим. При этом величина дохода, при недостижении которого лицо может быть признано малоимущим, определяется на настоящий момент следующим образом: 1) сумма, определяемая органом власти; 2) доход, позволяющий накопить средства для приобретения жилья; 3) доход, позволяющий получить кредит для покупки жилья.

Процедура отнесения лица к категории «малоимущих» в целях предоставления любого вида помощи должна быть закреплена на федеральном уровне, чтобы не возникало неравенства между гражданами, проживающими в разных регионах. Регионы могут самостоятельно урегулировать процедуру рассмотрения обращений граждан в целях принятия

и ведения их жилищного учёта. Для этого должны быть внесены следующие изменения в текущее законодательство.

В часть 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ необходимо внести изменения: «2. Малоимущим гражданам, признанным по установленным настоящим Кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном настоящим Кодексом порядке. Малоимущими гражданами в целях настоящего Кодекса являются граждане, если размер дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению ниже размера, необходимого для накопления средств для приобретения жилья, определённого органом местного самоуправления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для оказания гражданам государственной социальной помощи. Признание граждан малоимущими осуществляется органом местного самоуправления в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации».

Пункт 1 части 1 ст. 91.3 Жилищного кодекса РФ должен быть изложен в следующей редакции: «1) доход гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость подлежащего налогообложению их имущества, которые определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для оказания гражданам государственной социальной помощи, не превышают максимальный размер, устанавливаемый в соответствии с частью 2 настоящей статьи;».

Преамбула 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» должна быть представлена в

следующем виде: «Настоящий Федеральный закон устанавливает порядок учёта доходов и расчёта среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной и муниципальной помощи в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и Жилищным кодексом РФ».

В статью 4 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» должна быть внесена часть 2 следующего содержания: «Расчёт среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина, стоимости имущества граждан, учитываемого для признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления им жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма производится в соответствии с методикой, установленной Правительством Российской Федерации».

Имеющееся на настоящий момент нормативное регулирование получения гражданами статуса малоимущего в целях жилищного обеспечения нарушает конституционное требование о равенстве прав граждан независимо от места жительства и ведёт к непоследовательной оценке доходов граждан в зависимости от региона проживания. Социально-экономическое развитие территорий отличается не только при сравнении отдельных регионов, но и при сравнении рядом располагающихся муниципальных образований. Следовательно, на каждое муниципальное образование необходимо возложить обязанность по нормативному закреплению с учётом имеющихся социальных реалий порогового значения дохода, размер которого влияет на возможность принятия лица на жилищный учёт, с ориентиром на единый порядок определения такой суммы. Порядок расчёта показателя, при

недостижении которого лицо будет признано малоимущим, разумно установить на уровне Правительства РФ. В таком случае будет обеспечено единообразие регулирования, при этом расчёт дохода предполагает достаточно сложную формулу, параметры которой нужно будет оперативно менять. Следующим этапом работы представляется изучение конкретных действий органов власти в области жилищного обеспечения всех граждан страны в целом и такой специальной категории граждан, как малоимущие.

## **2.2. Механизм обеспечения конституционного права на жилище малоимущих граждан Российской Федерации**

С социальными правами, к которым относится право малоимущих граждан на жилище, тесно связана такая категория, как «социальное государство». Само понятие «социальное государство» появилось в работах немецких исследователей середины XIX в.<sup>249</sup> А.Г. Мучник считает, что рассматриваемая идея ведёт свою историю с момента принятия социального законодательства О. Бисмарком<sup>250</sup>. Как отмечает О.Г. Румянцев, на определённом этапе своего развития государство не просто стремится обезопасить общество, но и осуществляет целенаправленную деятельность по обеспечению его благосостояния<sup>251</sup>. Схожую позицию занимают многие исследователи<sup>252</sup>. Само социальное государство принято относить в европейских странах к основным конституционным ценностям<sup>253</sup>.

Степень активности государства в этом направлении и разнообразие принимаемых им мер, естественно, зависят от уровня развития государства, в том числе от состояния экономики. В науке подчёркивается, что включение социальных прав в конституцию страны требует соответствующих

---

<sup>249</sup> Социальная политика. Толковый словарь. М., 2002. С. 35.

<sup>250</sup> Мучник А.Г. Комментарий к Конституции Украины. Киев, 2003. С. 64.

<sup>251</sup> Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994. С. 140.

<sup>252</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 343; Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 484; Соловьев А.А. Социальность государства: взгляд на зарубежный опыт // Право и образование. 2015. № 10. С. 176.

<sup>253</sup> Мамонов В.В. Конституционные ценности современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4. С. 128.

материальных гарантий. Это обязывает быть особо осторожным и учитывать реальные возможности государства, чтобы избежать превращения социальных прав в обещания<sup>254</sup>.

Понятию социального государства даются разнообразные определения. М.В. Баглай под социальным подразумевает «государство, принявшее обязанность обеспечить социальную справедливость, благополучие своих граждан, их социальную охрану»<sup>255</sup>. Также под социальным государством понимают характеристику, относящуюся к конституционно-правовому статусу государства, предполагающую закрепление на уровне Конституции социальных прав человека и соответствующих обязанностей государства. Одной из главных целей является исключение или сведение к минимуму неоправданных социальных различий<sup>256</sup>. С.А. Глотов сходным образом трактует категорию «социальное государство»<sup>257</sup>.

В.И. Осейчук рассматривает в неразрывной связи такие характеристики государства, как правовое, демократическое, социальное, вводя категорию «правовое демократическое социальное государство», определяя его как государство, обеспечивающее условия для достойного развития и жизни, создающие все необходимые предпосылки реализации прав и свобод<sup>258</sup>. И.В. Понкин указывает, что «для отнесения государства к социальному требуется не только исследование прав в социальной сфере, предусмотренных в нормативных правовых актах. Подобного рода признак государства предполагает, что само устройство общественных отношений происходит с использованием такого принципа как социальность. Отсутствие внимания к данным отношениям ведёт к росту социальной неудовлетворенности и

---

<sup>254</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 170.

<sup>255</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 118-119.

<sup>256</sup> Большой юридический словарь. М., 2003. С. 578; Родионова О.В. Проблемы развития теории и практики современного социального государства // Lex russica. 2015. № 1. С. 28.

<sup>257</sup> Глотов С.А. Социальная политика и социальная безопасность Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы реализации. М., 2007. С. 177.

<sup>258</sup> Осейчук В.И. Конституционные основы строительства правового, демократического, социального государства в России. Тюмень, 2006 С. 24-25.

напряжению»<sup>259</sup>. Все приведённые дефиниции подчёркивают реальность социальных прав.

Из указанных определений следует, что социальное государство предпринимает активные действия по перераспределению имеющихся средств, стремится материально поддержать отдельные слои населения, справиться с социальным неравенством. В исследованиях отдельно подчёркивается, что социальное государство не является возвратом к тоталитарному государству и принудительному уравниванию граждан<sup>260</sup>.

Наличие социальных прав требует активной деятельности от власти. В исследованиях подчёркивается, что сильное государство должно предполагать обеспечение безопасности всего государства, которая невозможна без социально-экономической устойчивости<sup>261</sup>. Г.А. Риттер особо выделяет социальную политику. Под ней понимается составляющая всей государственной политики, направленная на упорядочение связей внутри всего общества, его отдельными группами, содействие в переходе в более обеспеченные группы населения, повышение благополучия наиболее нуждающихся граждан<sup>262</sup>. Схожим образом высказываются и другие авторы<sup>263</sup>.

Одним из направлений социальной политики является жилищная. Советские исследования, как уже было установлено выше, при рассмотрении

---

<sup>259</sup> Понкин И.В. Вызов социальному государству или вызов социального государства. Рецензия на книгу Аристова Е.В. «Социальное государство в США» // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 1-2. С. 119.

<sup>260</sup> См.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 348; Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 67; Эбзеев Б.С. Личности и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2008. С. 84; Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994. С. 140.

<sup>261</sup> Керимов А.Д., Хвоевский С.А. Признаки сильного государства // Вестник Башкирского института социальных технологий. 2011. № 4. С. 109; Залужный А.Г. Данилейко В.В. Правовое регулирование в сфере национальной безопасности: теоретический аспект // Современное право. 2010. № 4. С. 68; Беляева Ю.Н. О социальных функциях государства // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 105.

<sup>262</sup> Ritter G.A. Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. Muenchen, 1989. P. 16.

<sup>263</sup> Эбзеев Б.С. Личности и государство в России взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2008. С. 85; Глотов С.А. Социальная политика и социальная безопасность Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы реализации. М., 2007. С. 10; Бошно С.В. Государство // Право и современные государства. 2013. № 6. С. 73; Ходусов А.А. Некоторые вопросы государственно-правового обеспечения социальной политики // Современное право. 2017. № 4. С. 31; Понкин И.В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 28; Жуков В.И. Российские преобразования: социология, экономика, политика. М., 2003. С. 399-403.

обязанностей государства, корреспондирующих праву на жилище, отмечали, что данное право связано не только с непосредственным предоставлением жилого помещения лицу, а в том числе и с более «общими» обязанностями государства (предпринимать меры для создания жилищного фонда и т.д.)<sup>264</sup>, что подразумевало проведение жилищной политики.

Е.В. Богданов по этому поводу замечает, что «на органы власти были возложены обязательства по созданию условий для реализации гражданами своего права на жилище... Это требует осуществления большого числа мер: поддержка коммерческого жилищного строительства; обеспечение непосредственного возведения жилья государством; поддержание в надлежащем виде уже имеющегося жилищного фонда; выработка обоснованного механизма льготного предоставления жилья отдельным группам граждан т.д.»<sup>265</sup>. Подобная оценка основных обязанностей государства по обеспечению жилищных прав поддерживается в науке<sup>266</sup>. А.А. Фролов даёт следующую характеристику жилищной конституционно-правовой политике: «часть общей государственной правовой политики, осуществляемой в целях содействия реализации конституционных прав граждан в жилищной сфере, которая предполагает эффективную и достаточную деятельность ее субъектов (органов власти всех уровней). Подобная работа предполагает меры различной природы (организационные, процедурные, бюджетные и т.д.)»<sup>267</sup>.

Изложенное позволяет утверждать, что формального введения права на жилище малоимущих граждан в законодательство недостаточно, необходимо предусмотреть и принять эффективные формы обеспечения этого права. Правомочие на получение гражданином жилого помещения от государства

---

<sup>264</sup> Седугин П.И. Право на жилище в СССР. М., 1983. С. 33.

<sup>265</sup> Богданов Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 7.

<sup>266</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие. М., 2011. С. 772; Снежко О.А. Проблемы участия государства в осуществлении конституционного права на жилище // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 42; Бессонова О.Э. Жильё: Рынок и раздача. Новосибирск, 1993. С. 55; Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). М., 2008. С. 69.

<sup>267</sup> Фролов А. А. Конституционное право на жилище в Российской Федерации и странах СНГ: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Саратов, 2021. С. 14.

являлось, как было установлено выше, базовым аспектом права на жилище в СССР. Отказавшись от обязанности обеспечить всех граждан жильём, государство всё же приняло подобные обязательства в отношении отдельных категорий граждан. Эти категории устанавливаются как законодательством, так и нормативными актами исполнительных органов власти. А.Н. Кокотов отмечает, что «последовательное развитие конституционных норм в текущих нормативных правовых актах... представляет собой выражение непосредственного действия Конституции РФ»<sup>268</sup>.

Поправки, внесённые в Конституцию РФ в 2020 г., напрямую не затронули жилищные правомочия малоимущих граждан. Но исследователи отмечают, что конституционные изменения должны оцениваться как развитие положений о социальном характере России. По своей природе они направлены на повышение уровня жизни наиболее уязвимых слоёв населения, создание условий для достойного развития таких категорий граждан<sup>269</sup>. Таким образом, должно повыситься внимание органов власти к реализации и исследуемого права.

В России в настоящий момент отсутствует целостная жилищная политика. Существует несколько не связанных между собой направлений деятельности, которые в прямой или опосредованной формах должны помочь гражданам при решении жилищных проблем. Во-первых, жилищное обеспечение малоимущих и иных категорий граждан, предусмотренных нормативно. Во-вторых, создание механизмов содействия в обретении жилища, которым может воспользоваться любой гражданин при определённых условиях (например, жилищные сертификаты). В-третьих, развитие отдельных направлений общественной жизни, которые могут повлиять на улучшение доступности жилья для населения. К примеру, развитие банковской системы позволит гражданам получать кредит на

---

<sup>268</sup> Кокотов А.Н. О прямом действии Конституции Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1514.

<sup>269</sup> Михеева Т.Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 13.

приобретение жилья по более низкой ставке и, следовательно, большее число людей сможет улучшить условия проживания.

В науке совокупности соответствующих направлений работы публичных органов власти не уделяется большого внимания.

Организационные мероприятия заключаются в создании механизма оказания содействия гражданам в обретении жилья. Для этих целей разработан порядок учёта малоимущих и иных граждан, которым оказывается помощь. Поскольку осуществление жилищной политики требует выполнение конкретных действий, создана система государственных органов и органов местного самоуправления, выполняющих соответствующие функции. Публичные органы формируют и следят за соответствующими жилищными фондами и т.д.

Недостаточно создать органы власти в сфере жилищной политики: требуется соответствующее материальное обеспечение. Экономическая деятельность ведётся в двух направлениях. С одной стороны, осуществляется работа во всей экономической сфере, которая скажется и на жилищном обеспечении. Проводится работа для роста экономики в целом, увеличению прожиточного минимума, уменьшению количества малоимущих граждан и т.д. С другой стороны, публичные органы выделяют финансирование на выполнение возложенных на них обязанностей (перечисление средств при использовании жилищных сертификатов, содержание и расширение муниципального жилищного фонда для обеспечения малоимущих и т.д.).

В рамках данной работы внимание будет уделено принимаемым правовым мерам. Одной из базовых функций государства является создание нормативной базы, которая позволит ему эффективно функционировать. Поэтому в сфере жилищной политики перед органами власти стоит задача выработки правовых основ работы, которые позволят успешно справиться с соответствующими задачами.

Право на содействие со стороны органов власти в улучшении жилищных условий кроме малоимущих отдельным категориям граждан предоставляют

такие законы, как Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»<sup>270</sup>, Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>271</sup>, Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»<sup>272</sup>, Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>273</sup>, Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>274</sup>, Федеральный закон от 25.10.2002 № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»<sup>275</sup> и т.д. Указанные законы в качестве механизмов обеспечения граждан жильём предусматривают предоставление жилых помещений или субсидий на их приобретение.

Дополнительное закрепление групп граждан, обеспечиваемых государством, не является нарушением Конституции РФ. Конституция РФ предполагает подобный подход, исходя из социальной природы государства, и ответственности органов власти за обеспечение возможности лицам реализовать свои конституционно закреплённые возможности. Этот взгляд подтверждается мнением Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 03.02.2010 № 3-П<sup>276</sup> он указал, что перед публичными органами власти

---

<sup>270</sup> О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. Ст. 2331.

<sup>271</sup> О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

<sup>272</sup> О ветеранах: Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

<sup>273</sup> О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>274</sup> О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

<sup>275</sup> О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей: Федеральный закон от 25.10.2002 № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4188.

<sup>276</sup> По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих. – пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наём (поднаём) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 3.

поставлена задача обеспечить наличие необходимых средств в жилищной сфере, необходимых гражданам, чтобы реализовать своё конституционное право как самостоятельно, так и в случаях, когда необходима поддержка. В Конституции РФ содержится требование к нормотворцам установить, для каких групп населения особо актуальна жилищная поддержка и предусмотреть собственно процедуру оказания такой помощи.

О.Е. Кутафин отмечал, что важнейшая роль в реализации социальной политики России принадлежит федеральным и аналогичным программам субъектов Российской Федерации<sup>277</sup>. Не является исключением и социальная жилищная политика. Программы в этой сфере могут быть классифицированы по своему целевому направлению на несколько групп:

– постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 утверждена государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – Федеральная целевая программа «Жилище»<sup>278</sup>). Главная задача данной программы – максимальное обеспечение жилищных прав всех граждан страны: оказание помощи в покупке жилья, содействие в сохранении и развитии жилищного фонда и т.д.;

– программы, затрагивающие обеспечение права на жилище при регулировании иных вопросов (Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»<sup>279</sup>, Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 793 «Об утверждении федеральной целевой программы

---

<sup>277</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 354.

<sup>278</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 3. Ст. 546.

<sup>279</sup> О федеральной целевой программе «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»: Постановление Правительства РФ 29.03.2019 № 363 // Собрание законодательства РФ. 2019. № 15 (часть II). Ст. 1746.

«Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016-2025 годы»<sup>280</sup>);

– программы, не имеющие непосредственной направленности на решение жилищных проблем. В то же время эффект от их реализации должен быть комплексным, т.е. проявиться в различных направлениях общественной жизни, в том числе и в сфере жилищных отношений, например, Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года»<sup>281</sup>.

В науке принятие такого рода программ оценивается по-разному. В.А. Прокошин видит в них стимулы для успешной деятельности органов власти, а также возможность для привлечения лучших кадров<sup>282</sup>. А.Ф. Ноздрачев считает, что слишком общие программы, рассчитанные на значительные промежутки времени, создают негативный образ органов власти у населения, что влечёт к ухудшению отношения граждан к исполнительным органам в целом и в перспективе может привести к кризису доверия к государству<sup>283</sup>.

Как мы видим, ведётся обширная работа в указанной сфере. Но эффективность этой работы вызывает вопросы. Так, с каждой новой редакцией Федеральной целевой программы «Жилище» Правительство РФ уменьшает количество целевых индикаторов, к настоящему времени их число опустилось с 10 до 5. Не нашлось места в новой редакции программы относительным показателям, связанным с изменением доли семей, которые будут обеспечены жильём, доли ввода жилья определенного класса. Подобное может косвенно указывать, что полное решение жилищной проблемы в сжатые сроки невозможно.

---

<sup>280</sup> О федеральной целевой программе «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016-2025 годы»: Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 793 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 33. Ст. 4826.

<sup>281</sup> Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р // Собрание законодательства РФ. 2020. № 24. Ст. 3847.

<sup>282</sup> Прокошин В.А. Инновационное управление на основе консенсусного и управленческого права // Право и управление XXI в. 2012. № 2. С. 63.

<sup>283</sup> Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9 (105). С. 15.

Общий размер расходов на выполнение мероприятий, предусмотренных Федеральной целевой программой «Жилище», составляет 2,5 трлн руб., из которых более 370 млрд руб. – это средства внебюджетных источников, которые ещё надо найти. При этом действует не первая жилищная программа, предполагающая огромные траты, но кардинального изменения ситуации не происходит.

В ранее действовавшей Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы<sup>284</sup> давалась развернутая характеристика проблем в жилищной сфере. Рассматривалось текущее положение, приводились статистические данные, определялись наиболее проблемные места. Это позволяло понять, как скажутся на выявленных проблемах принимаемые меры, насколько они соответствуют указанным проблемам.

Сейчас Правительство РФ не включает анализ жилищной сферы в текст программы. Подобное положение вещей затрудняет понимание причин закрепления конкретных мер поддержки. Возникают сложности с оценкой эффективности действий власти: отвечают ли заявленные плановые показатели имеющимся проблемам. Складывается ощущение, что Правительство РФ уходит от явного раскрытия показателей, которые негативно описывают ситуацию в стране и которые невозможно изменить в ближайшем будущем, чтобы показать эффективность своей работы.

В рамках Федеральной целевой программы «Жилище» действует Ведомственная целевая программа «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильём и оплате жилищно-коммунальных услуг», которая в общем виде отражает политику государства в области жилищного обеспечения. Единственным способом обеспечения граждан жилыми помещениями является предоставление социальной выплаты (субсидии), которая оформляется в виде жилищного сертификата, для приобретения жилья согласно Постановлению Правительства РФ от 21.03.2006 № 153

---

<sup>284</sup> О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы: Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 № 675 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

«Об утверждении Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации ведомственной целевой программы «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильём и оплате жилищно-коммунальных услуг» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»<sup>285</sup>.

Указанный инструмент содействия в реализации жилищных прав был закреплён в подпрограмме «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы. Можно предположить, что действие данной программы было признано эффективным и механизм поддержки был сохранён. Косвенно признавая, что средств, предоставляемых гражданам, которые подлежат обеспечению жильём в силу закона, может быть недостаточно, предусмотрена возможность использовать денежные средства для уплаты взносов или погашения кредита, полученного для приобретения жилья.

Неэффективность принимаемых мер сочетается с желанием публичных органов отстраниться от выполнения социальных и, в частности, жилищных обязанностей перед гражданами, либо их формальной работой. Например, Счётной палатой РФ было отмечено при оценке мер, принимаемых в рамках указанной программы: есть риски того, что поставленные цели не будут достигнуты, используемые критерии не показывают эффективность работы, а целевые показатели меняются под фактически достигнутые<sup>286</sup>.

Исполнительные органы некоторых субъектов Российской Федерации не всегда добросовестно относятся к выполнению своих обязанностей в сфере

---

<sup>285</sup> Об утверждении Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации ведомственной целевой программы «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильём и оплате жилищно-коммунальных услуг» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 21.03.2006 № 153 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 13. Ст. 1405.

<sup>286</sup> Проверка эффективности использования бюджетных средств на обеспечение молодых семей // Счётная палата Российской Федерации: [сайт]. Москва, 2020. URL: <http://audit.gov.ru/promo/2018-12-housing/index.html> (дата обращения: 20.02.2020).

жилищного обеспечения. Согласно Правилам предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования подпрограммы «Обеспечение жильём молодых семей», предусмотренным ранее действовавшим приложением № 3 Федеральной целевой программы «Жилище», механизм составления списка лиц, изъявивших желание участвовать в подпрограмме, устанавливается органами власти субъекта Российской Федерации. Используя указанное положение, исполнительные органы регионов отказывали в оказании помощи в жилищной сфере, ссылаясь на то, что гражданам уже оказано содействие на основании Федеральной целевой программы «Жилище», либо предусматривали исключения из таких списков по не предусмотренным нормативно причинам. Подобный подход вызвал обоснованную научную критику<sup>287</sup> и соответствующую реакцию со стороны Верховного суда РФ. Соответствующие положения региональных законов были признаны недействительными согласно Определениям Верховного Суда РФ от 29.02.2012 № 21-Г12-1<sup>288</sup>, от 21.11.2012 № 48-АПГ12-8<sup>289</sup>, от 11.07.2012 № 51-АПГ12-8<sup>290</sup> и др.

Кроме того, органы власти пытались переложить на малоимущих граждан оплату расходов по содержанию и ремонту переданных им жилых помещений, а также коммунальных услуг. Верховный Суд РФ признал такую позицию незаконной, поскольку размер платы нанимателей в силу закона устанавливается органами местного самоуправления, наниматели не могут участвовать в общих собраниях и влиять на размер оплаты. Кроме того, отсутствие регистрации прав наймодателя не снимает с него обязанности по оплате разницы в расходах<sup>291</sup>.

---

<sup>287</sup> Побережная И.Ю. Проблемы реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на примере Белгородской области // Семейное и жилищное право. 2017. № 2. С. 46.

<sup>288</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29.02.2012 № 21-Г12-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>289</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21.11.2012 № 48-АПГ12-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>290</sup> Определение Верховного Суда РФ от 11.07.2012 № 51-АПГ12-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>291</sup> Определение Верховного Суда РФ от 12.08.2019 года № 309-ЭС19-357 по делу № А60-69339/2017, Определение Верховного Суда РФ от 12.08.2019 года № 309-ЭС19-365 по делу № А60-69392/2017, Определение Верховного Суда РФ от 12.08.2019 года № 309-ЭС19-369 по делу № А60-6788/2018,

В своей работе органы власти отдельных регионов формально подходят к реализации нормативных требований. Так, в судебном порядке взыскивались средства, предоставленные в качестве жилищных субсидий при неиспользовании средств в установленный срок. При этом единственным возможным доказательством целевого использования считалась выписка из ЕГРН. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, в целом Конституции РФ соответствует положение о необходимости предоставления получателем субсидии подтверждения целевого использования полученных средств на строительство жилого дома. В то же время не обосновано принятие в качестве доказательства целевого использования средств только выписки из ЕГРН, которая подтверждает возникновение прав на жилой объект. Во внимание должны приниматься все возможные доказательства, свидетельствующие о фактическом целевом использовании субсидий. Как следствие, должно быть отказано в иске о возврате предоставленных средств при наличии доказательств их целевого использования<sup>292</sup>.

В.Н. Литовкин следующим образом характеризует механизм субсидирования в жилищной сфере: «Адресная безвозмездная помощь для приобретения жилья конкретным гражданам, с одной стороны, позволяет оперативно удовлетворить потребности граждан за счёт имеющихся на рынке недвижимости предложений, с другой стороны, лицо само определяет наиболее комфортные для него условия проживания (месторасположение, технические условия помещения и т.д.)»<sup>293</sup>. Не отрицая указанных достоинств, необходимо отметить, что размеры субсидий не позволяют исключительно на полученные средства приобрести жилые помещения.

---

Определение Верховного Суда РФ от 12.08.2019 года № 309-ЭС19-378 по делу № А60-6241/2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>292</sup> По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года. – утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598), в связи с жалобой гражданки М.В. Алисовой: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2020 № 2-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>293</sup> Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). М., 2008. С. 219.

Гражданин вправе получить материальную помощь для приобретения жилья, либо, если он имеет такое право, ждать бесплатного предоставления жилого помещения. Наличие такой дискреции в полномочиях представляется в целом правильным: если лицо может в какой-то части обеспечить или даже полностью обеспечить свои жилищные потребности, то это освободит средства для тех лиц, которые такой возможностью не обладают. К сожалению, государство значительно снизило своё участие в строительстве, и момент получения жилья может не наступить. Таким образом, государство вынуждает тех лиц, которые имеют право выбора вида получаемой помощи к решению жилищных проблем за свой счёт, нарушая ч. 3 ст. 40 Конституции РФ. Подобное положение дел вызывает сомнения в их соответствии Конституции РФ.

Счётная палата РФ на протяжении всего срока существования жилищных программ настаивает на их неэффективности. В 2008 г. было установлено, что индикаторы программы не были должным образом рассчитаны, не подготовлена нормативная база, размер субсидии не соответствует стоимости жилья<sup>294</sup>. В 2012 г. в Отчёте о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, направленных на реализацию федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы в 2012 году и истекшем периоде 2013 года» было указано, что некоторые субъекты Российской Федерации недополучили значительные средства, зачастую средства перечисляются со значительным опозданием, не выполнены обязательства перед отдельными категориями лиц и т.д.<sup>295</sup>.

В Отчёте о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого использования бюджетных средств, выделенных на реализацию мероприятий

---

<sup>294</sup> Счётная палата проверила эффективность реализации ФЦП «Жилище» // Счётная палата Российской Федерации: [сайт]. Москва, 2017. URL: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/1920?sphrase\\_id=3494051](http://audit.gov.ru/press_center/news/1920?sphrase_id=3494051) (дата обращения: 23.04.2020).

<sup>295</sup> Отчёт о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, направленных на реализацию федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы в 2012 году и истекшем периоде 2013 года» // Счётная палата Российской Федерации: [сайт]. Москва, 2017. URL: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/1920?sphrase\\_id=3494051](http://audit.gov.ru/press_center/news/1920?sphrase_id=3494051) (дата обращения: 23.04.2020).

по переселению граждан из жилых помещений, расположенных в зоне БАМа, признанных непригодными для проживания, и (или) жилых помещений с высоким уровнем износа, в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы» однозначно сделан вывод, что показатели эффективности не обоснованы и не могут быть достигнуты<sup>296</sup>. В 2015 году из семи было достигнуто только два показателя<sup>297</sup>. В своем докладе за 2020 г. Уполномоченный по правам человека указал, что жалобы в сфере жилищных прав занимают третью позицию по удельному весу обращений<sup>298</sup>.

Более того, в отдельных субъектах не используются уже выделенные средства. Так, например, в Законе Забайкальского края от 29 декабря 2015 года № 1289-ЗЗК «О бюджете Забайкальского края на 2016 год»<sup>299</sup> на обеспечение детей-сирот и лиц, к ним приравненным, было предусмотрено 353 млн руб., из которых было освоено только 135 млн. В Законе Забайкальского края от 23.12.2016 №1429-ЗЗК «О бюджете Забайкальского края на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»<sup>300</sup> на аналогичные цели предусмотрено 410 млн руб., из которых освоено 144 млн.

Анализируя используемые органами власти в Федеральной целевой программе «Жилище» механизмы, направленные на содействие гражданам в реализации их права на жилище, необходимо отметить, что вместе с решением жилищной проблемы государство стремится решить и иные далеко не социальные задачи. Так, предпринимаемые меры направлены на содействие

---

<sup>296</sup> Отчёт о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого использования бюджетных средств, выделенных на реализацию мероприятий по переселению граждан из жилых помещений, расположенных в зоне БАМа, признанных непригодными для проживания, и (или) жилых помещений с высоким уровнем износа, в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы» // Счётная палата Российской Федерации: [сайт]. Москва, 2017. URL: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/1920?sphrase\\_id=3494051](http://audit.gov.ru/press_center/news/1920?sphrase_id=3494051) (дата обращения: 23.04.2020).

<sup>297</sup> Счётная палата нашла неэффективные министерства // Новая газета: [сайт]. Москва, 2017 URL: [http://www.ng.ru/economics/2016-06-15/1\\_palata.html](http://www.ng.ru/economics/2016-06-15/1_palata.html) (дата обращения: 23.04.2020).

<sup>298</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: [сайт]. Москва, 2017. URL: <http://ombudsmannrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf> (дата обращения: 02.04.2021)

<sup>299</sup> О бюджете Забайкальского края на 2016 год: закон Забайкальского края от 29 декабря 2015 года № 1289-ЗЗК // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/7500201512310025> (дата обращения: 28.08.2023).

<sup>300</sup> О бюджете Забайкальского края на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов: закон Забайкальского края от 23 декабря 2016 года №1429-ЗЗК // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/7500201612230003> (дата обращения: 27.08.2023).

развития банковской системы в целом и в особенности системе ипотечного кредитования, которая воспринимается, по всей видимости, как основной механизм решения жилищных проблем. С.П. Гришаев позитивно оценивает подобную деятельность: «Ипотечное кредитование как позволяет населению решить свои жилищные трудности, что помогает повышению уровня социально-экономического благополучия, так и помогает развивать отрасли промышленности, как напрямую связанные со строительством, так и смежные. Кроме того, выявлены положительные эффекты в борьбе с инфляцией»<sup>301</sup>. Отдельные исследователи поддерживают данное направление деятельности государства<sup>302</sup>.

О необходимости отхода от оценки жилья как исключительно товара и рассмотрения в первую очередь социальной функции жилища настаивает Н.В. Кожемякин. По его мнению, государство должно подходить к жилищному обеспечению не как к элементу политики, а как к прямой реализации права человека с возможностью соответствующей защиты при его нарушении<sup>303</sup>.

В юридической и экономической литературе отмечается, что подобная стратегия берёт ориентир на ту схему обеспечения граждан, которая не подходит широким слоям населения<sup>304</sup>. Закрепление прав и свобод человека в качестве высшей ценности обеспечивает гуманизацию всех конституционно-правовых институтов, выражающуюся в отказе от приоритета общественных, государственных интересов над личными<sup>305</sup>.

---

<sup>301</sup> Гришаев С.П. Ипотека на современном этапе. Комментарий законодательства. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>302</sup> Семина Т.А., Чернов А.В. Ипотечное жилищное кредитование как инструмент развития малоэтажного жилищного строительства // Жилищное право. 2010. № 11. С. 83.

<sup>303</sup> Кожемякин Н.В. Право человека на достаточное жилище по современному международному праву: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. М., 2019. С. 4.

<sup>304</sup> См.: Власов А.В. Жилищная политика в России: состояние и тенденции развития // Научный альманах. 2016. № 1-1 (15). С. 68; Гришаев С.П. Ипотека на современном этапе. Комментарий законодательства. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Шевчук Д.А. Ипотека: просто о сложном. М., 2008. С. 152; Рыбинцева Е.В. Основы финансовых гарантий конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации // Семейное и жилищное право. 2016. № 2. С. 42.

<sup>305</sup> Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 7.

При стремлении достичь нескольких поставленных целей государство упускает то, что обеспечение граждан достойным жилищем является по своей природе социальной обязанностью государства, реализовать которую органы власти хотят с помощью банков (коммерческие организации, имеющие своей целью получение прибыли). Например, для содействия гражданам в решении жилищных проблем, повышения доступности жилья, содействия развитию строительства в регионах России, помощи субъектам строительной отрасли Постановлением Правительства РФ от 23.04.2020 № 566 были утверждены Правила возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020 и 2021 годах<sup>306</sup>. В соответствии с данным Постановлением банка возмещались недополученные доходы при выдаче ипотечных кредитов по ставке выше 6,5%. Оценивая итоги работы данного механизма, отмечается, что в связи с увеличенным спросом на квартиры в новостройках стоимость жилья увеличилась от 10 до 16% в зависимости от региона. В результате понижение ставки не привело к повышению доступности жилья<sup>307</sup>.

За рубежом широкое применение кредитования под залог недвижимости происходит в принципиально иных социальных условиях – широкий слой обеспеченного населения, имеющий гарантированный доход, позволяющий в течение длительного времени производить выплаты<sup>308</sup>. Также, несмотря на широкое развитие ипотечной системы за рубежом, принимаются различные многочисленные меры по оказанию помощи в получении жилища различным категориям граждан. Например, в Нидерландах доля социального жилья составляет 36% всех жилищных фондов<sup>309</sup>. Поддерживается социальное

---

<sup>306</sup> Правила возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020 и 2021 годах: Постановление Правительства РФ от 23.04.2020 № 566 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 17. Ст. 2805.

<sup>307</sup> Кредит о двух концах // Российская газета: [сайт]. Москва, 2020. URL: <https://rg.ru/2021/03/30/igotnaia-ipoteka-stala-nevygodnoj-dlia-zaemshchikov-iz-za-rosta-cen-na-novostrojki.html> (дата обращения: 01.04.2021).

<sup>308</sup> Гришаев С.П. Указ. соч.

<sup>309</sup> Широков А.В. Возможно ли социальное жилье в России // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 33.

строительство и во Франции: каждый населённый пункт обязан обеспечить долю не менее 20% для социального жилья в общем жилищном фонде<sup>310</sup>. В Швейцарии органы центральной власти стимулируют строительство жилья, оказывается содействие в приобретении и обустройстве земельных участков для строительства, рационализации и уменьшении расходов на строительство<sup>311</sup>. Согласно позиции Европейского суда по правам человека в деле «Джеймс и другие против Соединенного Королевства» (James and Others v. the United Kingdom), интерес в обретении места жительства для человека – базовая жизненная необходимость, поэтому решение жилищных трудностей не может осуществляться исключительно коммерческими инструментами<sup>312</sup>.

Жилищное обеспечение является предметом изучения и экономической науки. А.К. Гузанова считает, что причинами низкой жилищной обеспеченности является жилищная политика, проводимая исключительно рыночными механизмами и, как следствие, уменьшение строительства муниципального жилья, а также значительный разрыв в уровне доходов. Как следствие, жилищные условия улучшаются у категории граждан с высокими доходами<sup>313</sup>. В то же время на данный момент 85% граждан имеют жилищные условия ниже среднего и хуже<sup>314</sup>.

Одним из важнейших экономических индикаторов, используемых в мире для оценки жилищного обеспечения, является показатель доступности жилья. Он представляет собой частное от деления средней стоимости типовой квартиры для среднестатистической семьи из трёх человек на годовой доход этой семьи. В России коэффициент доступности жилья в 2018 г. – 2,7<sup>315</sup>. Отмечается, что необходимо дополнительно учитывать особенности России

---

<sup>310</sup> Азарова Е.Г. О равноправии полов и социальном обеспечении граждан с детьми // Журнал российского права. 2010. № 9. С. 24.

<sup>311</sup> Сёмина Т.А. К вопросу о роли государства в современной жилищной системе Швейцарии // Жилищное право. 2009. № 3. С. 109.

<sup>312</sup> Серeda М.Ю., Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании и реализации конституционного права на жилище // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 2 (13). С. 57.

<sup>313</sup> Гузанова А.К. Жилищная обеспеченность в России и Москве: тенденции последних лет, социальные различия, жилищная политика // Россия: путь к социальному государству: материалы Всероссийской научной конференции. М., 2008. С. 239.

<sup>314</sup> Мониторинг доходов и уровня жизни населения России. 2019 год. М., 2020. С. 42.

<sup>315</sup> Жилищное хозяйство в России. 2019. М., 2019. С. 53.

при расчёте данного коэффициента, например, высокая процентная ставка по кредитам<sup>316</sup>, учёт расходов граждан хотя бы на уровне прожиточного минимума<sup>317</sup>, период накопления денежных средств, оставшихся после потребления, при условии инвестирования средств<sup>318</sup>.

Улучшение отдельных показателей не связано с деятельностью государства. С 1991 по 2006 год обеспеченность жильём увеличилось на 4,6 кв. м, но также уменьшилось число жителей – на 5,5 млн чел. Таким образом, более 90% прироста обеспеченности произошло из-за сокращения населения<sup>319</sup>. Средний уровень обеспечения квартирами на 1000 жителей в России составляет 425 квартир, в то время как в Европе – 473,6 квартиры. В России требуется построить ещё 7 млн квартир для обеспечения жилыми помещениями на том же уровне, что и в Европе<sup>320</sup>. С учётом числа ежегодно строящихся квартир в 2015 г. – 1195 тыс., 2017 г. – 1139 тыс.<sup>321</sup>, для достижения указанного показателя потребуется более 7 лет при условии того, что из жилищного фонда не будет исключено ни одно жилое помещение. Но в последнее время увеличилось выбытие из жилищного фонда жилых помещений – с 12, 2 млн кв. м в 2015 г. до 15,7 млн кв. м в 2017 г. жилой площади<sup>322</sup>, поэтому сроки, безусловно, увеличатся.

Несмотря на сохраняющиеся темпы строительства, уменьшается средний размер площади строящихся квартир с 81,5 кв. м в 2010 г. до 69,6 кв. м в 2017<sup>323</sup>. В России в среднем приходится около 24 кв. м на человека, в то время

---

<sup>316</sup> Стороженко В. Кому доступно доступное жильё? // Наука и жизнь. 2006. № 6. С. 15.

<sup>317</sup> Руди Л.Ю., Тропникова Т.А. Методические подходы к определению показателя доступности жилья и их применение // Сибирская финансовая школа. 2006. № 4. С. 45.

<sup>318</sup> Овсянникова Т.Ю., Празукин Д.К. Инвестиционный потенциал населения на региональном рынке жилья // Вопросы экономики. 2001. № 5. С. 108.

<sup>319</sup> Гусев А.Б. Доступность жилья в России и за рубежом // Капитал страны: [сайт]. Москва, 2008. URL: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/610> (дата обращения: 04.06.2019).

<sup>320</sup> Россия отстает от Европы в обеспечении жильём своих граждан // Сейчас. ру: [сайт]. Москва, 2013. URL: <http://www.lawmix.ru/estate/228> (дата обращения: 03.06.2016).

<sup>321</sup> Строительство в России. 2020. М., 2020. С. 58.

<sup>322</sup> Там же. С. 60.

<sup>323</sup> Там же. С. 58.

как в странах Европы – от 40 кв. м, а в США – около 80 кв. м<sup>324</sup>. Это говорит о том, что качество жилищного обеспечения очень низкое.

Уместно при этом вспомнить о таких критериях оценки результатов государственного управления, как эффективность вообще и социальная эффективность в частности. И.Н. Барциц указывает на необходимость разработки взаимосвязанных универсальных критериев эффективности публичных органов, которые должны учитываться как при текущем, так и долгосрочном планировании. При этом такие показатели не могут сводиться к экономической рентабельности и представлению государства в качестве коммерческой организации, которая нацелена на извлечение прибыли<sup>325</sup>.

Эффективность наиболее ярко отражает всю систему управления: логичность, адекватность целей и средств их достижения, их корректность, объёмы ресурсов, которые должны быть затрачены на достижение цели<sup>326</sup>. Ввиду этого очень ценно замечание А.В. Сигарева: «Для того, чтобы государство отвечало признакам социального, оно должно не просто выделять средства на выполнение некоего набора социальных мер, а ему требуется находиться в постоянном поиске решений, которые помогут наиболее эффективно помочь в достижении поставленных целей, будут понятны и приняты обществом, население будет проинформировано о своих правах и способах их обеспечения»<sup>327</sup>. Всё это лишний раз показывает недостаточность действий органов власти даже по регулированию экономических отношений, наличие множества коллизий в принимаемых мерах и их неполноту, не говоря про социальную сферу<sup>328</sup>. На основании изложенного делаются выводы об

---

<sup>324</sup> Малышев Д.П. Формирование и реализация жилищной политики на региональном уровне: монография. Псков, 2016. С. 48.

<sup>325</sup> Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 66.

<sup>326</sup> Добрынин Н.М., Митин А.Н. Дискурс о проблемах эффективности государственного управления в России // Государство и право. 2014. № 2. С. 15; Юсупов В.А. Право, социальные отношения и административная реформа в России // Философия социальных коммуникаций. 2014. № 1 (26). С. 67; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2004. С. 480-482.

<sup>327</sup> Сигарев А.В. Социальное государство как конституционно-правовая проблема // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 12. С. 11.

<sup>328</sup> Закупень Т.В. Право и рынок спустя 15 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации: проблемы совершенствования // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2009. № 11. С. 110.

отсутствии жилищной политики в государстве в целом и о мифичности права на жилище<sup>329</sup>.

В данном случае ко всей социальной политике России применима негативная оценка О.Е. Кутафина, утверждающего, что снижаются социальные гарантии вообще и в значительной мере у социально незащищённых групп, коммерциализируются социальные услуги, а также насаждаются компенсационные формы социальной защиты, направленные на решение текущих проблем<sup>330</sup>.

Резкое уменьшение бюджетных инвестиций в жилищное строительство в России не может быть оценено положительно из-за значительных отличий российской экономики от экономик развитых стран: низкий уровень доходов большей части граждан и доступности жилища; малая жилищная обеспеченность; низкое качество жилищного фонда, значительное количество жилых помещений в аварийном состоянии. В силу указанных факторов в российских условиях возрастает значение бюджетного финансирования, например, в связи с тем, что, по оценкам экспертов, доллар финансирования из бюджета способен привлечь 5 долларов частных инвестиций<sup>331</sup>.

Естественно, возможности и ресурсы государства ограничены, Россия находится в непростой ситуации: международные санкции, «ослабление» рубля, низкие цены на энергоносители и т.д. В тяжёлой финансовой ситуации широкая социальная деятельность государства влечёт угрозу для финансовой стабильности, обеспечения безопасности и т.д. В связи с этим в науке всё активнее обсуждается необходимость определения гармонии общественных и государственных интересов при введении нормативных ограничений в сфере собственности<sup>332</sup>, оценки возможностей публичных органов при принятии на

---

<sup>329</sup> См.: Перепада С.М., Перепада О.А., Минина А.А. Право на жилище: миф, реальность или дискриминация? // Семейное и жилищное право. 2017. № 4. С. 48; Новикова Е. Очередь на жильё. Есть ли надежда? // Жилищное право. 2018. № 2. С. 53.

<sup>330</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 369.

<sup>331</sup> Бузырев В.В., Николихина С.А. Указ. соч. С. 86.

<sup>332</sup> Хорунжий С.Н. Конституционный баланс как самостоятельная ценность // Современный юрист. 2017. № 1. С. 65.

себя новых социальных обязанностей<sup>333</sup>, регулировании частноправовых отношений<sup>334</sup> и т.д. Такие меры, с одной стороны, должны сохранить возможности государства для помощи наиболее нуждающимся, с другой – снижение административной нагрузки позволит без дополнительных затрат активизировать экономический рост и инициативу граждан.

Проведённый анализ доказывает необходимость для государства проводить более взвешенную жилищную политику, предусматривающую широкий набор инструментов, а не сводить деятельность к формальному обеспечению социального права граждан предоставлением незначительных денежных сумм. Подобной позиции придерживаются Н.П. Кошман и В.Н. Пономарёв<sup>335</sup>. Показательны в этом плане международные акты, рассмотренные ранее и свидетельствующие не о предоставлении выплат или субсидий, а именно об активной деятельности государства по обеспечению доступности жилья. М.Ю. Середа, И.А. Стародубцева высказывают мнение о том, что «уровень доступности получения жилья можно оценить на основании наличия широкого выбора жилых помещений для съёма для всех желающих по приемлемой цене или возможности приобретения жилья за цену, подходящую большинству населения страны»<sup>336</sup>.

Подобные положительные сдвиги в нормативном регулировании уже наметились. В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»<sup>337</sup>, кроме действий в сфере ипотечного кредитования были предусмотрены меры по строительству социального жилья, повышение качества коммунальных услуг, привлечение частных инвестиций в жилищную

---

<sup>333</sup> Попов Д.Г., Гончаренко С.Ю. Прокурорский надзор в сфере использования государственного и муниципального имущества // Законность. 2016. № 9. С. 25.

<sup>334</sup> Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др. М., 2017. С. 217.

<sup>335</sup> Концепция социальной жилищной политики и социального жилья в Российской Федерации. М., 2008. С. 29.

<sup>336</sup> Середа М.Ю., Стародубцева И.А. Указ. соч. С. 56.

<sup>337</sup> О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2337.

сферу, формирование рынка недорогого наёмного жилья, снижению стоимости квартир и т.д. Достижение показателей, установленных данным указом, под вопросом. Например, стоимость квадратного метра жилья неуклонно растёт с 41 459 руб. в 2017 г. до 42 551 руб. в 2019 г.<sup>338</sup>, хотя к 2018 г., согласно указу, должна уменьшиться на 20%.

Указ Президента РФ 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>339</sup>, напрямую не заменяет уже действующий указ, но предусматривает для Правительства РФ новые задачи. В частности, при разработке программы в сфере жилищных отношений должны были быть поставлены цели по повышению индекса качества городской среды, сокращению количества непригодных для проживания квартир, ежегодному улучшению жилищных условий у 5 млн семей и т.д. Данные параметры нашли отражение в новой редакции Федеральной целевой программы «Жилище».

Как уже указывалось, в силу ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ органы местного самоуправления должны предоставить гражданам, которые обратились за постановкой на жилищный учёт и были признаны малоимущими, жилые помещения. Другие категории граждан, если нормативно предусмотрено их жилищное обеспечение, получают помощь от Российской Федерации и её субъектов.

Логическим обоснованием подобной ситуации является стремление разделить обязанности по жилищному обеспечению разных групп граждан между отдельными уровнями органов публичной власти. Наличие у законодателя возможности по своему усмотрению таким образом изменять положения Конституции РФ вызывает большие вопросы. По непонятной причине государство освобождено от обязанности, указанной в ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, по жилищному содействию малоимущим гражданам.

---

<sup>338</sup> Строительство в России. 2020. М., 2020. С. 55.

<sup>339</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ 07.05.2018 № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

Подобное положение вещей не имеет ни юридического, ни экономического обоснования. Более того, согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями только при условии предоставления соответствующего финансирования. Кроме того, ст. 132 Конституции РФ дополнена частью 3, согласно которой органы местного самоуправления и государственной власти составляют единую систему публичной власти и должны взаимодействовать в интересах граждан. В связи с изложенным конституционность имеющегося порядка жилищного обеспечения малоимущих граждан вызывает вопросы.

Таким образом, ч. 1 ст. 49 Жилищного кодекса РФ следует изложить в следующей редакции:

«1. По договору социального найма предоставляется жилое помещение муниципального жилищного фонда. Обеспечение малоимущих граждан производится органами местного самоуправления за счёт своих средств, а также средств, получаемых со стороны государства».

Законодательно за местным властями закреплён широкий инструментарий средств для помощи жителям в их трудных ситуациях. В науке среди самых важных возможностей отмечают такие полномочия, как управление муниципальной собственностью; финансовое обеспечение хозяйства; охрана окружающей среды<sup>340</sup>. В компетенцию органов нормотворческой власти входит принятие актов, обладающих обязательной силой и определяющих главные направления развития в указанных областях<sup>341</sup>. При этом В.В. Бакушев справедливо отмечает слабое финансовое обеспечение органов местного самоуправления<sup>342</sup>, которое принципиально не изменяется.

Анализ деятельности муниципальных образований в жилищной сфере позволяет выделить несколько направлений. С.И. Сулова отмечает, что

---

<sup>340</sup> Муниципальное право России. М., 2011. С. 305-306.

<sup>341</sup> Чепурнова Н.М. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. С. 172.

<sup>342</sup> Бакушев В.В. Муниципальная теория требует развития полноценной теории местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. 2005. № 1-2. С. 111.

органы местного самоуправления обеспечивают предоставление жилых помещений малоимущим гражданам, а также принимают в области жилищных отношений нормативно-правовые акты<sup>343</sup>.

Сложившаяся система жилищного обеспечения малоимущих не позволяет говорить об её эффективности. Более подробно информация о жилищном обеспечении представлена в Приложении № 2 на основании данных Федеральной службы государственной статистики и иных источников, проанализированных диссертантом<sup>344</sup>.

В соответствии со ст. 14 и 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>345</sup> органы местного самоуправления должны создать условия, необходимые для того, чтобы малоимущие граждане могли реализовать свои жилищные права. Базой для выполнения данного требования является, например, ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая позволяет муниципальному образованию владеть соответствующим жилищным фондом, а также иной собственностью, которая требуется для сохранения жилья. Аналогичное положение содержится в ст. 32 проекта № 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>346</sup>.

Для выполнения обязанностей по жилищному обеспечению Верховный Совет Российской Федерации на основании пункта 2 Постановления от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в

---

<sup>343</sup> Сулова С.И. Конституционные гарантии местного самоуправления как участника жилищных отношений // Семейное и жилищное право. 2011. № 2. С. 45.

<sup>344</sup> Жилищные условия // Федеральная статистическая служба: [сайт]. Москва, 2021. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#) (дата обращения: 01.09.2022); Почти 9000 семей стоят в очереди на социальное жильё в Новосибирске // Новосибирские новости: [сайт]. Новосибирск, 2022. URL: <https://nsknews.info/materials/pochti-9000-semey-stoyat-v-ocheredi-na-sotsialnoe-zhilye-v-novosibirske/> (дата обращения: 08.05.2022); Обеспечение населения доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами // Администрация г. Омска: [сайт]. Омск, 2022. URL: <https://admomsk.ru/web/guest/progress/budget/open/programs/housing>. (дата обращения: 08.05.2022).

<sup>345</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>346</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект № 40361-8 Федерального закона. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>347</sup> перераспределил жилищный фонд, без учёта его балансовой принадлежности в муниципальную собственность.

В рамках так называемой «муниципальной реформы 2014-2017 гг.» Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>348</sup> предоставил органам власти субъектов РФ возможность передавать по своему усмотрению полномочия от них муниципальным образованиям с соблюдением соответствующих условий. Кроме того, был уменьшен перечень вопросов, относящихся к ведению поселений, но предусмотрена возможность передать такие полномочия уже от органов власти субъектов РФ. Подобный подход очень активно с использованием разумных аргументов критиковался<sup>349</sup>. Схожие положения включены в Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

---

<sup>347</sup> О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

<sup>348</sup> О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

<sup>349</sup> См.: Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 62; Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 73; Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 12.

Федерации»<sup>350</sup>, сменивший Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

64 субъекта Российской Федерации реализовали возможность делегировать муниципальным образованиям дополнительные задачи в некоторых социально значимых сферах (к ним относится и жилищное обеспечение)<sup>351</sup>. Наиболее значимым моментом является то, что при росте объёма делегируемых вопросов регионы не пересматривают объём средств, передаваемых муниципальным образованиям<sup>352</sup>. Выдвигается утверждение о том, что передача вопросов муниципальным образованиям из необычного и уникального средства превратилось в стандарт организации управления на уровне регионов<sup>353</sup>. При этом указывается на необходимость конкретизации мер содействия органам местного самоуправления в решении их задач со стороны органов власти, принятие нормативных актов, которые усилят взаимодействие между ними<sup>354</sup>.

Нужно признать, что принимаются меры для расширения доступной муниципальным образованиям базы для выполнения ими своих обязанностей, пусть и без прямого финансирования. Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>355</sup> предоставлена возможность использовать муниципально-частное партнёрство. Похожая совместная

---

<sup>350</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

<sup>351</sup> Бабичев И.В., Есин В.В. Некоторые правовые аспекты муниципальной экономики и осуществления компетенций муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 50.

<sup>352</sup> Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление – основа укрепления российского федерализма // Российская юстиция. 2017. № 8. С. 11.

<sup>353</sup> Матулов Б.Н. Делегирование государственных социальных полномочий органам местного самоуправления: возможности и пределы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 32.

<sup>354</sup> Чеботарев Г.Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 57.

<sup>355</sup> О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

деятельность органов власти и частных организаций широко представлена в других странах и имеет возможность оказать положительное влияние на успешное решение муниципальных проблем. Одним из вариантов применения данного механизма можно назвать использование договоров, на основании которых будет возведено жильё коммерческой организацией на участке, принадлежащем муниципальному образованию, с передачей части построенных жилых помещений органам местного самоуправления для обеспечения малоимущих граждан. К сожалению, возможность широкого использования подобных инструментов ограничена в силу ряда обстоятельств: небольшое количество муниципальных образований, способных предложить интересные бизнесу участки для совместной работы, отсутствие опыта в данной сфере, незначительное число частных организаций способных инвестировать в подобного рода объекты и т.д.

Проведённый анализ указывает на сложности с реализацией и на наличие вопросов к действующей государственной жилищной политике. Финансовая база муниципальных образований до настоящего времени не окрепла, перед ними регионами ставятся дополнительные вопросы без увеличения их материального обеспечения. Подобное положение вещей существенно ухудшает возможность обеспечения малоимущих жильём.

Необходимо признать обоснованной позицию о том, что «требуется система критериев оценки уровня материального обеспечения органов местной власти»<sup>356</sup>.

Социальный найм, который был внедрён в СССР как способ государственного жилищного обеспечения всего населения, в настоящее время используется только в отношениях органов местного самоуправления с малоимущими гражданами. Лицо может рассчитывать на помощь, если получило статус малоимущего гражданина и подтвердило нуждаемость в получении жилья. При наличии указанных оснований лицо принимается на

---

<sup>356</sup> Овчинников В.И. Компетенция местного самоуправления: проблемы оптимизации правового регулирования на современном этапе муниципальной реформы // Российское государственное управление. 2014. № 1. С. 58.

жилищный учёт, который осуществляет орган местного самоуправления, и при наступлении его очереди с ним будет заключен договор социального найма. Закрепление полномочий в указанной сфере за конкретными органами местного самоуправления сильно различается между отдельными образованиями. В Приложении № 4 отражены примеры распределения полномочий разными муниципальными образованиями. Жилищный кодекс РФ регулирует данные отношения следующим образом.

Заявление, а также документы, свидетельствующие о наличии оснований для постановки на учёт, направляются в органы местного самоуправления. В соответствии с Жилищным кодексом РФ орган, принявший заявление и документы, принимает соответствующее решение в течение 30 дней с момента поступления документов. После чего в трёхдневный срок происходит уведомление заявителя о принятом решении. Учитывая действия Приказа Минстроя № 216/пр, порядок ведения учёта не имеет значительных отличий в разных регионах.

Поскольку имущественное и жилищное положение граждан может с течением времени меняться, Приказ Минстроя № 216/пр рекомендует ежегодно проводить перерегистрацию граждан. Поскольку положения Приказа носят рекомендательный характер, многие субъекты Российской Федерации, закрепляя необходимость перерегистрации граждан, включённых в список принятых на жилищный учёт, предусматривают другие сроки.

Законодатель считает, что нахождение на учёте является правом гражданина, и указывает, что это право сохраняется у лица до получения им жилого помещения или до снятия с учёта (ст. 55 Жилищного кодекса РФ). В связи с этим обоснованно мнение М.В. Бандо о том, что праву состоять на учёте корреспондирует обязанность органа власти вести учёт<sup>357</sup>. Значимость ст. 55 Жилищного кодекса РФ подтверждается «Обзором судебной практики

---

<sup>357</sup> Бандо М.В. О правообразующем значении и юридической природе правоотношения по предоставлению жилья в социальный наем // Семейное и жилищное право. 2009. № 2. С. 38.

Верховного Суда Российской Федерации за четвёртый квартал 2005 года»<sup>358</sup>. Указанный Обзор в вопросе 33 отмечает, что при сносе строения предоставление гражданам равнозначного жилого помещения взамен того, в котором ранее проживали лица, не может расцениваться как повышение жилищного уровня, поэтому такие граждане должны оставаться на жилищном учёте. Такая трактовка данной нормы обоснована. В рассмотренном случае предоставление жилых помещений связано с обеспечением минимальных пороговых стандартов жизни гражданина, а не с качественным улучшением состояния его проживания. Подобное мнение распространено среди исследователей<sup>359</sup>. Более того, если у лица есть в распоряжении другая жилая площадь, это не должно быть основанием для отказа в передаче на основании договора социального найма иного жилого помещения взамен аварийного жилья<sup>360</sup>.

Только Жилищный кодекс РФ регулирует основания отказа в принятии граждан на учёт. Хотя в целом данное законодательство находится в совместном ведении, данное решение обоснованно. Соответствующий список оснований должен быть закрытым и минимальным, закреплён сразу для всего населения. Согласно ст. 54 Жилищного кодекса РФ, отказ возможен в случае: непредоставления документов, подтверждающих право встать на учёт; предоставления документов, которые не дают такого права; неполучения от уполномоченных органов информации; истечение пятилетнего срока с момента совершения лицом действий по ухудшению условий проживания.

Отказ в принятии на учёт может быть обжалован в суд. Гражданин должен использовать соответствующую процедуру обжалования. В «Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской

---

<sup>358</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 года: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 01.03.2006 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 5.

<sup>359</sup> См.: Тихомиров М.Ю. Жилищный учёт. Очередность и порядок предоставления жилых помещений. М., 2011. С. 10; Шитова М.А. Указ соч. С. 89.

<sup>360</sup> Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.04.2014 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

Федерации за второй квартал 2005 года»<sup>361</sup> указано на отсутствие спора в отношении прав на конкретное жилищное помещение на этапе обращения лица за постановкой на жилищный учёт, поскольку отношения связаны исключительно с публичными функциями. Это ведёт к тому, что спор подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном для производства по делам из публичных отношений – глава 25 Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>362</sup>.

Глава 25 Гражданского процессуального кодекса РФ утратила силу с 15 сентября 2015 года. Изменений в указанный Обзор или новой позиции Верховный Суд по этому вопросу не подготовил. К данным отношениям, исходя из их природы, по всей видимости, должны применяться нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>363</sup>.

Перечень случаев, в которых лицо перестаёт считаться нуждающимся в жилом помещении, строго ограничен. Прекращение жилищного учёта лица происходит на основании решения, срок для его принятия 30 рабочих дней со момента обнаружения такого основания органом, принявшим лицо на учёт. Следует поддержать позицию М.В. Бандо о том, что закрепление тридцатидневного срока не может быть оценено как введение предельного срока, по истечении которого решение не может быть вынесено<sup>364</sup>.

Введение временного промежутка может иметь несколько целей. Во-первых, он важен для соблюдения принципа справедливости – если лицо не снято с учёта, то, возможно, оно будет обеспечено дважды на основании одних и тех же фактов. Во-вторых, другие граждане также крайне заинтересованы в скорейшем снятии лица с учёта, так как после осуществления соответствующих действий они должны «подняться» в

---

<sup>361</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2005 года: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 10.08.2005 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 12.

<sup>362</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>363</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>364</sup> Бандо М.В. Указ. соч. С. 40.

списке очередников. В-третьих, затягивание с принятием решения влияет на права лица, которое снимается с учёта, например, гражданину может быть отказано в принятии на жилищный учёт в ином месте. В-четвёртых, лицо должно быть обеспечено информацией о своём статусе для возможного обращения за судебной защитой.

Решение в отношении лица с обязательным указанием причины снятия направляется в течение трёх рабочих дней с момента принятия. Е.А. Глухов следующим образом оценивает данное правило: «Целесообразность доведения такого решения заключается в необходимости реализации принципа правовой определенности<sup>365</sup>». Органы власти должны обеспечить наличие полной информации гражданина о его правовом положении, об имеющихся у него правах и обязанностях. Исходя из рассмотренных целей создания механизма снятия с учёта граждан, необходимо признать снятие с учёта – обязанность органа власти. Иное отношение ведёт к тому, что орган, выносящий решение, без установления каких-либо нормативно определённых критериев вправе по своему усмотрению решать, снимать субъекта с учёта или нет.

Часть 1 статьи 57 Жилищного кодекса РФ устанавливает, что органы власти предоставляют жильё лицам, находящимся на учёте, исходя из очередности их принятия на учёт. Очередность по смыслу Жилищного кодекса РФ выстраивается по сроку постановки на учёт граждан. Жилищный кодекс РФ отошёл от закрепления категорий граждан, которым помещения предоставляются в первую очередь. В то же время он сохранил так называемых «внеочередников». Это отдельные категории граждан, в том числе и малоимущие, которым федеральное законодательство предоставляет право внеочередного жилищного обеспечения<sup>366</sup>.

---

<sup>365</sup> Глухов Е.А. Всегда ли члены семей военнослужащих имеют право на получение жилого помещения от военного ведомства? // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 10. С. 52.

<sup>366</sup> Крашенинников П.В. Указ соч. С. 85.

Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 376-О-П<sup>367</sup> указывает, что дефиниция «внеочередников» должна быть скорректирована. К данной категории граждан должны относиться лица, чьё жилище перестало удовлетворять критериям пригодности, а не исключительно граждане, чьи правомочия уже подтверждены, в том числе малоимущие, что сделало бы невозможным реализацию прав на жилище иных категорий населения.

В связи с тем, что количество лиц, подлежащих обеспечению во внеочередном порядке, велико, и органы власти не справляются с их обеспечением, сложилась широкая практика по формированию очереди лиц, ожидающих получение жилья во внеочередном порядке. Пункт 14 Приказа Минстроя № 216/пр даже специально указывает на то, что данные лица подлежат включению в отдельную очередь.

После того, как подошла соответствующая очередь и появилось подходящее жильё, орган местного самоуправления принимает решение заключить с малоимущим договор социального найма. Н.П. Алешкова при характеристике этого договора указывает, что он направлен на реализацию муниципального индивидуального правового акта о передаче индивиду жилого помещения, отвечающего соответствующим требованиям<sup>368</sup>. О приятном решении передать жилое помещение гражданину должно быть сообщено ему в срок трёх рабочих дня с момента его вынесения. В литературе отмечается краткость законодательной характеристики указанного решения<sup>369</sup>.

Указанное решение является одним из условий, без которого невозможно заключение договора социального найма. После чего предполагается, что право малоимущего гражданина на жилище удовлетворено, а он должен быть снят с жилищного учёта (ст. 55 Жилищного

---

<sup>367</sup> По жалобе гражданина Алексеева Романа Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного суда от 5 марта 2009 г. № 376-О-П // Собрание законодательства РФ. 2009. № 26. Ст. 3264.

<sup>368</sup> Алешкова Н.П. Указ. соч. С. 114.

<sup>369</sup> Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации. М., 2018. С. 357.

кодекса РФ). Общая схема жилищного учёта малоимущих граждан приведена в Приложении № 3.

Жилищный кодекс РФ в статье 57 устанавливает требования, при соблюдении которых происходит предоставление жилья. Объект располагается в месте жительства обеспечиваемого, выполняются требования о норме предоставления на одно лицо, площадь предоставляемого помещения учитывает площадь жилья в собственности. В.Н. Литовкин точно отмечает, что «нормированное жилище оказывается в изложении Жилищного кодекса РФ жильём вовсе без требуемого благоустройства»<sup>370</sup>.

Многие исследования называют признаки, которым должно отвечать передаваемое жильё: благоустройство в пределах муниципального образования, соответствие санитарным и техническим нормам<sup>371</sup>. В то же время Жилищный кодекс РФ таких требований не содержит, хотя они названы в ст. 89 Жилищного кодекса РФ, регулирующей передачу жилья лицам при их выселении. Таким образом, формально органы власти не обязаны предоставлять жильё, отвечающее санитарным требованиям. Более того, подобные жилые помещения фактически предоставляются.

Например, Верховный Суд РФ в своем Определении от 19.04.2005 № 11-В05-5<sup>372</sup> указал, что при предоставлении в рамках социального найма жилья, не находящегося в надлежащем санитарном и техническом состоянии, наниматель имеет право зачёта к наймодателю возникших у него в связи с устранением недостатков расходов в счёт жилищных платежей и коммунальных услуг. В Определении Верховного Суда РФ от 10.04.2018 № 36-КГ18-2<sup>373</sup> указано, что истец имел право обращаться за установлением недействительности договора социального найма в связи с тем, что он был заключён под влиянием обмана, на крайне невыгодных условиях, а предоставленное жилое помещение не является благоустроенным.

---

<sup>370</sup> Литовкин В.Н. Конституционное право российских граждан на жилище. М., 2008. С. 73.

<sup>371</sup> См., например: Крашенинников П.В. Жилищное право. М., 2012. С. 107; Шешко Г.Ф. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2008. С. 168.

<sup>372</sup> Определение ВС РФ от 19.04.2005 № 11-В05-5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>373</sup> Определение ВС РФ от 10.04.2018 № 36-КГ18-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Требование о передаче гражданину жилого помещения, являющегося благоустроенным по отношению к данному населённому пункту, содержалось в ст. 40 Жилищного кодекса РСФСР. Учитывая наличие подобного требования в ст. 89 Жилищного кодекса РФ, можно предположить, что законодатель не предполагал сознательного исключения подобного условия. Данное указание должно быть возвращено в законодательство. Иначе не только не реализуются в полной мере жилищные права малоимущего (их осуществление связывается с наличием у лица средств для ремонта полученного жилья, при этом помещение передаётся лицам, которые подтвердили недостаточность у них средств для самостоятельного решения жилищных проблем), но и находится под угрозой конституционное право на охрану здоровья.

Для полноценного обеспечения права на жилище малоимущих граждан, не всегда способных самостоятельно обеспечить надлежащие санитарные условия в своем жилище, ч. 5 ст. 57 Жилищного кодекса РФ необходимо представить следующим образом:

«5. По договору социального найма благоустроенное применительно к условиям соответствующего населённого пункта жилое помещение должно предоставляться гражданам по месту их жительства (в границах соответствующего населённого пункта) общей площадью на одного человека не менее нормы предоставления».

Таким образом, такие направления жилищной политики в области защиты малоимущих граждан, как организационный и правовой, в целом уже сформированы. С учётом того, что обеспечение малоимущих граждан жильём должно быть признано и обязанностью государства, необходимо включить соответствующую обязанность в Жилищный кодекс РФ, что было предложено ранее. Однако этого будет недостаточно, поскольку положения о софинансировании расходов муниципальных образований для предоставления малоимущим жилья при выполнении органами местного самоуправления государственных обязанностей должны предусматриваться при принятии бюджета. Подобное изменение завершит выстраивание

жилищной политики в отношении малоимущих граждан согласно Конституции РФ.

Уже упоминавшийся ранее механизм найма жилых помещений жилищного фонда социального использования должен помочь расширить возможность оказания помощи органами публичной власти слабообеспеченным слоям населения. В науке давно указывалось на необходимость введения подобного института<sup>374</sup>.

Раздел III.1 Жилищного кодекса РФ, предпосылкой появления которого называют Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», урегулировал данные отношения. В целом процедура предоставления жилья в рамках данного института копирует систему жилищного обеспечения малоимущих. Гражданин должен подтвердить свою нуждаемость в жилье. При этом его доходы выше, чем необходимо для отнесения его к категории малоимущих, но они всё еще не позволяют лицу самостоятельно обеспечить себя жилым помещением. При наличии указанных условий субъект может претендовать на получение жилья. При этом гражданин принимается на учёт, а жилое помещение будет получено им после того, как подойдет его очередь.

Принципиально новым положением является то, что помещения предоставляются за определённую плату, которая устанавливается в каждом субъекте самостоятельно. Также жилые помещения могут предоставляться в наёмных домах, которые принадлежат как публичным образованиям, так и частным лицам, и предназначены исключительно для проживания лиц по договорам найма социального использования. Таким образом, государство стремится привлечь частный сектор для решения жилищной проблемы,

---

<sup>374</sup> См.: Селиванова Е.С. Договор некоммерческого найма жилого помещения как альтернатива договору социального найма жилого помещения в решении жилищной проблемы граждан России // Семейное и жилищное право. 2011. № 6. С. 42; Семина Т.А., Чернов А.В., Садиков А.Л. Проблемы жилищного рынка посткризисного периода, тенденции его развития в современных условиях государственной жилищной политики, в том числе на основе государственно-частного партнерства // Законодательство и экономика. 2011. № 4. С. 49; Богданов Е.В. Конституция и жилищное законодательство России // Современное право. 2014. № 3. С. 62.

частично легализовать скрытый рынок найма жилья, который на данный момент фактически никак не охватывается государством. Наёмные дома подлежат отдельному учёту.

От лица, которое хочет получить квартиру в наёмном доме, требуется известная степень активности и самостоятельности. Гражданин должен не только подать заявление о признании его нуждающимся в жилье, но и самостоятельно найти и подать только одному наймодателю заявление о предоставлении квартиры. Частные наймодатели должны вести учёт таких заявлений. Если наймодатель обладает свободным помещением, то перед заключением договора гражданин должен подтвердить, что всё ещё обладает правом на получение квартиры, предоставив соответствующие документы. При этом если у наймодателя закончились квартиры в доме, то он в праве прекратить принимать заявления, а лицо должно повторно найти подходящего нанимателя и снова обратиться с заявлением.

Предложенный механизм обладает значительным числом недостатков и пробелов. Если на муниципальные образования возложен учёт как домов, так и граждан, претендующих на жилищное обеспечение, то почему они не принимают заявления о предоставлении жилья у конкретного наймодателя и не пересылают ему? Непонятна причина, по которой может быть подано только одно заявление. Можно предположить, что таким образом предотвращают злоупотребления со стороны граждан. Лицо одновременно подаёт несколько заявлений и получает право на несколько помещений, а потом в одно из них вселяет кого-то третьего. Но при должной организации работы органов местного самоуправления и частных наймодателей такая ситуация не может возникнуть. Если муниципальное образование само направляло бы заявки разным наймодателям, то он, предоставив гражданину полученные варианты на выбор, после согласования одного просто не уведомлял бы других наймодателей.

Отсутствует процедура публичного контроля за наймодателями. Наймодатель самостоятельно ведёт реестр заявлений, о подаче которых

информация никуда не передаётся, как и сведения о наличии свободных помещений. В такой ситуации риск злоупотреблений велик, а возможности их пресечения ограничены. Наймодатели могут получать поддержку от публичных органов власти, но отказывать в предоставлении жилья в таких домах, принимая заявления к учёту, но не удовлетворять их, отказывать тем лицам, чьё проживание не будет приносить прибыли и т.д. В ситуации с социальным наймом такая ситуация невозможна. Для муниципального образования жилищное обеспечение – цель их работы, поэтому они распределяют все имеющиеся площади. Частные наймодатели заинтересованы в извлечении прибыли и полностью оставлять на усмотрение рынка такую социально важную сферу, как жилищное обеспечение, неправильно.

В науке положения о предоставлении жилья в социальное использование получили различные оценки. Отмечается, что данный блок был не нужен: вводится ненужный новый учёт, расширяется штат для такого учёта у публичных органов, доходные дома могли быть введены применительно к договорам найма, а главная цель – запрет на приватизацию жилья, предоставленного малоимущим гражданам, мог быть решён другим способом<sup>375</sup>. Данные замечания не совсем справедливы: в региональном законодательстве учёт граждан ведётся в том же порядке и фактически теми же органами, которые ведут учёт граждан в целях обеспечения по социальному найму. Также стоит отметить, что на данный момент жилищный фонд находится большей частью в частных руках, а на публичные органы приходится около 9% всего жилищного фонда<sup>376</sup>, что говорит о низкой актуальности этого вопроса. С. Куцина указывает на то, что данный механизм более выгоден муниципальному образованию или наймодателю, поскольку

---

<sup>375</sup> См.: Крашенинников П.В. Жилищное право. М., 2016. С. 260; Василенко Н.В. Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования как один из вариантов решения жилищной проблемы в России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 26.

<sup>376</sup> Россия в цифрах. 2019. М., 2019. С. 131.

имеет срочный характер, целевое использование и т.д.<sup>377</sup> С другой стороны, это говорит об актуальности подобного института и его высокой важности<sup>378</sup>.

Для того чтобы заинтересовать частных лиц в строительстве наёмных домов, ст. 91.19 Жилищного кодекса РФ предусматривает, что им может быть оказана поддержка публичных органов власти. Деятельность подобного рода пока не получила широкого содействия. В науке отмечается, что организационно всё готово для начала работы, но отсутствие содействия от органов власти не позволяет большому числу субъектов начать соответствующие процессы<sup>379</sup>.

Основные меры органы власти предпринимают не для строительства государственных домов социального использования, а для создания некоторых льгот для частных застройщиков или субсидирования банков. В экономических исследованиях указывается на то, что развитие концепции социального жилья предполагает включение наряду с публичными образованиями в такие отношения частных субъектов<sup>380</sup>. Но она предполагает, что органы власти уже широко включились в такого рода отношения. С.И. Сулова отмечает, что такое социальное предпринимательство не сможет заменить или полностью взять на себя социальные функции государства<sup>381</sup>. Нельзя забывать, что согласно ч. 2 ст. 40 Конституции РФ публичные органы содействуют жилищному строительству, а следовательно, стоит уделять внимание и данному направлению.

Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»<sup>382</sup> был принят для создания рынка доступного жилья, а также оказание помощи в жилищном строительстве.

---

<sup>377</sup> Куцина С. Новый этап в обеспечении доступным жильём // ЭЖ-Юрист. 2015. № 14. С. 3.

<sup>378</sup> Корякин В.М. Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования и его отличие от договора социального найма // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 10. С. 43.

<sup>379</sup> Басос Е.В. Государственный и муниципальный жилищный фонд как гарантия реализации права на жилище // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 2. С. 54.

<sup>380</sup> Балтина А.М., Кириленко Л.С. Традиционный и современный подходы к определению понятия социального жилья // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2016. № 7. С. 13.

<sup>381</sup> С.И. Сулова Конструкция договора «некоммерческого найма» жилого помещения в России: попытка внедрения социального предпринимательства в жилищной сфере? М., 2015. С. 442.

<sup>382</sup> О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617.

Данный закон не стал базой для осуществления соответствующих мер, более того, многие его положения впоследствии были исключены. Это говорит о нарушении ч. 2 ст. 40 Конституции РФ, которая прямо закрепляет необходимость содействия органов власти в жилищном строительстве. Об отсутствии системной работы в жилищной сфере говорится в научной литературе<sup>383</sup>.

В ходе преобразований в России социальная политика претерпела существенные изменения, но главные её задачи постоянны – благосостояние общества и человека, создание равных возможностей для развития личности. Они применимы и в области обеспечения жилищных прав. Государством разработано множество программ в жилищной сфере, основным инструментом в которых закреплено субсидирование, но мер, принимаемых органами публичной власти в настоящий момент, недостаточно, они не всегда продуманы и эффективны. Критерии, которые определяют органы власти для оценки качества своей работы, легко заменяются на более удобные и проще достигаемые показатели, при отсутствии глубокого и масштабного решения проблем граждан. Поэтому ситуация с обеспечением жильём требует радикального изменения подхода в государственном управлении указанными процессами. Прежде всего, требуется широкое концептуальное осмысление положения дел в этой области, использование фундаментального знания, которое объединит накопленные сведения о задачах и путях их решения, поможет связать цели, задачи и функции государственной жилищной политики в отношении малоимущих граждан.

Государство, как уже было указано ранее, должно осуществлять жилищное обеспечение малоимущих через финансирование муниципальных образований, которые обеспечивают граждан через имеющийся механизм, закрепленный Жилищным кодексом РФ. Для достижения данной цели ч. 1 ст. 49 Жилищного кодекса РФ должна быть изложена в следующем виде:

---

<sup>383</sup> Формакидов Д.А. Договор найма жилого помещения как самостоятельный тип гражданско-правового договора // Российский юридический журнал. 2017. № 4. С. 125.

«1. По договору социального найма предоставляется жилое помещение муниципального жилищного фонда. Обеспечение малоимущих граждан производится органами местного самоуправления за счёт своих средств, а также средств, получаемых со стороны государства».

Обеспечение права на жилище малоимущего происходит при предоставлении конкретного жилья по договору социального найма на основании публичного властного акта. Оспаривание данных ненормативных актов органов местного самоуправления происходит в порядке административного судопроизводства РФ. Кроме того, в рамках данных отношений отсутствует юридическое равенство сторон, что свидетельствует об их публично-правовой природе. Малоимущим должно предоставляться жилое помещение, являющееся благоустроенным применительно к данному населённому пункту.

Проведённый анализ жилищного обеспечения малоимущих граждан позволяет перейти к выявлению проблемных мест в жилищном обеспечении малоимущих и к формированию предложений по их устранению.

### **2.3. Ограничение конституционного права малоимущих граждан на жилище**

В статьях 17-19 Конституции РФ закрепляются основные принципы конституционного статуса личности: признание и обеспечение прав и свобод человека и гражданина; неотчуждаемость основных прав и свобод человека; непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина. Любое право гражданина не может быть безграничным. Часть 3 статьи 17 Конституции РФ запрещает использовать права так, чтобы это нанесло вред другим лицам. По мнению Н.С. Бондаря, данная норма является выражением принципа запрета злоупотребления правом в его конституционно-правовом аспекте<sup>384</sup>. Право на жилище малоимущих граждан не является исключением.

---

<sup>384</sup> Бондарь Н.С. Решения Конституционного Суда как мера свободы и ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 3.

Установление пределов осуществления права показывает, до каких границ распространяются правомочия малоимущего. А также демонстрирует, что при злоупотреблении правом иные лица лишаются возможности обеспечить свои потребности, а значит, нарушается и их право.

Принцип запрета на злоупотребление правом наиболее активно разрабатывается в гражданском праве. В науке отмечается, что данный принцип характерен не только для определённой отрасли права, но и находит своё выражение в праве в целом, поскольку лицо может злоупотребить любым правом (гражданским, конституционным и т.д.)<sup>385</sup>. В.И. Крусс считает, что злоупотребление правом является по своему содержанию правонарушением, которое лежит за рамками установленных законом запретов, что не позволяет напрямую применить к подобным действиям меры юридической ответственности. В связи с этим государство должно противостоять таким попыткам и изменять правовое регулирование так, чтобы обеспечить защиту прав граждан<sup>386</sup>.

Базой для такой деятельности становится ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая предусматривает возможность ограничить федеральным законом права и свободы личности также и в интересах других граждан. В науке указывается, что право на судебное обжалование действий и актов публичных органов обеспечивает баланс с возможностью ограничений прав<sup>387</sup>. Конституционный Суд РФ рассматривает большое количество жалоб на ограничение прав. Как указывает Г.А. Гаджиев, Конституционный Суд РФ, используя термин «основное содержание субъективного конституционного права», запрещает непропорциональное сужение прав личности, и на основе этого выработал систему критериев о пределах вторжения<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> См.: Пресняков М.В. Конституционная концепция принципа справедливости. М., 2009. С. 267; Малиновский А.А. Недопустимость злоупотребления правом как общеправовой принцип // Право и политика. 2006. № 9. С. 34.

<sup>386</sup> Крусс В.И. Конституционализация фискально-экономических обязанностей в Российской Федерации. М., 2017. С. 272.

<sup>387</sup> Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2017. С. 184.

<sup>388</sup> Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 75.

Л.В. Сагдеева приводит следующие критерии применения ст. 55 Конституции РФ:

- перечень оснований является закрытым;
- ограничения должны формулироваться в общем виде и иметь абстрактный характер;
- только федеральный законодатель имеет право на введение ограничений;
- ограничения могут вводиться, только если достижение предусмотренных Конституцией РФ целей не может быть достигнуто без уменьшения прав граждан;
- соразмерность и справедливость ограничений поставленным целям;
- ограничения по возможности должны быть компенсированы с учётом баланса государственных и общественных интересов;
- соблюдение принципа юридического равенства<sup>389</sup>.

Схожие критерии предусмотрены Постановлением Конституционного Суда РФ от 19.01.2016 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области»<sup>390</sup>.

Статья 55 Конституции РФ используется Верховным Судом РФ, когда он рассматривает законность решений органов власти в конкретных делах, например, п. 62 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016

---

<sup>389</sup> Сагдеева Л.В. Право на защиту собственности в актах Европейского суда по правам человека. М., 2014. С. 293.

<sup>390</sup> По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2016 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 2016. № 5. Ст. 762.

№ 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>391</sup>. Это влечёт необходимость оценки норм текущего законодательства, затрагивающих права граждан, в свете конституционных положений<sup>392</sup>.

Права, связанные с жилищем, не являются исключением. Конституционный Суд РФ допускал возможность сужения действия таких прав (Постановления от 24.03.2015 г. № 5-П, от 26.04.2021 № 15-П и т.д.). В научной литературе исследовались отдельные ситуации. С.С. Коновальчикова рассматривала возможность ограничения жилищных прав на определённых видах территорий<sup>393</sup>, П.М. Морхат – при обращении взыскания на единственное жилое помещение<sup>394</sup>, В.А. Винокуров – в отношениях между соседями<sup>395</sup>.

Таким образом, при определённых условиях ограничения прав граждан не только возможны, но и необходимы. Работа государства по социальному обеспечению граждан зачастую вызывает стремление отдельных лиц обогатиться на этом, либо получить некие блага без наличия соответствующих оснований. Противодействие подобным попыткам особенно актуально в условиях ограниченности ресурсов у органов власти в современной России. В Жилищный кодекс РФ включены нормы, целью которых является исключение использования гражданами своих правомочий с целью улучшения жилищных условий без надлежащих оснований или при формальном их соблюдении.

Статьей 53 Жилищного кодекса РФ предусмотрено, что лицо, каким-либо образом само содействовавшее наступлению условий, которые являются

---

<sup>391</sup> О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

<sup>392</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию. М., 2018. С. 79.

<sup>393</sup> Коновальчикова С.С. Указ. соч. С. 8.

<sup>394</sup> Морхат П.М. Обращение взыскания на единственное жилье должника-банкрота: теоретико-правовой аспект и анализ судебной практики // Судья. 2020. № 9. С. 60.

<sup>395</sup> Винокуров В.А. О конституционной норме, предусматривающей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 22.

основанием для постановки его на жилищный учёт, может быть принято на такой учёт не раньше 5 лет с даты наступления таких оснований. Также в силу ч. 8 ст. 57 Жилищного кодекса РФ при передаче жилья малоимущим гражданам должны приниматься во внимание совершённые гражданином действия с уже имеющимся у него жилым помещением, которые стали причиной снижения размера такого помещения или его отчуждения. Применение данных норм связано с комплексом сложных проблем<sup>396</sup>.

В этой связи актуально исследование такой категории, как злоупотребление правом. Как отмечает В.И. Крусс, лица зачастую предполагают, что они могут пользоваться своими правами любым прямо не запрещённым способом. Легальное использование прав не предполагает обязательного в соответствующих условиях выбора в пользу других лиц или общества в целом на основании, например, принципа взаимной добросовестности. В целом же проблема злоупотребления связана не с каким-то правом, а его каузальным применением. Для преодоления данной проблемы автор, соглашаясь с мнением Г.А. Гаджиева, указывает на то, что существуют естественные ограничения порядка осуществления права. При этом подобное ограничение в несинкретичном виде присутствует в тексте Конституции РФ<sup>397</sup>.

Указанные рассуждения могут быть отнесены в полной мере и к праву малоимущего на жилище – сами по себе отдельные действия гражданина, например, продажа квартиры, является его законной возможностью, но реализация данной возможности исключительно для получения права на льготное жилищное обеспечение должно признаваться злоупотреблением. Статьи 53 и 57 Жилищного кодекса стремятся исключить использование гражданами своих прав в нарушение законных интересов других лиц и общества.

---

<sup>396</sup> Алексикова О.Е. Актуальные проблемы реализации военнослужащими конституционного права на жилище путем предоставления жилого помещения по договору социального найма // Материалы XII Международной научно-практической конференции: в 4 томах. Тольятти, 2015. С. 131.

<sup>397</sup> Крусс В.И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека // Государство и право. 2002. № 7. С. 46.

Неоднозначная природа ст. 53 Жилищного кодекса РФ подчеркивается тем, что её уже исследовали в конституционном судопроизводстве. В Определении Конституционного Суда РФ от 19.04.2007 № 258-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав статьёй 53 Жилищного кодекса Российской Федерации»<sup>398</sup> была дана оценка указанного положения. Согласно высказанной позиции, анализируемая статья не должна оцениваться как нарушающая интересы гражданина. Данное положение вместе с принятыми в её исполнение актами подлежит использованию исключительно вместе со ст. 10 ГК РФ, которая на момент принятия Конституционным Судом РФ своего акта устанавливала презумпцию разумности и добросовестности лиц в случаях, когда закон предполагает защиту прав при наличии добросовестности и разумности.

Подобный подход создаёт условия для обоснованного использования малоимущими своего права на жилище и соответствует самому смыслу права. Нормы гражданского права связывают возможность использования лицом своего права и обращения за его охраной с добросовестностью и разумностью поведения субъекта. Конституция РФ закрепляет за каждым право на жилище, но реализация данного права не может проходить с нарушением законных жилищных интересов иных граждан, которое может возникнуть, если лицо получает содействие в обеспечении своего права от органов публичной власти в результате своей недобросовестности.

В науке ст. 53 Жилищного кодекса РФ описывается, как «непроработанная в связи с тем, что не сформировано понятие «действия, совершённые с намерением приобретения права состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях»<sup>399</sup>. Оценка действий лица должна происходить как с учётом события (например, обмен жилого помещения на

---

<sup>398</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав статьёй 53 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2007 № 258-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>399</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридический справочник по жилищным вопросам. М., 2011. С. 177.

помещение меньше и хуже), так и целью действий и их разумностью, что и было отмечено Конституционным Судом РФ. Исследователи настаивают на важности для права категорий «добросовестность, разумность и справедливость», которые выступают базовыми принципами в тех случаях, когда лица своей волей реализуют имеющиеся у них права<sup>400</sup>.

Действие ст. 53 Жилищного кодекса РФ в качестве санкции за намеренное ухудшение жилищных условий предусматривает как запрет на постановку на учёт в течение 5 лет с момента наступления соответствующего события, так и невозможность принятия лица на жилищный учёт на основании совершённых действий. Исследователи указывают на то, что закрепление за определёнными фактами характера совершаемых для ухудшения жилищных условий гражданина происходит на уровне регионального законодательства<sup>401</sup>. Подобный подход нарушает систему, которая выстраивается самим Жилищным кодексом РФ, предусматривающую возможность ограничения жилищных прав только в его тексте. В рассмотренном выше Определении Конституционным Судом РФ предложены условия использования ст. 53 Жилищного кодекса: умышленное безосновательное уменьшение уровня жилищного обеспечения гражданина, которое приводит к появлению права требовать помощи у органов публичной власти содействия в получении жилья.

Исследования ч. 8 ст. 57 Жилищного кодекса РФ направлены на описание обстоятельств, принимаемых во внимание при расчёте площади жилого помещения, которое должно быть передано малоимущему гражданину<sup>402</sup>. При этом не уделяется внимания главной цели, которая стоит

---

<sup>400</sup> Сорокин В.В., Коваленко К.Е. Диалектика общих принципов права // История государства и права. 2012. № 12. С. 10.

<sup>401</sup> См.: Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2012. С. 218; Корякин В.М. Намеренное ухудшение жилищных условий: понятие, сущность, правовые последствия // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 11. С. 57.

<sup>402</sup> См.: Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2011. С. 209; Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2012. С. 261.

перед данным положением, и тому, для реализации каких конституционных требований оно принято.

За регионами Жилищный кодекс РФ закрепляет обязанность принять нормативно-правовые акты, которые должны установить последствия, учитываемые при определении площади жилья, передаваемого малоимущему гражданину, связанные с необоснованной продажей им своего жилого помещения или со снижением доступной общей жилой площади. Также Жилищный кодекс РФ обязывает описать определённые события, которые должны приниматься во внимание. Период, в пределах которого должны быть исследованы соответствующие факты, не может быть более пяти лет. Учёные замечают, что буквальное применение данного положения исключает его использование при снижении доступной площади на одного человека без изменения общей площади жилья (например, вселение третьих лиц)<sup>403</sup>. Если исходить из цели, которая ставится перед данным положением, то следует констатировать, что такие действия не попадают под действие ч. 8 ст. 57 Жилищного кодекса РФ, хотя должны.

Субъекты Российской Федерации обязаны нормативно закрепить период, в рамках которого будут оцениваться действия, совершенные гражданином и повлиявшие на уровень его жилищного обеспечения. Подобный подход позволяет сохранить равенство всех граждан в исследуемых отношениях, поскольку основания для снижения площади жилого помещения, передаваемого малоимущему, установлены Жилищным кодексом РФ и едины на территории всей страны.

Значительное число учёных, исследующих данные отношения, не уделяют внимания природе исследуемого положения. Данная норма предусматривает последствия за изменение в уровне жилищного обеспечения, но она никак не закрепляет обязательной оценки причин, которые привели к таким изменениям. В ходе определения конституционного смысла ст. 53 Жилищного кодекса РФ было указано, что она используется только при

---

<sup>403</sup> Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации. М., 2018. С. 248.

установлении недобросовестного использования лицом своих возможностей. А применение указанных разъяснений Конституционного Суда РФ к исследуемой норме Жилищного кодекса РФ возможно только по аналогии. Совершение определённых действий само по себе не говорит о недобросовестности лица, должны быть установлены обстоятельства, в которых действовало лицо, и его цели.

Часть 8 статьи 57 Жилищного кодекса РФ, как и статья 53 Жилищного кодекса РФ, приняты для выполнения конкретной задачи – сделать невозможным использование недобросовестного поведения в целях получения помощи в жилищном обеспечении, а также установить период, в рамках которого произошедшие события должны быть проверены на предмет злоупотребления лицом своими полномочиями. Проведённый анализ указанных положений показывает их несовершенство и недостижение поставленных перед ними Конституцией РФ задач. Закрепление ч. 8 ст. 57 Жилищного кодекса РФ определённых событий ведёт к тому, что некоторые действия, которые вполне могут совершаться недобросовестно и влиять на уровень жилищного обеспечения, выпали из регулирования. Не вводится ни напрямую, ни в виде обязанности по закреплению в законодательстве субъектов РФ требование оценки действий граждан на предмет их возможной недобросовестности. Статья 53 Жилищного кодекса РФ регулирует отношения в более общем виде, но и её применение вызывало споры, которые приводили к обращениям в суд за определением субъекта, который имеет право контролировать исследуемые отношения, и обстоятельств, исследуемых при проверке поведения гражданина.

Верховный Суд РФ в Определении от 21.11.2012 № 44-АПГ2-16<sup>404</sup> проверил обоснованность нормативного закрепления регионами определённых списков действий, совершение которых подразумевает умышленное ухудшение условий проживания. В нём была высказана позиция о том, что жилищное законодательство входит в предмет совместного ведения,

---

<sup>404</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21.11.2012 № 44-АПГ2-16. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

поэтому регионы имеют право на принятие подобных актов. Но субъекты РФ не всегда до конца правильно оценивают данные отношения. Например, в одном из случаев было предусмотрено обязательное предоставление вместе с иными предусмотренными законом сведениями информации с приложением соответствующих доказательств, отражающих информацию за последние 5 лет об имевшемся у заявителя жилье и договорах в отношении него. Верховный Суд РФ в Определении от 18.12.2013 № 33-АПГ13-3<sup>405</sup> установил законность решения Ленинградского областного суда о признании недействующей данной нормы в связи с тем, что подобные документы должны предоставляться, только если были совершены действия, влекущие уменьшение жилой площади.

Жилищные отношения находятся в совместном ведении, однако полная передача на усмотрение субъектов Российской Федерации закрепления конкретных действий, которые считаются совершёнными недобросовестно и с исключительной целью получить помощь в жилищном обеспечении, не обоснована. Перечень случаев, когда в удовлетворении права малоимущего гражданина на жилище должно быть отказано, либо оно должно быть обеспечено частично, обязан быть одинаковым для всех малоимущих, как имеющих одинаковое право. Другой подход ведёт к несоблюдению ст. 19 Конституции РФ. Сложившийся региональный подход о закреплении некоторых действий граждан как совершённых, предположительно, только из недобросовестных побуждений, следует пересмотреть.

В настоящий момент субъекты Российской Федерации ориентируются на своё мнение при закреплении таких событий, и отсутствие каких-либо признаков или условий для их закрепления может привести к неконституционному сужению возможностей населения. П.В. Крашенинников обосновано считает, что ст. 53 Жилищного кодекса РФ не применяется в случае появления ребёнка, переезда родителей, которые в

---

<sup>405</sup> Определение Верховного Суда РФ от 18.12.2013 № 33-АПГ13-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

силу возраста не способны заботиться о себе и т.д.<sup>406</sup> Поскольку каких-то формальных запретов для подобной оценки действий гражданина не закреплено, субъект РФ может включить подобное событие в соответствующий перечень как попадающее под регулирование ст. 53 Жилищного кодекса РФ. Также региональные законодатели для таких обоснованных действий предусматривают изучение дополнительных обстоятельств.

Нормативно-правовые акты субъектов РФ при описании действий не закрепляют требования об оценке их на предмет злоупотребления (например, Закон Пермской области от 30.11.2005 № 2694-601 «О порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма»<sup>407</sup>). Исследуемые акты по данным вопросам выстроены так, что совершение соответствующего действия автоматически признаётся злоупотреблением правом для целей постановки на жилищный учёт. В региональном законодательстве нет строгого закрепления обязанности за органом власти доказать разумность или неразумность осуществленного гражданином действия. Это указывает на как минимум недостаточное изучение регулирования отношений при наличии описанного ранее мнения Конституционного Суда РФ.

Учитывая выявленные недостатки регулирования, необходимо изменить действующие редакции анализируемых норм, а выявленная связь рассматриваемых положений предопределяет необходимость унифицированного регулирования. Имеющееся ограничение права на жилище не учитывает выработанные в конституционной практике условия для ограничения права: абстрактность норм, право на ограничение имеется только у федерального законодателя, справедливость ограничений, равенство при

---

<sup>406</sup> Крашенинников П.В. Жилищное право. М., 2012. С. 98.

<sup>407</sup> О порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма: Закон Пермской области от 30.11.2005 № 2694-601 // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 2006. № 1. II часть.

установлении ограничений в отношении тех лиц, которые попадают под ограничения.

Решение столь важной проблемы не может быть отдано исключительно на волю субъектов РФ. Значение данного вопроса для реализации малоимущим его права на жилище требует, чтобы публичная власть РФ выступила основным звеном в установлении «правил игры» и организации связи между частями Российской Федерации<sup>408</sup>. Некоторые авторы предлагают использовать региональный опыт по закреплению определённых действий, которые должны оцениваться в качестве совершённых с целью злоупотребления лицом своим правом в жилищном законодательстве<sup>409</sup>. Подобный подход нецелесообразен. На это указывает проведённое изучение ч. 8 ст. 57 Жилищного кодекса РФ, которая не охватывает полностью соответствующие отношения. Закрепление строгого перечня определённых действий всегда несёт риск оставить без регулирования уже имеющиеся специфические ситуации или события, которые возникнут в будущем. Введение открытого списка не приведёт к качественному улучшению ситуации. Природа рассматриваемых действий так и останется нераскрытой, а примерный перечень таких событий сделает возможным для граждан или органов власти субъектов Российской Федерации различные злоупотребления.

Качественно улучшить ситуацию и упорядочить правовую регламентацию в исследуемой сфере позволит введение в закон понятия «намеренное ухудшение жилищных условий». Оно сделает возможной отдельную оценку каждого конкретного дела. Статья 53 Жилищного кодекса РФ должна содержать критерии, наличие которых будет проверяться при исследовании тех или иных событий, которые ухудшили условия проживания, для оценки их на предмет возможной недобросовестности гражданина. И точно такие же признаки должны использоваться ч. 8. ст. 57 Жилищного

---

<sup>408</sup> Радченко В.И., Углонова О.А. Публичная власть и стабильность Российской Федерации // Право. Законодательство. Личность. 2012. № 1 (Т. 14). С. 38.

<sup>409</sup> Максимчук И.В., Мальцев Р.Н. Намеренное ухудшение жилищных условий: норма и практика применения // Юрист. 2010. № 11. С. 48.

кодекса РФ. Исследователи уже делали подобные предложения и выдвигали разные наборы признаков<sup>410</sup>. Л.Ю. Грудцына выделяет следующие критерии:

- лицо не находится на жилищном учёте;
- злоупотребление правами происходит для принятия лица на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении, бездействие не может быть признано недобросовестным действием по ухудшению условий проживания;
- злоупотребление происходит умышленно;
- действия влекут изменения в уровне жилищного обеспечения и влияют на возможность постановки на жилищный учёт<sup>411</sup>.

Е.В. Шаповалова выдвигает иные признаки исследуемого понятия:

1. Специальный субъект – только те граждане, которые могут претендовать на постановку на жилищный учёт, как малоимущие.

2. К изменению условий проживания должны относиться любые меры, принимаемые гражданином, вследствие которых уменьшение размера жилой площади на одного члена семьи даёт право на принятие лица на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении.

3. Действия производятся преднамеренно.

4. Деятельность лица направлена на постановку его на жилищный учёт<sup>412</sup>.

Е.В. Шаповалова видит решение проблемы в нормативном закреплении списка действий, которые должны оцениваться как недобросовестные. Но предлагаемое решение противоречит ранее проведённому исследованию, а изучение предлагаемого ей перечня действий показывает, что они могут быть признаны злоупотреблением не просто при их наличии, а только при их соответствии признакам недобросовестности.

---

<sup>410</sup> Усков А. Неумышленное, но «намеренное» ухудшение жилищных условий // Жилищное право. 2012. № 6. С. 54.

<sup>411</sup> Грудцына Л.Ю. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Н.М. Коршунова. М., 2005. С. 146.

<sup>412</sup> Шаповалова Е.В. Намеренное ухудшение жилищных условий по Жилищному кодексу Российской Федерации // Семейное и жилищное право. 2011. № 5. С. 29.

Изучение различных наборов критериев позволяет автору работы предложить следующие признаки намеренного ухудшения жилищных условий, которые, с одной стороны, обеспечат ограничение злоупотреблений в рамках Конституции РФ, а с другой – не приведут к необоснованному умалению жилищных правомочий малоимущих:

- лицо не находится на жилищном учёте;
- злоупотребление происходит умышленно;
- недобросовестные действия предпринимаются для принятия лица на жилищный учёт, к ухудшению жилищных условий не может относиться бездействие, как совершённое предумышленно. Жилищный кодекс РФ говорит об ухудшении жилищных условий, но бездействие, например, в виде отказа от наследства, неполучения выгодного кредита ведёт не к ухудшению жилищных условий, а к неухудшению условий проживания, что формально не соответствует действующему законодательству. Использование бездействия в качестве одного из критериев для признания гражданина ухудшившим жилищные условия может открыть широкий простор для злоупотреблений органов власти: в качестве бездействий ими могут быть оценены отказ от смены работы и т.д.;

- злоупотребление влияет на возможность постановки лица на жилищный учёт. Отдельно нужно обратить внимание на то, что именно орган местного самоуправления должен найти подтверждение злоупотребления лицом правами, а не субъект предоставлять подтверждение своей добросовестности.

К.К. Плехотко уже делал вывод о том, что «злоупотребление правами для постановки на жилищный учёт ведёт как к отказу в постановке на такой учёт, так и невозможности встать на учёт в течение 5 лет. В Определении Верховного Суда РФ от 21.05.2009 № 2н-137/09<sup>413</sup> была сформулирована позиция о праве лица по истечении указанного срока вновь обратиться за

---

<sup>413</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21.05.2009 № 2н-137/09. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

постановкой на жилищный учёт. Верховный Суд РФ Определением от 20.04.2011 № 11-В11-8<sup>414</sup>, установив неполное исследование материалов дела, не высказался против мнения Верховного Суда Республики Татарстан, который посчитал возможным по истечении пятилетнего срока с момента совершения недобросовестных действий принятие лица на жилищный учёт по основаниям, которые возникли из-за подобных событий»<sup>415</sup>. Подобной позиции придерживается и М.В. Корякин<sup>416</sup>.

Длительный период, в течение которого невозможно принятие лица на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении, возможно, по мнению законодателя, предстаёт неблагоприятным последствием злоупотребления лицом своими правами в целях получения жилого помещения. Также данное положение выступает некой заградительной нормой, цель которой – исключить действия по снижению уровня жилищного обеспечения. Окончание данного периода, если ориентироваться на мнение судебных органов, прекращает недобросовестный характер действий, и гражданин может быть принят на учёт в целях получения жилья как малоимущий также и по основанию, которое было признано злоупотреблением правом.

В то же время текущее регулирование в качестве последствия истечения срока с момента несоблюдения закона исключает санкции за подобное нарушение (гражданские, административные, уголовные и т.д.) и предусматривает восстановление прав, если гражданин понёс какие-то негативные последствия своих действий (возможность занимать определенные должности, освобождение из-под стражи и т.д.). Но действия лица от этого не меняют своего характера и не могут переходить из незаконных в законные.

К.К. Плехотко обращал внимание, что «другой подход вступает в конфликт с самими функциями права: воспитательная (моральное воздействие

---

<sup>414</sup> Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2011 № 11-В11-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>415</sup> Плехотко К.К. Право на жилище и правовое регулирование последствий признания юридических фактов действиями, влекущими ухудшение жилищных условий // Современное право. 2015. № 2. С. 57.

<sup>416</sup> Корякин В.М. Указ. соч. С. 60.

на лиц, создание определенных поощряемых обществом целей деятельности граждан<sup>417</sup>) и охранительная (сокращение и исключение общественно опасного поведения отдельных индивидов, защита отдельных лиц в случае возможного несоблюдения их прав, создание системы охраны правопорядка<sup>418</sup>). Сложившееся положение противоречит и дефиниции права как совокупности исходящих от государства общеобязательных, формально определённых норм, выражающих идеи свободы, справедливости, гуманизма, нравственности, прав человека и призванных регулировать поведение людей и их коллективов в целях стабильного функционирования и развития общества<sup>419</sup>.

Окончание какого-то периода, в рамках которого права лица были ограничены, никак не может выступать основанием для легализации ранее совершенных неправомерных действий. Для формального уменьшения уровня жилищного обеспечения, например, заключается мнимый договор (продажа жилья ребёнком родителям без фактических расчётов по сделке), в результате чего доступная для проживания площадь остаётся прежней. А через 5 лет лицо должно быть принято на жилищный учёт. Подобное положение вещей указывает на несовершенство имеющейся нормативной базы и риски для интересов общества и государства»<sup>420</sup>.

Конституционный Суд РФ при исследовании ст. 53 Жилищного кодекса РФ уделяет внимание только одному последствию преднамеренного снижения уровня доступной жилой площади – возможность отказа в постановке на жилищный учёт. Исследование невозможности обратиться за принятием на жилищный учёт по окончании пятилетнего срока никак не производилось.

Проделанное исследование позволяет повторить ранее сделанное диссертантом предложение о новой редакции ст. 53 Жилищного кодекса РФ:

---

<sup>417</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2004. С. 158.

<sup>418</sup> Теория государства и права: учебник для юридических вузов. М., 2003. С. 137.

<sup>419</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 134.

<sup>420</sup> Плехотко К.К. Право на жилище и правовое регулирование последствий признания юридических фактов действиями, влекущими ухудшение жилищных условий // Современное право. 2015. № 2. С. 58.

«1. Граждане, которые для приобретения права состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях умышленно совершили действия, влекущие возможность признания их нуждающимися в жилых помещениях, принимаются на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных действий.

2. Действия гражданина признаются умышленно совершёнными для ухудшения жилищных условий при наличии следующих критериев:

- гражданин не состоит на учёте в качестве нуждающегося в жилом помещении;

- недобросовестные действия совершаются преднамеренно;

- недобросовестные действия совершаются с целью постановки на учёт, бездействие не является основанием для признания лица намеренно ухудшившим жилищные условия;

- недобросовестные действия могут повлечь признание лица в качестве нуждающегося в жилом помещении.

3. Орган, осуществляющий принятие на учёт, должен установить отсутствие критериев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

4. Граждане не могут быть приняты на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях по основаниям, возникшим в результате совершения намеренных действий, которые привели к ухудшению жилищных условий, независимо от истечения срока, предусмотренного частью 1 настоящей статьи»<sup>421</sup>.

Часть 8 статьи 57 Жилищного кодекса РФ должна быть представлена в следующем виде, который также ранее предлагался автором:

«8. При предоставлении гражданину жилого помещения по договору социального найма учитываются действия граждан, намеренно совершённые для ухудшения жилищных условий. Действия гражданина признаются

---

<sup>421</sup> Плехотко К.К. Право на жилище и правовое регулирование последствий признания юридических фактов действиями, влекущими ухудшение жилищных условий // Современное право. 2015. № 2. С. 59.

намеренно совершёнными для ухудшения жилищных условий при наличии признаков, предусмотренных ч. 2 ст. 53 настоящего Кодекса»<sup>422</sup>.

Стремление жилищного законодательства ограничить возможности для злоупотребления гражданами при их обеспечении жильём, но используемые механизмы несовершенны и не отвечают конституционным требованиям. В науке достаточное внимание уделяется раскрытию действий, которые влекут ухудшение жилищных условий и могут стать основанием для принятия лица на жилищный учёт, однако недостаточно попыток обобщить и сформулировать абстрактные критерии для оценки таких действий. Оценку действий граждан для определения их намеренности в ухудшении жилищных условий опирается на законодательно закреплённые регионами перечни действий, что нецелесообразно, поскольку невозможно охватить все возможные жизненные ситуации.

На уровне судебной практики должны остаться описанными отдельные случаи, в которых решение о предоставлении жилья недействительно. Порядок признания граждан малоимущими для их жилищного обеспечения устанавливается каждым субъектом РФ самостоятельно. При этом на государственном уровне уже определена процедура признания лица малоимущим для социального обеспечения. Каждый субъект РФ подходит к оценке доходов граждан самостоятельно. Это создаёт условия для того, чтобы доходы граждан, проживающих в разных регионах, оценивались по-разному, что влечёт нарушения ст. 19 Конституции РФ.

Подводя итог в рамках настоящей главы, необходимо отметить, что право малоимущих граждан на жилище обеспечивается при предоставлении жилья на основании договора социального найма после того, как лицо подтвердит свою недостаточную имущественную и жилищную обеспеченность. Федеральное и региональное законодательство устанавливает порядок принятия граждан на учёт в качестве нуждающихся и

---

<sup>422</sup> Плехотко К.К. Право на жилище и правовое регулирование последствий признания юридических фактов действиями, влекущими ухудшение жилищных условий // Современное право. 2015. № 2. С. 59.

ведения такого учёта. При этом процедура признания гражданина малоимущим для жилищного обеспечения без каких-либо обоснований отличается как между субъектами, так и от федеральной процедуры для целей социальной защиты, что существенно влияет на права граждан и требует законодательных уточнений.

Жилищные права обеспечиваются проведением государством социальной политики, неотъемлемой частью которой является жилищная политика. Проведённый анализ мер, принимаемых государством по обеспечению права граждан на жилище и права малоимущих граждан на жилище, показывает, что поставленные цели не достигнуты и во многом однобоки. Органы публичной власти в полной мере не выполняют свои обязанности. Есть позитивные изменения в данной области, но необходимо значительное изменение в работе исполнительных органов.

Регулирование порядка признания граждан совершившими действия по намеренному ухудшению жилищных условий отличается казуистичностью и неразработанностью. Общие условия для оценки действий граждан содержатся в Жилищном кодексе РФ, на основании которого субъектами Российской Федерации закрепляются перечни определённых действий. Это не позволяет охватить все возможные ситуации, создает условия для злоупотребления как со стороны граждан, так и органов власти. Для урегулирования данных отношений автором предлагается использовать критерии, на соответствие которым будут оцениваться действия граждан для признания их совершёнными для ухудшения жилищных условий, в результате чего лицо получает право встать на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении.

### **3. ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЖИЛИЩЕ**

#### **3.1. Право малоимущих граждан на жилище в решениях Конституционного Суда Российской Федерации**

Для общественной жизни правосудие выделяется среди других социальных отношений объектом своего воздействия, представляющего единую систему общественных отношений, имеющих повышенное значение для государства. Данное значение предопределено как специфическими целями, поставленными перед судами по защите граждан и реализации их законных интересов, так и особенностью метода такой деятельности, которая ведётся в особой процессуальной форме<sup>423</sup>.

По мнению Ю.В. Смирновой, конституционное право судебной защиты даёт возможность обратиться к суду за восстановлением действительно нарушенных или оспариваемых без законных оснований прав и свобод, оно должно обеспечить действенную реализацию оспариваемого права<sup>424</sup>. Сам смысл правового государства предполагает систему охраны Конституции РФ и контроля исполнительной власти<sup>425</sup>. Как указывается в науке, ущемление интересов гражданина может произойти на любой стадии его реализации, следовательно, защита может потребоваться на самых ранних этапах использования права<sup>426</sup>, что дополнительно подчёркивает важность судебной защиты. Право на жилище малоимущих граждан РФ не является исключением, и его действенное использование зависит от эффективной деятельности судов.

---

<sup>423</sup> Ржевский В., Чепурнова Н. Судебная власть в конституционной системе разделения властей // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 3.

<sup>424</sup> Смирнова Ю.В. Указ. соч. С. 33.

<sup>425</sup> См.: Виноградов В.А. Правовое государство и верховенство права: теоретические конструкции и реализация // Закон. 2013. № 12. С. 99; Киреева Е.Ю. Конституционный суд и конституционное производство: дис. ... кандидата юридических наук // Российская государственная библиотека: [сайт]. М., 2017. URL: <http://dlib.rsl.ru/01000183194> (дата обращения: 16.04.2017).

<sup>426</sup> Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики. М., 2006. С. 355.

Конституционный Суд РФ обладает значительными полномочиями. В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>427</sup> Конституционный Суд РФ – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В полномочия Конституционного Суда РФ входит предоставление общеобязательного нормативного толкования Конституции РФ, прекращение действия нормативных положений, признанных им не соответствующими Конституции РФ, или недопущение вступления таких норм в силу, либо признание закона не противоречащим Конституции РФ при условии его толкования, без которого невозможна его конституционность и которое имеет нормативное значение для каждого правоприменителя<sup>428</sup>.

Значение конституционного судопроизводства для права малоимущих граждан на жилище хорошо демонстрирует позиция А.Н. Кокотова: «Конституционный суд расширяет суть Конституции РФ, делая возможным её прямое применение в виде основного закона»<sup>429</sup>. Исследование работы этого органа позволит выявить качество и эффективность действующего регулирования в любой, в том числе и жилищной, сфере<sup>430</sup>.

Главная цель деятельности судов – защита прав человека. Право малоимущих граждан на жилище будет наиболее полным образом раскрыто при исследовании позиций Конституционного Суда РФ по его обеспечению. Работа Конституционного Суда РФ имеет значение и для определения особенностей реализации права на жилище: установление тех категорий

---

<sup>427</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>428</sup> Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3.

<sup>429</sup> Кокотов А.Н. Указ. соч. С. 1515.

<sup>430</sup> См.: Доронина О.Д. Развитие конституционных систем защиты прав и свобод человека и гражданина в России и государствах центральной и восточной Европы // Право и современные государства. 2012. № 6. С. 13; Болгова В.В., Жеребцова Е.Е. Форма и средства жилищной политики в решениях Конституционного суда РФ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 5-2(43). С. 27.

граждан, кто обладает социальными гарантиями, предоставляемыми публичными органами власти, определение полномочий органов власти различных уровней в данной сфере и т.д. Важность анализа практики Конституционного Суда РФ подтверждается статистикой обращений: в 2018 г. было получено 4487 обращения в области конституционного статуса личности, с жилищными правами связаны 540 (12%), а в 2020 – 847 и 98 (12%) обращений соответственно<sup>431</sup>. В России жилищные права не предполагают тех экономических мер, которые принимались в СССР, но Конституция РФ предусмотрела возможность судебной защиты.

Н.С. Бондарь отмечает, что нормотворческая деятельность очень напряженная, что естественным образом сказывается при реализации норм права в жизни. В результате этого большое значение приобретает должная степень раскрытия законодательных норм, иначе возникают сложности с наиболее полной реализацией прав гражданина<sup>432</sup>.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П<sup>433</sup> установлена незаконность ограничения права на приватизацию жилых помещений образовательных учреждений, которые находятся в сельской местности. Подобный запрет мешал гражданам претендовать на равное с лицами, проживающими в иных населённых пунктах, обеспечение от уполномоченных органов при реализации жилищных прав. По мнению суда, такой подход вёл к необоснованному и немотивированному сужению правомочий граждан, которое стало причиной нарушения их прав. Кроме того, суд выявил одно из составляющих права на жилище правомочие: место

---

<sup>431</sup> Статистика по обращениям в Конституционный суд РФ // Конституционный суд РФ: [сайт]. СПб., 2021. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/Statisticnew.aspx> (дата обращения: 01.03.2021).

<sup>432</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 248.

<sup>433</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации «Об образовании». – статьи 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и пункта 7 статьи 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

жительства гражданина не должно становиться ограничением для приватизации.

Постановлением от 10 декабря 2019 г. № 39-П<sup>434</sup> Конституционный Суд РФ указал, что Закон Российской Федерации от 18.10.1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» закрепил специальные меры для репрессированных лиц и их детей на восстановление их прав и устранение ущерба. Субъектам Российской Федерации, в частности г. Москве, были предоставлены широкие полномочия в данной сфере без конкретных гарантий для граждан. В связи с этим такие лица подлежали принятию на учёт в качестве малоимущих, которым должно было быть предоставлено жильё в порядке, установленном и другим группам граждан. Подобное положение фактически делало невозможным принятие репрессированных лиц и их детей на указанный учёт, что было признано неконституционным. Поскольку данные отношения охватывают территорию множества субъектов России, на территории которых подлежат восстановлению права репрессированных лиц и их детей, Конституционный Суд РФ предписал федеральному законодателю обеспечить соответствующее правовое регулирование. Более того, до появления таких норм постановка малоимущих граждан, являющихся жертвами репрессий, на жилищный учёт должна происходить без соблюдения требований, предусмотренных жилищным законодательством для иных категорий граждан.

Учёные отмечают сложности с установлением содержания конституционного права на жилище, что связано с советским регулированием<sup>435</sup>, которое, как уже было проанализировано выше, также его не раскрывало. Подобная ситуация повышает ценность работы Конституционного Суда РФ, в рамках которой происходит оценка согласованности отдельных введённых действующим законодательством

---

<sup>434</sup> По делу о проверке конституционности ряда норм Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» и Закона «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения»: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2019 г. № 39-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>435</sup> Литовкин В.Н. Конституционное право российских граждан на жилище. М., 2008. С. 79.

правомочий конституционному праву малоимущего на жилище, применения публичными органами власти положений, регулирующих право на жилище, а также соответствия имеющихся у гражданина возможностей его праву.

Подтверждением описанной важности деятельности Конституционного Суда РФ является Определение от 05.11.2003 № 350-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности положения части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Было установлено, что полученное лицом жильё от муниципального образования не может быть приватизировано, если оно признано аварийным. Данная позиция раскрывает сопряжённые с правом малоимущего на жилище правомочия: поскольку лицо при приватизации жилья, находящегося в аварийном состоянии, будет проживать в ненадлежащих условиях, то право на приватизацию в таком случае не может быть реализовано.

Определением Конституционного суда РФ от 03.11.2009 № 1368-О-О было установлено, что лица получают жилые помещения в случае их переселения из аварийного дома на основании ст. 57 или ст. 89 Жилищного кодекса РФ. Применение конкретной нормы должно быть связано с фактом нахождения лица жилищном учёте в качестве малоимущего.

Среди других значимых для права на жилище судебных актов выделяется Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 г. № 2817-О<sup>436</sup>, согласно которому помощь военнослужащим в получении жилья на основании ст. 15 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» имеет однократный характер, и её использование не должно приводить к необоснованному обогащению. Данное положение базируется на принципе социальной справедливости и никак не ущемляет право на жилище.

---

<sup>436</sup> Определение Конституционного суда РФ от 24.10.2019 г. № 2817-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.01.2013 № 3-П<sup>437</sup> лица, переехавшие из населённых пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и признанные нуждающимися в получении жилья, но вставшие на учёт в качестве нуждающихся позднее 01.01.2005, должны получить помощь в порядке, отличном от процедуры, действующей в отношении малоимущих граждан. Указанная группа граждан может претендовать на однократное улучшение жилищных условий при содействии государства без связи с датой их принятия на жилищный учёт.

Любопытен авторский анализ следующего дела. В Постановлении от 22 июня 2017 года № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца»<sup>438</sup> Конституционный Суд РФ установил неконституционность исследуемой нормы в той мере, в которой она предусматривала для органов власти возможность виндикации от их добросовестных приобретателей жилых помещений, которые были признаны выморочным имуществом. Было отмечено, что «суд указал, все необходимые разумные требования при покупке жилья были выполнены: произведена их оплата, право продавцов на отчуждаемые помещения подтверждалось выписками из ЕГРН, переход права собственности был зарегистрирован уполномоченными органами в установленном порядке. В то же время публичные органы власти не предпринимали никаких мер по поиску и регистрации прав на такие помещения в разумные сроки. Конституционный Суд РФ обеспечил право собственности покупателя и его право на жилище в

---

<sup>437</sup> По делу о проверке конституционности пункта 7 статьи 17 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с жалобой гражданина Е.Н. Степанцова и запросом Челябинского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2013 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 6. Ст. 605.

<sup>438</sup> По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017 года № 16-П // Собрание законодательства РФ. 2017. № 27. Ст. 4075.

условиях, когда органы власти не предпринимали со своей стороны нужных действий»<sup>439</sup>.

Показательно, что Европейский суд по правам человека также получал жалобы, связанные с подобными обстоятельствами, и поддерживал позицию граждан в их споре с органами власти. Одним из основных аргументов являлось то, что права органов публичной власти на жильё прекращались в связи с отсутствием должных мер по наблюдению за ним, а действия по его возврату от добросовестных владельцев принимались через значительный промежуток времени (Постановление Европейского суда по правам человека от 02.05.2017 по делу «Клименко (Klimenko) против Российской Федерации»<sup>440</sup>, Постановление Европейского суда по правам человека от 13.09.2016 по делу «Кириллова (Kirillova) против Российской Федерации»<sup>441</sup>).

Необходимость соблюдения баланса различных интересов граждан ведет к тому, что Конституционный Суд РФ допускает, например, возможность ограничения жилищных прав отдельных групп лиц. Согласно Постановлению от 24.03.2015 № 5-П<sup>442</sup>, право проживания членов семьи бывшего собственника жилого помещения, получившего его на основании ордера, должно признаваться утраченным в случае реализации такого помещения как заложенного имущества. Норма закона, ставшая предметом разбирательства, неконституционна, поскольку не позволяет в судебном порядке обеспечивать права покупателя квартиры, который при приобретении жилья не мог в каком-либо порядке получить информацию о том, что члены семьи прежнего собственника обладают правом проживания. Конституционный Суд РФ посчитал, что законодательные органы должны

---

<sup>439</sup> Плехотко К.К. Практика Конституционного Суда России в сфере защиты права граждан России на жилище // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 4. С. 80.

<sup>440</sup> Клименко (Klimenko) против Российской Федерации»: Постановление Европейского суда по правам человека от 02.05.2017 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание 2017. № 10(184).

<sup>441</sup> Кириллова (Kirillova) против Российской Федерации: Постановление Европейского суда по правам человека от 13.09.2016 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 6(180).

<sup>442</sup> По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Богатырева: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2015 № 5-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 14. Ст. 2197.

рассмотреть вопрос об уточнении положений Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации». Право на жилище подлежит ограничению, например, перед имущественными интересами новых собственников жилого помещения.

Ещё одной причиной важности и необходимости деятельности суда при рассмотрении споров в области жилищных прав является федеративная форма устройства Российской Федерации. Н.С. Бондарь замечает: «Существенное значение для конституционного обоснования регионального и муниципального уровней социально-территориального равноправия граждан имеют решения Конституционного Суда РФ, а также органов конституционного контроля субъектов РФ»<sup>443</sup>.

Обязанности по обеспечению жилищных прав граждан разделены между всеми уровнями власти. Однако ч. 2 ст. 19 Конституции РФ гарантирует равенство прав граждан независимо от их места проживания, что означает необходимость не допустить дискриминации законами субъектов Российской Федерации интересов граждан. Конституционный Суд РФ последовательно проводит в жизнь данный принцип и создаёт условия для восстановления прав при его нарушении. Постановлением от 15.01.1998 № 2-П<sup>444</sup> Конституционный Суд РФ подчеркнул, что конституционные права и свободы должны быть обеспечены гражданину независимо от места жительства, включая наличие или отсутствие у них жилого помещения для постоянного или временного проживания (места жительства, места пребывания). Следовательно, и право гражданина на жилище должно быть обеспечено независимо от того, где лицо проживает.

---

<sup>443</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 385.

<sup>444</sup> По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 531.

Другим вектором работы Конституционного Суда РФ выступает рассмотрение дел, связанных с наличием нескольких уровней власти<sup>445</sup>. Важность этих положений подчёркивается и теоретическими разработками в данной сфере. Так, И.Н. Сенякин указывает, что муниципальным образованиям только предстоит решить свои задачи по созданию финансовой основы своей деятельности, и со стороны субъектов РФ должна исходить помощь, а не давление при распределении полномочий<sup>446</sup>.

В Определении от 05.02.2009 № 250-О-П<sup>447</sup> Конституционный Суд РФ, проверив на соответствие Конституции РФ возможность делегировать субъектами РФ полномочия по обеспечению жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, муниципальным образованиям, подтвердил законность такой практики. Дополнительно было указано, что органам местного самоуправления должно передаваться соответствующее требованиям жильё, а также что поручение исполнения таких обязанностей может быть произведено только согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Жилищные права граждан не могут в полной мере раскрыться без такого направления работы Конституционного Суда РФ как выработка правовых позиций, которые по своей природе должны помочь в будущем при нормативном регулировании. Базой для данной области работы Конституционного Суда РФ выступает его правомочие по установлению смысла конституционных норм, в том числе о социальном государстве, равенстве, справедливости, без которых невозможно полное и всестороннее изучение жалоб по делам, связанным с социальными правами.

---

<sup>445</sup> Овсянян Ж.И. Некоторые оценки 20 лет развития законодательства о статусе Конституционного суда РФ (в 1991-2011 гг.) // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 6. С. 17.

<sup>446</sup> Сенякин И.Н. Соотношение федеральных и региональных начал в российском законодательстве: Поиск оптимальных путей // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 3. С. 16.

<sup>447</sup> По жалобе муниципального образования – городского округа «Город Чита» 447 на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2009 № 250-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

В.Д. Зорькин так описывает данное направление работы: «Суждения, которые содержатся в решениях Конституционного Суда РФ, формируют и поддерживают для законотворцев ориентиры, без которых невозможно развитие системы социального обеспечения, устанавливают баланс частных и публичных интересов, который позволит не допустить неоправданного снижения или изменения уровня социальной помощи и который должен приниматься во внимание с учётом текущего экономического и финансового развития государства»<sup>448</sup>.

В Постановлении от 14.05.2012 № 11-П<sup>449</sup> федеральному законодателю указывается на необходимость реформирования гражданского процессуального законодательства в соответствии с позицией, изложенной Конституционным Судом РФ. Основанием для обращения послужил законодательно закреплённый имущественный иммунитет лица на обращение взыскания на его единственное жильё. Суд поддержал довод о том, что необходимость обеспечения достойной жизни гражданина предполагает возможность сужения правомочий взыскателя. Единственное жильё является не только ценным объектом гражданского оборота в силу выполняемого социального назначения, а сужение права собственности и иных материальных интересов кредитора возможно в силу объективной потребности в обеспечении, в том числе и права на жилище.

Диссертант уже доказывал, что «законодателем не предусмотрен некий единый показатель или порядок определения минимального необходимого уровня требуемой для достойного проживания жилой площади, в результате чего есть риск нарушить имущественные интересы кредиторов, которые также как и право на жилище защищаются Конституцией РФ. Данное положение вещей стало причиной направлению законотворцам предписания установить

---

<sup>448</sup> Зорькин В.Д. Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 3. С. 2.

<sup>449</sup> По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

разумные границы действия иммунитета на случай, если имеющееся у должника жильё существенно превосходит разумные требуемые для достойной жизни потребности.

Министерство юстиции РФ подготовило соответствующий пакет поправок, но он был подвергнут критике как со стороны практикующих юристов, так и в науке<sup>450</sup>. К настоящему времени соответствующих изменений в законодательстве не сделано, что, естественно, сказывается на практике рассмотрения подобных споров»<sup>451</sup>.

Верховный Суд РФ занимал непоследовательную позицию в данном вопросе. Были приняты решения по конкретным делам<sup>452</sup>, в которых Верховный Суд РФ предлагает, в частности, нижестоящим судам обратить внимание на наличие добросовестности в действиях должника и допускает обращение взыскания в рамках банкротства на единственное жилое помещение. По мнению Верховного Суда РФ, должники, сознательно используя процедуру банкротства, предпринимают действия к тому, чтобы в их распоряжении осталось дорогое жилое помещение, которое потом исключается из конкурсной массы по их требованию. Кроме этого, была поддержана позиция о сохранении баланса интересов сторон в случае принятия обеспечительных мер в отношении единственного жилья должника с целью защиты интересов кредитора в получении долга<sup>453</sup>. Данное положение было положительно оценено в литературе<sup>454</sup>. Но позже в Определении Верховного Суда РФ от 23.01.2020 № 308-ЭС19-18381<sup>455</sup> было высказано мнение о том, что поскольку предписание Конституционного Суда РФ не выполнено, законодательные изменения не проведены, то и обращение

---

<sup>450</sup> Пластинина Н., Архипов А., Барышников И. Взыскание на единственное жилье должника // Жилищное право. 2017. № 1. С. 98.

<sup>451</sup> Плехотко К.К. Практика Конституционного Суда России в сфере защиты права граждан России на жилище // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 4. С. 82.

<sup>452</sup> Определение ВС РФ № 305-ЭС18-15724 по делу № А40-67517/2017. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение ВС РФ № 305-ЭС18-13822 по делу № А40-109796/2017. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>453</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.04.2016 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11-12.

<sup>454</sup> Толстых М. Верховный Суд РФ разрешил накладывать арест на единственное жилье должника // Жилищное право. 2017. № 9. С. 90.

<sup>455</sup> Определение ВС РФ от 23.01.2020 № 308-ЭС19-18381/2017. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

взыскания в рамках банкротства лица на его сверхдорогое жилое помещение не представляется возможным.

Подобное положение вещей привело к тому, что Конституционный Суд РФ в Постановлении от 26.04.2021 № 15-П<sup>456</sup> указал, что единственное жильё должника может быть принудительно продано в целях удовлетворения интересов кредиторов, если суды посчитают необоснованным применение исполнительского иммунитета. Таким образом, судам фактически предстоит выработать критерии, при наличии которых на единственное жильё может быть обращено взыскание.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 24.12.2013 № 30-П<sup>457</sup> было установлено, что лицам, страдающим от некоторых форм туберкулеза, жилые помещения должны предоставляться не только в порядке, закреплённом для малоимущих граждан. С учётом имеющегося законодательства должен быть точно закреплён конкретный орган публичной власти, перед которым стоит задача содействия таким лицам в получении жилья.

Долгий период времени значительную часть жилищных дел, рассматриваемых Конституционным Судом РФ, составляла проверка на соответствие Конституции РФ норм сохранившегося Жилищного кодекса РСФСР. Его положения разрабатывались в условиях другой общественной и политической жизни, иного регулирования, в связи с чем те гарантии, которые были закреплены Конституцией РФ, в нём не содержались. Жилищный кодекс РСФСР действовал до 1 марта 2005 г.

Своим Постановлением от 05.02.1993 № 2-П<sup>458</sup> Конституционный Суд

---

<sup>456</sup> По делу о проверке конституционности положений абзаца второй части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 3 статьи 213.25 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина И.И. Ревкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2021 № 15-П // Российская газета. 2021. № 98.

<sup>457</sup> По делу о проверке конституционности статей 4, 5 и пункта 5 статьи 14 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» в связи с запросами Правительства Волгоградской области и Правительства Сахалинской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2013 № 30-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 1. Ст. 80.

<sup>458</sup> По делу о проверке конституционности правоприменительной практики, связанной с судебным порядком рассмотрения споров о предоставлении жилых помещений; о проверке конституционности административного порядка выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений с санкции

установил неконституционность возможности прекращения права пользования лицом жилым помещением исключительно на основании решения прокурора при наличии запрета на обращение в суд за проверкой законности такого акта прокурора. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П<sup>459</sup> признано не соответствующим Конституции РФ условие о наличии прописки как единственного доказательства вселения в установленном порядке в жилое помещение.

Стоит отметить, что при вынесении решения Конституционный Суд РФ основывается не только исключительно на положениях ст. 40 Конституции РФ, а обращается и к иным положениям – право на судебную защиту, указание на социальный характер государства, равенство всех граждан и т.д., которые закрепляют смежные с исследуемым правом конституционные возможности, которые ранее уже изучались в работе.

Проделанная работа показывает, что конституционные позиции в изучаемой сфере высказываются как при изучении споров в жилищной сфере, так и в иных имеющих связь с ней областях (разграничение предметов ведения между различными уровнями власти и т.д.). Решения Конституционного Суда РФ уточнили возможности, предоставляемые правом малоимущих граждан на жилище, дополнительно раскрыли условия, при которых гражданин подлежит жилищному обеспечению как малоимущий, обозначили пределы данного права, чтобы его использование не вело к неосновательному обогащению или не нарушало права других лиц, которые также могут претендовать на жилищное обеспечение. Деятельность Конституционного Суда РФ обеспечила надлежащую защиту права малоимущих на жилище, предоставила гражданам соответствующие конституционные гарантии его реализации.

Подробное исследование решений Конституционного Суда РФ позволило предложить классификацию его решений, касающихся права

---

прокурора; о проверке конституционности отказа в возбуждении уголовного дела: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1993 года № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 1.  
<sup>459</sup> По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 2-3.

малоимущих граждан на жилище, на следующие категории по предмету возникшего спора. Предложенная классификация высвечивает наиболее проблемные и болезненные области правового регулирования обеспечения права малоимущих граждан на жилище, которые требуют особого внимания как от законодателя, так и от правоприменителя. Также систематизация показывает сложившиеся подходы к оценке изучаемого права, его природы, обязанностям органов публичной власти, что имеет и научный интерес, и практическую значимость. Публичные органы могут получить представление о том, какими подходами руководствуется Конституционный Суд РФ при принятии решения. Автор поддерживает ранее выделенные ими следующие группы дел:

1. Дела, связанные с установлением точного содержания прав лиц, которые в силу закона имеют право на обеспечение жильём со стороны органов власти.

В Постановлении от 01.02.2021 № 3-П<sup>460</sup> Конституционный Суд РФ дал толкование нормам, определяющим порядок внеочередного обеспечения малоимущего гражданина, нуждающегося в жилом помещении, страдающего одной из форм тяжёлых хронических заболеваний, предусмотренных Жилищным кодексом РФ, и нуждающегося по состоянию здоровья в постоянном уходе. При этом уход осуществляется опекуном, признанным нуждающимся в жилом помещении и имеющим членов семьи.

Обеспечение лиц в указанных условиях предполагает предоставление жилого помещения площадью, превышающей норму предоставления на основании ст. 58 Жилищного кодекса РФ и достаточной для обеспечения возможности получать уход и отдельного проживания лица, страдающего заболеванием, при вселении в такое помещение опекуна в качестве члена семьи нанимателя. Если подобное помещение отсутствует, то в

---

<sup>460</sup> По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и части третьей статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Г.: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2021 № 3-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

исключительных случаях возможно обеспечение жильём как лица, страдающего заболеванием, так и его опекуна. Невозможность предоставления жилья не может быть связана с тем, что члены семьи опекуна будут проживать совместно с лицом, которому передаётся жилое помещение, в условиях, когда такие лица также участвуют в уходе.

Также к данной категории должны быть отнесены уже рассмотренные ранее Определения Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 376-О-П, от 05.11.2003 № 350-О, от 03.11.2009 № 1368-О-О, от 24.10.2019 г. № 2817-О, Постановления от 24 октября 2000 года № 13-П, от 14.05.2012 № 11-П, от 08.06.2010 № 13-П.

2. Дела, связанные с проверкой наличия правомочия на оказание содействия в жилищном обеспечении со стороны органов власти. Как уже неоднократно отмечалось выше, в настоящее время лишь отдельные категории граждан имеют право на обеспечение жилыми помещениями органами публичной власти или получение субсидий от этих органов, а сами органы стремятся уменьшить объём обязательств. Это предопределяет значительное число обращений от лиц, считающих, что они имеют право на оказание содействия при обретении жилья.

В Определении от 09.04.2002 № 123-О<sup>461</sup> Конституционный Суд РФ подтвердил возможность введения мер для предупреждения злоупотреблений, например, закрепление определённых требований к гражданам, обращающимся за принятием на жилищный учёт (регистрация по месту жительства и т.д.).

Также конституционным признано условие о пребывании в муниципальном образовании в течение некоего срока, как одного из требований для постановки на учёт малоимущих граждан как нуждающихся в жилых помещениях. При этом факт проживания может подтверждаться не

---

<sup>461</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аванова Александра Яковлевича на нарушение его конституционных прав положениями части 2 статьи 11 Закона города Москвы «Основы жилищной политики города Москвы»: Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.2002 № 123-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

только регистрацией, но и иными доказательствами (Определение Конституционного Суда РФ от 30.11.2021 № 2530-О<sup>462</sup>).

Многократно проверялась конституционность норм, устанавливающих круг лиц, которые относятся к членам семьи собственника или нанимателя по договору социального найма. Данные правила могут существенно повлиять на жилищные права граждан, например, может ли лицо быть признанным нуждающимся в жилье<sup>463</sup>.

Например, Конституционный Суд РФ в Определении от 17.01.2013 № 36-О<sup>464</sup> отказал в рассмотрении жалобы на отсутствие публичного обеспечения наряду с лицом, оставшимся без попечения родителей, членом его семьи. К данной категории могут быть отнесены Определения Конституционного Суда РФ от 11.05.2012 № 872-О, от 25.01.2012 № 91-О-О<sup>465</sup>, Постановления Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 № 3-П, от 05.04.2007 № 5-П<sup>466</sup>.

---

<sup>462</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки М. на нарушение конституционных прав недееспособного гражданина К. пунктом 3 части второй статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, пунктом 3 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, пунктом 3 статьи 7 Закона города Москвы от 14 июня 2006 года № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения», а также положениями пунктов 4.4, 4.5 и 4.6 Порядка учёта граждан в целях реализации городских жилищных программ // Определение Конституционного Суда РФ от 30.11.2021 № 2530-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>463</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Водяновой Елены Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 31 и частью 1 статьи 69 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2020 года № 1172-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моисеевой Татьяны Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 31 и пунктом 2 части 1 статьи 56 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 25.11.2020 года № 2699-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>464</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бывальцева Константина Владимировича, Крякушина Александра Сергеевича и других на нарушение их конституционных прав частью 5 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 36-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>465</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Емельянова Николая Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации. – подпунктом «г» пункта 5 и пунктом 19 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, а также абзацем девятнадцатым раздела II указанной подпрограммы: Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2012 № 91-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>466</sup> По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004-2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 - 2010 годы, в связи с жалобами

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 № 3-П выражается общий взгляд суда, уже рассмотренный в данной работе, на подобную категорию дел: все уровни публичных органов власти должны принимать меры для реализации гражданами своих жилищных прав, осуществление которых происходит по общему правилу лицами самостоятельно на их усмотрение, но Конституция РФ обязала органы законодательной власти выделить группы граждан, которым требуется содействие в решении жилищных проблем, и закрепить процедуру соответствующей деятельности. Аналогичное мнение отражено в таких решениях, как Постановление от 13 марта 2008 года № 5-П<sup>467</sup>; определения от 16 января 2009 года № 147-О-О<sup>468</sup>, от 11 мая 2012 года № 743-О<sup>469</sup> и др. Данное мнение поддерживается и наукой: Г.Н. Комкова считает, что наличие позитивной дискриминации (наличие льгот и преимуществ) является объективной реальностью, но такое отступление от принципа равенства должно быть обосновано, справедливо и закреплено исключительно законом<sup>470</sup>.

3. Дела о распределении полномочий по обеспечению прав граждан на жилище между органами власти. Федеративное устройство России и наличие местного самоуправления обуславливают распределение полномочий публичных органов по обеспечению права граждан на жилище. Поскольку обязанность по обеспечению права на жилище требует существенных

---

ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3.

<sup>467</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений подпунктов 1 и 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Аникина, Н.В. Ивановой, А.В. Козлова, В.П. Козлова и Т.Н. Козловой: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 2008 года № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 3.

<sup>468</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чеботарева Сергея Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 5 и 10 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы»: Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2009 № 147-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>469</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Артемова Павла Степановича на нарушение его конституционных прав статьей 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан»: Определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2012 № 743-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>470</sup> Комкова Г.Н. Понятие равенства и неравенства в российском конституционном праве // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3. С. 23.

расходов, органы власти стремятся уклониться от исполнения своих обязанностей или переложить их исполнение на другой уровень власти, что уже описывалось в работе. Среди решений Конституционного Суда РФ по данной категории дел, кроме рассмотренных выше, можно назвать Определения Конституционного Суда РФ от 17.12.2009 № 1563-О-О<sup>471</sup>, от 05.02.2009 № 250-О-П<sup>472</sup>, от 08.07.2004 № 303-О<sup>473</sup>.

Конституционная юстиция кроме Конституционного Суда РФ до недавнего времени осуществлялась конституционными (уставными) судами субъектов РФ. В связи с этим исследование их практики может позволить раскрыть полнее право малоимущих граждан на жилище.

### **3.2. Защита жилищных прав малоимущих граждан конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации**

Конституция РФ не предусматривает каких-либо определённых требований к организации судебной власти на уровне субъектов России. В соответствии со ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>474</sup> регионы могли создавать конституционные (уставные) суды. Согласно ст. 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»<sup>475</sup> к 01.01.2023 данная группа судов должна быть ликвидирована, при этом предусмотрено создание

---

<sup>471</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Благовещенска Амурской области на нарушение конституционных прав местного самоуправления пунктом 3 части 2 и частью 3 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и частью третьей статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 17.12.2009 № 1563-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>472</sup> По жалобе муниципального образования – городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2009 № 250-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

<sup>473</sup> Плехотко К.К. Практика Конституционного Суда России в сфере защиты права граждан России на жилище // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 4. С. 82.

<sup>474</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>475</sup> О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы: Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (часть I). Ст. 8029.

конституционных (уставных) советов при законодательных органах субъектов РФ. Многие исследователи высказались против такого упразднения<sup>476</sup>. Конституционные (уставные) советы при законодательных органах ещё не созданы, на данный момент непонятно, как они будут функционировать. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ сформировали определённую практику в сфере защиты права малоимущих граждан на жилище, выработали позиции, которые должны приниматься во внимание даже после их упразднения.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ проверяли на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальные правовые акты, а также давали их конституционное толкование. Также в Определении Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О<sup>477</sup> отмечено, что они могли осуществлять иную деятельность, если не возникало конфликта с полномочиями иных судов, а вопросы, переданные конституционному (уставному) суду субъекта РФ, лежат в рамках предмета ведения субъекта РФ.

Изучаемые суды занимали сложное положение в системе публичных органов власти. Являясь составным элементом судебной системы страны, они входили в структуру судебной власти. С другой стороны, они являлись составной частью органов государственной власти субъектов РФ. Только некоторые регионы России предусмотрели возможность создания конституционных (уставных) судов. И даже при наличии соответствующего регулирования не все субъекты непосредственно создали такие органы, например, суды действовали в 15 регионах на 2020 г.

Исследовательские оценки итогов работы конституционных (уставных) судов различаются. Часть учёных считают обоснованной их ликвидацию, в

---

<sup>476</sup> Цалиев А.М. О судебной власти в России (в свете конституционных новелл) // Российский судья. 2021. № 4. С. 38.

<sup>477</sup> По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 № 103-О // Собрание законодательства РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

качестве аргументов приводят такие доводы, как незначительное число рассматриваемых дел, отсутствие возможностей их дальнейшего развития, наличие Конституционного Суда РФ, неоправданно высокие издержки на их содержание<sup>478</sup>.

Указанным аргументам противопоставляются обоснованные возражения. В науке отмечалось, что конституционные (уставные) суды в перспективе могли помочь всесторонней реализации принципа законности в соответствующем регионе, стать дополнительным фактором, способствующим улучшению качества нормативных правовых актов, принимаемых в субъектах РФ, продемонстрировать реализацию идей федерализма в сфере судебного производства<sup>479</sup>. Позиция о значительном размере средств на содержание судов в рамках региональных бюджетов также обоснованно опровергается. Хотя содержание судов и требовало значительных сумм, в относительном выражении к иным расходам эти средства были крайне малы<sup>480</sup>. Кроме того, финансирование обеспечивало защиту нарушенных прав, а также реализацию принципа законности. Достижение данных целей трудно точно оценить в виде определенной суммы. В то время как в тех субъектах, где суды не были созданы, возможные нарушения не были выявлены и устранены. Также в науке активно предлагались меры по оптимизации содержания судов<sup>481</sup>. Подчёркивалось, что в силу своей независимости от исполнительных и законодательных органов

---

<sup>478</sup> См.: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / ред. В.И. Радченко, В.П. Кашепов. М., 1998. С. 123; Цалиев А.М. Об актуализации проблем образования конституционных (уставных) судов // Государство и право. 2007. № 5. С. 12; Кряжков В.А. Региональная юстиция // ЭЖ-Юрист. 2003. № 49. С. 49.

<sup>479</sup> См.: Миряшева Е.В., Павликов С.Г., Сафонов В.Е. Судебный конституционный контроль в России и зарубежных странах: история и современность: монография. М., 2015. С. 105.; Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов, 2009. С. 153.

<sup>480</sup> Портнова Е.В. К вопросу о причинах, тормозящих создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российский судья. 2019. № 10. С. 48.

<sup>481</sup> Клеандров М.И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2015. № 6. С. 6.

конституционные (уставные) суды субъектов РФ успешнее проводили нормоконтроль по сравнению с подачей жалоб в вышестоящие инстанции<sup>482</sup>.

Также указывалось на большое значение работы конституционных (уставных) судов субъектов РФ в социальной сфере. Отношения в данной области затрагивают наименее защищённые слои населения и на любые возможные нарушения следует острая реакция. Конституционным судом Татарстана за период с 01.01.2017 – 20.03.2018 было принято 30 постановлений, которые относились к сфере защиты прав слабообеспеченным групп. За аналогичный период в Конституционном суде Башкортостана – 4 постановления, в Конституционном суде Марий Эл – также 4, в Конституционном суде Республики Саха (Якутия) – 3, в Уставном суде Калининградской области – 4<sup>483</sup>.

Автор диссертации ранее указывал: «Конституционные (уставные) суды субъектов РФ имели высокие шансы стать важным элементом судебной власти, если бы их созданию и функционированию было уделено должное внимание, осуществляя контроль за соответствием регионального законодательства конституциям (уставам) субъектов РФ, так и федеральному законодательству. Природа споров, в которых участвовали суды, имеет значительные особенности, для их эффективного рассмотрения требуется соответствующий опыт и знания. Широкое создание подобной группы судов закончило бы строительство системы законодательной, судебной и исполнительной власти в субъектах РФ.

В конституциях и уставах субъектов РФ предусматривается право на жилище, а для его обеспечения, как уже было показано выше, разработан значительный массив нормативных актов. Также часть отношений в данной сфере регулируется органами местного самоуправления. Отдельные

---

<sup>482</sup> Демидов В.Н. Роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в осуществлении контроля за нормотворческой деятельностью органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 59.

<sup>483</sup> Колесников Д.А. Роль практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в защите и развитии социальных прав человека и гражданина // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5. С. 67.

положения разработанных нормативных правовых актов становились предметом исследования конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Сформированная практика представляет особую ценность для права малоимущих на жилище, поскольку, как показало исследование, большое количество вопросов в изучаемой области решается в законодательстве субъектов РФ<sup>484</sup>».

Решения, которые принимались конституционными (уставными судами) субъектов РФ, можно разделить на несколько направлений:

- дела о порядке учёта граждан, нуждающихся в жилых помещениях;
- дела, связанные с раскрытием полномочий, которые предоставляет право на жилище малоимущих граждан;
- дела, связанные с подтверждением прав лиц на льготное жилищное обеспечение.

Первая группа дел может быть показана через следующие решения. Автор ранее анализировал несколько решений конституционных судов субъектов России: «Конституционный Суд Республики Марий Эл в Постановлении от 26.03.2010<sup>485</sup> исследовал нормы, закрепляющие требования к процедуре жилищного учёта малоимущих, который ведётся органами местного самоуправления. В то же время Заявитель подлежал жилищному обеспечению из жилищного фонда субъекта РФ, поскольку имел хроническое заболевание. Данные обстоятельства стали причиной отказа в удовлетворении его требований.

Неясности, допущенные при вынесении решения, стали причиной направления лицом ходатайства о разъяснении его положений. Заявителю было отказано в постановке на жилищный учёт по соответствующему

---

<sup>484</sup> Плехотко К.К. Оценка практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в области защиты прав малоимущих граждан на жилище // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 4. С. 66.

<sup>485</sup> По делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл статьи 3 Закона Республики Марий Эл от 11 мая 2005 года № 13-З «О регулировании отдельных жилищных отношений в Республике Марий Эл» в связи с жалобой гражданина Кудряшова Юрия Александровича: Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 26.03.2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

основанию, поскольку не был урегулирован вопрос ведения муниципальными образованиями жилищного учёта лиц, страдающих хроническими заболеваниями. В Определении от 03.08.2010<sup>486</sup> Конституционный Суд Республики Марий Эл разъяснил ранее данное им толкование. Органы местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством даже без дополнительного нормативного правового акта субъекта РФ должны организовать и вести жилищный учёт разных групп граждан, обеспечиваемых жилыми помещениями, за счёт разных жилищных фондов<sup>487</sup>».

В Постановлении от 02.03.2021 № 96-П<sup>488</sup> Конституционный Суд Республики Татарстан высказался о перечне сведений, которые лицо, претендующее на принятие его как малоимущего на жилищный учёт, должно передать. Было признано незаконным включение в список предоставляемых документов согласия на обработку персональных данных, обработка которого осуществлялась во исполнение законодательных требований. Кроме того, муниципальные образования выходили за пределы своей компетенции и обязывали граждан прилагать к заявлению на принятие на жилищный учёт информацию от компетентных органов о праве собственности на жилые помещения.

Другая группа дел сформировалась в отношении конкретных полномочий, которые предоставляет право на жилище. Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) в Постановлении от 24.06.2011 № 3-П<sup>489</sup> проверял

---

<sup>486</sup> О разъяснении постановления Конституционного суда Республики Марий Эл по делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл статьи 3 Закона Республики Марий Эл от 11 мая 2005 года № 13-З «О регулировании отдельных жилищных отношений в Республике Марий Эл»: Определение Конституционного суда Республики Марий Эл от 03.08.2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>487</sup> Плехотко К.К. Оценка практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в области защиты прав малоимущих граждан на жилище // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 4. С. 67.

<sup>488</sup> По делу о проверке конституционности приложения № 2, наименования, пунктов 2 и 9 части I приложения № 3 к Административному регламенту предоставления муниципальной услуги по принятию на учёт граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в г. Казани, утверждённому постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, в связи с жалобой гражданки Н.Е. Мешковой: Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 02.03.2021 № 96-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>489</sup> По делу о проверке конституционности пункта 1 постановления Городского Собрания депутатов города Якутска от 16 сентября 2005 года ПГС № 36-17 «О норме предоставления и учётной норме площади жилого помещения» (в редакции решения Якутской городской Думы от 25 февраля 2009 года № РЯГД-15-1)»: Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 24.06.2011 № 3-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

конституционность п. 1 Постановления Городского Собрания депутатов города Якутска от 16.09.2005 ПГС № 36-17 «О норме предоставления и учётной норме площади жилого помещения», который закреплял для малоимущих граждан норму предоставления в размере 12 кв. м. Заявитель оспаривал указанное положение по нескольким основаниям: норма предоставления меньше региональной; для расчёта нормы принимается во внимание жилая и нежилая площадь; нарушаются права одиноко проживающих граждан.

Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) подтвердил конституционность исследуемой нормы. По мнению суда, с учётом особенностей жилищного обеспечения отдельных групп лиц нормы предоставления для малоимущих граждан и иных лиц, обеспечиваемых жильём публичными органами власти, могут не совпадать. Жилищный кодекс РФ предоставил органам местного самоуправления полномочия по установлению нормы предоставления. Кроме того, жилищное законодательство не предусматривало, что при расчёте нормы предоставления не может приниматься во внимание нежилая площадь. Но было обращено внимание на то, что никак не описано содействие одиноко проживающим гражданам. Норма предоставления в 12 кв. м приводила к риску нарушения жилищных интересов данной группы лиц. Жилья, удовлетворяющего данной норме предоставления, практически не имеется, а те жилые помещения, которые доступны, не позволят создать достойные условия жизни для одиноко проживающих граждан. Якутской городской Думе было поручено соответствующим образом отредактировать условия оказания жилищной помощи одиноко проживающим малоимущим гражданам.

Аналогичные обстоятельства были предметом исследования Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания. В Постановлении от 22.03.2013 № 1-П<sup>490</sup> было повторено, что нормы

---

<sup>490</sup> По делу о проверке конституционности пункта 2 Решения Собрания представителей г. Владикавказа от 11 октября 2006 года № 40/38 «Об установлении учётной нормы и нормы предоставления площади жилого помещения в г. Владикавказ» в связи с запросом гражданки С.Д. Барсаговой: Постановление

предоставления жилья малоимущим и некоторым категориям граждан, которые обеспечиваются за счёт субъекта России, могут не совпадать, а подобная ситуация не является нарушением.

Подобный спор рассматривался Уставным судом Калининградской области в Постановлении от 02.09.2008 № 5-П<sup>491</sup>, в котором закрепление нормы предоставления органом местного самоуправления самостоятельно с учётом уровня экономического развития, уровня жилищного обеспечения и других факторов было признано законным. Данные решения подтверждают позицию о том, что в целом норма о праве муниципальных образований на самостоятельное решение вопросов обеспечения малоимущих граждан обоснована и предоставление им подобных полномочий логично.

Указанный спор представляет особый интерес. Военнослужащие обратились в суд по следующим причинам. Их жилищное обеспечение возложено на государство. Площадь конкретного жилого помещения, передаваемого военнослужащему, должна была соответствовать норме предоставления, установленной органом местного самоуправления в месте несения службы. Подобное положение, по мнению заявителей, было причиной различного фактического обеспечения жилищных прав граждан одной группы военнослужащих одних и тех же подразделений в зависимости от места несения службы.

В период рассмотрения дела норма предоставления для военнослужащих ещё не была закреплена законодательно. Уставный суд Калининградской области с учётом этого высказал позицию о том, что в его компетенцию не входит возможность непосредственного исследования фактических обстоятельств жилищного обеспечения военнослужащих. При этом районные суды, непосредственно рассматривающие подобные дела,

---

Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания от 22.03.2013 № 1-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>491</sup> По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области положения пункта 2 Решения городского Совета депутатов Калининграда (третьего созыва) от 30 ноября 2005 года № 408 «Об утверждении учётной нормы площади жилого помещения и нормы предоставления площади жилого помещения по договорам социального найма в г. Калининграде: Постановление Уставного суда Калининградской области от 02.09.2008 № 5-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

могут руководствоваться не оспариваемой нормой предоставления, а выбрать те нормативные требования, которые предоставят военнослужащим максимальную защиту их интересов. Схожее дело находилось на рассмотрении Конституционного суда Республики Карелия<sup>492</sup>.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» был доработан и в него внесли общую норму предоставления для всех военнослужащих. До этого момента уставный суд при наличии противоречий в применении нормативных правовых актов попытался преодолеть их и наиболее полным образом защитить права граждан.

Интересная ситуация сложилась с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В Республике Коми в Постановлении Конституционного Суда от 11.07.2011<sup>493</sup> проведено исследование нового механизма предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Первоначально лицам передавалось жилое помещение на основании договора социального найма, размер которого составлял не менее 33 кв. м. Вместо данного порядка субъект РФ закрепил передачу жилых помещений по нормам предоставления места жительства лица, которые значительно уступали указанной выше площади (от 9 до 15 кв. м).

Подобное изменение было оценено судом как несоблюдение жилищных интересов детей-сирот, так как объём помощи был безосновательно снижен, не соблюдается требование предсказуемости социального обеспечения и правовой определенности. В результате чего жилищные возможности детей-сирот были значительно сокращены.

---

<sup>492</sup> По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений пункта 1 Решения Петрозаводского городского Совета от 27 декабря 2005 года № XXV/XXV-256 «Об установлении нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма и учётной нормы площади жилого помещения в г. Петрозаводске» в связи с обращением гражданина Вдовина Федора Вадимовича: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 29 января 2008 г. // Собрание законодательства Республики Карелия. 2008. № 1. Ст. 86.

<sup>493</sup> По делу о проверке конституционности части 1 статьи 9 Закона Республики Коми от 22 ноября 2010 года в редакции Закона Республики Коми от 29 апреля 2011 года № 32-РЗ «О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и порядке предоставления им жилых помещений по договорам социального найма» по запросу исполняющего обязанности прокурора Республики Коми»: Постановление Конституционного суда Республики Коми от 11.07.2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Позднее Постановлением от 20.10.2015<sup>494</sup> Конституционный Суд Республики Коми рассматривал похожее дело об обеспечении детей-сирот жильём с использованием норм обеспечения жильём, предусмотренных в месте жительства лица, и установил законность такого подхода. Мнение суда было изменено в связи с реформой нормативной базы.

В статью 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>495</sup> был внесён подпункт 14.2, согласно которому субъекты РФ должны предоставлять жильё детям-сиротам. Новая редакция ст. 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусмотрела, что обеспечение данной группы граждан происходит путём передачи жилых помещений на основании договора найма специализированного жилищного фонда с возможностью заключения в дальнейшем договора социального найма. Поскольку регулирование порядка заключения последнего договора осуществляется жилищным законодательством должна приниматься во внимание норма предоставления. На основании изложенного был сделан вывод о законности положений оспариваемого акта.

Подобное мнение вызывает вопросы. Реформа системы жилищного обеспечения стала причиной снижения уровня защиты граждан, который до этого был сохранен судом. Изменение уровня власти, ответственного за соответствующую жилищную работу, не должно вести к возможности для региона по своему усмотрению снижать размер обеспечения. Существование

---

<sup>494</sup> По делу о проверке конституционности части 2 статьи 7 Закона Республики Коми от 7 декабря 2012 года № 104-РЗ «О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» по запросу прокурора Республики Коми»: Постановление Конституционного суда Республики Коми от 20.10.2015. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>495</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

в Жилищном кодексе РФ иных механизмов помощи тоже не подтверждает обоснованность проведённых изменений. Повышенный уровень жилищной помощи определённой группе лиц для этого и вводится: предоставить большее содействие, чем закреплено за малоимущими гражданами жилищным законодательством.

В работе уже исследовалось, что Конституционный Суд РФ чуть ранее рассмотрел большое количество споров, связанных с разделением обязанностей между федеральным и региональным уровнями власти, и высказал позицию о наличии у субъектов Российской Федерации дискреционных полномочий при упорядочении общественных отношений. Возможно, что суд субъекта России не стал высказать мнение, идущее вразрез позиции Конституционного Суда РФ. Подтверждением может служить то, что в Постановлении Конституционного Суда Республики Коми от 20.10.2015 применяется позиция Конституционного Суда РФ о возможности уменьшения объёма социальной помощи в связи с наличием дискреционных полномочий законодателя.

Другим вопросом, связанным с жилищным обеспечением малоимущих граждан, стало рассмотрение правила о передаче жилых помещений в порядке очереди. Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания в Определении от 11.07.2019 № 1-О<sup>496</sup> признал законным закрепление процедуры предоставления жилья в порядке очереди для малоимущих и иных граждан, которым должно быть предоставлено жильё, как повторяющее положения Жилищного кодекса РФ, и указал на отсутствие несоблюдения в этом случае прав заявителя.

В Постановлении от 12.11.2010 № 7-П<sup>497</sup> Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) рассмотрел вопрос защиты жилищных прав,

---

<sup>496</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Батаева Б.С. о проверке конституционности ч. 1 ст. 21 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 27.10.2006 № 51-РЗ «О жилищной политике в Республике Северная Осетия-Алания: Определение Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания от 11.07.2019 № 1-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>497</sup> О толковании статьи 24 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия): Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 12.11.2010 № 7-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

закреплённых Конституцией субъекта РФ. По мнению суда, обеспечение права на жилище предполагает активную деятельность органов местного самоуправления по вопросам их компетенции, которая позволит создать достойные жилищные условия (спор был связан с задержкой электроснабжения жилых помещений на 10 лет). При этом в качестве одного из доводов для ведения соответствующей работы была приведена ссылка на Закон РФ от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики», что лишний раз подчёркивает важность работы государства по выработке единой жилищной политики.

В Постановлении от 27.04.2012<sup>498</sup> Уставный суд Свердловской области проверял законность закрепления органами местного самоуправления единой учётной нормы как для малоимущих, так и иных категорий граждан, подлежащих жилищному обеспечению со стороны муниципального образования. По мнению суда, Жилищный кодекс РФ обязал муниципальные образования закрепить размер учётной нормы, который применяется при оценке нуждаемости в жилье любых групп граждан, претендующих на получение помощи. Правомочиями на введение дифференцированного подхода к определению уровня жилищного обеспечения разных категорий граждан с помощью различных учётных норм органы местного самоуправления не обладают. Таким образом, для муниципальных образований допускается закрепление только единой учётной нормы.

Другая группа споров сформировалась по поводу признания лиц, подлежащих жилищному обеспечению. В Республике Татарстан действует система социальной ипотеки. Процедура подтверждения жилищной нуждаемости в рамках данной формы поддержки очень похожа на порядок признания малоимущего нуждающимся в жилом помещении. Конституционный суд Республики Татарстан в Постановлении от 28.02.2018

---

<sup>498</sup> По делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 3 Постановления Главы города Екатеринбурга от 31 августа 2005 года № 824 «Об утверждении учётной нормы площади жилого помещения и нормы предоставления площади жилого помещения, действующих на территории муниципального образования «город Екатеринбург» в связи с запросом гражданки Р.Г. Марениной: Постановление от 27.04.2012 Уставного суда Свердловской области. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

№ 78-П<sup>499</sup> рассмотрел жалобу на данный порядок. В связи с чем данное постановление показательно для жилищного обеспечения малоимущих.

Диссертант ранее исследовал данную ситуацию: «Поводом судебного разбирательства был отказ в принятии на жилищный учёт заявителя. Его причиной стал порядок оценки жилищных условий граждан, которой предполагал, что общая площадь квартиры делится на зарегистрированных в ней граждан. По мнению заявителя, в расчёте должны учитываться и собственники помещения, даже если они там не зарегистрированы (в исследуемом деле – родители заявителя). Суд посчитал, что имеющаяся процедура оценки жилищной нуждаемости граждан законна. Но в то же время суд толковал данную процедуру таким образом, что она обязывает органы местного самоуправления при определении нуждаемости граждан в жилье принимать во внимание собственников жилого помещения, даже если они в нём не зарегистрированы. Собственник может использовать своё жильё независимо от факта регистрации в нём. Дополнительно было подчёркнуто, что данный подход не должен оцениваться как императивное требование, и при рассмотрении отдельных ситуаций необходима индивидуальная оценка жилищной ситуации гражданина и возможные злоупотребления»<sup>500</sup>.

В ранее упомянутом Постановлении Конституционного Суда Республики Татарстан от 18.10.2013 № 55-П было установлено следующее. Республиканский закон с соблюдением требований действующего законодательства закрепил список денежных поступлений граждан, которые оцениваются для отнесения лица к категории «малоимущий». Поэтому отнесение к подобным доходам мер любой социальной поддержки (субсидии, пособия, денежные выплаты, предусмотренные для опекунов и т.д.)

---

<sup>499</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений подпунктов 2.2 и 2.3 пункта 2 Правил и порядка постановки на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий в системе социальной ипотеки в Республике Татарстан, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 15 апреля 2005 года № 190, в связи с жалобой гражданки Ю.В. Бадановой: Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 28.02.2018 № 78-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>500</sup> Плехотко К.К. Оценка практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в области защиты прав малоимущих граждан на жилище // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 4. С. 68.

соответствует нормативным требованиям. Но дополнительно было отмечено, что в целях поддержки детства, стимулирования принятия на попечение или усыновление несовершеннолетних денежные средства, предоставляемые в таких случаях, не должны входить в соответствующий перечень при оценке материального положения граждан.

Как было установлено, лицо признаётся малоимущим с учётом находящегося в его распоряжении имущества. В Постановлении Уставного суда Калининградской области от 28.09.2011 № 6-П<sup>501</sup> исследовался вопрос оценки стоимости имущества на основании норм налогового законодательства, которая ставится в зависимость от технических свойств, например, автомобиль. Подобный подход направлен не на определение рыночной стоимости объекта, а значит, не даёт информации об имущественном положении гражданина. С учётом данных обстоятельств было установлено, что соответствующие нормы не соответствуют Уставу Калининградской области.

Не все позиции, формируемые конституционными (уставными) судами, могут быть высоко оценены. Как отмечал автор настоящей работы, «в Постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 27 февраля 2018 г. № 001/18-п<sup>502</sup> был рассмотрен вопрос жилищного обеспечения гражданина, добровольно выехавшего из зоны отчуждения, согласно Закону Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>503</sup>. Федеральное законодательство не закрепляло

---

<sup>501</sup> По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области части 3 статьи 9 Закона Калининградской области от 29 июня 2005 года № 617 «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма: Постановление Уставного суда Калининградской области от 28.09.2011 № 6-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>502</sup> По делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года № 407-65 «О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге» по жалобе гражданина М.В. Спасова: Постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 27 февраля 2018 г. № 001/18-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>503</sup> О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-І // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 21. Ст. 699.

процедуры жилищного учёта данной категории граждан и использовался порядок, предусмотренный Жилищным кодексом РФ для малоимущих. Одним из условий принятия на учёт являлось проживание на территории Санкт-Петербурга не менее 10 лет. Заявитель не был принят на жилищный учёт, поскольку не предоставил доказательств выполнения данного требования.

Уставный суд Санкт-Петербурга посчитал, что не может рассматривать часть спора, поскольку обеспечение соответствующей категории граждан, добровольно выехавших из зоны отчуждения, является предметом ведения Российской Федерации. Но сама процедура жилищного учёта, как и требование о необходимости проживания на территории Санкт-Петербурга не менее 10 лет, были признаны отвечающими Уставу г. Санкт-Петербурга»<sup>504</sup>.

Но в Определении от 08.07.2021 № 1372-О<sup>505</sup> Конституционного Суда РФ эти положения были оценены иным образом. Суд подтвердил конституционность этих положений. В то же время было указано, что подтверждение проживания граждан в Санкт-Петербурге в течение установленного срока не может доказываться только фактом регистрации по месту жительства, соблюдение данного требования может быть установлено в ходе судебного процесса при предоставлении иных доказательств.

В завершение можно отметить, что конституционные (уставные) суды были организованы в небольшом количестве регионов, при этом часть из них не имела существенной нагрузки. В то же время стоит признать, что реально действовавшие суды осуществляли защиту права малоимущих граждан на жилище, устраняя противоречия в регулировании, уточняя объём обязанностей публичных органов и т.д. В связи с этим их работа позволяла гражданам в наиболее полном объёме реализовать своё право.

---

<sup>504</sup> Плехотко К.К. Оценка практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в области защиты прав малоимущих граждан на жилище // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 4. С. 69.

<sup>505</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Деминой Евгении Ивановны, Никитиной Анны Николаевны и Павлова Юрия Владимировича на нарушение их конституционных прав статьёй 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и абзацем первым пункта 2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге: Постановление Конституционного суда РФ от 08.07.2021 № 1372-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Доводы о том, что подобного рода суды были неэффективны, их существование требовало существенных трат и т.д., в целом убедительно опровергаются. Ликвидация данной категории судов не оправдана. За субъектами РФ должно было быть сохранено правомочие на создание таких судов.

Практика конституционных (уставных) судов развивалась в нескольких направлениях: дела о праве лица быть принятыми на учёт; споры в области учёта малоимущих граждан; определение конкретных полномочий малоимущих граждан в жилищной сфере. Конституционные (уставные) советы при законодательных органах власти субъектов, законодательные органы субъектов РФ, а также суды общей юрисдикции, функционирующие на территории субъектов РФ, могут использовать исследованные в настоящем параграфе наработки региональной конституционной юстиции в своей деятельности.

Существуют и иные органы, уполномоченные на оказание содействия малоимущим гражданам в реализации их права, практика которых должна быть исследована.

### **3.3. Защита права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище иными государственными органами**

Обеспечением конституционных интересов малоимущих граждан, связанных с жилищем, занимается Конституционный Суд РФ, ранее это входило в обязанности конституционных (уставных) судов субъектов России. Но принятие мер по защите жилищных прав малоимущих входит в обязанности и других органов: Верховного Суда РФ, прокуратуры РФ, Уполномоченных по правам человека в РФ и её субъектах.

Система судов Российской Федерации закрепляется Конституцией РФ. В неё кроме Конституционного Суда РФ, работа которого была

проанализирована ранее, входит Верховный Суд РФ. Часть 3 статьи 4 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» закрепляет федеральные суды РФ. Для работы интерес представляет деятельность Верховного Суда Российской Федерации и верховных судов субъектов Российской Федерации в силу специфики их полномочий.

Полномочия Верховного Суда РФ могут быть раскрыты следующим образом: высший судебный орган по гражданским делам, экономическим спорам, уголовным, административным и иным делам, подсудным всем судам общей юрисдикции и арбитражным судам. Кроме того, Верховный Суд РФ принимает решения по отдельным категориям дел в качестве суда первой инстанции и ведёт надзор за деятельностью нижестоящих судов<sup>506</sup>.

Кроме того, согласно ч. 7 ст. 2 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»<sup>507</sup> к полномочиям Верховного Суда РФ относится обеспечение единообразия при применении нормативно-правовых актов и формирование разъяснений по вопросам судебной практики на основе её изучения и обобщения. Данное направление характеризуется большой важностью в научной среде<sup>508</sup>.

Большое количество вопросов, связанных с обеспечением права на жилище малоимущих граждан, возникало при признании недействительным решения о предоставлении жилого помещения. В действующем Жилищном кодексе РФ порядок признания решения, ставшего основанием для предоставления малоимущему жилого помещения недействительным, не урегулирован. Именно несоответствие норм Конституции РФ о праве малоимущих на жилище и иных актов, недостаточно обеспечивающих данное

---

<sup>506</sup> См.: Конституционное право. М., 2015. С. 369; Организация и деятельность судов общей юрисдикции: новеллы и перспективы. М., 2016. С. 49.

<sup>507</sup> О Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

<sup>508</sup> Черепанов В.А. О прямом действии Конституции и решений Конституционного Суда Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. 2017. № 11. С. 23.

право, называют одной из основных коллизий в регулировании права на жилище<sup>509</sup>.

Как уже было сказано выше, Жилищный кодекс РФ предусматривает, что заключение договора социального найма в отношении конкретного жилья происходит на основании акта органа местного самоуправления. А значит, если орган местного самоуправления нарушил при принятии такого решения нормативные требования, то это напрямую повлияет на жилищное обеспечение малоимущих даже в отсутствие нарушений или злоупотреблений со стороны граждан. О наличии подобной правовой коллизии было указано практически сразу после введения Жилищного кодекса РФ в действие<sup>510</sup>. В Постановлении Пленума Верховного суда РФ № 14 от 02.07.2009 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»<sup>511</sup> (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 14) сделана попытка урегулировать данные отношения.

В соответствии с п. 23 Постановление Пленума ВС РФ № 14 нарушение требований жилищного законодательства при жилищном обеспечении малоимущего гражданина в совокупности с действием п. 2 ч. 3 ст. 11 ЖК РФ, ч. 4 ст. 57 ЖК РФ является основанием для направления требования о признании решения, на основании которого был заключен договор социального найма, и самого договора недействительными. Следствием удовлетворения подобного заявления является выселение граждан из жилого помещения, в которое они заселились. При научном анализе указанного Постановления Верховного Суда РФ указывается на активное использование при разрешении описанных в нём ситуаций аналогии закона<sup>512</sup>. Верховный Суд РФ приводит открытый список причин, которые могут повлечь признание

---

<sup>509</sup> Середа М.Ю., Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании и реализации конституционного права на жилище // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 2 (13). С. 52.

<sup>510</sup> Бакирова Е. Признание недействительным решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 8. С. 92.

<sup>511</sup> О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 // Российская газета. 2009. № 123.

<sup>512</sup> Карпухин Д.В. Аналогия закона в жилищных правоотношениях // Жилищное право. 2010. № 10. С. 61.

недействительными решения и договора. Приведённые обстоятельства фактически воспроизводят ранее действовавшую статью 48 Жилищного кодекса РСФСР.

В изучаемом Постановлении также закрепляется перечень субъектов, которые имеют право направить требование об установлении недействительности решения: сам орган местного самоуправления в порядке самоконтроля, прокурор, любые физические и юридические лица, считающие, что решение нарушает их права. Указание на такой большой круг лиц оправдано тем, что интерес в соответствующем обжаловании может быть не только, например, у прокурора, который выявил нарушение, но и частного лица. В частности, такое лицо может считать, что тоже обладает правами на жилое помещение, в отношении которого принято оспариваемое решение. В то же время сам орган местного самоуправления в большинстве случаев никак не заинтересован в обжаловании, а, скорее, принимает любые меры независимо от законности решения, чтобы оно было оставлено в силе. Публичные органы узко подходят к таким ситуациям: жильё передано малоимущему, обязанности самого органа по обеспечению выполнены, наличие иных лиц, претендующих на помещение, лишь мешает работе.

В науке подчёркивается важность для деятельности судов единообразия в толковании и правоприменении действующего законодательства<sup>513</sup>. Верховный Суд РФ в силу ст. 126 Конституции РФ имеет право как высший судебный орган давать нижестоящим судам общеобязательные разъяснения. При этом в стремлении разрешить вопросы, которые возникают в практике судов, Верховный Суд РФ выходит за указанные полномочия. Он не только разъясняет, как должны применяться те или иные нормы жилищного законодательства, но и фактически устанавливает определённые права, обязанности и ограничения для субъектов права, хотя, как справедливо

---

<sup>513</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 93.

замечает Р.А. Ромашов, только законодательные органы вправе ограничивать правовые возможности или изымать у граждан определённые правомочия<sup>514</sup>.

Ранее действовавший Жилищный кодекс РСФСР описывал не только условия признания ордера недействительным, но и регулировал последствия недействительности ордера. Тем самым обеспечивалось и защищалось конституционное право на жилище в СССР. Статья 100 Жилищного кодекса РСФСР требовала выселения граждан, получивших помещение по ордеру, признанному недействительным. В то же время даже при выдаче признанного недействительным ордера ввиду незаконных действий гражданина, у которого ранее имелось жильё, ему обеспечивалось возвращение ранее имевшегося или предоставление иного. В случае признания ордера недействительным по иным основаниям, лицу либо возвращалось ранее имевшееся жилое помещение, а если в обладании никакого жилья не было, должно было быть передано другое.

В Постановлении Пленума ВС РФ № 14 ранее действовавшее регулирование ст. 100 Жилищного кодекса РСФСР активно используется для описания последствий недействительности решения о предоставлении квартиры малоимущему, что отмечается наукой<sup>515</sup>. Суд для восполнения данного законодательного пробела использует также нормы гражданского законодательства о реституции как последствия недействительной сделки. Но данные нормы и их регулирование по своей природе не могут использоваться в ситуации, в которой лицо не имело жилья и никак не повлияло на недействительность решения. При рассмотрении заявления о недействительности решения органа местного самоуправления суд не только проверяет его законность, но и должен принять меры для защиты жилищных прав малоимущего гражданина. Но данный вопрос в настоящее время не имеет никакого регулирования даже по аналогии. Тем самым создаются условия для

---

<sup>514</sup> Ромашов Р.А. Конституционное государство (история, современность, перспективы развития). Красноярск, 1997. С. 79.

<sup>515</sup> Шешко Г.Ф. Позиции Постановления Пленума Верховного Суда РФ в части регулирования отношений по жилищному найму // Жилищное право. 2011. № 8. С. 59.

нарушения не только права на жилище малоимущего, являющегося одним из необходимых условия достойной жизни и нормального развития, но и невозможность реализации в полной мере права на человеческое достоинство<sup>516</sup>.

Важность решения данной задачи подчёркивается практикой. Томский областной суд в Кассационном определении от 08.11.2011 по делу № 33-3450/2011<sup>517</sup> сделал вывод о незаконности решения о выселении по ранее вступившему в силу судебному решению без реальной передачи другого жилья. Также суд подчеркнул, что исполнение решения о выселении без исполнения обязанности администрации предоставить другое жильё невозможно. Следовательно, гражданин имеет полное право продолжать использовать помещение до момента получения права проживать в ином жилище.

Внимательное сравнение Жилищного кодекса РСФСР и п. 23 Постановления Пленума ВС РФ № 14 показывает недостаточное регулирование последствий недействительности решения о предоставлении жилого помещения малоимущему. Верховный Суд РФ фактически даёт судам широкие дискретные полномочия в определении судьбы жилищного обеспечения выселяемого гражданина. Хотя Верховный Суд РФ высказал более конкретную позицию по делам о выселении военнослужащих по тому же основанию в Обзоре судебной практики за третий квартал 2011 года<sup>518</sup>. Верховный Суд РФ прямо высказался о передаче другой жилой площади в обязательном порядке. Мотивы такого подхода основаны на особенностях законодательства о жилищном обеспечении военнослужащих. Кроме того, отдельные суды при рассмотрении конкретных дел со ссылкой на конституционное право малоимущих граждан на жилище также считают

---

<sup>516</sup> Колесников Е.В., Плотникова И.Н. Основные социальные права граждан: некоторые вопросы теории // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 4. С. 11-12.

<sup>517</sup> Кассационное определение Томского областного суда от 08.11.2011 по делу № 33-3450/2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>518</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2011 года: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 07.12.2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

обязательным предоставление иного жилья при выселении<sup>519</sup>. Но подобная позиция не изложена в Постановлении Пленума ВС РФ № 14 и должна быть принята в отношении всей категории таких дел.

На основании решения уполномоченного органа малоимущий гражданин получает жильё, отказывается от прав в отношении имеющегося жилого помещения. В дальнейшем решение признается недействительным, и он подлежит выселению. Решение предоставлять или не предоставлять ему жильё, в настоящее время находится полностью на усмотрении суда. Наложение судом обязанности на недобросовестного гражданина, из-за действий которого решение признано недействительным, выселиться в кратчайшие сроки без предоставления какого-либо жилого помещения представляется разумным и справедливым итогом рассмотрения дела. Но принятие аналогичного решения в отношении лица, никак не повлиявшего на недействительность решения, представляется полностью необоснованным. Гражданин, возможно, отказался от ранее имевшейся квартиры, она передана третьим лицам, теряет полученное новое жильё, ему не предоставляется ничего взамен. Подобное развитие событий стоит оценить для малоимущего как нарушение его конституционного права. Кроме того, никак не урегулированы смежные отношения: срок выселения и возможность его продления, распределение расходов и т.д.

Также сохранение подобного положения дел позволяет воздействовать не совсем законным способом на граждан: нарушение закона даёт возможность угрожать малоимущему обращением за признанием решения о выделении жилья недействительным и выселении. Орган власти может, предоставляя жилые помещения, а в дальнейшем признавая решения недействительными, сознательно уменьшать количество малоимущих «очередников». Лицу передаётся квартира, его право считается реализованным, а после этого орган местного самоуправления сам обращается

---

<sup>519</sup> Кассационное определение Амурского областного суда от 29.12.2010 по делу № 33-5605/10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

с требованием признать решение недействительным и выселить гражданина без предоставления замены жилья. На данный момент нет однозначного запрета для обращения за подобным требованием и на их удовлетворение судом. Гражданин, конечно, имеет право снова обратиться за принятием его на жилищный учёт, но будет ли это сделано, неизвестно, также весь период до постановки на соответствующий учёт количество нуждающихся уменьшено.

В науке при оценке п. 23 Постановления Пленума ВС РФ № 14 указывают на то, что существуют коллизии между ним и нормами жилищного законодательства, а также другими пунктами этого же Постановления<sup>520</sup>. Смысл этих противоречий заключается в том, что допускается ограничение прав граждан без прямого указания закона. Верховный Суд РФ при формировании своей позиции по исследуемому вопросу использует нормы текущего законодательства, которые подразумевают возможность ограничения прав субъектов, но выводы, к которым он приходит, по своей сути становятся общеобязательными правилами поведения. Проведённая работа позволяет утверждать о необходимости регулирования исследованных отношений на законодательном уровне.

Исходя из проведённого анализа, необходимо изменение действующего законодательства. Как уже указывал автор работы, в Жилищный кодекс РФ должна быть внесена статья 57.1 следующего содержания:

«1. Решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, а также договор социального найма могут быть признаны недействительными в случаях нарушения порядка и условий предоставления жилых помещений, а также нарушения прав других граждан на указанное жилое помещение.

2. С требованием о признании недействительными решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма и заключённого на его основании договора социального найма вправе

---

<sup>520</sup> Скобелева И.А. Проблемы ценза оседлости в жилищных правоотношениях // Жилищное право. 2010. № 9. С. 55.

обратиться гражданин, организация, орган местного самоуправления или иной уполномоченный орган, принявший решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, если этими решением и договором нарушены их права.

3. Требование о признании недействительными решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, а также договора социального найма может быть заявлено в течение 3 лет с момента принятия соответствующего решения.

4. В случае признания недействительным решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма лицо, получившее жилое помещение на основании данного решения, независимо от наличия неправомерности в его действиях, ставших причиной признания такого решения недействительным, подлежит выселению в ранее занимаемое им жилое помещение при наличии такой возможности. В случае признания недействительным решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма при отсутствии неправомерных действий лица, получившего жилое помещение на основании данного решения, и невозможности выселения гражданина в ранее занимаемое им жилое помещение, лицо подлежит выселению с предоставлением другого жилого помещения по договору социального найма. При выселении лица без предоставления другого жилого помещения суд по своему усмотрению, исходя из обстоятельств дела, может установить срок для выселения, не превышающий 3 месяцев».

Для реализации правила о предоставлении другого жилого помещения необходимо уточнить первое предложение ч. 1 ст. 89 Жилищного кодекса РФ:

«1. Предоставляемое гражданам в связи с выселением по основаниям, которые предусмотрены статьями 57.1, 86-88 настоящего кодекса, другое жилое помещение по договору социального найма должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населённого пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому

помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в границах данного населённого пункта».

Кроме исследованного Постановления Пленума Верховным Судом РФ был принят большой Обзор практики рассмотрения судами в 2013-2014 годах дел по спорам, связанным с обеспечением права малоимущих граждан состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда<sup>521</sup>. Данный обзор затрагивает как процессуальные отношения, так и закрепляет подходы, существенно влияющие на реализацию конкретных полномочий права малоимущих граждан на жилище. Например, закреплено, что список оснований для снятия лица с учёта в качестве нуждающегося является закрытым, уменьшение учётной нормы после принятия малоимущего на жилищный учёт не может вести к снятию лица с такого учёта и т.д.

Верховный Суд РФ, как уже ранее отмечал автор, «осуществляет надзор за нижестоящими судами и активно корректирует их деятельность. При этом такие дела важны не только для конкретных участников судебного спора. Они закладывают подходы, которые влияют на практику рассмотрения подобной категории споров, а следовательно, на содержание и оценку права малоимущих граждан на жилище в масштабах всей страны. Вместе с тем при рассмотрении дел и обосновании принятого решения Верховный Суд РФ активно ссылается на ч. 3 ст. 40 Конституции РФ и необходимость обеспечения права малоимущих граждан на жилище. Данное обстоятельство является ещё одним доказательством субъективного характера конституционного права малоимущего гражданина на жилище.

---

<sup>521</sup> Обзор практики рассмотрения судами в 2013-2014 годах дел по спорам, связанным с обеспечением права малоимущих граждан состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда: утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23.12.2015. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с п. 8 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019)<sup>522</sup> нормативные акты в жилищной сфере, если иное прямо не предусмотрено, не имеют ретроспективного действия и распространяются на отношения, возникшие после вступления их в силу. В связи с этим Верховный Суд РФ отменил решение нижестоящего суда и установил, что малоимущий, страдающий хроническим заболеванием, сохраняет право на внеочередное жилищное обеспечение несмотря на то, что нормативный акт, на основании которого он получил такое право, был отменён и соответствующее заболевание было исключено из перечня, дающего право на внеочередное получение жилья»<sup>523</sup>.

В п. 11 Обзора судебной практики № 2 (2018)<sup>524</sup> Верховный Суд РФ высказал мнение о разделении обязанностей между отдельными уровнями власти. Это подтверждает, что Верховный Суд РФ как устанавливает точное содержание права малоимущих на жилище, так и содействует устранению правовой неопределённости в соотношении полномочий между муниципальным уровнем и субъектами Российской Федерации.

К муниципальному образованию прокурором был предъявлен иск с требованием предоставить жилое помещение по договору социального найма. Решением суда первой инстанции иск был удовлетворён, суд апелляционной инстанции в удовлетворении иска отказал, посчитав, что включение малоимущего гражданина, вставшего на жилищный учёт, в список лиц, страдающих тяжёлыми формами хронических заболеваний, не даёт права на внеочередное получение жилья, соответствующая обязанность возложена на субъект Российской Федерации. Верховный Суд РФ указал, что лицо принято на жилищный учёт в установленном порядке, признано страдающим заболеванием, которое делает совместное проживание с иными лицами на

---

<sup>522</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>523</sup> Плехотко К.К. Защита прав малоимущих граждан РФ на жилище отдельными государственными органами // Российско-азиатский правовой журнал. 2023. № 1. С. 26.

<sup>524</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04.07.2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

одной жилой площади невозможным. В связи с этим ему должно быть предоставлено жильё вне очереди независимо от наличия такой возможности, поскольку жилищное обеспечение малоимущих отнесено к ведению муниципальных образований. Обширная деятельность Верховного Суда РФ в этом направлении была уже ранее показана в работе.

Особенности деятельности нижестоящих судов по отношению к Верховному Суду РФ судов общей юрисдикции, выступающих самостоятельными носителями судебной власти, определяются Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», а также Федеральным конституционным законом от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»<sup>525</sup>.

Областные и равные им суды осуществляют рассмотрение дел как первая, апелляционная, кассационная инстанция и иные законодательно определенные полномочия<sup>526</sup>. В науке отмечается, что на законодательном уровне введено инстанциональное главенство данных судов в соответствующем субъекте России. Также в силу природы судебной власти и статуса судьи, отсутствия ведомственной иерархии высшим судам субъектов РФ отведена важнейшая роль на соответствующей территории в организационном обеспечении деятельности<sup>527</sup>.

Наиболее важным в рамках данной работы представляется изучение возможности областными и приравненными к ним судами общей юрисдикции проверять законы субъектов РФ на соответствие федеральному законодательству и(или) законодательству субъектов Российской Федерации. Значение данного направления деятельности отмечается и в литературе<sup>528</sup>.

---

<sup>525</sup> О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.

<sup>526</sup> Правосудие в современном мире. М., 2012. С. 359.

<sup>527</sup> Актуальные проблемы деятельности судов общей юрисдикции Российской Федерации. М., 2017. С. 193.

<sup>528</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию. М., 2018. С. 139.

Наличие соответствующей компетенции было подтверждено Конституционным Судом РФ. В Постановлении от 30.04.1997 № 7-П<sup>529</sup> было сделано заключение о наличии у субъектов права возможности с соблюдением общих правил подсудности требовать защиты своих прав, если они полагают, что нормативные правовые акты субъекта РФ угрожают их интересам. Арбитражные суды и суды общей юрисдикции при рассмотрении подобных заявлений, если такого рода дела прямо не отнесены к компетенции конституционных (уставных) судов субъекта РФ, имеют полномочия на проверку законов субъектов РФ на их соответствие конституции (уставу) и/или закону субъекта РФ.

Направления деятельности высших судов субъектов РФ могут по аналогии с актами конституционных (уставных) судов разделены на те же категории: дела о праве лица быть принятыми на учёт; дела в области порядка учёта малоимущих граждан и дела по определению конкретных правомочий малоимущих граждан в жилищной сфере.

Работа по оценке условий, являющихся причиной для принятия гражданина в качестве малоимущего на жилищный учёт, может быть исследована на примере следующих дел.

Определением от 01.04.2015 г. № 4-АПГ15-7 Верховный Суд РФ<sup>530</sup> подтвердил законность вывода Московского областного суда о том, что законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено требование о проживании на определённой территории не менее установленного срока в качестве условия для предоставления малоимущему гражданину жилья.

---

<sup>529</sup> По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года): Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>530</sup> Определение Верховного Суда РФ от 01.04.2015 г. № 4-АПГ15-7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Заявитель обратился в Смоленский областной суд с требованием признать недействующим региональный закон о порядке оценки имущества и доходов лица в целях признания граждан малоимущими. Свои требования он обосновывал тем, что Приказ Минрегиона России от 25.02.2005<sup>531</sup> предусматривал отличные от закреплённых в законе субъекта РФ критерии оценки доходов и имущества, отсутствуют в оспариваемом акте иные основания для признания лица малоимущим. Также гражданин считал, что лицо может быть признано малоимущим, только если его имущественная обеспеченность меньше стоимости жилья, предоставляемого по установленной норме. В удовлетворении требований было отказано в связи с тем, что оспариваемый закон был принят субъектом РФ в пределах своей компетенции и не противоречит иным нормативным правовым актам. Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 20.01.2016 г. № 36-АПГ15-5<sup>532</sup> решение Смоленского областного суда было оставлено в силе.

В другом деле была признана не соответствующей нормативным требованиям, и в том числе Приказу Минрегиона России от 25.02.2005, норма о том, что если совершеннолетнее трудоспособное лицо не может подтвердить свой заработок, то он определяется как размер средней заработной платы в соответствующем субъекте РФ. Суды указали, что данное правило нарушает права граждан, поскольку не позволяет реально оценить уровень заработка лица и необходимость оказания ему помощи при жилищном обеспечении<sup>533</sup>. Данные споры дополнительно показывают, что критерии признания лица малоимущим требуют уточнения и они должны быть едины на территории всего государства. К подобной категории дел относится и ранее рассмотренное Определение Верховного Суда РФ от 18.12.2013 № 33-АПГ13-3.

---

<sup>531</sup> Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма: Приказ Министерства регионального развития РФ от 25.02.2005 г. № 17 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 6.

<sup>532</sup> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.01.2016 г. № 36-АПГ15-5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>533</sup> Определение Верховного Суда РФ от 19.05.2010 № 32-Г10-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В качестве примеров споров, связанных с конкретными правомочиями малоимущих граждан, можно привести следующие дела, которые ранее исследовались автором диссертации: «В Курском областном суде была обжалована региональная норма предоставления жилого помещения. Основанием для обжалования являлось то, что действовавшие на момент рассмотрения спора Жилищный кодекс РСФСР, Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» предусматривали более высокую норму предоставления. Кроме того, средняя площадь, приходящаяся на одного жителя в Курской области, также была выше закреплённой нормы предоставления. Курский областной суд указал, что определение минимального размера предоставления жилой площади относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ. В Определении от 18.05.2005 № 39-Г05-1<sup>534</sup> Верховный Суд РФ подтвердил законность решения.

По иску прокурора была признана незаконной практика закрепления нормы предоставления не в виде конкретного размера жилой площади, а как диапазона между некоторыми размерами площади жилого помещения (в рассматриваемом деле от 16 до 20 кв. м)<sup>535</sup>. В данном случае нарушались принципы правовой ясности и определённости, конституционного равенства между гражданами»<sup>536</sup>.

Направление деятельности в области порядка учёта малоимущих граждан для их жилищного обеспечения может быть показано через следующие дела.

Заявитель был принят на жилищный учёт до 01.03.2005 на основании Жилищного кодекса РСФСР. Он оспаривал нормы закона г. Москвы, которые предусматривали, что гражданин, вставший на учёт до 01.03.2005, подлежит снятию с такого учёта по правилам, закреплённым действующим Жилищным

---

<sup>534</sup> Определение Верховного Суда РФ от 18.05.2005 № 39-Г05-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>535</sup> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25.10.2016 № 70-АПГ16-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>536</sup> Плехотко К.К. Защита прав малоимущих граждан РФ на жилище отдельными государственными органами // Российско-азиатский правовой журнал. 2023. № 1. С. 27.

кодексом РФ. Его доводы были отклонены со ссылкой на то, что нормативный правовой акт введён в действие в пределах полномочий субъекта РФ, при принятии Жилищного кодекса РФ было предусмотрено, что ведение жилищного учёта происходит на его основе<sup>537</sup>. К подобной категории дел относится и ранее исследованное Определение Верховного Суда РФ от 21.11.2012 № 44-АПГ2-16.

Немаловажную роль в защите права малоимущих граждан на жилище играет прокуратура. Положение прокуратуры в Российской Федерации определяется Конституцией РФ и Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>538</sup>. В литературе прокуратуре даётся следующая характеристика: «Специальный государственный механизм, воздействующий на поднадзорные субъекты для защиты прав и свобод граждан и организаций, интересов общества, государства и местного самоуправления»<sup>539</sup>.

При внесении в Конституцию РФ изменений в 2020 г. положение прокуратуры также было затронуто. В качестве одной из важнейших функций прокуратуры был закреплён надзор за соблюдением права человека. Подобные обстоятельства свидетельствуют о логичном развитии ведомства, происходящем вместе с усилением государственной политики в сфере социальной защиты человека<sup>540</sup>.

Диссертант ранее изучал работу органов прокуратуры: «В 2021 году органы прокуратуры получили максимальное количество обращений граждан

---

<sup>537</sup> Определение Верховного Суда РФ от 30.06.2010 № 5-Г10-84. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>538</sup> О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>539</sup> Карпов Н.Н. О месте прокуратуры в системе государственной власти Российской Федерации // Законность. 2022. № 1. С. 29.

<sup>540</sup> Евдокимов В.Б., Игонина Н.А. Конституционная модернизация и прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Журнал российского права. 2021. № 12. С. 158.

за последние 20 лет – 5,12 млн<sup>541</sup>. При этом выявлено почти 370 тыс. нарушений, связанных с жилищными правами граждан<sup>542</sup>.

В 2020 году в Прокуратуру РФ поступило почти 5 млн обращений. Одним из основных поводов для обращений было нарушение жилищных прав. При этом в сфере жилищного законодательства (24,1%) и ЖКХ (23,9%) требования заявителей были признаны обоснованными<sup>543</sup>.

Для обеспечения интересов малоимущих граждан используются различные меры прокурорского реагирования. Так, Прокурором Новосибирской области был установлен факт длительного непредоставления лицу, подлежащему внеочередному жилищному обеспечению, соответствующего жилья на основании договора социального найма<sup>544</sup>. С целью защиты прав гражданина прокурор Черепановского района обратился в суд с исковым требованием обязать администрацию города предоставить вне очереди жилое помещение в соответствии с нормами жилищного законодательства. Иск удовлетворён, а судебное решение исполнено»<sup>545</sup>.

Прокуратурой Шекснинского района Вологодской области в рамках рассмотрения обращения обнаружен неправомерный отказ органов местного самоуправления в постановке малоимущего гражданина на учёт лиц, нуждающихся в жилых помещениях. В целях восстановления прав заявителя прокурором района в администрацию поселения внесено представление, по

---

<sup>541</sup> Краснов: В 2021 году получено больше всего обращений граждан за 20 лет // Право.Ru: [сайт]. Москва, 2010. URL: <https://pravo.ru/news/240535/> (дата обращения: 03.12.2022).

<sup>542</sup> Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт]. Москва, 2022. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=71671102> (дата обращения: 03.12.2022).

<sup>543</sup> О состоянии работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт]. Москва, 2022. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=59768912> (дата обращения: 03.12.2022).

<sup>544</sup> По иску прокурора инвалид обеспечен жилым помещением // Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт]. Москва, 2022. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_54/mass-media/news?item=62565908](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_54/mass-media/news?item=62565908) (дата обращения: 03.12.2022).

<sup>545</sup> Плехотко К.К. Защита прав малоимущих граждан РФ на жилище отдельными государственными органами // Российско-азиатский правовой журнал. 2023. № 1. С. 29.

итогах рассмотрения которого права гражданина восстановлены, он поставлен на учёт<sup>546</sup>.

В п. 2 Обзора практики рассмотрения судами в 2013-2014 годах<sup>547</sup> было рассмотрено дело, возбуждённое по заявлению прокурора, поданному в защиту жилищных прав гражданина для восстановления его в списках граждан, нуждающихся в жилых помещениях. Кроме того, органы прокуратуры обращаются не только за защитой жилищных прав отдельных граждан, но также, как уже было установлено ранее (Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 70-АПГ16-2), обращаются за защитой неопределённого круга лиц, например, при предъявлении требований о признании отдельных положений региональных нормативных правовых актов не соответствующими федеральному законодательству. Органы прокуратуры в целом эффективно защищают права малоимущих граждан, используя различные имеющиеся механизмы для обеспечения своих функций. При этом они действуют как в защиту прав отдельных граждан, так и неопределённой группы лиц, обеспечивая интересы малоимущих граждан. Рост количества обращений в органы прокуратуры говорит о том, что граждане доверяют данной системе, при этом сам механизм жилищного обеспечения допускает всё больше нарушений граждан.

За защитой своих жилищных прав малоимущие обращаются, в том числе, к Уполномоченному по правам человека в РФ, а также Уполномоченным по правам человека в соответствующем субъекте РФ. Компетенция и условия деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ определены Федеральным конституционным законом от 26 февраля

---

<sup>546</sup> О результатах деятельности органов прокуратуры области по рассмотрению обращений и приему граждан в 2021 году // Прокуратура РФ. Новости: [сайт]. Москва, 2022. URL [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_35/mass-media/news?item=71632695](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_35/mass-media/news?item=71632695) (дата обращения: 03.12.2022).

<sup>547</sup> Обзор практики рассмотрения судами в 2013-2014 годах дел по спорам, связанным с обеспечением права малоимущих граждан состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23.12.2015. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>548</sup>.

При оценке данного института указывается, что его характеризует высокий уровень доступности для обращения за защитой. При этом заявителю предоставляется помощь для подготовки обращения. Кроме того, Уполномоченный по правам человека в РФ не только проверяет законность действий, но и в целом оценивает сложившееся положение в какой-то сфере общественной жизни, эффективность имеющихся механизмов и т.д.<sup>549</sup>

59 407 обращений получил омбудсмен по правам человека в 2021 году, что на 31% больше, чем годом ранее. 705 обращений было связано с вопросами жилищного учёта и 1013 – с предоставлением помещений льготным категориям граждан, в том числе и малоимущим<sup>550</sup>. В докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2021 год отмечается, что граждане могут ожидать жильё десятилетиями. Результатом этого становится недоверие к системе жилищного обеспечения малоимущих граждан, а также иных лиц, которые имеют право на содействие со стороны государства в обретении жилья. Это ведёт к тому, что население стремится другими способами, которые позволяют быстрее получить результат, улучшить свои условия проживания. Граждане жалуются на длительное ожидание жилья, «непрозрачность» изменения очередности, сложности и затянутости процедуры принятия на жилищный учёт, факты немотивированного снятия с учёта<sup>551</sup>.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации также фиксируют большое количество обращений в исследуемой

---

<sup>548</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>549</sup> Международная и внутригосударственная защита прав человека. М., 2011. С. 261.

<sup>550</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 // Уполномоченный по правам человека в России: [сайт]. Москва, 2021. URL: <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/14493f2b-4975-49d0-86dd-c9ac917436fe/0447a931-4bc9-4ce6-ae92-b32f8d741412.pdf> (дата обращения: 05.12.2022).

<sup>551</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 // Уполномоченный по правам человека в России: [сайт]. Москва, 2021. URL: <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/14493f2b-4975-49d0-86dd-c9ac917436fe/0447a931-4bc9-4ce6-ae92-b32f8d741412.pdf> (дата обращения: 05.12.2022).

сфере общественных отношений. Так, в г. Москве Уполномоченный по правам человека получил 564 обращения по жилищным вопросам (12,52% от общего количества поданных), из них улучшения жилищных условий – 103, постановка на учёт нуждающихся в жилье – 97, заключение/изменение договора социального найма – 23<sup>552</sup>.

В Новосибирской области по вопросу предоставления жилых помещений в 2021 году поступило 562 обращения (в 2019 – 373, в 2018 – 358) из всего поданных 3119. Одним из проблемных вопросов в жилищной сфере является вопрос длительного предоставления жилых помещений по договорам социального найма<sup>553</sup>.

Так, например, лицо направило Уполномоченному по правам человека РФ жалобу в связи с тем, что длительное время находится в очереди, не получает положенного жилищного обеспечения. Для проверки изложенных фактов было подготовлено обращение с приложением заявления лица в прокуратуру соответствующего субъекта РФ, которая подтвердила факт нарушения его прав при ведении учёта граждан, стоящих в очереди. Для устранения нарушения жилищного законодательства в адрес главы муниципального округа внесено представление об устранении нарушений при ведении учёта малоимущих граждан, имеющих право на получение жилья, которое рассмотрено и удовлетворено<sup>554</sup>.

К.К. Плехотко описывал интересный случай: «В практике Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае возникла следующая ситуация<sup>555</sup>. В 2007 году семья была поставлена на очередь для улучшения

---

<sup>552</sup> Статистика по обращениям граждан в 2021 году // Уполномоченный по правам человека в г. Москва: [сайт]. Москва, 2021. URL: <https://ombudsman.mos.ru/Deyatelnost/documents/153> (дата обращения: 05.12.2022).

<sup>553</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области // Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области: [сайт]. Новосибирск, 2014. URL: [https://upch.nso.ru/sites/upch.nso.ru/wodby\\_files/files/imce/doklad\\_upolnomochennogo\\_za\\_2021\\_god.pdf](https://upch.nso.ru/sites/upch.nso.ru/wodby_files/files/imce/doklad_upolnomochennogo_za_2021_god.pdf) (дата обращения: 05.12.2022).

<sup>554</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 // Уполномоченный по правам человека в России: [сайт]. Москва, 2021. URL: <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/14493f2b-4975-49d0-86dd-c9ac917436fe/0447a931-4bc9-4ceb-ae92-b32f8d741412.pdf> (дата обращения: 05.12.2022).

<sup>555</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае за 2020 // Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае: [сайт]. Барнаул, 2016. URL: <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f->

жилищных условий как малоимущая. В 2019 году данные лица были сняты с жилищного учёта в связи с тем, что при проверке было установлено наличие в собственности члена семьи двух квартир и дома в Московской области.

Заявитель обратился с жалобой, ссылаясь на отсутствие каких-либо объектов недвижимости в собственности и на наличие возможной ошибки при предоставлении выписки об объектах недвижимости уполномоченным органам. Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае в ходе контактов с Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Московской области установил, что отсутствуют зарегистрированные права на объекты недвижимости, расположенные на территории Московской области, не только на заявительницу, но и на лиц с комбинацией фамилии, имени и отчества, как у неё. Но органы местного самоуправления повторно отказали в восстановлении на учёте семьи.

В ходе дальнейшей переписки обнаружилось, что орган местного самоуправления при формировании запроса указывал предыдущую (девичью) фамилию гражданки, следовательно, в предоставляемых документах о наличии жилых помещений в её собственности указывались объекты, принадлежавшие иному лицу. Даже после обнаружения данного факта орган местного самоуправления потребовал представить новую выписку из реестра недвижимости для восстановления семьи в качестве малоимущих на жилищном учёте. Данные обстоятельства лишний раз подчёркивают формализм и желание органов местного самоуправления снизить число лиц, состоящих на учёте, всеми возможными способами»<sup>556</sup>.

Как уже указывалось, уполномоченные по правам человека не только оказывают помощь в решении конкретных проблем граждан, но и в целом анализируют деятельность органов местного самоуправления. Уполномоченный по правам человека в г. Москве выявил следующую

---

7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/ezhegodnye-doklady/docs/doklad2020.pdf (дата обращения: 05.12.2022).

<sup>556</sup> Плехотко К.К. Защита прав малоимущих граждан РФ на жилище отдельными государственными органами // Российско-азиатский правовой журнал. 2023. № 1. С. 29.

практику работы органов местного самоуправления. В соответствии с позицией Департамента городского имущества малоимущие граждане, состоящие на жилищном учёте в городе Москве и имеющие в составе своих семей лиц, страдающих тяжёлыми формами хронических заболеваний, включённых в нормативно установленный перечень, имеют право на внеочередное жилищное обеспечение, только если проживают в коммунальной квартире.

Подобное положение противоречит п. 3 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, который не предусматривает для внеочередного жилищного обеспечения никаких других условий, кроме наличия заболевания, включённого в установленный перечень. В связи с этим Уполномоченный по правам человека в г. Москве занял позицию о незаконности подобного подхода и начал оказывать содействие в защите жилищных прав граждан в судебном порядке<sup>557</sup>.

Уполномоченные по правам человека в РФ и её субъектах проводят важную работу по описанию и характеристике системы жилищного обеспечения малоимущих граждан, получая информацию о ней во многом непосредственно от граждан. Ведётся деятельность по оценке законности действий органов власти. При получении обращения гражданина происходит как оценка законности деятельности уполномоченного органа в данном случае, так и при необходимости осуществляется взаимодействие с другими органами власти для решения проблемы малоимущего.

Проделанная работа позволяет оценить сложившуюся систему защиты прав малоимущих граждан на жилище. Все рассмотренные органы осуществляют защиту прав граждан по их обращениям в пределах своей компетенции, осуществляя восстановление прав в случае подтверждения нарушений. Кроме этого, Верховный Суд РФ принимает обобщения практики, которые должны учитываться во внимание нижестоящими судами. Процедура

---

<sup>557</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в г. Москва за 2021 // Уполномоченный по правам человека в г. Москва: [сайт]. Москва, 2014. URL: <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/14493f2b-4975-49d0-86dd-c9ac917436fe/0447a931-4bc9-4ce6-ae92-b32f8d741412.pdf> (дата обращения: 05.12.2022).

признания решения о предоставлении малоимущему гражданину жилья недействительным, как и последствия признаний его таковым, не были закреплены в Жилищном кодексе РФ. Верховный Суд РФ попытался урегулировать данный пробел законодательства, но подобная деятельность не входит в его полномочия, а выбранный путь решения проблемы несовершенен. В связи с чем автор предлагает внести соответствующие изменения в Жилищный кодекс РФ.

Суды субъектов РФ рассматривают значительное число дел по заявлениям о несоответствии региональных законов или их отдельных положений конституциям (уставам) субъектов РФ. Так же, как и работа конституционных (уставных) судов субъектов РФ по направлениям деятельности, исследованные судебные акты могут быть разделены следующим образом: дела в области прав лица быть принятыми на учёт; в области порядка учёта малоимущих граждан и по определению конкретных правомочий малоимущих граждан в жилищной сфере.

Прокуратура РФ и Уполномоченные по правам человека кроме рассмотрения жалоб отдельных граждан ведут и иную работу, влияющую на право на жилище малоимущих граждан: оценивают сложившуюся систему жилищного обеспечения малоимущих, проверяют имеющуюся практику, а также действующие нормативные правовые акты субъектов РФ на предмет их соответствия текущему законодательству.

Подводя итог проделанной в главе работе, хотелось бы отметить, что реализация малоимущими гражданами своего права на жилище связана с многочисленными трудностями, ведёт к спорам между органами местного самоуправления и лицами, претендующими на жилищное обеспечение. В связи с этим приобретает большое значение деятельность различных органов, таких как Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, суды субъектов РФ, прокуратура РФ, Уполномоченные по правам человека России и её субъектов, а до недавнего времени – конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Позиции, выработанные судами при обеспечении прав малоимущих граждан на жилище, были классифицированы по нескольким направлениям, что может помочь в установлении точного содержания права на жилище. Данные направления связаны как с особенностями государственного устройства России, так и со специфическими особенностями содержания права на жилище: установление его содержания, толкование действующих норм для выявления их конституционного смысла. При этом многие судебные решения влияют не только на право конкретного лица, но и учитываются при рассмотрении аналогичных дел в будущем.

Уполномоченные по правам человека России и субъектов, а также органы прокуратуры не только реагируют на нарушение прав малоимущих граждан. В их полномочия входит оценка складывающейся практики жилищного обеспечения изучаемой категории граждан, возможные её отклонения от требований закона и принятие превентивных мер.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проделанная работа позволила оценить место права малоимущих граждан России на жилище в системе конституционных прав, выявить его отличительные особенности, провести критический анализ публично-правовых основ жилищного обеспечения малоимущих граждан и защиты их жилищных прав. На основании вышеизложенного были сделаны следующие выводы.

1. Жильё является необходимым условием достойного существования человека, без которого невозможно воспользоваться всем тем значительным объёмом прав и возможностей, которые имеются у лица. Подтверждением сказанного является то, что право малоимущих граждан на жилище и общий порядок его обеспечения закреплены в Конституции РФ. По своей природе право на жилище малоимущих граждан является специальным социальным субъективным конституционным правом, которое принадлежит только малоимущим гражданам России, а его объектом может выступать только жилое помещение.

С момента конституционного закрепления, несмотря на значительный срок своего действия, право малоимущих граждан на жилище в науке подробно не раскрывалось, в связи с чем в работе были выделены правомочия, которые входят в состав данного права, а также коррелирующие с ними обязанности. Право малоимущих граждан на жилище включает следующие возможности: требовать постановки на жилищный учёт в установленный срок; находиться на жилищном учёте до получения жилья или прекращения 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.

В то же время право малоимущих граждан на жилище сопряжено с выполнением следующих обязанностей: предоставлять 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 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.

2. Государство, осознавая значимость жилища, с начала XX в. предпринимало попытки урегулировать жилищные отношения и создать достойные условия проживания для широких масс. Для этих целей использовались различные инструменты. С началом постсоветского периода в истории России активизировался поиск механизма, который бы обеспечил жилищные интересы как всех граждан страны, так и конкретно малоимущих. В общем виде соответствующая работа прошла следующие этапы:

1) 1991-1993 гг. – впервые выделяются малоимущие в целях жилищного обеспечения, принимаются отдельные акты, которые предлагают разный объём обязанностей органов власти по жилищному обеспечению граждан, в процессе поиска окончательного варианта решения жилищной проблемы;

2) 1993-2005 гг. – Конституция РФ закрепляет право только малоимущих и иных категорий граждан на получение жилья от органов власти. В то же время действующий Жилищный кодекс РСФСР предусматривает принятие на жилищный учёт всех граждан страны;

3) 2005 г. – по настоящее время – Жилищный кодекс РФ завершает формирование системы жилищного обеспечения, предусмотренную Конституцией РФ: только малоимущие могут получить жилое помещение от органов местного самоуправления.

3. В настоящее время существует два порядка признания лиц малоимущими: в целях оказания государственной социальной помощи и жилищного обеспечения. Процедура признания лица малоимущим для целей жилищного обеспечения устанавливается субъектами Российской Федерации. Органы местного самоуправления, оценив доходы и имущество лица в соответствии с Жилищным кодексом РФ, предоставляют лицу, признанному малоимущим, жилое помещение.

На данный момент каждый регион России самостоятельно регулирует порядок жилищного обеспечения малоимущих. Сложилось две группы проблем: закрепление перечня доходов граждан, которые принимаются во внимание для присвоения статуса малоимущего, и величины доходов, при недостижении которой лицо получает право встать на жилищный учёт. Однако схожие отношения давно единообразно урегулированы на территории всей страны для целей социального обеспечения. Это ведёт к неравенству между малоимущими лицами, проживающими в различных регионах, поэтому данный порядок должен быть единым на территории России.

4. Жилищное обеспечение малоимущих является составной частью жилищной политики России, которая, в свою очередь, входит в социальную политику. Реализация жилищной политики происходит по двум направлениям. В первое входит указанная выше деятельность органов местного самоуправления по жилищному обеспечению малоимущих. Другое направление деятельности органов власти по решению жилищных проблем сводится почти исключительно к предоставлению некоторых сумм для покупки жилья и к ипотечному кредитованию при игнорировании иных инструментов. При всех положительных сторонах ипотечного кредитования подобный перекос вызывает вопросы.

Ныне действующий механизм обеспечения малоимущих не отвечает в полной мере требованиям Конституции РФ, поскольку обязанность по предоставлению жилья малоимущим возложена только на муниципальные образования. В связи с этим внесено предложение о закреплении в Жилищном

кодексе РФ обязанности государства по обеспечению жильём малоимущих путем предоставления соответствующих субвенций органам местного самоуправления.

5. Проблемным местом жилищного обеспечения малоимущих предстаёт исследование действий граждан (вселение третьих лиц, уменьшение жилой площади и т.д.), которые влияют на уровень жилищной обеспеченности из-за несовершенства действующего механизма. Жилищным кодексом РФ и законами субъектов РФ предусмотрены определённые перечни действий граждан, совершение которых оценивается как целенаправленное злоупотребление правами. Если подобные факты будут выявлены, то лицу отказывают в постановке на жилищный учёт, или данные действия не учитываются при определении площади предоставляемого жилого помещения.

При этом какие-то действия, совершение которых при определённых условиях может расцениваться как злоупотребление, не учитываются нормативно. В других случаях оценка поведения лица не предполагает исследования всех обстоятельств дела, достаточно самого факта, например, обмен жилого помещения на помещение меньшей площади. Данный механизм требует доработки: необходимо уйти от казуистичного регулирования и законодательно закрепить общий механизм проверки добросовестности действий граждан. Конкретные нормативные изменения предложены в Приложении № 5.

6. Право малоимущих граждан на жилище не может в полной мере быть реализовано без соответствующей судебной защиты. Конституционный Суд РФ эффективно защищает данное право.

Решения Конституционного Суда РФ по обеспечению прав малоимущих граждан на жилище по предмету спора могут быть разделены на три категории:

- по делам, связанным с установлением круга лиц, которые в силу закона имеют право на обеспечение жильём;

- по делам, связанным с проверкой наличия правомочий лица на оказание содействия в жилищном обеспечении со стороны органов власти;
  - по делам о распределении полномочий по обеспечению прав граждан на жилище между органами публичной власти различных уровней.
- С помощью данной классификации особенно ярко проявляются наиболее проблемные моменты в регулировании жилищных прав малоимущих, выделенные позиции могут быть использованы законодателем в будущем.

7. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ также эффективно предоставляли защиту прав малоимущих. Их решения могут быть классифицированы по предмету спора: на решения по делам о праве лица быть принятыми на учёт; в области порядка учёта малоимущих граждан и по определению конкретных правомочий малоимущих граждан в жилищной сфере. Данная систематизация может быть использована конституционными (уставными) советами при законодательных органах после их создания. Также она может быть полезна в текущем законодательном регулировании других субъектов РФ, где конституционные суды не образовывались, а также в практике судов общей юрисдикции.

8. Осуществлённый анализ позволяет утверждать, что защитой права малоимущих граждан на жилище занимается, кроме Конституционного Суда РФ, развёрнутая система органов власти: Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции, прокуратура РФ, уполномоченные по правам человека. Выявляется большое количество нарушений как при рассмотрении частных жалоб лиц, так и в ходе текущей контрольной деятельности, принимаются меры к защите интересов лиц. При этом работа ведётся и по устранению нарушений, допущенных в отношении конкретного человека, и по выявлению несоответствий в практике работы или имеющемся законодательстве, которое препятствует малоимущим в полной мере реализовать свои правомочия.

9. Необходима доработка действующего законодательства для реализации ранее изложенных предложений и в части законодательного

закрепления понятия «жилище», регулирования процедуры и основания для признания акта, на основании которого жилое помещение было предоставлено гражданину, и соответствующего договора недействительными, введение в Жилищный кодекс РФ требования об обеспечении малоимущих граждан жильём с учётом уровня жилищной благоустроенности. Конкретные предложения по внесению изменений в действующее законодательство представлены в Приложении № 5.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Список нормативно-правовых актов

#### *I. Международные правовые акты*

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Российская газета. – 1995. – № 67. – С. 47.
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – С. 32-39.
3. Европейская социальная хартия // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 4. – С. 17-67.
4. Конвенция о правах ребенка // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI. – С. 25-41.
5. Декларация социального прогресса и развития. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Конвенция о статусе беженцев // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6-28.
7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
8. Американская конвенция о правах человека. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

#### *II. Нормативные правовые акты Российской Федерации*

9. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 10.
10. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
11. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

12. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. 09.11.2020) // Собрании законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
13. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898.
14. О Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 550.
15. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 51 (часть I). – Ст. 7229.
16. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.
17. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): Кодекс Российской Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства РФ. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.
18. Уголовный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
19. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.
20. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

21. Жилищный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 14.
22. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
23. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 (ред. от 06.12.2021) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699.
24. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 05.12.2022) // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
25. О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 15.04.2022) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1915.
26. О ветеринарии: Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 (ред. 02.07.2021) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 24. – Ст. 857.
27. О ветеранах: Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ (ред. от 04.08.2022) // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 168.
28. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 29.11.2021) // Собр. законодательства РФ. – 1995 – № 48. – Ст. 4563.
29. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 43. – Ст. 4904.
30. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства РФ. – 1998. – Ст. 2331.

31. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 28.05.2022) // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3699.
32. О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей: Федеральный закон от 25.10.2002 № 125-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4188.
33. О порядке учёта доходов и расчёта среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи: Федеральный закон от 05.04.2003 № 44-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 14. – Ст. 1257.
34. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
35. О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 30 (ч. 2). – Ст. 3617.
36. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
37. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.
38. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.

39. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования: Федеральный закон от 21.07.2014 № 217-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства РФ. – 28.07.2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4218.

40. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4350.

41. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 52 (часть I). – Ст. 8973.

42. Декларация прав и свобод человека и гражданина: Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.

43. Декларация прав и свобод человека и гражданина: утв. СНД СССР 05.09.1991 № 2393-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. – № 37. – 1991. – Ст. 1083.

44. О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2337.

45. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ 07.05.2018 № 204

(ред. от 21.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018 г. – № 20 – Ст. 2817.

46. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 3. – Ст. 89.

47. О перечне видов доходов, учитываемых при расчёте среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи: Постановление Правительства РФ от 20.08.2003 № 512 (ред. от 19.03.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 34. – Ст. 3374.

48. Об утверждении Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации ведомственной целевой программы «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильём и оплате жилищно-коммунальных услуг» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 21.03.2006 № 153 (ред. от 18.12.2020) // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 13. – Ст. 1405.

49. О федеральной целевой программе «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016-2025 годы»: Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 793 (ред. от 01.06.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 33. – Ст. 4826.

50. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от

30.12.2017 № 1710 (ред. от 20.06.2022) // Собр. законодательства РФ. – 2018. – № 3. – Ст. 546.

51. О федеральной целевой программе «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»: Постановление Правительства РФ 29.03.2019 № 363 (ред. от 18.10.2021) // Собр. законодательства РФ. – 2019. – № 15 (часть II). – Ст. 1746.

52. Правила возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020 и 2021 годах: Постановление Правительства РФ от 23.04.2020 № 566 (ред. от 20.06.2022) // Собр. законодательства РФ. – 27.04.2020. – № 17. – Ст. 2805.

53. Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р // Собр. законодательства РФ. – 2020. – № 24. – Ст. 3847.

54. Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма: Приказ Министерства регионального развития РФ от 25.02.2005 г. № 17 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – 2005. – № 6.

55. Об утверждении Методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма: Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 6 апреля 2018 г. № 216/пр. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### *III. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации*

56. О порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма: Закон Томской области от 26 мая 2005 года № 91-ОЗ (ред. от 27.09.2020) // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. – 2005. – № 42 (103).

57. О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга № 407-65 от 19 июля 2005 года (ред. от 07.02.2022) // Санкт-Петербургские ведомости. – 2005. – № 137. – С. 3.

58. О порядке признания граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда: Закон Томской области от 11 августа 2005 года № 130-ОЗ (ред. от 29.11.2019) // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. – 2005 – № 44 (105).

59. Об учёте граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма на территории Ростовской области: Закон Ростовской области от 07 октября 2005 года № 363-ЗС (ред. от 02.03.2022) // Наше время. – 2005. – № 259.

60. Об учёте органами местного самоуправления граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых в Новосибирской области по договорам социального найма: Закон Новосибирской области от 4 ноября 2005 г. № 337-ОЗ (ред. от 02.06.2022) // Советская Сибирь. – 2005. – № 244.

61. О жилищных правоотношениях в Хабаровском крае: Закон Хабаровского края от 13 октября 2005 года № 304 (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2005 г. – № 10(39). – Ст. 2594.

62. О порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма: Закон Сахалинской области от 1 декабря 2005 года № 87-ЗО (ред. от 04.02.2021) // Губернские ведомости. – № 232(2457). – 2005.
63. О государственной политике Омской области в жилищной сфере: Закон Омской области от 28 декабря 2005 года № 722-ОЗ (ред. от 01.07.2022) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 2005. – № 4 (45), часть II. – Ст. 2804.
64. Об установлении порядка признания малоимущими граждан, нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма: Закон Республики Бурятия от 29 декабря 2005 года № 1440-III (ред. от 06.12.2021) // Бурятия. – 2005. – № 246.
65. О порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма: Закон Пермской области от 30.11.2005 № 2694-601 (ред. от 24.12.2019) // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. – 2006. – № 1. – II часть.
66. О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и предоставления таким гражданам жилых помещений по договорам социального найма на территории Ивановской области: Закон Ивановской области от 17 мая 2006 года № 50-ОЗ (ред. от 26.12.2020) // Собрание законодательства Ивановской области. – 2006. – № 10 (292). – С. 23.
67. О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда: Закон Алтайского края от

Об июля 2006 года № 60-ЗС (ред. от 15.03.2022) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2006. – № 123, часть 1. – С. 108.

68. О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма: Закон Республики Бурятия от 7 июля 2006 года № 1732-III (ред. от 16.05.2021) // Собрание законодательства Республики Бурятия. – 2006. – № 6-7 (87-88).

69. О порядке определения размера дохода и стоимости имущества граждан в целях признания их малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда: Закон Республики Алтай от 17 октября 2006 года № 69-РЗ (ред. от 05.01.2021) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2006. – № 36 (42).

70. О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия их на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях: Закон Краснодарского края 29.12.2009 года № 1890-КЗ (ред. от 17.04.2022) // Кубанские новости. – 2009. – № 225.

71. О бюджете Забайкальского края на 2016 год: закон Забайкальского края от 29 декабря 2015 года № 1289-ЗЗК (ред. от 28.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/7500201512310025> (дата обращения: 28.08.2023).

72. Об отдельных вопросах регулирования отношений по предоставлению жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования на территории Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 29.06.2016 № 84-ОЗ (ред. от 13.07.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5400201607010001> (дата обращения: 25.08.2023).

73. О бюджете Забайкальского края на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов: закон Забайкальского края от 23 декабря 2016 года № 1429-ЗЗК

(ред. от 23.12.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации.  
URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/7500201612230003> (дата обращения: 27.08.2023).

74. Об отдельных вопросах регулирования отношений по предоставлению жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования на территории Псковской области и о признании утратившими силу отдельных положений статьи 28 Закона Псковской области «О системе органов исполнительной власти Псковской области: Закон Псковской области от 28.02.2017 № 1744-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6000201703150001> (дата обращения: 26.08.2023).

75. О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда: Закон Сахалинской области от 1 июня 2018 г. № 36-ЗО (ред. от 28.12.2021) // Губернские ведомости. – 2018. – № 97.

76. О реализации на территории Рязанской области отдельных положений Жилищного кодекса Российской Федерации в сфере предоставления малоимущим гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Рязанской области: Закон Рязанской области от 11.02.2020 № 2-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6200202002120002> (дата обращения: 27.08.2023).

77. Об утверждении Порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, для расчёта располагаемого дохода и расчёта

стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи, для расчёта потребности в средствах на приобретение жилья в целях признания гражданина малоимущим на территории Новосибирской области: Постановление Губернатора Новосибирской области от 26.12.2005 № 678 (ред. от 17.10.2016) // Советская Сибирь. – 2006. – № 2.

78. О прожиточном минимуме в Новосибирской области на 2022 г.: Постановление Правительства Новосибирской области от 17.08.2021 № 327-П (ред. от 01.06.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5400202108180005> (дата обращения: 29.08.2023).

79. Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографически группам населения в Камчатском крае на 2022 год: Постановление Правительства Камчатского края от 27.08.2021 № 381-П (ред. от 03.06.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4100202108270002> (дата обращения: 24.08.2023).

80. О величине прожиточного минимума в городе Москве на 2022 год: Постановление Правительства Москвы от 12.10.2021 № 1597-ПП (ред. от 01.06.2022) // Вестник Москвы. – 2021. – № 22.

81. Об установлении размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда: Постановление Мэра г. Омск от 30.05.2006 № 154-П (ред. от 01.02.2018) // Третья столица. – 2006. – № 22.

82. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект № 40361-8 Федерального закона. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

*IV. Нормативные правовые акты, утратившие силу*

83. Конституция СССР 1977 (ред. от 26.12.1990) // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 3. – С. 14.
84. Конституция РСФСР 1978 (ред. от 14.01.1993) // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407.
85. Об основах федеральной жилищной политики: Закон РФ от 24.12.1992 № 4218-1 (ред. от 01.01.2005) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 3. – Ст. 99.
86. Жилищный кодекс РСФСР: кодекс РСФСР (ред. от 26.07.2004) // Свод законов РСФСР. – Т. 3. – С. 7.
87. О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации: Постановление Совмина СССР от 20 марта 1958 г. № 320 // СП СССР. – 1958. – № 5. – Ст. 47.
88. О мерах поощрения строительства жилищ за счёт частного капитала: Постановление СНК СССР от 17.04.1928 // СЗ СССР. – 1928. – № 26. – Ст. 231.
89. О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса: Постановление НКВД от 29 октября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 14.
90. О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах: Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. // СЗ СССР. – 1937. – № 69. – Ст. 314.
91. Об отмене частной собственности на городские недвижимости: Декрет СНК РСФСР от 23 ноября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 62. – Ст. 674.
92. Об основах жилищной политики: Закон РФ от 24.12.1992 № 4218-1 (ред. от 08.07.1999) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 21.01.1993. – № 3. – Ст. 99.
93. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик (ред. от 17.06.1990) // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 3. – С. 6.
94. О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы: Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 № 675 (ред. от 04.01.2011) // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 39. – Ст. 3770.

*V. Материалы судебной практики*

95. По делу о проверке конституционности правоприменительной практики, связанной с судебным порядком рассмотрения споров о предоставлении жилых помещений; о проверке конституционности административного порядка выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений с санкции прокурора; о проверке конституционности отказа в возбуждении уголовного дела: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1993 года № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1994. – № 1.

96. По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1708.

97. По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р. Такновой, Е.А. Оглоблина, А.Н. Ващука: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.06.1995 № 8-П // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 27. – Ст. 2622.

98. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года): Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

99. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Соколовой Тамары Константиновны как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 01.10.1997 № 96-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

100. По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова: Постановление Конституционного Суда РФ 15 января 1998 г. № 2-П // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 531.

101. По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», статьи 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и пункта 7 статьи 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – № 1.

102. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аванова Александра Яковлевича на нарушение его конституционных прав положениями части 2 статьи 11 Закона города Москвы «Основы жилищной политики города Москвы»: Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.2002 № 123-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

103. По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»: Определение

Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 № 103-О // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 17. – Ст. 1658.

104. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности положения части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.2003 № 350-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – № 1. – 2004. – С. 4.

105. По жалобе Кунгурской городской управы на нарушение конституционных прав и свобод частью первой статьи 35 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: Определение Конституционного Суда РФ от 08.07.2004 № 303-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. – № 1.

106. По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 - 2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 - 2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 3.

107. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав статьей 53 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2007 № 258-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

108. По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан:

Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2089.

109. По делу о проверке конституционности отдельных положений подпунктов 1 и 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Аникина, Н.В. Ивановой, А.В. Козлова, В.П. Козлова и Т.Н. Козловой: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 2008 года № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 3.

110. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чеботарева Сергея Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 5 и 10 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы»: Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2009 № 147-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

111. По жалобе муниципального образования – городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2009 № 250-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 5.

112. По жалобе гражданина Алексева Романа Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 376-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 5.

113. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Благовещенска Амурской области на нарушение конституционных прав местного самоуправления пунктом 3 части 2 и частью 3 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и частью третьей статьи 17 Федерального

закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 17.12.2009 № 1563-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

114. По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2010. – № 3.

115. По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой: Постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 № 13-П // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 25. – Ст. 3246.

116. По делу о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой граждан А.С. Епанечникова и Е.Ю. Епанечниковой: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2011 № 4-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

117. По жалобе гражданина Кудряшова Юрия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 части 1 статьи 14, частей 2 и 3 статьи 49, пункта 4 части 1 статьи 51, части 2 статьи 52, пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»:

Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 12.04.2011 № 551-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

118. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Емельянова Николая Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», подпунктом «г» пункта 5 и пунктом 19 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, а также абзацем девятнадцатым раздела II указанной подпрограммы: Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2012 № 91-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

119. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Каримовой Светланы Александровны на нарушение ее конституционных прав статьей 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2012 № 91-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

120. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Каримовой Светланы Александровны на нарушение ее конституционных прав статьей 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2012 № 391-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

121. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Артемова Павла Степановича на нарушение его конституционных прав статьей 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан»: Определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2012 № 743-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

122. По делу о проверке конституционности положения абзаца второй части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2012. – № 4.
123. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бывальцева Константина Владимировича, Крякушина Александра Сергеевича и других на нарушение их конституционных прав частью 5 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 36-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
124. По делу о проверке конституционности пункта 7 статьи 17 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с жалобой гражданина Е.Н. Степанцова и запросом Челябинского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2013 № 3-П // Собр. законодательства РФ. – 2013. – № 6. – Ст. 605.
125. По делу о проверке конституционности статей 4, 5 и пункта 5 статьи 14 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» в связи с запросами Правительства Волгоградской области и Правительства Сахалинской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2013 № 30-П // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 1. – Ст. 80.
126. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Сигиной Ксении Владимировны на нарушение ее конституционных прав положениями подпункта «а» пункта 6 и подпункта «а» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования: Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2015 года № 3-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

127. По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Богатырева: Постановлении Конституционного Суда РФ от 24.03.2015 № 5-П // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 14. – Ст. 2197.

128. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2016 г. № 2-П // Собр. законодательства РФ. – 2016. – № 5. – Ст. 762.

129. По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2016 № 10-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

130. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2017. – № 2.

131. По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца: Постановлении от 22 июня 2017 года № 16-П // Собр. законодательства РФ. – 2017. – № 27. – Ст. 4075.

132. По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 2 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой

гражданина М.В. Фокина: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2017 № 29-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

133. По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.А. Шакировой, М.М. Шакирова и А.М. Шакировой: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2018 № 4-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

134. Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 г. № 2817-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

135. По делу о проверке конституционности ряда норм Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» и Закона «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения»: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2019 г. № 39-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

136. По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598), в связи с жалобой гражданки М.В. Алисовой: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2020 № 2-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

137. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Водяновой Елены Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 31 и частью 1 статьи 69 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2020 года № 1172-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

138. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моисеевой Татьяны Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 31 и пунктом 2 части 1 статьи 56 Жилищного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 25.11.2020 года № 2699-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

139. По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и части третьей статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Г.: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2021 № 3-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

140. По делу о проверке конституционности положений абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 3 статьи 213.25 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина И.И. Ревкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2021 № 15-П // Российская газета. – 2021. – № 98.

141. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Деминой Евгении Ивановны, Никитиной Анны Николаевны и Павлова Юрия Владимировича на нарушение их конституционных прав статьей 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и абзацем первым пункта 2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге: Постановление Конституционного Суда РФ от 08.07.2021 № 1372-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

142. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки М. на нарушение конституционных прав недееспособного гражданина К. пунктом 3 части второй статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, пунктом 3 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с

регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, пунктом 3 статьи 7 Закона города Москвы от 14 июня 2006 года № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения», а также положениями пунктов 4.4, 4.5 и 4.6 Порядка учёта граждан в целях реализации городских жилищных программ // Определение Конституционного Суда РФ от 30.11.2021 № 2530-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

143. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7, части 1 статьи 44, части 5 статьи 46, пункта 5 части 2 статьи 153 и статьи 158 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т.С. Малковой: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.12.2021 № 55-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

144. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 61.2 и пункта 11 статьи 189.40 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина С.В. Кузьмина: Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2022 № 5-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

145. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 310, пункта 4 статьи 421, пункта 1 статьи 422, пункта 1 статьи 450, пункта 2 статьи 450.1 и абзаца второго пункта 2 статьи 687 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т.В. Пыкиной: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2022 № 23-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

146. По делу о проверке конституционности части 5.1 статьи 170 Жилищного кодекса Российской Федерации и статьи 7.1 Закона Смоленской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Смоленской области» в связи с жалобой гражданина М.А. Стрельцова Кузьмина: Постановление Конституционного Суда РФ от 12.07.2022 № 30-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

147. По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А.Г. Брюханова и Н.В. Брюхановой: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2022 № 55-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

148. Кравченко и другие (жилье для военнослужащих) (*Kravchenko et autres (logements militaires)*) против Российской Федерации: Постановление Европейского суда по правам человека от 16 сентября 2010 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2011. – № 6.

149. Прокопович (*Prokorovich*) против Российской Федерации: Постановление Европейского суда по правам человека от 18.11.2004 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2006. – № 8.

150. Кириллова (*Kirillova*) против Российской Федерации: Постановление Европейского суда по правам человека от 13.09.2016 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. – 2017. – № 6 (180).

151. Клименко (*Klimenko*) против Российской Федерации: Постановление Европейского суда по правам человека от 02.05.2017 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание – 2017. – № 10 (184).

152. О разъяснении постановления Конституционного Суда Республики Марий Эл по делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл статьи 3 Закона Республики Марий Эл от 11 мая 2005 года № 13-З «О регулировании отдельных жилищных отношений в Республике Марий Эл»: Определение Конституционного Суда Республики Марий Эл от 03.08.2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

153. По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области положения пункта 2 Решения городского Совета депутатов Калининграда (третьего созыва) от 30 ноября 2005 года № 408 «Об утверждении учётной нормы площади жилого помещения и нормы предоставления площади жилого помещения по договорам социального найма в г. Калининграде: Постановление Уставного суда Калининградской области от 02.09.2008 № 5-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

154. По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений пункта 1 Решения Петрозаводского городского Совета от 27 декабря 2005 года № XXV/XXV-256 «Об установлении нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма и учётной нормы площади жилого помещения в г. Петрозаводске» в связи с обращением гражданина Вдовина Федора Вадимовича: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 29 января 2008 г. // Собрание законодательства Республики Карелия. – 2008 г. – № 1. – Ст. 86.

155. По делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл статьи 3 Закона Республики Марий Эл от 11 мая 2005 года № 13-3 «О регулировании отдельных жилищных отношений в Республике Марий Эл» в связи с жалобой гражданина Кудряшова Юрия Александровича: Постановление Конституционного Суда Республики Марий Эл от 26.03.2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

156. О толковании статьи 24 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия): Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 12.11.2010 № 7-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

157. По делу о проверке конституционности пункта 1 постановления Городского Собрания депутатов города Якутска от 16 сентября 2005 года ПГС № 36-17 «О норме предоставления и учётной норме площади жилого помещения» (в редакции решения Якутской городской Думы от 25 февраля 2009 года № РЯГД-15-1)»: Постановление Конституционного Суда

Республики Саха (Якутия) от 24.06.2011 № 3-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

158. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 9 Закона Республики Коми от 22 ноября 2010 года в редакции Закона Республики Коми от 29 апреля 2011 года № 32-РЗ «О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и порядке предоставления им жилых помещений по договорам социального найма» по запросу исполняющего обязанности прокурора Республики Коми»: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 11.07.2011[Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

159. По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области части 3 статьи 9 Закона Калининградской области от 29 июня 2005 года № 617 «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма: Постановление Уставного суда Калининградской области от 28.09.2011 № 6-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

160. По делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 3 Постановления Главы города Екатеринбурга от 31 августа 2005 года № 824 «Об утверждении учётной нормы площади жилого помещения и нормы предоставления площади жилого помещения, действующих на территории муниципального образования «город Екатеринбург» в связи с запросом гражданки Р.Г. Марениновой: Постановление от 27.04.2012 Уставного суда Свердловской области. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

161. По делу о проверке конституционности пункта 2 Решения Собрании представителей г. Владикавказа от 11 октября 2006 года № 40/38 «Об установлении учётной нормы и нормы предоставления площади жилого

помещения в г. Владикавказ» в связи с запросом гражданки С.Д. Барсаговой: Постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 22.03.2013 № 1-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

162. По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца второго пункта «д», абзацев пятнадцатого и двадцатого пункта «ж» статьи 10 Закона Республики Татарстан от 13 июля 2007 года № 31-ЗРТ «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Татарстан и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» в связи с жалобой гражданки С.Р. Изамбаевой: Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 18.10.2013 55-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

163. По делу о проверке конституционности части 2 статьи 7 Закона Республики Коми от 7 декабря 2012 года № 104-РЗ «О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» по запросу прокурора Республики Коми»: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 20.10.2015. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

164. По делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года № 407-65 «О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге» по жалобе гражданина М.В. Спасова: Постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 27 февраля 2018 г. № 001/18-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

165. По делу о проверке конституционности отдельных положений подпунктов 2.2 и 2.3 пункта 2 Правил и порядка постановки на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий в системе социальной ипотеки в Республике Татарстан, утвержденных постановлением Кабинета

Министров Республики Татарстан от 15 апреля 2005 года № 190, в связи с жалобой гражданки Ю.В. Бадановой: Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 28.02.2018 № 78-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

166. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Батаева Б.С. о проверке конституционности ч. 1 ст. 21 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 27.10.2006 № 51-РЗ «О жилищной политике в Республике в Северная Осетия-Алания: Определение Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 11.07.2019 № 1-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

167. По делу о проверке конституционности приложения № 2, наименования, пунктов 2 и 9 части I приложения № 3 к Административному регламенту предоставления муниципальной услуги по принятию на учёт граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в г. Казани, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, в связи с жалобой гражданки Н.Е. Мешковой: Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 02.03.2021 № 96-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

168. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2005 года: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 10.08.2005 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 12.

169. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 года: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 01.03.2006 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2006. – № 5.

170. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 // Российская газета. – 2009. – № 123.

171. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2011 года: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 07.12.2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
172. Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.04.2014 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2014. – № 7.
173. Обзор практики рассмотрения судами в 2013-2014 годах дел по спорам, связанным с обеспечением права малоимущих граждан состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23.12.2015. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
174. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016): Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.04.2016 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 11-12.
175. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. – № 10.
176. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 11.
177. Определение ВС РФ от 19.04.2005 № 11-В05-5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 9.
178. Определение Верховного Суда РФ от 18.05.2005 № 39-Г05-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

179. Определение Верховного Суда РФ от 21.05.2009 № 2н-137/09. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
180. Определение Верховного Суда РФ от 19.05.2010 № 32-Г10-8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2010. – № 2.
181. Определение Верховного Суда РФ от 30.06.2010 № 5-Г10-84. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
182. Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2011 № 11-В11-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
183. Определение Верховного Суда РФ от 29.02.2012 № 21-Г12-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
184. Определение Верховного Суда РФ от 11.07.2012 № 51-АПГ12-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
185. Определение Верховного Суда РФ от 21.11.2012 № 44-АПГ2-16. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
186. Определение Верховного Суда РФ от 21.11.2012 № 48-АПГ12-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
187. Определением Верховного Суда РФ от 18.12.2013 № 33-АПГ13-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
188. Определение Верховного Суда РФ от 01.04.2015 г. № 4-АПГ15-7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
189. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.01.2016 г. № 36-АПГ15-5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
190. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25.10.2016 № 70-АПГ16-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
191. Определение ВС РФ от 10.04.2018 № 36-КГ18-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
192. Определение Верховного Суда РФ от 12.08.2019 № 309-ЭС19-357. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
193. Определение Верховного Суда РФ от 12.08.2019 года № 309-ЭС19-365 по делу № А60-69392/2017. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

194. Определение Верховного Суда РФ от 12.08.2019 № 309-ЭС19-369 по делу № А60-6788/2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
195. Определение Верховного Суда РФ от 12.08.2019 № 309-ЭС19-378 по делу № А60-6241/2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
196. Определение ВС РФ от 23.01.2020 № 308-ЭС19-183812017. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
197. Кассационное определение Амурского областного суда от 29.12.2010 по делу № 33-5605/10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
198. Кассационное определение Томского областного суда от 08.11.2011 по делу № 33-3450/2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

*VI. Диссертации и авторефераты диссертаций*

199. Алексикова, О.Е. Конституционное право на жилище в современной России: содержание, обеспечение и защита : автореф. дис. ... кандидата юридических наук / О.Е. Алексикова. – Белгород : Белгородский государственный национальный исследовательский университет, 2013. – 23 с.
200. Ващенко, В.А. Реализация сотрудниками органов внутренних дел права на жилище в свете нового жилищного законодательства : дис. ... кандидата юридических наук / В.А. Ващенко. – Москва : Московский институт МВД РФ, 2005. – 205 с.
201. Водкина, Т.П. Конституционное право граждан на жилище: теоретические основы и нормативно-правовые особенности в субъектах Российской Федерации : дис. ... кандидата юридических наук / Т. П. Водкина. – Москва : Московский гуманитарный университет, 2011. – 176 с.
202. Герасимова, Р.А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации : дис... кандидата юридических наук / Р.А. Герасимова. – Коломна : Коломенский государственный педагогический институт, 2005. – 218 с.
203. Голоманчук, Э.В. Конституционное право граждан на жилище в Российской Федерации : автореф. дис. ... кандидата юридических наук /

Э.В. Голоманчук. – Волгоград : Волгоградский институт экономики, социологии и права, 2006. – 23 с.

204. Киреева, Е.Ю. Конституционный Суд и конституционное производство : дис. ... кандидата юридических наук / Е.Ю. Киреева // Российская государственная библиотека: сайт. Москва, 2017. URL: <http://dlib.rsl.ru/01000183194> (дата обращения: 16.04.2017).

205. Кожемякин, Н.В. Право человека на достаточное жилище по современному международному праву : автореф. дис. ... кандидата юридических наук / Н.В. Кожемякин. – Москва : ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», 2019. – 33 с.

206. Коновальчикова, С.С. Конституционное право на жилище и пределы его реализации при развитии застроенной территории : автореф. дис. ... кандидата юридических наук / С.С. Коновальчикова. – Омск, 2019. – 24 с.

207. Матинская, М.Ю. Реализация конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации (проблемы муниципально-правового обеспечения) : дис. ... кандидата юридических наук / М.Ю. Матинская. – Москва : ГОУВПО «Российский государственный социальный университет», 2011. – 207 с.

208. Матинская, М.Ю. Реализация конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации (проблемы муниципально-правового обеспечения) : автореф. дис. ... кандидата юридических наук / М.Ю. Матинская. – Москва : ГОУВПО «Российский государственный социальный университет», 2011. – 30 с.

209. Никитина, В.А. Договоры найма жилых помещений по праву Российской Федерации и Федеративной Республики Германии : автореф. дис. ... кандидата юридических наук / В.А. Никитина. – Москва, 2018. – 29 с.

210. Попов, С.Н. Особенности реализации конституционного права на жилище в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... кандидата юридических наук / С.Н. Попов. – Тюмень : Тюменский государственный университет, 2011. – 26 с.

211. Проскрякова, В.В. Конституционно-правовые основы государственной политики Российской Федерации в социально-жилищной сфере: на материалах реализации приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ : дис. ... кандидата юридических наук / В.В. Проскрякова. – Челябинск : Челябинский государственный университет, 2011. – 192 с.
212. Рыбинцева, Е.В. Финансовое обеспечение социальных прав человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... кандидата юридических наук / Е.В. Рыбинцева. – Ростов-на-Дону, 2019. – 33 с.
213. Сулова, С.И. Правовые формы жилищных отношений : дис. ... доктора юридических наук / С.И. Сулова. – Москва : Российская правовая академия Министерства юстиции РФ, 2014. – 475 с.
214. Фролов, А.А. Конституционное право на жилище в Российской Федерации и странах СНГ: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... кандидата юридических наук / А.А. Фролов. – Саратов : ФГБОУ ВО Саратовская государственная юридическая академия, 2021. – 37 с.
- VII. Монографии, учебники, учебные пособия, доклады, сборники материалов*
215. Абдулаев, М.И. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений / М.И. Абдулаев. – Москва : Магистр-Пресс, 2004. – 410 с.
216. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс : в 2 т. Т. 1 : учебное пособие / С.А. Авакьян. – Москва : Норма, 2011. – 864 с.
217. Актуальные проблемы деятельности судов общей юрисдикции Российской Федерации : учебник / Н.В. Азаренок, В.А. Байдуков, В.М. Бозров [и др.] ; под ред. В.М. Бозрова. – Москва : Юстиция, 2017. – 568 с.
218. Акчурин, З.Х. Правовое регулирование обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, проходящих военную службу по контракту : монография / З.Х. Акчурин. – Москва : За права военнослужащих, 2011. – 180 с.

219. Алексеев, С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования : монография / С.С. Алексеев. – Москва : Статут, 1999. – 712 с.
220. Алексикова, О.Е. Реализация конституционного права на жилище в современной России : монография / О.Е. Алексикова. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – 128 с.
221. Алешкова, Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации : монография / Н.П. Алешкова. – Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2012. – 260 с.
222. Аскназий, С.И. Советское жилищное право : учебник / С.И. Аскназий. – Москва, 1944. – 231 с.
223. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – Москва : Омега-Л, 2004. – 847 с.
224. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М.В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – Москва : Норма, 2007. – 849 с.
225. Байтин, М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) : монография / М.И. Байтин. – 2-е изд., изм. и доп. – Москва : Право и государство, 2005. – 544 с.
226. Басин, Ю.Г. Вопросы советского жилищного права : учеб. пособие / Ю.Г. Басин. – Алма-Ата : Изд-во КазГУ, 1963. – 69 с.
227. Безруков, А.В. Конституционное право России : учеб. пособие / А.В. Безруков. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юстицинформ, 2015. – 304 с.
228. Белов, В.А. Жилое помещение и обязательственные отношения : монография / В.А. Белов. – Москва : Юстицинформ, 2018. – 168 с.
229. Бессонова, О.Э. Жильё: Рынок и раздача : монография / О.Э. Бессонова. – Новосибирск : Наука. Сиб. отд-е, 1993. – 159 с.
230. Большой юридический словарь : словарь / В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова [и др.] ; под ред. А.Я Сухарева, В.Е. Крутских. – Москва : ИНФРА-М, 2003. – 704 с.

231. Бондарь, Н.С. Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе : монография / Н.С. Бондарь. – Ростов-на-Дону : Изд-во РГУ, 1996. – 240 с.
232. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России : монография / Н.С. Бондарь. – Москва : Норма, 2008. – 592 с.
233. Бондарь, Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия : монография / Н.С. Бондарь. – Москва : Норма, 2011. – 544 с.
234. Бондарь, Н.С. Правосудие: ориентация на Конституцию : монография / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. – Москва : Норма, ИНФРА-М, 2018. – 224 с.
235. Воеводин, Л.Д. Юридический статус личности в России : учебное пособие : монография / Л.Д. Воеводин. – Москва : Изд-во МГУ, 1997. – 304 с.
236. Витрук, Н.В. Правовой статус личности в СССР : монография / Н.В. Витрук. – Москва : Юридическая литература, 1985. – 176 с.
237. Витрук, Н.В. Общая теория правового положения личности : монография / Н.В. Витрук. – Москва : Норма, 2008. – 448 с.
238. Гаджиев, Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) : монография / Г.А. Гаджиев. – Москва : Юристъ, 2004. – 286 с.
239. Глотов, С.А. Социальная политика и социальная безопасность Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы реализации : монография / С.А. Глотов. – Москва : Инженер, 2007. – 430 с.
240. Глухарева, Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование) : монография / Л.И. Глухарева. – Москва : Юрист, 2003. – 304 с.
241. Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / под ред. Ф.М. Рудинского. – 2-е изд. – Москва : ЗАО «ТФ «Мир», 2006. – 477 с.

242. Гражданское право: в 2 т. Т. 2. : учебник / О.Г. Алексеева, Е.Р. Аминов, М.В. Бандо [и др.] ; под ред. Б.М. Гонгало. – Москва : Статут, 2016. – 528 с.
243. Грибанов, В.П. Жилищные права советских граждан : монография / В.П. Грибанов, А.Ю. Кабалкин. – Москва : Знание, 1964. – 95 с.
244. Грудцына, Л.Ю. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации : учеб. пособие / Л.Ю. Грудцына ; под общ. ред. Н.М. Коршунова. – Москва : Знание, 2005. – 427 с.
245. Гулиев, В.Е. Социалистическая демократия и личные права : монография / В.Е. Гулиев, Ф.М. Рудинский. – Москва : Юридическая литература, 1984. – 192 с.
246. Жилищное хозяйство в России. 2019 : статистический сборник. – Москва : Федеральная служба государственной статистики, 2019. – 78 с.
247. Жуков, В.И. Российские преобразования: социология, экономика, политика : монография / В.И. Жуков. – Москва : Академический Проект, 2003. – 656 с.
248. Зорькин, В.Д. Право против хаоса : монография / В.Д. Зорькин. – Москва : ИНФРА-М, 2019. – 368 с.
249. Иваненко, В.И. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты : монография / В.И. Иваненко, В.С. Иваненко. – Санкт-Петербург : ИНФРА, 2003. – 404 с.
250. История политических и правовых учений : учебник / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – Москва : Норма, ИНФРА-М, 1998. – 736 с.
251. Катков, Д.Б. Конституционное право России : учеб. пособие / Д.Б. Катков, Е.В. Корчиго ; отв. ред. академик РАЕН Ю.А. Веденеев. – Москва : Юриспруденция, 1999. – 288 с.
252. Кичихин, А.Н. Жилищные права. Пользование и собственность: Комментарии и разъяснения : монография / А.Н. Кичихин, И.Б. Марткович, Н.А. Щербакова; под ред. И.Б. Мартковича. – Москва : Юрист, 1997. – 440 с.

253. Ковалев, А.А. Международная защита прав человека : учебное пособие / А.А. Ковалев. – Москва : Статут, 2013. – 591 с.
254. Козлов, А.Е. Социальная политика: конституционно-правовые проблемы : монография / А.Е. Козлов. – Москва : Наука, 1990. – 160 с.
255. Колюшин, Е.И. Конституционное (государственное) право России : монография / Е.И. Колюшин. – Москва : Норма, 1999. – 560 с.
256. Комаров, С.А. Личность. Права и свободы. Политическая система : монография / С.А. Комаров, И.В. Ростовщиков. – Санкт-Петербург : Изд-во юрид. ин-та, 2002. – 462 с.
257. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный) : монография / О.А. Городов, А.К. Губаева, М.Н. Долгополый [и др.] ; под ред. О.А. Городова. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2012. – 640 с.
258. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) : монография / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : БЕК, 1996 – 507 с.
259. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» : монография / под общ. ред. В.И. Радченко, В.П. Кашепова. – Москва : Норма, ИНФРА-М, 1998. – 326 с.
260. Конституции государств Европейского союза : монография / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – Москва : Норма, 1997. – 894 с.
261. Конституции стран СНГ и Балтии: учеб. пособие / под общ. ред. Г.Н. Андреева. – Москва : Юрист, 1999. – 640 с.
262. Конституционное право : университетский курс в 2 т. Т. 2. : учебник / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – Москва : Проспект, 2015. – 528 с.
263. Конституция Российской Федерации: Комментарий : монография / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – Москва, 1994. – 651 с.
264. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) : монография / М.П. Авдеенкова, Н.И. Беседкина,

- А.Н. Головистикова [и др.] ; под ред. Ю.А. Дмитриева. – Москва : Юстицинформ, 2007. – 616 с.
265. Концепция социальной жилищной политики и социального жилья в Российской Федерации : монография / под общ. ред. Н.П. Кошмана, В.Н. Пономарёва. – Москва : Граница, 2008. – 135 с.
266. Крашенинников, П.В. Жилищное право : учебник / П.В. Крашенинников. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва : Статут, 2012. – 396 с.
267. Крашенинников, П.В. Жилищное право: учебник / П.В. Крашенинников. – 9-е изд., перераб. и доп. – Москва : Статут, 2016. – 384 с.
268. Крусс, В.И. Конституционализация фискально-экономических обязанностей в Российской Федерации : монография / В.И. Крусс. – Москва : Норма, ИНФРА-М, 2017. – 304 с.
269. Кудашкин, А.В. Жилищные права военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей : монография / А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев. – Москва : За права военнослужащих, 2011. – 231 с.
270. Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права : монография / О.Е. Кутафин. – Москва : Юристъ, 2001. – 444 с.
271. Кутафин, О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации : монография / О.Е. Кутафин. – Москва : Юристъ, 2002. – 348 с.
272. Кутафин, О.Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации : монография / О.Е. Кутафин. – Москва : Юристъ, 2004. – 407 с.
273. Кутафин, О.Е. Российский конституционализм : монография / О.Е. Кутафин. – Москва : Норма, 2008. – 544 с.
274. Кучинский, В.А. Личность, свобода, право : монография / В.А. Кучинский. – Москва : Юридическая литература, 1978. – 208 с.
275. Лепешкин, А.И. Правовое положение граждан : монография / А.И. Лепешкин. – Москва : Мысль, 1966. – 56 с.

276. Липатов, Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества : монография / Э.Г. Липатов. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 2009. – 164 с.
277. Литовкин, В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства) : монография / В.Н. Литовкин. – Москва : Юриспруденция, 2008. – 272 с.
278. Лушникова, М.В. Курс права социального обеспечения : монография / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – 2-е изд., доп. – Москва : Юстицинформ, 2009. – 656 с.
279. Мазаев, В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы : монография / В.Д. Мазаев. – Москва: Городец, 2004. – 380 с.
280. Малеин, Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР : монография / Н. С. Малеин. – Москва: Юридическая литература, 1981. – 269 с.
281. Малышев, Д.П. Формирование и реализация жилищной политики на региональном уровне : монография / Д.П. Малышев. – Псков : Изд-во ПсковГУ, 2016. – 204 с.
282. Мархгейм, М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы её функционирования и совершенствования : монография / М.В. Мархгейм. – Ростов-на-Дону : Ростидздат, 2005. – 200 с.
283. Марткович, И.Б. Конституционное право на жилище : монография / И.Б. Марткович. – Москва : ВЮЗИ ТИИМАШ, 1979. – 91 с.
284. Маслов, В.Ф. Защита жилищных прав граждан : монография / В.Ф. Маслов. – Харьков : Изд-во Харьковского университета, 1970. – 80 с.
285. Матвеева, Т.Д. Эволюция отечественной доктрины прав человека – от Всеобщей декларации до российской Конституции 1993 года // Всеобщая декларация прав человека : универсализм и многообразие опытов : монография / Т.Д. Матвеева. – Москва : ИГП РАН, 2009 – 376 с.

286. Матузов, Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права : монография / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1972. – 290 с.
287. Матузов, Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – Москва : Юристъ, 2004. – 512 с.
288. Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / А.Х. Абашидзе, З.Г. Алиев, К.Ф. Амиров [и др.] ; под ред. Р.М. Валеева. – Москва : Статут, 2011. – 830 с.
289. Мирлюбова, С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : монография / С.Ю. Мирлюбова. – Москва : Статут, 2013. – 160 с.
290. Миряшева, Е.В. Судебный конституционный контроль в России и зарубежных странах: история и современность : монография / Е.В. Миряшева, С.Г. Павликов, В.Е. Сафонов. – Москва : Российский государственный университет правосудия, 2015. – 304 с.
291. Мицкевич, А.В. Субъекты советского права : монография / А.В. Мицкевич. – Москва : Госюриздат, 1962. – 211 с.
292. Мониторинг доходов и уровня жизни населения России – 2019 год : монография / под общ. ред. В.Н. Бобкова. – Москва : Фабрика Офсетной печати, 2020. – 116 с.
293. Муниципальное право России : курс лекций / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – Москва : Эксмо, 2011. – 368 с.
294. Мучник, А.Г. Комментарий к Конституции Украины : монография / А.Г. Мучник. – 2-е изд., испр. и доп. – Киев: Парламентское издательство, 2003. – 400 с.
295. Нерсесянц, В.С. Философия права: учебник / В.С. Нерсесянц. – Москва : Статут, 2004. – 694 с.
296. Новгородцев, П.И. О праве на существование : монография / П.И. Новгородцев, И.А. Покровский. – Москва, 1863. – 159 с.

297. Организация и деятельность судов общей юрисдикции: новеллы и перспективы: монография / А.А. Гравина, В.П. Кашепов, О.В. Макарова [и др.] ; отв. ред. В.П. Кашепов. – Москва : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 240 с.
298. Осейчук, В.И. Конституционные основы строительства правового, демократического, социального государства в России : монография / В.И. Осейчук. – Тюмень : Изд-во Тюменского государственного университета, 2006. – 428 с.
299. Правосудие в современном мире : монография / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова [и др.] ; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. – Москва : Норма, ИНФРА-М, 2012. – 704 с.
300. Погодина, Т.И. Жилищное право : монография / Т.И. Погодина, В.Ф. Чигир. – Минск : Высшая школа, 1986. – 193 с.
301. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / В.В. Андропов, Е.С. Гетман, Б.М. Гонгалло [и др.] ; под общ. ред. П.В. Крашенинникова. – Москва : Статут, 2018. – 720 с.
302. Права человека : учебник / под общ. ред. Е. А. Лукашева. – Москва : Норма, 2001. – 573 с.
303. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей : монография / М.М. Аносова, А.А. Аюрова, Ю.Н. Беляева [и др.] ; под общ. ред. А.В. Габова, Н.В. Путило. – Москва: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. – 272 с.
304. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов [и др.] ; под общ. ред. В.А. Вайпана, М.А. Егоровой. – Москва : Юстицинформ, 2017. – 432 с.
305. Пресняков, М.В. Конституционная концепция принципа справедливости : монография / М.В. Пресняков. – Москва : ДМК Пресс, 2009. – 384 с.
306. Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов

- [и др.]; под общ. ред. В.А. Вайпана, М.А. Егоровой. – Москва : Юстицинформ, 2016. – 340 с.
307. Пчелинцева, Л.М. Право военнослужащих на жилище: теоретические аспекты и проблемы реализации : монография / Л.М. Пчелинцева. – Москва : Норма, 2004. – 219 с.
308. Рассказов, Л.П. Естественные права человека : монография / Л.П. Рассказов, И.В. Упоров. – Санкт-Петербург : Лексикон, 2001. – 95 с.
309. Ромашов, Р.А. Конституционное государство (история, современность, перспективы развития) : монография / Р.А. Ромашов. – Красноярск: Красноярский государственный университет, 1997. – 120 с.
310. Россия в цифрах. 2019 : стат. сборник. – Москва: Росстат-М, 2019. – 497 с.
311. Румянцев, О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) : монография / О.Г. Румянцев. – Москва : Юрист, 1994. – 285 с.
312. Сагдеева, Л.В. Право на защиту собственности в актах Европейского суда по правам человека : монография / Л.В. Сагдеева. – Москва : Статут, 2014. – 319 с.
313. Гражданское право России. Общая часть: курс лекций / под общ. ред. О.Н. Садикова. – Москва : Юристъ, 2001. – 776 с.
314. Сборник статистических материалов. 1989 : стат. сборник. – Москва, 1990. – 749 с.
315. Седугин, П.И. Право на жилище в СССР : монография / П.И. Седугин. – Москва : Юридическая литература, 1983. – 223 с.
316. Седугин, П.И. Жилищное право : монография / П.И. Седугин. – Москва : ИНФРА-М, Норма, 1997. – 320 с.
317. Седугин, П.И. Жилищное право : монография / П.И. Седугин. – Москва : Норма, ИНФРА-М, 2002. – 358 с.

318. Современные проблемы организации публичной власти : монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова [и др.] ; под общ. ред. С.А. Авакьяна. – Москва: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
319. Социальная политика : Толковый словарь / под общ. ред. Н.А. Волгина. – Москва : Изд-во РАГС, 2002. – 456 с.
320. Социальное законодательство : научно-практическое пособие / Е.Г. Азарова, В.Н. Зенков, В.В. Лапаева [и др.] ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 279 с.
321. Социальное законодательство: Научно-практическое пособие / отв. ред. В.Н. Зенков, Ю.А. Тихомиров. – Москва : ИНФРА-М, 2005. – 264 с.
322. Строительство в России. 2020: Статистический сборник. – М. : Росстат, 2020. – 119 с.
323. Сулова, С.И. Жилищные права: понятие и система : монография / С.И. Сулова. – Москва : Юриспруденция, 2011. – 339 с.
324. Теория государства и права: учебник / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич [и др.] ; под ред. А.С. Пиголкина. – Москва : Городец, 2003. – 451 с.
325. Титов, А.А. Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации : монография / А.А. Титов. – Москва : Юристъ, 2005. – 328 с.
326. Тихомирова, Л.В. Юридический справочник по жилищным вопросам : монография / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров. – Москва : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2011. – 621 с.
327. Тихомиров, М.Ю. Жилищный учёт. Очередность и порядок предоставления жилых помещений : монография / М.Ю. Тихомиров. – Москва : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2011. – 62 с.
328. Тихомиров, М.Ю. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный) : монография / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров. – Москва : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2011. – 524 с.
329. Толкачев, К.Б. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристика, особенности реализации : монография /

- К.Б. Толкачев, А.Г. Хабибуллин. – Уфа : МВД СССР. Уфимская высш. шк., 1990, – 92 с.
330. Толстой, Ю.К. К теории правоотношения : монография / Ю.К. Толстой. – Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1959. – 91 с.
331. Толстой, Ю.К. Жилищное право: учебник / Ю.К. Толстой. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2011. – 280 с.
332. Фарбер, И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве : монография / И.Е. Фарбер. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1974. – 180 с.
333. Фаршатов, И.А. Жилищное законодательство: Практика применения, теоретические вопросы : монография / И.А. Фаршатов. – Москва : ИНФРА-М, 2002. – С. 272 с.
334. Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции : монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. – Москва : Норма, 2005. – 320 с.
335. Хабриева, Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» : монография / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – Москва : ИНФРА-М, 2020. – 240 с.
336. Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношении : монография / Р.О. Халфина. – Москва : Юридическая литература, 1974. – 325 с.
337. Чепурнова, Н.М. Муниципальное право Российской Федерации : учебное пособие / Н.М. Чепурнова. – Москва : Евразийский открытый институт, 2011. – 295 с.
338. Чечот, Д.М. Субъективное право и формы его защиты : монография / Д.М. Чечот. – Ленинград : Изд-во Ленинградского университета, 1968. – 159 с.
339. Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации : учебник / С.М. Шахрай. – 4-е изд., изм. и доп. – Москва : Статут, 2017. – 624 с.

340. Шевчук, Д.А. Ипотека: просто о сложном : монография / Д.А. Шевчук. – Москва : ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. – 160 с.
341. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права : монография / Г.Ф. Шершеневич. – Москва : Юрист, 1995. – 487 с.
342. Шешко, Г.Ф. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный) : монография / Г.Ф. Шешко. – Москва : КОНТРАКТ, 2008. – 335 с.
343. Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе РФ : монография / Б.С. Эбзеев. – Москва : Юридическая литература, 2005. – 576 с.
344. Эбзеев, Б.С. Личность и государство в России взаимная ответственность и конституционные обязанности : монография / Б.С. Эбзеев. – Москва : Норма, 2008. – 384 с.
345. Явич, Л.С. Общая теория права : монография / Л.С. Явич. – Ленинград : Изд-во Ленинградского университета, 1976. – 286 с.

#### *VIII. Научные статьи*

346. Азарова Е.Г. О равноправии полов и социальном обеспечении граждан с детьми / Е.Г. Азарова // Журнал российского права. – 2010. – № 9. – С. 13-24.
347. Алексикова, О.Е. Социальная сущность конституционного права на жилище в Российской Федерации / О.Е. Алексикова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 1 (25). – С. 239-244.
348. Алексикова, О.Е. Проблемы реализации конституционного права на жилище малоимущими и иными льготными категориями граждан в России / О.Е. Алексикова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 1 (37). – С. 105-111.
349. Алексикова, О. Е. Актуальные проблемы реализации военнослужащими конституционного права на жилище путем предоставления жилого помещения по договору социального найма / О.Е. Алексикова // Материалы XII Международной научно-практической конференции. – Тольятти : Волжский университет имени В.Н. Татищева (институт), 2015. – С. 128-133.

350. Анисимов П.В. О методологическом и практическом значении прав человека на правовую защиту в формировании правозащитного направления отечественной юридической науки / П.В. Анисимов // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2007. – № 2 (5). – С. 100-108.
351. Арановский, К.В. К вопросу об основаниях социальных прав и о субъектах правоотношений, с ними связанных / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 43-48.
352. Арзамасцев, Н.И. Совершенствование механизма реализации конституционного права граждан на жилище / Н.И. Арзамасцев // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2015. – № 1. – С. 8-11.
353. Бабичев, И.В. Некоторые правовые аспекты муниципальной экономики и осуществления компетенций муниципальных образований / И.В. Бабичев, В.В. Есин // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 3. – С. 47-55.
354. Баженова, О.И. К проблеме наделения муниципальных образований полномочиями в сфере социальной поддержки и социального обслуживания граждан / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 62-68.
355. Бакирова, Е. Признание недействительным решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма / Е. Бакирова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2008. – № 8. – С. 92-98.
356. Бакушев, В.В. Муниципальная теория требует развития полноценной теории местного самоуправления / В.В. Бакушев // Государственное и муниципальное управление. Учебные записки СКАГС. – 2005. – № 1-2. – С. 110-115.
357. Балтина, А.М. Традиционный и современный подходы к определению понятия социального жилья / А.М. Балтина, Л.С. Кириленко // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2016. – № 7. – С. 10-14.

358. Бандо, М.В. О правообразующем значении и юридической природе правоотношения по предоставлению жилья в социальный наем / М.В. Бандо // Семейное и жилищное право. – 2009. – № 2. – С. 35-41.
359. Бандо, М.В. К вопросу о признаках жилого помещения / М.В. Бандо // Частное право. Преодолевая испытания. К 60-летию Б.М. Гонгало. – Москва : Статут, 2016. – С. 166-177.
360. Барциц, И.Н. Модернизация государственного управления России / И.Н. Барциц // *Rusja XXI wiek. Geopolityka. Gospodarka. Kultura.* – 2013. – № 12. – С. 124-135.
361. Барциц, И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки / И.Н. Барциц // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 64-71.
362. Басос, Е.В. Государственный и муниципальный жилищный фонд как гарантия реализации права на жилище / Е.В. Басос // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2020. – № 2. – С. 50-56.
363. Батаева, Т.В. Конституционное право граждан на жилище и его защита конституционным правосудием / Т.В. Батаева // *Теория и практика общественного развития.* – 2006. – № 2. – С. 67-69.
364. Беляева, Ю.Н. О социальных функциях государства / Ю.Н. Беляева // *Журнал российского права.* – 2016. – № 1. – С. 99-106.
365. Беспалов, Ю.Ф. Понятия «жилище» и «жилое помещение» по законодательству Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ / Ю.Ф. Беспалов // Семейное и жилищное право. – 2017. – № 2. – С. 26-28.
366. Богданов, Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище / Е.В. Богданов // *Журнал российского права.* – 2003. – № 4. – С. 5-13.
367. Богданов, Е.В. Конституция и жилищное законодательство России / Е.В. Богданов // *Современное право.* – 2014. – № 3. – С. 59-64.
368. Богданов, Е.В. Проблема выравнивания (сглаживания) фактического неравенства в гражданско-правовой сфере с позиции социальной

справедливости / Е.В. Богданов // Журнал российского права. – 2018. – № 3. – С. 28-38.

369. Болгова, В.В. Форма и средства жилищной политики в решениях Конституционного Суда РФ / В.В. Болгова, Е.Е. Жеребцова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 5-2(43). – С. 24-29.

370. Болтенкова, Л.Ф. Федерализм как гарантия устойчивости российской государственности / Л.Ф. Болтенкова, Е.И. Рябова // Этносоциум и межнациональная культура. – 2016. – № 5 (95). – С. 90-104.

371. Бондарь Н.С. Решения Конституционного Суда как мера свободы и ответственности / Н.С. Бондарь // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 10. – С. 2-5.

372. Борисенко А. Жилая недвижимость как объект купли-продажи / А. Борисенко // Законность. – 2004. – № 4. – С. 39-43.

373. Борисов, Г.А. О развитии теории функций государства / Г.А. Борисов, Е.Е. Тонков // Право и образование. – 2005. – № 1. – С. 5-17.

374. Ботнев, В.К. Квалифицированная юридическая помощь личности в системе конституционных гарантий (сравнительно-сопоставительный анализ понятия в российской и зарубежной литературе) / В.К. Ботнев // Омбудсмен. – 2013. – № 2. – С. 4-9.

375. Бошно, С.В. Государство / С.В. Бошно // Право и современные государства. – 2013. – № 6. – С. 64-79.

376. Бялкина, Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С.69-73.

377. Василевская, Д.В. Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции / Д.В. Василевская // Журнал российского права. – 2007. – № 8 (128). – С. 58-70.

378. Василенко, Н.В. Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования как один из вариантов решения жилищной проблемы в России / Н.В. Василенко // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. – С. 25-28.
379. Васильев, В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2016. – № 3. – С. 5-18.
380. Ведяхин, В.М. Защита права как правовая категория / В.М. Ведяхин, Т.Б. Шубина // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 67-79.
381. Виноградов, В.А. Правовое государство и верховенство права: теоретические конструкции и реализация / В.А. Виноградов // Закон. – 2013. – № 12. – С. 97-101.
382. Винокуров, В.А. О конституционной норме, предусматривающей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц / В.А. Винокуров // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 19-23.
383. Вишняков, В.Г. Отраслевое и территориальное управление: опыт и проблемы / В.Г. Вишняков // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1986. – № 3. – С. 13-22.
384. Вишняков, В.Г. Конституционные основы социального государства / В.Г. Вишняков // Журнал российского права. – 2004. – № 8. – С. 11-22.
385. Вишняков, В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти / В.Г. Вишняков // Журнал российского права. – 2006. – № 8 (116). – С. 67-83.
386. Власов, А.В. Жилищная политика в России: состояние и тенденции развития / А.В. Власов // Научный альманах. – 2016. – № 1-1 (15). – С. 67-71.
387. Внуков, Н.А. Соотношение понятий «жилище» и «жилые помещения» в конституционном и жилищном праве / Н.А. Внуков, О.Е. Алексикова // Гражданское право. – 2009. – № 3. – С. 15-17.

388. Генрих, Н.В. Предмет уголовного права в контексте теоретических проблем правопонимания / Н.В. Генрих // Журнал российского права. – 2010. – № 9. – С. 58-69.
389. Глухов, Е.А. Всегда ли члены семей военнослужащих имеют право на получение жилого помещения от военного ведомства? / Е.А. Глухов // Право в Вооруженных Силах. – 2010. – № 10. – С. 50-56.
390. Головкин, Р.Б. Специфика права на неприкосновенность частной жизни в современной России / Р.Б. Головкин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 3. – С. 40-45.
391. Голоманчук, Э.В. Ипотека как реализация конституционного права на жилище граждан Российской Федерации / Э.В. Голоманчук // Юристы-Правоведь. – 2009. – № 4. – С. 53-55.
392. Гончарова, О.А. Жилое помещение как объект гражданских прав / О.А. Гончарова // Жилищное право. – 2007. – № 1. – С. 11-15.
393. Гришаев, С.П. Ипотека на современном этапе. Комментарий законодательства / С.П. Гришаев. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
394. Гришаев, С.П. Правовой режим недвижимого имущества / С.П. Гришаев. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
395. Грудцына, Л.Ю. Конституционное право граждан на жилище. Неприкосновенность жилища / Л.Ю. Грудцына // Адвокат. – 2007. – №7. – С. 90-112.
396. Гузанова, А.К. Жилищная обеспеченность в России и Москве: тенденции последних лет, социальные различия, жилищная политика / А.К. Гузанова // Россия: путь к социальному государству: материалы Всероссийской научной конференции, Москва, 6 июня 2008 г. – Москва : Научный эксперт, 2008. – С. 234-240.
397. Демидов, В.Н. Роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в осуществлении контроля за нормотворческой деятельностью органов местного самоуправления / В.Н. Демидов // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 6. – С. 57-61.

398. Добрынин, Н.М. Дискурс о проблемах эффективности государственного управления в России / Н.М. Добрынин, А.Н. Митин // Государство и право. – 2014. – № 2. – С. 15-22.
399. Доронина, О.Д. Развитие конституционных систем защиты прав и свобод человека и гражданина в России и государствах центральной и восточной Европы / О.Д. Доронина // Право и современные государства. – 2012. – № 6. – С. 13-20.
400. Евдокимов, В.Б. Н.А. Конституционная модернизация и прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / В.Б. Евдокимов, Н.А. Игонина // Журнал российского права. – 2021. – № 12. – С. 157-170.
401. Егоршина, Е. Право военнослужащих на жилище: теоретико-правовой аспект / Е. Егоршина // ЭНИ «Военное право». – 2013. – № 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
402. Закупень, Т.В. Право и рынок спустя 15 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации: проблемы совершенствования / Т.В. Закупень // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2009. – № 11. – С. 107-116.
403. Залужный, А.Г. Правовое регулирование в сфере национальной безопасности: теоретический аспект / А.Г. Залужный, В.В. Данилейко // Современное право. – 2010. – № 4. – С. 68-71.
404. Зорькин, В.Д. Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 3. – С. 1-2.
405. Зорькин, В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 3-7.
406. Кабышев, В.Т. Конституция Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра / В.Т. Кабышев // Сборник: Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя : материалы Международной научно-практической конференции. –

Саратов : Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина, 2014. – С. 3-8.

407. Калякин, О.А. К вопросу о начальных этапах развития российского конституционализма / О.А. Калякин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 7. – С. 43-47.

408. Карпов, Н.Н. О месте прокуратуры в системе государственной власти Российской Федерации / Н.Н. Карпов // Законность. – 2022. – № 1. – С. 25-30.

409. Карпухин, Д.В. Нормативные и правоприменительные аспекты определения понятия «жилое помещение» / Д.В. Карпухин // Жилищное право. – 2010. – № 9. – С. 95-102.

410. Карпухин, Д.В. Аналогия закона в жилищных правоотношениях / Д.В. Карпухин // Жилищное право. – 2010. – № 10. – С. 57-66.

411. Керимов, А.Д. Признаки сильного государства / А.Д. Керимов, С.А. Хвоевский // Вестник Башкирского института социальных технологий. – 2011. – № 4. – С. 103-118.

412. Киричек, Е.В. Сущностная характеристика «поколений прав человека» в конституционно-правовой науке / Е.В. Киричек // История государства и права. – 2013. – № 10. – С. 21-24.

413. Клеандров, М.И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ / М.И. Клеандров // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 2-7.

414. Ковалев, А.А. Проблема «коллективных» прав народов в международном праве / А.А. Ковалев // Советский ежегодник международного права. – 1986. – С. 145-160.

415. Кокотов, А.Н. О прямом действии Конституции Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 12. – С. 1511-1516.

416. Колесников, Д.А. Роль практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в защите и развитии социальных прав

человека и гражданина / Д.А. Колесников // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 5. – С. 60-68.

417. Колесников, Е.В. Основные социальные права граждан: некоторые вопросы теории / Е.В. Колесников, И.Н. Плотникова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 4. – С. 8-14.

418. Колодкин, Л.М. Институт злоупотребления правом в административном праве: реальность или благое намерение / Л.М. Колодкин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – Т. 55. – № 3. – С. 235-238.

419. Колодкин, Л.М. Административная юстиция Временного правительства (март-октябрь 1917 г.) / Л.М. Колодкин // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года. в 3 ч. Ч. I. / сост. Ю.Е. Автрутин, А.И. Каплунов. – Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2015. – С. 89-103.

420. Колотова, Н.В. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Н.В. Колотова // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 89-102.

421. Комкова, Г.Н. Конституционные принципы взаимоотношений власти и личности: реализация в современной России / Г.Н. Комкова // Lex Russica. – 2009. – № 2. – С. 344-351.

422. Комкова, Г.Н. Понятие равенства и неравенства в российском конституционном праве / Г.Н. Комкова // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 11-27.

423. Комарова В.В. Социальная государственность России и право на охрану здоровья, медицинскую помощь / В.В. Комарова // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 2. – С. 32-38.

424. Корякин, В.М. Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования и его отличие от договора социального найма / В.М. Корякин // Право в Вооруженных Силах. – 2014. – № 10. – С. 41-44.

425. Корякин, В.М. Намеренное ухудшение жилищных условий: понятие, сущность, правовые последствия / В.М. Корякин // Право в Вооруженных Силах. – 2010. – № 11. – С. 57-62.
426. Костюков, А.Н. Исчезающее народовластие... / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 61-64.
427. Кротов, А.В. Конституционализации права на частную жизнь в решениях органов конституционного правосудия / А.В. Кротов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 2. – С. 5-14.
428. Крусс В.И. К теории пользования конституционными правами / В.И. Крусс // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 14-23.
429. Крусс, В. И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека / В.И. Крусс // Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 46-53.
430. Кряжков, В.А. Региональная юстиция / В.А. Кряжков // ЭЖ-Юрист. – 2003. – 49. – С. 49
431. Кузьмина, И. Понятие жилого помещения / И. Кузьмина // Российская юстиция. – 2001. – № 9. – С.29-30.
432. Курпякова, С.И. Дискуссионные вопросы современного понимания содержания права граждан на жилище / С.И. Курпякова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 40 (173). – С. 85-88.
433. Куцина, С. Новый этап в обеспечении доступным жильём / С. Куцина // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 14. – С. 2-5.
434. Лапина, М.А. Содержание права собственности граждан на жилое помещение / М.А. Лапина // Транспортное дело России. – 2011. – № 12. – С. 112-114.
435. Левушкин, А.Н. Законодательное регулирование «благоустроенности» жилого помещения в контексте защиты прав граждан / А.Н. Левушкин,

С.В. Николюкин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 5. – С. 48-54.

436. Максимчук, И.В. Намеренное ухудшение жилищных условий: норма и практика применения / И.В. Максимчук, Р.Н. Мальцев // Юрист. – 2010. – № 11. – С. 42-48.

437. Малиновский, А.А. Недопустимость злоупотребления правом как общеправовой принцип / А.А. Малиновский // Право и политика. – 2006. – № 9. – С. 30-34.

438. Мамитова, Н.В. К вопросу об эволюции конституционализма в России / Н.В. Мамитова // История государства и права. – 2010. – № 12. – С. 2-4.

439. Мамонов, В.В. Конституционные ценности современной России / В.В. Мамонов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 4. – С. 125-132.

440. Мамут, Л.С. От России конституционно-монархической к России демократически-республиканской / Л.С. Мамут // История государства и права. – 2009. – № 11. – С. 36-49.

441. Матинская, М.Ю. Конституционное право на жилище: становление и развитие в российском конституционном законодательстве / М.Ю. Матинская // Вестник Бурятского государственного университета. – 2010. – № 2. – С. 197-200.

442. Матулов, Б.Н. Делегирование государственных социальных полномочий органам местного самоуправления: возможности и пределы / Б.Н. Матулов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 4. – С. 30-33.

443. Мингазов, Л.Х. Универсализм прав человека и культурное многообразие мира / Л.Х. Мингазов // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. – № 5. – Т. 150. – С. 61-72.

444. Михеева, Т.Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года / Т.Н. Михеева // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 2. – С. 10-14.

445. Морхат, П.М. Обращение взыскания на единственное жилье должника-банкрота: теоретико-правовой аспект и анализ судебной практики / П.М. Морхат // Судья. – 2020. – № 9. – С. 55-60.
446. Невинский, В.В. Естественные права человека на весах современного конституционализма / В.В. Невинский // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 28-33.
447. Никифорова, Е. Социальный наем жилого помещения / Е. Никифорова // Жилищное право. – 2010. – № 11. – С. 56-71.
448. Николукин, С.В. К вопросу о соотношении понятий «жилой дом», «индивидуальный жилой дом», «многоквартирный дом», «жилое здание», «жилое строение» / С.В. Николукин // Семейное и жилищное право. – 2018. – № 2. – С. 41-45.
449. Новикова, Е. Очередь на жильё. Есть ли надежда? / Е. Новикова // Жилищное право. – 2018. – № 2. – С. 53.
450. Ноздрачев, А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2005. – № 9 (105). – С. 14-26.
451. Овсян, Ж.И. Некоторые оценки 20 лет развития законодательства о статусе Конституционного Суда РФ (в 1991-2011 гг.) / Ж.И. Овсян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 6. – С. 11-20.
452. Овсянникова, Т.Ю. Инвестиционный потенциал населения на региональном рынке жилья / Т.Ю. Овсянникова, Д.К. Празукин // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 107-112.
453. Овчинников, В.И. Компетенция местного самоуправления: проблемы оптимизации правового регулирования на современном этапе муниципальной реформы / В.И. Овчинников // Российское государствоведение. – 2014. – № 1. – С. 52-70.
454. Олейникова, О. Практика ЕСПЧ по разрешению жилищных споров / О. Олейникова // Жилищное право. – 2015. – № 2. – С. 27-36.

455. Пантелеев, В.Ю. Конституционная юстиция в Российской Федерации на защите социально-экономических прав граждан / В.Ю. Пантелеев // Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции / Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28-30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и [др.] ; отв. ред. С.А. Авакьян. – Москва : Юрист, 2012. – С. 462-470.
456. Перепадя, С.М. Право на жилище: миф, реальность или дискриминация? / С.М. Перепадя, О.А. Перепадя, А.А. Минина // Семейное и жилищное право. – 2017. – № 4. – С. 46-48.
457. Пластинина, Н. Взыскание на единственное жилье должника / Н. Пластинина, А. Архипов, И. Барышников // Жилищное право. – 2017. – № 1. – С. 97-110.
458. Плехотко, К.К. Обеспечение права граждан России на жилище при признании недействительным решения о предоставлении жилого помещения / К.К. Плехотко // Современное право. – 2013. – № 11. – С. 56-61.
459. Плехотко, К.К. Право на жилище и правовое регулирование последствий признания юридических фактов действиями, влекущими ухудшение жилищных условий / К.К. Плехотко // Современное право. – 2015. – № 2. – С. 53-59.
460. Плехотко, К.К. Реализация права на жилище муниципальными образованиями в свете муниципальной реформы / К.К. Плехотко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 11. – С. 16-20.
461. Плехотко, К.К. Практика Конституционного Суда России в сфере защиты права граждан России на жилище / К.К. Плехотко // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 4. – С. 78-83.
462. Плехотко, К.К. Оценка практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в области защиты прав малоимущих граждан на жилище / К.К. Плехотко // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2022. – № 4. – С. 65-70.

463. Плехотко, К.К. Проблемы правового регулирования признания граждан малоимущими для целей жилищного и социального обеспечения в Российской Федерации / К.К. Плехотко // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 11. – С. 38-41.
464. Плехотко, К.К. Особенности признания граждан малоимущими для обеспечения их жилищных потребностей / К.К. Плехотко // Актуальные вопросы современной науки и образования : сборник статей XXII Международной научно-практической конференции. – Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2022. – С. 157-161.
465. Плехотко, К.К. Защита прав малоимущих граждан РФ на жилище отдельными государственными органами / К.К. Плехотко // Российско-азиатский правовой журнал. – 2023. – № 1. – С. 25-31.
466. Побережная, И.Ю. Проблемы реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на примере Белгородской области / И.Ю. Побережная // Семейное и жилищное право. – 2017. – № 2. – С. 44-47.
467. Понкин, И.В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики / И.В. Понкин // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 27-30.
468. Понкин, И.В. Вызов социальному государству или вызов социального государства. Рецензия на книгу Аристова Е.В. «Социальное государство в США» / И.В. Понкин // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2016. – № 1-2. – С. 118-120.
469. Попов, Д.Г. Прокурорский надзор в сфере использования государственного и муниципального имущества / Д.Г. Попов, С.Ю. Гончаренко // Законность. – 2016. – № 9. – С. 23-27.
470. Портнова, Е.В. К вопросу о причинах, тормозящих создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.В. Портнова // Российский судья. – 2019. – № 10. – С. 45-50.
471. Прасолов, Б.В. Конституционное право граждан на жилище / Б.В. Прасолов // Семейное и жилищное право. – 2016. – № 4. – С. 34-38.

472. Прасолов, Б.В. Объекты жилищных прав / Б.В. Прасолов // Семейное и жилищное право. – 2017. – № 3. – С. 33-36.
473. Прокошин, В.А. Инновационное управление на основе консенсусного и управленческого права / В.А. Прокошин // Право и управление XXI в. – 2012. – № 2. – С. 62-67.
474. Радченко, В.И. Публичная власть и стабильность Российской Федерации / В.И. Радченко, О.А. Угланова // Право. Законодательство. Личность. – 2012. – Т. 14. – С. 37-40.
475. Ржевский, В. Судебная власть в конституционной системе разделения властей / В. Ржевский, Н. Чепурнова // Российская юстиция. – 1997. – № 7. – С. 3-4.
476. Родионова, О.В. Проблемы развития теории и практики современного социального государства / О.В. Родионова // Lex russica. – 2015. – № 1. – С. 28-40.
477. Руди, Л.Ю. Методические подходы к определению показателя доступности жилья и их применение / Л.Ю. Руди, Т.А. Тропникова // Сибирская финансовая школа. – 2006. – № 4. – С. 45-47.
478. Рыбинцева, Е.В. Основы финансовых гарантий конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации / Е.В. Рыбинцева // Семейное и жилищное право. – 2016. – № 2. – С. 40-43.
479. Селиванова, Е.О. необходимости разработки Концепции социального жилья в Российской Федерации / Е.О. Селиванова // Жилищное право. – 2011. – № 10. – С. 20-30.
480. Селиванова, Е.С. Договор некоммерческого найма жилого помещения как альтернатива договору социального найма жилого помещения в решении жилищной проблемы граждан России / Е.С. Селиванова // Семейное и жилищное право. – 2011. – № 6. – С. 40-42.
481. Семина, Т.А. Ипотечное жилищное кредитование как инструмент развития малоэтажного жилищного строительства / Т.А. Семина, А.В. Чернов // Жилищное право. – 2010. – № 11. – С. 83-99.

482. Семина, Т.А. Проблемы жилищного рынка посткризисного периода, тенденции его развития в современных условиях государственной жилищной политики, в том числе на основе государственно-частного партнерства / Т.А. Семина, А.В. Чернов, А.Л. Садиков // Законодательство и экономика. – 2011. – № 4. – С. 41-50.
483. Семина, Т.А. Право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов социального использования как аспект права на жилище / Т.А. Семина // Жилищное право. – 2006. – № 2. – С. 15-29.
484. Семина, Т.А. К вопросу о роли государства в современной жилищной системе Швейцарии / Т.А. Семина // Жилищное право. – 2009. – № 3. – С. 109-112.
485. Сенякин, И.Н. Соотношение федеральных и региональных начал в российском законодательстве: Поиск оптимальных путей / И.Н. Сенякин // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2006. – № 3. – С. 8-16.
486. Середа, М.Ю. Коллизии в регулировании и реализации конституционного права на жилище / М.Ю. Середа, И.А. Стародубцева // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2012. – № 2 (13). – С. 50-58.
487. Сигарев, А.В. Социальное государство как конституционно-правовая проблема / А.В. Сигарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 12. – С. 10-12.
488. Скобелева, И.А. Проблемы ценза оседлости в жилищных правоотношениях / И.А. Скобелева // Жилищное право. – 2010. – № 9. – С. 39-73.
489. Скрипко, В.Р. Право граждан Российской Федерации на жилище / В.Р. Скрипко // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 29-43.

490. Смирнова, Ю.В. Конституционное право на жилище в системе смежных прав и свобод в Российской Федерации / Ю.В. Смирнова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 8. – С. 30-33.
491. Смыкалин, А.С. Конституция Российской демократической Федеративной республики 1917 года / А.С. Смыкалин // Чиновник. – 2002. – № 2 (18). – С. 68-80.
492. Снежко, О.А. Проблемы участия государства в осуществлении конституционного права на жилище / О.А. Снежко // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 9. – С. 41-58.
493. Соловьев, А.А. Социальность государства: взгляд на зарубежный опыт / А.А. Соловьев // Право и образование. – 2015. – № 10. – С. 174-176.
494. Соловьев, А.А. Проблема переполненности пенитенциарных учреждений и альтернативы лишению свободы: зарубежные подходы / А.А. Соловьев, Н.А. Шеяфетдинова // Современное право. – 2016. – № 7. – С. 140-144.
495. Соломаха, Д.В. Компетенция органов публичной власти в сфере реализации гражданами права на жилище / Д.В. Соломаха // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 27-30.
496. Сорокин, В.В. Диалектика общих принципов права / В.В. Сорокин, К.Е. Коваленко // История государства и права. – 2012. – № 12. – С. 10-13.
497. Стороженко, В. Кому доступно доступное жилье? / В. Стороженко // Наука и жизнь. – 2006. – № 6. – С. 14-17.
498. Сулова, С.И. Конституционные гарантии местного самоуправления как участника жилищных отношений / С.И. Сулова // Семейное и жилищное право. – 2011. – № 2. – С. 45-47.
499. Сулова, С.И. Конструкция договора «некоммерческого найма» жилого помещения в России: попытка внедрения социального предпринимательства в жилищной сфере? / С.И. Сулова // Право и бизнес: конвергенция частного и публичного права в регулировании предпринимательской деятельности : сборник статей участников IV Ежегодной международной научно-

практической конференции, посвященной памяти Заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора Коршунова Н.М. – Москва : Московская академия экономики и права, 2015 – С. 849-858.

500. Тищенко, З.С. Правовая природа и основания возникновения жилищных правоотношений в жилищном фонде социального использования / З.С. Тищенко // Семейное и жилищное право. – 2017. – № 1. – С. 37-40.

501. Токарева, Д.В. Либерально-конституционное законотворчество начала XX в. в России: сравнительно-правовой анализ проектов Основного закона Российской империи / Д.В. Токарева // Управление общественными и экономическими системами. – 2010. – № 1. – С. 15-20.

502. Толстых, М. Верховный Суд РФ разрешил накладывать арест на единственное жилье должника / М. Толстых // Жилищное право. – 2017. – № 9. – С. 81-92.

503. Усков, О.Ю. Эволюция права на жилище (законодательство и доктрина) / О.Ю. Усков // Журнал российского права. – 2005. – № 8 – С. 29-42.

504. Усков, А. Неумышленное, но «намеренное» ухудшение жилищных условий / А. Усков // Жилищное право. – 2012. – № 6. – С. 45-54.

505. Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе / И.Е. Фарбер // Правоведение. – 1967. – № 1. – С. 39-46.

506. Формакидов, Д.А. Договор найма жилого помещения как самостоятельный тип гражданско-правового договора / Д.А. Формакидов // Российский юридический журнал. – 2017. – № 4. – С. 123-129.

507. Харламова, Н. Конституционный статус социально-экономических прав / Н. Харламова // Конституционное право: Восточно-европейское собрание. – 2000. – № 1. – С. 22-38.

508. Ходусов, А.А. Некоторые вопросы государственно-правового обеспечения социальной политики / А.А. Ходусов // Современное право. – 2017. – № 4. – С. 31-36.

509. Хорунжий, С.Н. Конституционный баланс как самостоятельная ценность / С.Н. Хорунжий // Современный юрист. – 2017. – № 1. – С. 60-71.

510. Цалиев, А.М. Об актуализации проблем образования конституционных (уставных) судов / А.М. Цалиев // Государство и право. – 2007. – 5. – С. 12-13.
511. Цалиев, А.М. О судебной власти в России (в свете конституционных новелл) / А.М. Цалиев // Российский судья. – 2021. – № 4. – С. 35-40.
512. Цомартова, Ф.В. Международно-правовые стандарты в области расторжения договоров найма жилья и выселения / Ф.В. Цомартова // Журнал российского права. – 2010. – № 9. – С. 106-113.
513. Чаннов, С.Е. Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан / С.Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2019. – № 10. – С. 30-41.
514. Чеботарев, Г.Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 1. – С. 57-60.
515. Черепанов, В.А. О прямом действии Конституции и решений Конституционного Суда Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения / В.А. Черепанов // Журнал российского права. – 2017. – № 11. – С. 15-24.
516. Черникова, Е.В. Роль законодательства о приватизации жилищного фонда в регулировании жилищных отношений / Е.В. Черникова, И.Ю. Синдеева // Современное право. – 2016. – № 12. – С. 77-84.
517. Шапиро, И.М. Юридическое равенство, ограничения, льготы и привилегии в правовом регулировании / И.М. Шапиро // Ленинградский юридический журнал. – 2010. – № 1. – С. 187-196.
518. Шаповалова, Е.В. Намеренное ухудшение жилищных условий по Жилищному кодексу Российской Федерации / Е.В. Шаповалова // Семейное и жилищное право. – 2011. – № 5. – С. 28-32.
519. Шапошников, Ю.Д. Понятие, содержание, сущность права граждан на жилище / Ю.Д. Шапошников // Власть и управление на Востоке России. – 2007. – № 2. – С. 125-139.

520. Шевнина, Л.Е. Организационно-правовые потребности населения в социальном обеспечении / Л.Е. Шевнина // Социальное и пенсионное право. – 2013. – № 1. – С. 5-10.
521. Шешко, Г.Ф. О некоторых проблемных вопросах жилищного законодательства, о приватизации жилья и несколько слов к вопросу о регистрации граждан по месту жительства / Г.Ф. Шешко // Жилищное право. – 2010. – № 4. – С. 57-68.
522. Шешко, Г.Ф. Позиции Постановления Пленума Верховного Суда РФ в части регулирования отношений по жилищному найму / Г.Ф. Шешко // Жилищное право. – 2011. – № 8. – С. 57-65.
523. Шипика, Л.В. К вопросу о соотношении категорий «жилище» и «жилое помещение» / Л.В. Шипика // Семейное и жилищное право. – 2011. – № 3. – С. 47-55.
524. Широков, А.В. Возможно ли социальное жилье в России / А.В. Широков // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 11. – С. 30-47.
525. Щепачев, В.А. Развитое местное самоуправление – основа укрепления российского федерализма / В.А. Щепачев // Российская юстиция. – 2017. – № 8. – С. 10-14.
526. Юсупов, В.А. Право, социальные отношения и административная реформа в России / В.А. Юсупов // Философия социальных коммуникаций. – 2014. – № 1 (26). – С. 65-75.
527. Яковлев В.Ф. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик и режим правового регулирования жилищных отношений / В.Ф. Яковлев // Основы советского жилищного законодательства : Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск, 1981. – С. 36-45.
- IX. Интернет-ресурсы*
528. Гусев, А.Б. Доступность жилья в России и за рубежом / А.Б. Гусев. – Текст : электронный // Капитал страны : [сайт]. – 2008. – URL: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/610> (дата обращения: 04.06.2019).

529. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае за 2020 // Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае : официальный сайт. – 2016. – URL: <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/ezhegodnye-doklady/docs/doklad2020.pdf> (дата обращения: 05.12.2022).
530. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в г. Москва за 2021 // Уполномоченный по правам человека в г. Москва : официальный сайт. – 2014. – URL: <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/14493f2b-4975-49d0-86dd-c9ac917436fe/0447a931-4bc9-4ce6-ae92-b32f8d741412.pdf> (дата обращения: 05.12.2022).
531. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 // Уполномоченный по правам человека в России : официальный сайт. – 2021. – URL: <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/14493f2b-4975-49d0-86dd-c9ac917436fe/0447a931-4bc9-4ce6-ae92-b32f8d741412.pdf> (дата обращения: 05.12.2022).
532. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. – Текст : электронный // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации : официальный сайт. – 2017. – URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
533. Доклад Уполномоченного по правам человека РФ за 2020 г. – Текст : электронный // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации : официальный сайт. – 2021. – URL: <http://ombudsman.mos.ru/user/user/docs/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%202019.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
534. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области // Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области : официальный сайт. – 2014. – URL:

[https://upch.nso.ru/sites/upch.nso.ru/wodby\\_files/files/imce/doklad\\_upolnomochennogo\\_za\\_2021\\_god.pdf](https://upch.nso.ru/sites/upch.nso.ru/wodby_files/files/imce/doklad_upolnomochennogo_za_2021_god.pdf) (дата обращения: 05.12.2022).

535. Жилищные условия. – Текст : электронный // Федеральная статистическая служба : официальный сайт. – 2019. – URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_mai/rosstat/ru/statistics/population/housing/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_mai/rosstat/ru/statistics/population/housing/#) (дата обращения: 01.09.2022).

536. Краснов: В 2021 году получено больше всего обращений граждан за 20 лет. – Текст : электронный // Право.Ru : [сайт]. – 2010. URL: <https://pravo.ru/news/240535/> (дата обращения: 03.12.2022).

537. Кредит о двух концах. – Текст : электронный // Российская газета : [сайт]. – 2020. – URL: <https://rg.ru/2021/03/30/lgotnaia-ipoteka-stala-nevygodnoj-dlia-zaemshchikov-iz-za-rosta-cen-na-novostrojki.html> (дата обращения: 01.04.2021).

538. Обеспечение населения доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами // Администрация г. Омска : официальный сайт. – 2022. – URL: <https://admomsk.ru/web/guest/progress/budget/open/programs/housing> (дата обращения: 08.05.2022).

539. О результатах деятельности органов прокуратуры области по рассмотрению обращений и приему граждан в 2021 году // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – 2022. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_35/mass-media/news?item=71632695](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_35/mass-media/news?item=71632695) (дата обращения: 03.12.2022).

540. О состоянии работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – 2022. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=59768912> (дата обращения: 03.12.2022).

541. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, направленных на реализацию федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы в

2012 году и истекшем периоде 2013 года». – Текст : электронный // Счётная палата Российской Федерации : официальный сайт. – 2017. – URL: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/1920?sphrase\\_id=3494051](http://audit.gov.ru/press_center/news/1920?sphrase_id=3494051) (дата обращения: 23.04.2017).

542. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого использования бюджетных средств, выделенных на реализацию мероприятий по переселению граждан из жилых помещений, расположенных в зоне БАМа, признанных непригодными для проживания, и (или) жилых помещений с высоким уровнем износа, в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы». – Текст : электронный // Счётная палата Российской Федерации : официальный сайт. – 2017. – URL: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/1920?sphrase\\_id=3494051](http://audit.gov.ru/press_center/news/1920?sphrase_id=3494051) (дата обращения: 23.04.2017).

543. По иску прокурора инвалид обеспечен жилым помещением // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – 2022. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_54/mass-media/news?item=62565908](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_54/mass-media/news?item=62565908) (дата обращения: 03.12.2022).

544. Почти 9000 семей стоят в очереди на социальное жильё в Новосибирске // Новосибирские новости : официальный сайт. – 2022. – URL: <https://nsknews.info/materials/pochti-9000-semey-stoyat-v-ocheredi-na-sotsialnoe-zhilye-v-novosibirske/> (дата обращения: 08.05.2022).

545. Права человека. Право на достаточное жилище. Изложение фактов № 21/Rev.1 / Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. – Текст : электронный // Организация Объединенных Наций, Центр по правам человека : официальный сайт. – 2010. – URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_ru.Pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_ru.Pdf) (дата обращения: 03.11.2016).

546. Проверка эффективности использования бюджетных средств на обеспечение молодых семей // Счётная палата Российской Федерации : официальный сайт. – 2020. – URL: <http://audit.gov.ru/promo/2018-12->

- housing/index.html (дата обращения: 20.02.2020).  
<http://audit.gov.ru/promo/2018-12-housing/index.html>.
547. Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – 2022. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=71671102> (дата обращения: 03.12.2022).
548. Рейтинг стран Европы по строительству жилья. – Текст : электронный // РИА Новости : [сайт]. – 2020. – URL: <https://ria.ru/20200720/1574492174.html> (дата обращения: 20.01.2020).
549. Россия отстает от Европы в обеспечении жильём своих граждан. – Текст : электронный // Сейчас. Ру : [сайт]. – 2013. – URL: <http://www.lawmix.ru/estate/228> (дата обращения: 03.06.2016).
550. Статистика по обращениям в Конституционный Суд РФ. – Текст : электронный // Конституционный Суд РФ : официальный сайт. – 2021. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/Statisticnew.aspx> (дата обращения: 01.03.2021).
551. Статистика по обращениям граждан в 2021 году // Уполномоченный по правам человека в г. Москва : официальный сайт. – 2021. – URL: <https://ombudsman.mos.ru/Deyatelnost/documents/153> (дата обращения: 05.12.2022).
552. Счётная палата нашла неэффективные министерства. – Текст : электронный // Новая газета : [сайт]. – 2017. – URL: [http://www.ng.ru/economics/2016-06-15/1\\_palata.html](http://www.ng.ru/economics/2016-06-15/1_palata.html) (дата обращения: 23.04.2017).
553. Счётная палата проверила эффективность реализации ФЦП «Жилище» // Счётная палата Российской Федерации : официальный сайт. – 2020. – URL: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/1920?sphrase\\_id=3494051](http://audit.gov.ru/press_center/news/1920?sphrase_id=3494051) (дата обращения: 23.04.2020).

*Х. Монографии и учебная литература на иностранном языке*

554. Cantillon, B. Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States? / B. Cantillon, F. Vandenbroucke. – Oxford: Oxford University Press, 2014. – 432 p.

555. Ferragina, E. The Four Worlds of «Welfare Reality». Social Risks and Outcomes in Europe, Social Policy and Society / Ferragina E. et al. // Cambridge University Press. – 2014. – 14 (2). – Pp. 287–307.

556. Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons. – Текст : электронный // United Nations Office on Drugs and Crime (In cooperation with the International Committee of the Red Cross) : [сайт]. – 2012. – URL: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding\\_in\\_prisons\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf).

557. Housing rights: the duty to ensure housing for all. – Текст : электронный // Совет Европы : [сайт]. – 2017. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806da793> (дата обращения: 23.04.2017).

558. Kenna, P. Housing rights: positive duties and enforceable rights at the European Court of Human Rights / P. Kenna. – Текст : электронный // Access to Research at NUI Galway : [сайт]. – 2016. – URL: <https://aran.library.nuigalway.ie/handle/10379/1741> (дата обращения: 23.04.2017).

559. Metzger, J.T. The Theory and Practice of Equity Planning: An Annotated Bibliography / J.T. Metzger // Journal of Planning Literature. – 1996. – Vol. 11. – № 1. – Pp. 105-129.

560. Recommendation of the Commissioner for human rights on implementation of the right to housing. – Текст : электронный // Совет Европы: [сайт]. – 2017. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806da713> (дата обращения: 23.04.2017).

561. Ritter, G.A. Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich / G.A. Ritter. – Muenchen: R. Oldenbourg, 1989. – 233 p.
562. The Oxford Handbook of the Welfare State. / Francis G. Castles et al. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – 866 p.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение № 1

Основные подходы к определению величины доходов, при недостижении которого лицо может быть признано малоимущим для целей жилищного обеспечения в субъектах Российской Федерации

№	Содержание подхода	Субъекты Российской Федерации	Нормативный акт
1	Органы местного самоуправления устанавливают размеры дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального	Омская область, Ямало-Ненецкий автономный округ	Статья 5 Закона Омской области от 28.12.2005 № 722-ОЗ «О государственной политике Омской области в жилищной сфере», Постановление Мэра г. Омск от 30.05.2006 № 154-П «Об установлении размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда» <sup>558</sup> , статья 7 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 2 июня 2010 г. № 61-ЗАО «О регулировании

<sup>558</sup> Об установлении размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда: Постановление Мэра г. Омск от 30.05.2006 № 154-П // Третья столица. – 2006. – № 22.

	найма жилых помещений муниципального жилищного фонда		отдельных отношений в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда, признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования»
2	Размер располагаемого дохода меньше потребности в средствах на приобретение жилья при накоплении сбережений за определенный период	Новосибирская область, Сахалинская область, Ивановская область	Статья 8 Закона Новосибирской области от 4 ноября 2005 г. № 337-ОЗ «Об учёте органами местного самоуправления граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых в Новосибирской области по договорам социального найма» и Приложение к нему. Статья 8 Закона Сахалинской области от 1 июня 2018 г. № 36-ЗО «О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда», ст. 11 Закона

			Ивановской области от 17 мая 2006 г. № 50-ОЗ «О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и предоставления таким гражданам жилых помещений по договорам социального найма на территории Ивановской области»
3	Размер дохода гражданина меньше или равен размеру среднедушевого дохода, необходимого для получения кредита в банке для приобретения жилья	Томская область, Алтайский край	Ст. 8 Закона Томской области от 11.08.2005 № 130-ОЗ «О порядке признания граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда», статья 8 Закона Алтайского края от 6 июля 2006 г. № 60-ЗС «О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда»

Уровень жилищного обеспечения малоимущих граждан

Число семей, состоящих на учёте на получение жилья<sup>559</sup>

	2017	2018	2019	2020	2021
Число семей (включая одиноких), состоявших на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года): (тыс.)	2458	2364	2267	2181	2097

Число семей, получивших жилье и улучшивших жилищные условия<sup>560</sup>

	2017	2018	2019	2020	2021
Число семей (включая одиноких), получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за год, тыс.	123	99	106	96	93 (из них 33 получили жилье по договорам социального найма)
в процентах от числа семей, состоявших на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях	5	4	4	4	4

В части обеспечения непосредственно малоимущих граждан могут быть приведены следующие сведения<sup>561</sup>.

<sup>559</sup> Жилищные условия // Федеральная статистическая служба: [сайт]. Москва, 2021. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#) (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>560</sup> По договорам социального найма жильё предоставляется как малоимущим, так и некоторым иным категориям граждан. В связи с этим официальная статистика обобщенно учитывает лиц, которые претендуют на улучшение жилищных условий, без разбивки по отдельным категориям. Но и эти данные показательны: небольшое число как малоимущих, так и иных категорий граждан получают помощь в обретении жилья.

<sup>561</sup> Обеспечение малоимущих возложено на муниципалитеты, небольшое количество органов местного самоуправления размещает информацию о своей работе, количестве граждан, стоящих на учёте для получения жилья и получивших жильё. При этом каждое муниципальное образование самостоятельно выбирает формат раскрытия такой информации и её объём.

В г. Новосибирске<sup>562</sup>

	2016	2019	2020	2021
Число семей (включая одиноких), состоявших на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года):	16913	10 571	9940	9402

	2016	2017	2018	2019	2020
Количество квартир, предоставленных семьям (включая одиноких), состоявшим на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года):	220	117	200	42	18

В г. Омске<sup>563</sup>

Ожидаемый результат реализации муниципальной программы города Омска	2014	2015	2016	2017	2018
Количество жилых помещений, приобретенных в муниципальную собственность, шт.	-	7	16	15	28

<sup>562</sup> Почти 9000 семей стоят в очереди на социальное жильё в Новосибирске // Новосибирские новости: [сайт]. Новосибирск, 2022. URL: <https://nsknews.info/materials/pochti-9000-semey-stoyat-v-ocheredi-na-sotsialnoe-zhilye-v-novosibirske/> (дата обращения: 08.05.2022).

<sup>563</sup> Обеспечение населения доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами // Администрация г. Омска: [сайт]. Омск, 2022. URL: <https://admomsk.ru/web/guest/progress/budget/open/programs/housing>. (дата обращения: 08.05.2022).

Ожидаемый результат реализации муниципальной программы города Омска	2018	2019	2020	2021	2022
Соотношение количества граждан, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в отчетном периоде, к уровню 2017 года (в 2017 году – 22 326 человек), %	98,67	97,33	95,98	94,6	93,26

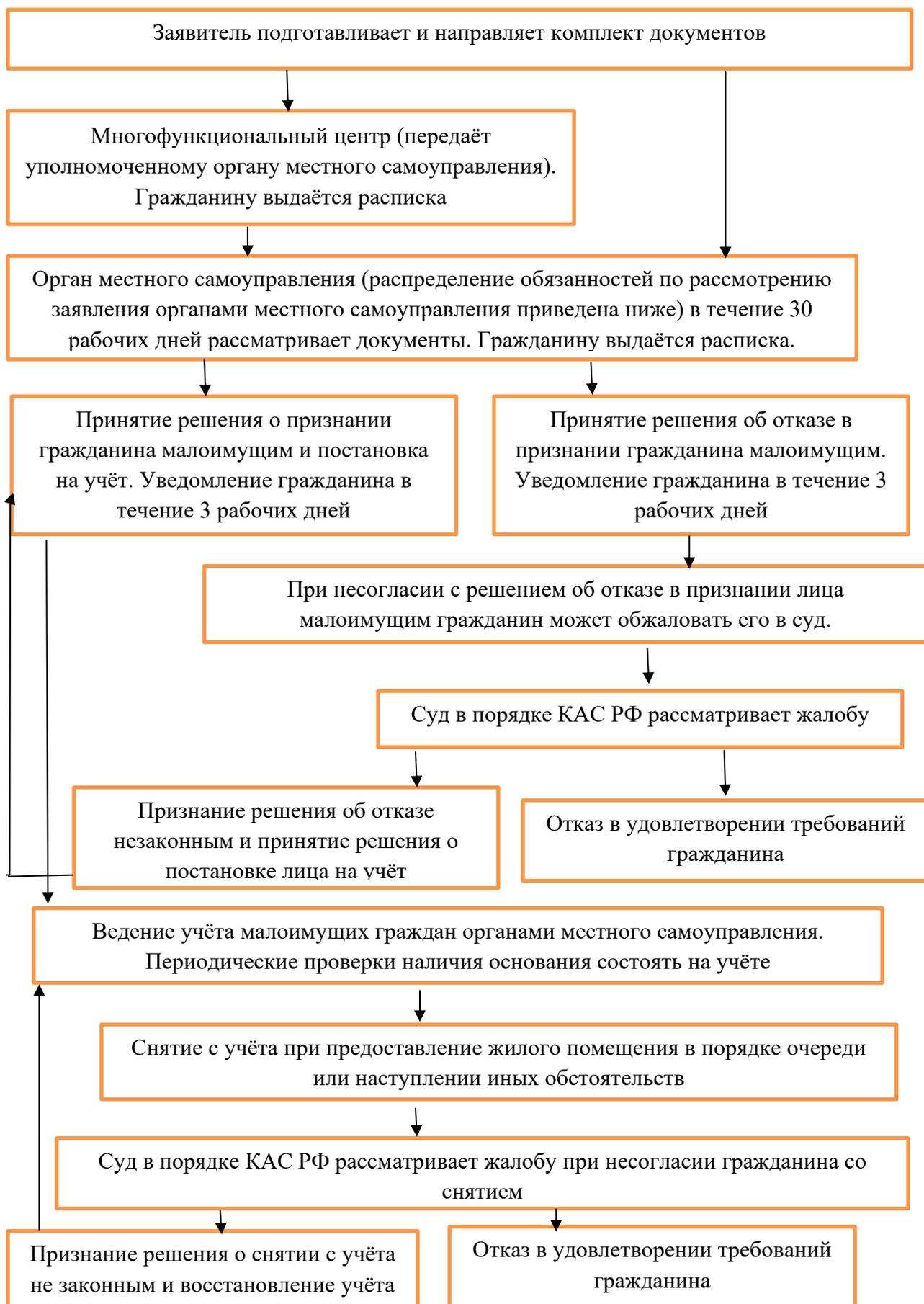
Ожидаемый результат реализации муниципальной программы города Омска	2018	2019	2020	2021	2022
Соотношение количества граждан, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в отчетном периоде, к уровню 2017 года (в 2017 году – 22 326 человек), %	98,67	97,33	95,98	94,6	93,26

Ожидаемый результат реализации муниципальной программы города Омска	2018	2019	2020	2021	2022
Доля населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия, в общей численности населения, состоящего на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях,	2,3	2,8	3,0	3,0	3,2

предоставляемых по договорам социального найма, %					
---	--	--	--	--	--

Таким образом, очень небольшое количество малоимущих граждан реализует своё право на жилище. При сохранении имеющихся темпов обеспечения все граждане, состоящие на учёте, будут обеспечены через десятки лет.

Схема учёта граждан в качестве малоимущих



## Приложение № 4

Органы местного самоуправления, принимающие решение о признании  
лица малоимущим в целях принятия на учёт граждан в качестве  
нуждающихся в жилых помещениях

№	Муниципальное образование	Наименование органа, принимающего решение	Нормативно-правовой акт, закрепляющий порядок признания лица малоимущим
1	г. Новосибирск	Решение принимается мэрией г. Новосибирска после оценки документов департаментом строительства и архитектуры мэрии г. Новосибирска	Постановление Мэрии г. Новосибирска от 28.06.2016 № 2804 «О Порядке принятия решения о признании гражданина малоимущим в целях принятия на учёт граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в городе Новосибирске
2	г. Бердск	Решение принимается администрацией г. Бердска после оценки документов отделом по жилищным вопросам администрации города Бердска	Постановление Администрации города Бердска Новосибирской области от 28.10.2022 № 4602 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Признание граждан малоимущими в целях

			принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях»
3	г. Барнаул	Комитет жилищно-коммунального хозяйства г. Барнаула	Решение Барнаульской городской Думы от 26.02.2010 № 246 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения малоимущих граждан, нуждающихся в жилых помещениях, жилыми помещениями муниципального жилищного фонда по договорам социального найма на территории города Барнаула», Решение Барнаульской городской Думы от 24.02.2012 г. № 694 «Об утверждении Положения о комитете жилищно-коммунального хозяйства города Барнаула»
4	г. Рязань	Решение принимается администрацией г. Рязани после оценки документов Управлением энергетики и жилищно-коммунального	Постановление Администрации города Рязани от 04.02.2013 № 351 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Признание граждан малоимущими в целях принятия на учёт граждан в

		хозяйства администрации г. Рязани	качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, подтверждения статуса малоимущих»
5	г. Якутск	Общественно-жилищная комиссия Городского округа «Город Якутск»	Постановление Главы городского округа «Якутск» от 14.11.2008 г. № 118 «Об утверждении положения о признании граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда по договорам социального найма», Постановление Окружной администрации города Якутска от 05.10.2009 № 100 «Об утверждении Положения об общественно-жилищной комиссии Городского округа «Город Якутск»
6	г. Екатеринбург	Решение принимается Главой администрации района г. Екатеринбурга после	Постановление Администрации города Екатеринбурга от 02.07.2012 № 2863 «Об утверждении Административного регламента

		оценки документов отделом по учёту и распределению жилья	предоставления муниципальной услуги «Принятие малоимущих граждан на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма»
7	г. Краснодар	Решение принимается администрацией г. Краснодара после оценки документов управлением по жилищным вопросам	Постановление администрации муниципального образования город Краснодар от 25.06.2012 № 5294 «Об утверждении административных регламентов предоставления администрацией муниципального образования город Краснодар муниципальных услуг»

Список предлагаемых изменений в действующее законодательство.

1. Внесение в Жилищный кодекс РФ понятия «жилище».

Часть 1 ст. 15 Жилищного кодекса РФ должна быть изложена в следующей редакции:

«1. Объектами жилищных прав являются жилище и жилое помещение. Под жилищем понимается как жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, так и иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания».

2. Изменения, связанные с обеспечением участия государства в предоставлении малоимущим жилых помещений:

Часть 1 статьи 49 Жилищного кодекса РФ следует изложить в следующей редакции:

«1. По договору социального найма предоставляется жилое помещение муниципального жилищного фонда. Обеспечение малоимущих граждан производится органами местного самоуправления за счёт своих средств, а также средств, получаемых со стороны государства».

При этом в государственном бюджете должно быть предусмотрено финансирование на эти цели.

3. Уточнение объекта, который может передаваться малоимущим гражданам России при их жилищном обеспечении.

Часть 5 статьи 57 Жилищного кодекса РФ следует привести в следующий вид:

«5. По договору социального найма благоустроенное применительно к условиям соответствующего населенного пункта жилое помещение должно предоставляться гражданам по месту их жительства (в границах соответствующего населённого пункта) общей площадью на одного человека не менее нормы предоставления».

4. Комплексные изменения в Жилищный кодекс РФ и иные законодательные акты для унификации расчёта доходов граждан в целях их признания малоимущими.

Часть 2 статьи 49 Жилищного кодекса РФ необходимо изменить следующим образом:

«2. Малоимущим гражданам, признанным по установленным настоящим Кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном настоящим Кодексом порядке. Малоимущими гражданами в целях настоящего Кодекса являются граждане, если размер дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению ниже размера, определённого органом местного самоуправления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для оказания гражданам государственной социальной помощи. Признание граждан малоимущими осуществляется органом местного самоуправления в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации»<sup>564</sup>.

Пункт 1 части 1 ст. 91.3 Жилищного кодекса РФ должен быть изложен в следующей редакции: «1) доход гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость подлежащего налогообложению их имущества, которые определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для оказания гражданам государственной социальной помощи, не превышают максимальный размер, устанавливаемый в соответствии с частью 2 настоящей статьи;».

---

<sup>564</sup> На уровне субъектов Российской Федерации должно остаться регулирование соответствующего процесса признания лица малоимущим. На данный момент уже выстроена соответствующая схема работы, которая учитывает местные особенности, имеющиеся взаимосвязи при межведомственном взаимодействии и т.д.

Преамбула 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» должна быть представлена в следующем виде: «Настоящий Федеральный закон устанавливает порядок учёта доходов и расчёта среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной и муниципальной помощи в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и Жилищным кодексом РФ».

Статья 4 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» должна быть дополнена частью 2 следующего содержания: «Расчёт среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина, стоимости имущества граждан, учитываемого для признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления им жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма производится в соответствии с методикой, установленной Правительством».

5. Для совершенствования процедуры оценки действий граждан на предмет их злоупотребления своими правами должны быть приняты следующие поправки.

Статью 53 Жилищного кодекса РФ необходимо привести в следующий вид:

«1. Граждане, которые для приобретения права состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях умышленно совершили действия, влекущие возможность признания их нуждающимися в жилых

помещениях, принимаются на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных действий.

2. Действия гражданина признаются умышленно совершёнными для ухудшения жилищных условий при наличии следующих критериев:

- гражданин не состоит на учёте в качестве нуждающегося в жилом помещении;

- недобросовестные действия совершаются преднамеренно;

- недобросовестные действия совершаются с целью постановки на учёт, бездействие не является основанием для признания лица намеренно ухудшившим жилищные условия;

- недобросовестные действия могут повлечь признание лица в качестве нуждающегося в жилом помещении.

3. Орган, осуществляющий принятие на учёт, должен установить отсутствие критериев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

4. Граждане не могут быть приняты на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях по основаниям, возникшим в результате совершения намеренных действий, которые привели к ухудшению жилищных условий, независимо от истечения срока, предусмотренного частью 1 настоящей статьи».

Часть 8 статьи 57 Жилищного кодекса РФ должна быть изменена в следующем образом:

«8. При предоставлении гражданину жилого помещения по договору социального найма учитываются действия граждан, намеренно совершённые для ухудшения жилищных условий. Действия гражданина признаются намеренно совершёнными для ухудшения жилищных условий при наличии признаков, предусмотренных ч. 2 ст. 53 настоящего Кодекса».