

ВК № 06/24  
от 16.08.2024

В диссертационный совет 24.2.418.05,  
созданный на базе ФГАОУ ВО «Тюменский  
государственный университет»  
625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, каб. 503

### **ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**

**по диссертации Плехотко Константина Константиновича на тему «Конституционное право малоимущих граждан Российской Федерации на жилище», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»**

**Актуальность избранной темы.** Одной из наиболее значимых социально-экономических проблем современной России является жилищный вопрос. Значительная часть населения страны до настоящего времени испытывает потребность в улучшении жилищных условий, а то и в приобретении хоть какого-то собственного жилья. В числе указанных лиц, особую остроту названной проблематики ощущают малоимущие граждане, у которых отсутствует какая-либо финансовая возможность на приобретение жилья по существующим в государстве формам (прямая покупка, покупка в кредит и т.д.). По данным Росстата число россиян с доходами ниже границы бедности по итогам 2023 года составило 13,5 млн человек или 9,3% от общей численности населения страны. Это конечно же меньше, чем в 2022 году, когда уровень бедности достигал 9,8%, но тем не менее все еще значительное число, особенно если учесть, что граница бедности, по данным того же Росстата, в последнем квартале 2023 года достигла 14 754 рублей в месяц. Несомненно, что при таком механизме оценки и имеющихся цифровых данных социальная помощь и защита малоимущих, в том числе и в жилищной сфере была и остается одной из первостепенных задач государственной социальной политики и безусловно нуждается в серьезном доктринальном осмыслении и сопровождении в рамках конституционно-правовой науки. Статья 40 Конституции Российской Федерации провозгласила: нуждающимся в жилище малоимущим, иным указанным в законе гражданам жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с законодательством.

Как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный суд РФ «конституционное право на жилище предполагает обязанность создания органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для его осуществления с целью предоставления жилья бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам Российской Федерации, нуждающимся в жилище (статья 40 Конституции Российской Федерации); реализация этого права может быть обусловлена определенными требованиями, закрепленными в нормативных актах жилищного

законодательства (определения от 27 февраля 2020 года № 395-О, от 27 октября 2022 года № 2799-О и др.).

Однако не только нормы жилищного законодательства являются основой для реализации конституционного права малоимущих на жилище. По мнению Л.М. Пчелинцевой: «...право на жилище может быть реализовано в различных по юридической природе правоотношениях, таких как общие конституционные правоотношения, организационные (административные), имущественные (гражданские) правоотношения»<sup>1</sup>. Взаимосвязь названного конституционного права с гражданско-правовыми аспектами его реализации подчеркивал В. Ф. Чигир – «...при наличии определенных юридических факторов на основе субъективного права на жилище как элемента государственно-правового отношения возникает субъективное гражданское право, пользования конкретным жилым помещением, как элемент жилищного правоотношения» дающиеся в жилье, обеспечиваются им из государственных фондов за доступную плату»<sup>2</sup>. Подобная комплексная взаимосвязь конституционного права с иными отраслями и институтами российской правовой системы с одной стороны свидетельствует о наличии весьма разнообразного по своему содержанию правового обеспечения механизма реализации конституционного права малоимущих на жилище, с другой стороны, с учетом отраслевых особенностей законодательства, методов регулирования, юридической техники неизбежно создают ситуации коллизий, противоречий и неопределенностей как для органов публичной власти, вовлеченных в реализацию вышеуказанного права, так и для малообеспеченных граждан, обладающих целым комплексом обязанностей, исполнение которых находится в прямой взаимосвязи с реальными возможностями реализации органами публичной власти конституционного права малоимущего на жилище. В условиях, когда Россия и большинство стран СНГ отказались от всеобщей обязанности государства предоставить любому гражданину жилье, сохранив за собой лишь обязанность, предоставлять его тем лицам, кто в силу определенных причин не могут обеспечить себя им самостоятельно, исследование историко-правового развития законодательства, содержания, сущности конституционного-права малоимущих на жилище и механизма его комплексной реализации, выявления очевидных проблем юридической техники нормативного материала, коллизий судебной и правоприменительной практики с последующим формированием предложений по «корректировке» правовой доктрины и норм российского законодательства несомненно свидетельствуют об актуальности диссертационного исследования и его своевременности в сложившихся социально-экономических отношениях нашего государства.

Не вызывает сомнений и определенная смелость автора в обозначении отдельных оценок, в том числе и негативных, сложившейся правоприменительной практики органов власти федерального, регионального

<sup>1</sup> . Пчелинцева Л.М. Проблемы исследования природы и содержания конституционного права на жилище // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 2. С.12.

<sup>2</sup> Чигир В.Ф. Жилищное право. Минск, 1986. С. 7–9.

и муниципального уровня в реализации конституционного права малоимущих на жилище, а также путей повышения эффективности работы публичного аппарата власти по снижению числа как малоимущих, так и лиц, объективно не способных самостоятельно приобрести пригодное для проживания жилое помещение. Все это, безусловно, имеет огромное значение для формирования будущих конституционно-правовых основ единой системы публичной власти, на фоне проводимой трансформации публичной власти и развития организационных, правовых, экономических и иных основ взаимодействия между уровнями власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

**Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизна.**

Отстаивая авторскую позицию о наличии существенных недостатков формировании конституционно-правовых основ жилищной политики в РФ, механизмов реализации конституционного права малоимущих на жилище, Плехотко К.К. обоснованно обращается к работам отечественных и зарубежных авторов в области теории права, конституционного и иных отраслей публичного права российской правовой системы. Это, безусловно, говорит с одной стороны об уважительном отношении автора к уже достигнутым в юридической доктрине результатам по заявленной проблематике, с другой стороны очевидно свидетельствует о наличии авторской роли в преумножении уже достигнутых наукой рубежей, расширение и углубление научных знаний в оценке существующих моделей реализации конституционных жилищных прав граждан, в частности малоимущих, в том числе и путем формирования конкретных предложений по совершенствованию правовой доктрины, правоприменительной и нормотворческой практики.

Новизна диссертационного исследования Плехотко Константина Константиновича на тему «Конституционное право малоимущих граждан Российской Федерации на жилище» состоит в его достаточной комплексности и системности в исследовании конституционного права малоимущих граждан России на жилище, включая природу данного права, его содержание, объект и субъект, проблемы реализации и пути их решения на современном этапе. Особую роль в формировании новизны диссертации играет «точечное» исследование практики законотворческой деятельности отдельных субъектов РФ, судебной практики Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, Верховного суда РФ в части порядка обеспечения малоимущих граждан жильём.

В целом, выбранная автором структура работы логична, позволяет достичь обозначенных в диссертации целей и задач исследования. Диссертационное исследование включает введение, три главы, объединяющих восемь параграфов, заключение, список литературы, приложения.

**Введение** представленного диссертационного исследования традиционно для подобного вида работ. В нем обосновывается актуальность

выбранной диссертантом темы исследования, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, раскрываются методологическая и нормативно-эмпирическая основы исследования, обосновываются научная новизна диссертационного исследования и т.д.

**Первая глава диссертационной работы «Конституционное право малоимущих граждан Российской Федерации на жилище: природа, содержание, эволюция нормативного закрепления»** посвящена теоретическим, конституционно-правовым и историческим аспектам формирования и развития доктрины о праве на жилище в целом, обоснованию авторского подхода о том, что конституционное право малоимущих граждан на жилище – субъективное социальное право, относящееся ко второму поколению прав.

В частности, на странице 25-26, Плехотко К.К. делает вывод о том, что в науке сформировался подход к выделению условий, при наличии которых конкретное право имеет конституционный характер. Среди наиболее распространённых признаков автор выделяет: закрепление Конституцией РФ, фиксация наиболее существенных отношений, образование юридической базы для всей системы права, наивысшая юридическая сила, повышенная защита. Проецируя данные признаки на право малоимущих граждан на жилище, автор диссертационного исследования вполне обоснованно делает выводы о том, что право малоимущих граждан на жилище является конституционным правом.

Обосновывая возможность выделения из общей категории лиц, обладающих правом на жилище, специального субъекта – малоимущих, на странице 39 автор диссертации соглашается с мнением ряда ученых-исследователей о том, что возможность выделения специальных прав на жилище у определённых групп граждан связано с наличием исключительных возможностей у некоторой группы лиц в силу их социального, служебного, семейного или иного положения. При этом Плехотко К.К. ссылается на Конституцию РФ, которая напрямую закрепляет за малоимущими гражданами преференции при жилищном обеспечении и 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.

Представляется интересной, но не бесспорной позиция диссертанта о необходимости прямого закрепления в жилищном законодательстве категории «жилище», поскольку 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. (стр. 41). Исследуя практику ЕСПЧ и мнения отдельных ученых Плехотко К.К. приходит к выводу, что категории «жилище» и «жилое помещение» должны соотноситься как общее и частное (стр. 45).

Заслуживает отдельного внимания и одобрения анализ автором диссертации различных точек зрения (Ю.Г. Басин, С.Н. Братусь, В.П. Грибанов и А.Ю. Кабалкин и др.) относительно возможности отнесения права на жилище к субъективным правам гражданина. При этом, оппоненту как представителю уральской школы права особо приятно упоминание в работе диссертанта мнения В.Ф.Яковлева о содержании конституционного права на жилище как «ёмкого и многоаспектного понятия, которое может исследоваться в качестве закреплённой на конституционном уровне социально-правовой возможности удовлетворения жилищных нужд, составной части правоспособности граждан и конкретного субъективного права, обеспечивающего обретение жилья». Это еще раз подчеркивает конституционно-правовую основу и межотраслевые связи в содержании и механизме реализации права на жилище.

В качестве авторского вклада в юридическую науку нельзя не отметить выработку перечня прав и обязанностей малоимущих граждан при реализации органами публичной власти положений ст. 40 Конституции РФ. (стр. 49-50).

Исследуя историю становления и развития законодательства, в том числе и конституционно-правового, начиная с времен российской империи и до настоящего времени, автор диссертации делает вывод о том, что 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 от 22 ноября 1991 г. Данная норма предусматривала право на жилище, а передача в безвозмездное или льготное пользование жилых помещений предполагалась только для малоимущих. Другие категории лиц по сравнению с принятой в 1993 году Конституцией РФ данной статьёй не охватывались (стр. 63-64).

Историко-правовой анализ нормативного закрепления права на жилище в ст. 40 Конституции РФ и ст. 58 Конституции РСФСР привел автора диссертации к выводу об ухудшении положения населения, поскольку «имеющееся конституционное регулирование предполагает, что ... возникновение прав в отношении определенной квартиры требует прохождения определенной процедуры». Статья 58 Конституции РСФСР, по мнению Плехотко К.К. объединяла советский и рыночный способы, как возможно наиболее подходящий путь безболезненного перехода к самообеспечению граждан жильём.

Большое внимание в тексте в параграфе 1.2. Главы 1 диссертационного исследования уделено динамике развития жилищного законодательства, начиная с Жилищного кодекса РСФСР, а затем и Жилищного кодекса РФ. Автор солидарен с многими исследователями в выводе о том, что положения жилищного законодательства, закрепляющие механизм реализации конституционного права малоимущих на жилище далеки от совершенства, и настоятельно нуждается в нормативной и правоприменительной корректировке.

Полагаю возможным выделить в качестве положительного аспекта обращение автора к международно-правовым актам и судебным прецедентам ЕСПЧ в части закрепления и защиты жилищных прав различных субъектов, в том числе и в вопросах оценки деятельности органов публичной власти по обеспечению прав на жилье социально-незащищенных категорий граждан (стр.70-77). Несмотря на деструктивную деятельность отдельных «недружественных» государств в отношении российской государственности и происходящих в российском обществе изменений, никто не подвергает сомнению прямое действие в РФ ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, а значит опыт зарубежных стран это не столько «увеличение» объема текста диссертации, сколько возможность сравнить и использовать на национальной нормативной базе наиболее «рациональные зерна» нормативной и правоприменительной зарубежной практики.

**Глава 2 диссертационного исследования имеет название «Реализация конституционного права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище»** и посвящена анализу нормативно-правового регулирования и сложившейся практике правоприменения механизма реализации конституционного права малоимущих граждан на жилище в РФ.

Автором диссертации обоснованно отмечается, что в Конституции нашего государства Российская Федерация провозглашена социальным государством. Следовательно, действующие от имени государства органы публичной власти должны активно действовать в сфере поддержки наименее обеспеченных групп граждан: лиц с ограниченными возможностями, многодетных семей и т.д. И в этой связи оказание помощи в жилищной сфере гражданам страны является несомненно проявлением социальной природы государства.

Упоминание в ч. 3 ст. 40 Конституции РФ категории «малоимущий» и обязанности государства по их жилищному обеспечению привело к ситуации, когда система российского законодательства содержит два различных механизма признания лица малоимущим для целей жилищной и социальной поддержки.

Порядок отнесения гражданина к категории малоимущих для целей социальной поддержки, определен Федеральным законом 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», который в свою очередь, 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» и Федерального закона от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». 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». Таким образом, для целей социальной поддержки 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 (стр. 83).

Несколько иной подход демонстрирует система законодательства о признании лица малоимущим для предоставления им жилища, то есть для реализации государством положений ст. 40 Конституции РФ. Так, Жилищный кодекс РФ, не закрепляя дефиниции «малоимущий гражданин», 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.

Анализируя практику нормотворчества субъектов РФ, Плехотко К.К. приходит к выводу о том, что процедура отнесения лиц к категории малоимущих устанавливается субъектами Российской Федерации путем урегулирования двух групп связанных правоотношений: признания граждан малоимущими и установления порядка ведения учёта таких граждан. При этом в одном субъектах Российской Федерации процедуры присвоения статуса «малоимущего» гражданам и их учёт охватываются отдельным законом (Новосибирская область, Омская область и т.д.), другие регионы названные правоотношения определяют двумя отдельными актами (Томская область, Сахалинская область и т.д.). По мнению автора диссертации целесообразнее принятие одного закона, который полностью урегулирует соответствующие процедуры, будет применять унифицированные термины и подходы, исключит повторы и противоречия и т.д. (Стр.87).

Заслуживает внимания обоснованная критика диссертанта о том, что предоставление субъектам Российской Федерации права самостоятельно закреплять процедуру признания лица малоимущим приводит к тому, что подходы к оценке доходов граждан для определения нуждаемости граждан между отдельными регионами существенно различаются, также используемые на уровне субъектов РФ методики признания граждан малоимущими для предоставления жилища, существенным образом отличаются от порядка признания граждан малоимущими на уровне Российской Федерацией в целях социального обеспечения. Наблюдаются различия в практике субъектов РФ и в способах определения величины доходов, при недостижении которой лицо признаётся малоимущим. Данные факты, по мнению Плехотко К.К. ведут к необоснованному неравенству граждан в зависимости от места их проживания, что может способствовать повышению социальной напряжённости, вызывать чувство несправедливости среди граждан.

Следует поддержать выводы автора диссертации о том, что в РФ до настоящего времени отсутствует единая система жилищной политики в отношении малоимущих граждан. Имеющаяся федеральная целевая

программа «Жилище», её исполнение и используемые ею инструменты имеют основания для критики. Фактически единственной мерой по обеспечению граждан жилищем является предоставление субсидии. Но только за счёт этих средств невозможно приобрести жильё без личных накоплений или оформления кредита. Ипотечное кредитование рассматривается как основной способ решения жилищных проблем в государстве.

Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 (ред. от 03.07.2024) Утверждена государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Парадоксально, но среди задач программы полностью отсутствует какое-либо упоминание об обеспечении жильем нуждающихся категорий граждан, в том числе и малоимущих.

В таких условиях, качество реализации конституционных положений об обеспечении жильем малоимущих категорий граждан напрямую зависит от организационных, экономических и правовых аспектов функционирования органов публичной власти всех уровней, а поскольку работа Плехотко К.К. посвящена публично-правовым наукам, то ее автор обращает внимание на многочисленные факты недостаточного правового обеспечения и гарантий исполнения органами власти своих обязанностей по созданию условий для надлежащего обеспечения малоимущих жильем на федеральном уровне: «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» единственным способом обеспечения граждан жилыми помещениями является предоставление социальной выплаты (субсидии), которая оформляется в виде жилищного сертификата, для приобретения жилья». (Стр.109-110). При этом нельзя не отметить, что, аргументируя справедливые выводы, автор диссертации не всегда «корректно» использует статистические и иные цифровые данные. Например, данные итогов контрольной деятельности приведены за 2012 год, доклад Уполномоченного по правам человека в РФ упомянут за 2020 год, коэффициент доступности жилья в РФ за 2018 г. и др.

Как официальному оппоненту было приятно видеть в тексте работы попытку Плехотко К.К. обратить внимание на то обстоятельство, что в условиях формирования с 2020 года единой системы публичной власти настойчивая попытка федеральных и региональных властей «скинуть» обязанности по жилищному обеспечению разных групп граждан на органы местного самоуправления не имеет ни юридического, ни экономического обоснования в том время как часть 3 ст. 132 Конституции РФ настраивает на взаимодействие органов местного самоуправления и государственной власти, входящих в единую систему публичной власти в интересах граждан и жилищное обеспечение малоимущих граждан не является исключением в этом плане.

Немалую долю текста главы 2 диссертационного исследования автор посвящает оценке качества нормативного регулирования отдельных аспектов



механизма жилищного обеспечения малоимущих граждан в РФ. В качестве примера приводится анализ положения жилищного законодательства, по которому прекращение жилищного учёта лица происходит на основании решения, срок для его принятия 30 рабочих дней с момента обнаружения такого основания органом, принявшим лицо на учёт. Диссертант, анализируя различные позиции ученых и правоприменительную практику, делает вывод об обоснованности введения данного временного промежутка, обозначая четыре цели, которые достигаются названным нормативным регулированием (стр. 130-131).

Однако, при исследовании Плехотко К.К. нормативного регулирования механизма обеспечения жилищем малоимущих встречаются выводы, которые «недостаточно аргументированы». Например, в виду того, что Жилищный кодекс РФ не содержит признаков, которым должно отвечать передаваемое жильё: благоустройство в пределах муниципального образования, соответствие санитарным и техническим нормам, то автор диссертации на основании отдельных примеров судебной практики делает вывод о том, что формально органы власти не обязаны предоставлять жильё, отвечающее санитарным требованиям и что подобные жилые помещения фактически предоставляются (Стр. 133). Полагаем, что с такой аргументацией трудно согласиться. Да, безусловно, примеры есть, но они не носят массового характера, кроме того, довольно убедительно действующее законодательство устанавливает требования к пригодности жилья для проживания в нем граждан, а также отнесения жилых помещений к разряду непригодного для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Достаточно большой объем текста Главы 2 посвящен вопросам легитимности ограничения конституционного права малоимущих на жилище со стороны региональных и муниципальных властей. Полагаем, что обращение внимание к вопросам «границ» действия вышеуказанного права, предотвращения злоупотребления правом существенно «усиливает» диссертационное исследование. Раскрывая вопросы ограничения конституционного права малоимущих на жилище Плехотко К.К. активно пользуется позициями Конституционного Суда РФ, а также различными методами исследования юридического (нормативного) текста. При этом в отдельных моментах создается впечатление, что автор диссертации «уж слишком» не доверяет региональному законодателю и не верит в добросовестность реализации им полномочий в рамках совместного ведения – жилищного законодательства. Тем более, что качество региональных законодательных актов довольно тщательно отслеживают территориальные органы Министерства юстиции РФ и прокуроры субъектов РФ.

**Глава 3 диссертационного исследования имеет наименование «Защита конституционного права малоимущих граждан Российской Федерации на жилище»** и посвящена анализу практики защиты жилищных прав малоимущих Конституционным Судом РФ, ныне упраздненными конституционными (уставными) судами субъектов РФ, а также иными

государственными органами (прокуратурой, уполномоченным по правам человека в РФ и др.). Рассматривая примеры практики Конституционного Суда РФ по защите жилищных прав Плехотко К.К. делает вывод о том, что «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». (Стр. 171). Одобряя предложенную автором классификацию решений Конституционного Суда РФ: дела, связанные с установлением точного содержания прав лиц, которые в силу закона имеют право на обеспечение жильём со стороны органов власти, дела, связанные с проверкой наличия правомочия на оказание содействия в жилищном обеспечении со стороны органов власти, дела о распределении полномочий по обеспечению прав граждан на жилище между органами власти, нельзя не отметить, что многие из подвергшихся авторскому анализу решений федерального органа конституционного контроля не имеют прямого отношения к малоимущим, а связаны в целом с применением либо жилищного законодательства, либо обеспечения жильём отдельных категорий граждан. В связи с чем, далеко не все высказанные в анализируемых решениях Конституционного Суда РФ правовые позиции по аналогии можно применить к конституционному праву малоимущих на жилище, но учесть в рамках научного исследования и дискуссии, наверное, возможно.

Вполне интересен замысел автора обратить внимание на практику упраздненных ныне конституционных (уставных) судов субъектов РФ. В качестве аргументации обращения к названной практике Плехотко К.К. приводит следующую статистику: Конституционным судом Татарстана за период с 01.01.2017 – 20.03.2018 было принято 30 постановлений, которые относились к сфере защиты прав слабо обеспеченных 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.

По аналогии с анализом практики Конституционного Суда РФ, автором диссертации произведен анализ практики конституционных (уставных) судов субъектов РФ по трем направлениям: дела о порядке учёта граждан, нуждающихся в жилых помещениях; дела, связанные с раскрытием полномочий органов власти, которые участвуют в обеспечении права на жилище малоимущих граждан и дела, связанные с подтверждением прав лиц на льготное жилищное обеспечение. При этом следует также констатировать повторение ситуации, аналогично анализу практики Конституционного Суда РФ, когда не все подвергнутые анализу решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ можно применить к конституционному праву малоимущих на жилище, но учесть правовые позиции и тенденции судебной практики в рамках научного исследования и дискуссии, наверное, возможно.

Как официальный оппонент не могу согласиться с неоднократно высказываемой по тексту диссертации позицией Плехотко К.К. о том, что ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ не оправдана и что за субъектами РФ должно было быть сохранено правомочие на создание таких судов. Подробная аргументация по данному вопросу изложена в одной из публикаций официального оппонента.<sup>3</sup>

Анализируя практику Верховного суда РФ, судов общей юрисдикции нижестоящих инстанций, Прокуратуры РФ, Уполномоченных по правам человека в РФ, субъектах РФ автор диссертации приходит к выводу о том, что вопросы жилищного обеспечения граждан, в том числе и малоимущих, занимают существенной место в деятельности названных субъектов, которые в свою очередь, в рамках своей компетенции осуществляют защиту конституционного права граждан на жилище, а также вносят свой вклад в корректировку правоприменительной практики.

**Вместе с тем, как любое научное, творческое исследование, предполагающее появление новых знаний и приращение научной правовой доктрины диссертация Плехотко Константина Константиновича, на наш взгляд, не лишена целого ряда спорных и дискуссионных положений, недочётов и резервов для совершенствования.**

1. На протяжении всего диссертационного исследования у официального оппонента сложилось впечатление, что автор не всегда устойчив в понимании базовых для темы диссертации понятий и категорий, что приводит порой к довольно свободному их применению и ранжированию. Речь касается, прежде всего, трех важных для раскрытия темы диссертационного исследования понятий: «право на жилище», «право на жилище малоимущих граждан», «конституционное право малоимущих на жилище». Представляется, что без четкого определения содержания каждого из этих понятий научная и практическая ценность диссертационного исследования снижается, в связи с этим предлагается, чтобы в ходе публичной защиты Плехотко К.К. более четко обозначил свою авторскую позицию относительно каждого из перечисленных понятий и указал на взаимосвязь, если таковая присутствует между ними.

2. Выделяя и обосновывая в диссертации авторский подход к периодизации развития постсоветского правового регулирования права малоимущих граждан на жилище в зависимости от содержания такого регулирования, Плехотко К.К. тем не менее на стр. 70 диссертации подчеркивает, что 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 закреплении права граждан на жилище говорилось и в ст. 44 Конституции СССР 1977 г., в ст. 42 Конституции РСФСР 1978 г. Вполне возможно, что если ограничиваться постсоветским периодом, представленный

---

<sup>3</sup> Кожевников, О. А. Региональная конституционная юстиция - «жертва» конституционной реформы 2020 года или закономерный финал? / О. А. Кожевников // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2023. – Т. 29, № 4(91). – С. 337-342. – DOI 10.24412/1999-625X-2023-491-337-342. – EDN GTRXGJ.

автором диссертации вариант периодизации законодательства о праве малоимущих на жилище может быть воспринят как корректный, но если рассматривать в целом жилищные права граждан, в том числе и на обеспечение жильем в контексте его содержания, то, полагаем, что временные рамки периодизации должны быть расширены. Какое мнение по этому поводу у автора диссертации?

3. В положении 4, выносимом на защиту автор диссертации вполне обоснованно делает утверждение о том, что «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». При этом Плехотко К.К. обосновывая наличие конституционного субъективного права малоимущих на жилье относит его к элементу социальной защиты, которая в свою очередь является предметом совместного ведения РФ и ее субъектов. В соответствии с положениями действующего Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» основная цель и предназначение местного самоуправления в РФ – это решение вопросов местного значения, под которыми в свою очередь понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Несомненно, обеспечение жильем это важный элемент жизни любого человека, но все-таки в диссертации автор настаивает на унификации и единстве подходов к обеспечению конституционного права на жилище малоимущим на всей территории РФ, а это уже государственная политика и государственное полномочие. Так, не целесообразнее ли исключить из вопросов местного значения - обеспечение проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, признав этот вопрос окончательно государственным полномочием, с возможностью «точечного» наделения органов местного самоуправления этим государственным полномочием в порядке, установленном вышеупомянутым федеральным законом. Тем более, что упоминаемая диссертантом ссылка на ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» как экономическая основа для реализации органами местного самоуправления вопроса обеспечения проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан на современном этапе не выдерживает никакой критики.

4. Требуется дополнительная аргументация мнения автора о том, что категории «жилище» и «жилое помещение» должны соотноситься как общее и частное. Это опять же связано с распределением полномочий и обязанностей органов публичной власти по реализации конституционного права малоимущих на жилище. Так ранее упоминаемый Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ» к вопросам местного значения относит обеспечение проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, а не жильем. Где, по мнению Плехотко К.К. границы «разграничения» между жильем и жилым помещением, особенно в контексте полномочий по их предоставлению органами публичной власти. Тем более, что сам автор диссертации приводит позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в определениях от 05.11.2003 № 350-О, от 03.11.2009 № 1368-О-О, согласно которой «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».

5. В ходе ознакомления с текстом диссертации иногда создается впечатление «гротеска». С одной стороны автор диссертации убеждает, что вопросы правового регулирования, правоприменительной практики реализации конституционного права малоимущих на жилище крайне актуальны и нуждаются в скорейшем разрешении, с другой стороны отдельные статистические данные, примеры судебной практики, а также годы издания используемой диссертантом литературных источников говорит о том, что за последние 5-7 лет никакой публичной информации о состоянии дел по заявляемой тематике нет, судебных споров и решений также не возникало, либо они типичны, ну уж тем более никто из современных исследователей в последние 2-3 года проблематикой прав на жилье, малоимущими, социальной защитой малоимущих не интересовался и не проводил какого-то значимого доктринального анализа. Думается, что это конечно же не так, в этой связи хотелось бы услышать в ходе публичной защиты, по возможности, самые актуальные статистические данные, судебную практику, работы ученых, которые дополнительно показывают актуальность и новизну избранной диссертантом темы, а также его личный вклад в развитие публично-правовой науки.

В завершении дискуссионных моментов хотелось бы упомянуть еще один хоть и формальный, но все же недочет, который, прежде всего, направлен на будущие исследования автора диссертации – при указании перечня используемых нормативно-правовых актов следует внимательнее относиться к указанию их дат редакции, которые должны соответствовать актуальности их применения и использования.

Указанные в настоящем отзыве вопросы высказаны в порядке научной дискуссии, которые могут быть разрешены автором диссертации в ходе публичной защиты и не снижают общей положительной оценки диссертационного исследования Плехотко Константина Константиновича.

Диссертация Плехотко Константина Константиновича на тему «Конституционное право малоимущих граждан Российской Федерации на жилище», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» представляет собой научно-

квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития конституционного, муниципального, жилищного и административного права. Отдельные положения диссертации могут быть взяты за основу при разработке и принятии решений, имеющих существенное значение для развития жилищного законодательства страны, укрепления конституционно-правовых основ взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в целях максимально эффективного обеспечения малоимущих граждан жилыми помещениями.

Основные положения диссертации отражены в 13 публикациях, включая 6 научных статей, опубликованных в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК России, а также в автореферате, который соответствует содержанию диссертации.

**На основании изложенного полагаю возможным сделать следующий вывод** о том, что представленное к защите диссертационное исследование Плехотко Константина Константиновича на тему «Конституционное право малоимущих граждан Российской Федерации на жилище», отвечает требованиям п. 9-14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в последней редакции), а его автор – Плехотко Константин Константинович заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 — «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

12.08.2024 г.

Профессор кафедры конституционного права  
ФГБОУ ВО «Уральский государственный  
юридический университет имени В.Ф. Яковлева»,  
доктор юридических наук  
(специальность 12.00.02 – конституционно право;  
муниципальное право), профессор

Олег Александрович Кожевников

ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет  
имени В.Ф. Яковлева», кафедра конституционного права  
Адрес: 620034, г. Екатеринбург, ул. Колмогорова, 54, к. 314  
Телефон: +7 (343) 367-40-67  
E-mail подразделения: kp@usla.ru

