Ограничения конституционного права граждан на жилище

М.В. Кузнецова

Кузнецова Маргарита Валерьевна – аспирант кафедры теории и истории государства и права Мордовского государственного университета (г. Саранск)

Тел. 8-950-176-25-11

Статья посвящена имеющимся в законодательстве Российской Федерации ограничениям конституционного права граждан на жилище в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Право на жилище (как и любое другое право) не может быть абсолютным, человек живет в обществе, и интересы отдельного индивида соприкасаются и часто вступают в противоречие с интересами других. Это право, рассматриваемое в контексте общего учения о правах и свободах человека и гражданина, должно подвергаться оценке с тех же позиций его возможного ограничения, что и остальные права и свободы.

Понятие «ограничение» широко используется в юридической науке как изъятие из установленного общего права. Автор работы считает возможным согласиться с понятием ограничения права, предложенным Д.А. Малым, который формально под последним понимает изъятие из установленного нормативно-правовым актом общеобязательного правила. Ограничение права предполагает установленное законом изъятие из существующего правомочия лица в целях общего блага, т. е. для предотвращения возможного использования правообладателем своего права во вред другим лицам и общественным интересам. Указанные цели конкретизируются правом [1. 121].

Следует отметить, что применительно к праву на жилище, закрепленному в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, данный пакт в ст. 4 определяет, что государство может устанавливать только такие ограничения социальных прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе [2].

В науке конституционного права принято выделять формальные и материальные основания ограничения прав и свобод человека и гражданина [3. 13]. Часть 3 статьи 55 Конституции РФ содержит норму, посвященную ограничениям прав и свобод человека и гражданина. В

соответствии с этой нормой «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [4].

Формальным основанием ограничения, т.е. формой ограничения будет являться федеральный закон, которым может быть ограничено субъективное право. Материальным основанием ограничения будет являться направленность ограничений конституционных прав и свобод на достижение тех целей, с которыми Конституция РФ связывает возможность ограничения федеральным законом субъективного права (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Тем самым, согласно Конституции РФ, никаким иным нормативным правовым актом помимо федерального закона ограничить субъективное право нельзя.

Материальные основания ограничения субъективного права определяются конституционными целями такого ограничения. Конституция РФ содержит исчерпывающий перечень случаев допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, предусмотренный ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56, а именно: необходимость защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны, безопасности государства и граждан.

Конституционные предписания, касающиеся ограничения прав и свобод человека и гражданина, носят общий характер. Действительно, невозможно в основополагающем документе государства перечислить все конкретные обстоятельства, способные вызвать ограничения прав и свобод. Вместе с тем, указанные основания ограничения прав и свобод достаточны для того, чтобы быть использованными законодателем для конкретизации этих ограничений в федеральных законах.

Проанализируем, насколько допустимые ограничения субъективных прав применяются к конституционному праву на жилище.

Что касается правомочия на приобретение достаточного жилища, то основным выявленным ограничением является ограничение, установленное в ч. 3 ст. 40 Конституции РФ. Согласно данной норме 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.

Цель и основания данного ограничения обусловлены направленностью социальной политики и финансовыми возможностями государства, причем, указанные основания ограничения прав и свобод не упомянуты в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ среди общих допускаемых Конституцией РФ оснований.

В связи с этим можно предположить, что данное ограничение имеет особую природу, которая обусловлена тем, что оно установлено самой Конституцией РФ, а также тем, что это ограничение имеет опосредованную юридическую природу. Как отмечает А.В. Должиков, ограничения ряда социальных прав имеют лишь частичную юридическую природу, поскольку зависят от состояния экономики и иных неправовых факторов [5. 15].

Сущность ограничения права на жилище состоит в установлении особого субъектного состава лиц, имеющих право на получение жилища бесплатно или за доступную плату.

Во-первых, указанные лица должны являться гражданами Российской Федерации. В определенной мере данный подход оправдан.

Во-вторых, граждане должны быть признаны нуждающимися в жилище. Критерии этого признания устанавливаются законодательными актами и основаны на принципе необходимости наличия у лица достаточного жилого помещения, отвечающего установленным требованиям. Необходимость предоставления жилых помещений нуждающимся в жилье лицам обусловлена международными нормами в области прав человека и социальным статусом российского государства.

В-третьих, гражданин должен иметь статус малоимущего или иного указанного в законе лица. Критерии наличия статуса малоимущего устанавливаются нормативно-правовыми актами (ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ). Что касается иных, указанных в законе лиц, то, как правило, это лица, имеющие иные (кроме статуса малоимущего) социально значимые признаки, определяющие необходимость их защиты со стороны государства.

Только одновременное наличие указанных критериев позволяет отнести лицо к той категории, которая вправе требовать со стороны государства исполнения своих прямых социальных обязательств по удовлетворению его жилищных потребностей.

Правомочие на стабильное обладание жилищем включает в себя куда более значительный перечень ограничений субъективного права на жилище. Нет необходимости рассматривать такие формы ограничений, как судебные и договорные. В смысле ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничения, являющиеся предметом рассмотрения науки конституционного права, могут быть установлены только нормативными правовыми актами.

Говорить о том, что реализация конституционного права на жилище может нанести ущерб основам конституционного строя Российской Федерации, было бы неверным. По данному основанию правомочие на стабильное обладание жилищем в силу своей специфики, в принципе, ограничено быть не может.

Однако такое основание как защита нравственности уже находит свое отражение в ряде законодательных актов.

Согласно ст. 98 Жилищного кодекса РСФСР было возможно выселение без предоставления жилого помещения лиц, лишенных родительских прав, если их совместное проживание с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано невозможным. Выселение без предоставления другой жилой площади в связи с лишением родительских прав производилось при наличии двух обязательных условий: должно иметься вступившее в законную силу решение суда о лишении родительских прав конкретных лиц; поведение таких лиц должно создавать невозможность их дальнейшего проживания вместе с несовершеннолетними детьми, в отношении которых они лишены родительских прав [6. 68]. Аналогичная норма содержится в ч. 2 ст. 91 Жилищного кодекса РФ. Цель данного ограничения может быть обоснована защитой прав и интересов несовершеннолетних, однако, основной целью введения данного ограничения является защита нравственных норм.

Что касается такой цели ограничения субъективных прав как защита здоровья, то нормы старого жилищного законодательства (ст. 91 Жилищного кодекса РСФСР) содержали условие о том, что граждане подлежат выселению с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения в связи с тем, что дом (жилое помещение) грозит обвалом, либо подлежит сносу или переоборудованию в нежилое помещение. Согласно ст. 8 Жилищного кодекса РСФСР одним из оснований сноса или переоборудования жилого помещения в нежилое являлось его признание непригодным для проживания.

Статья 87 Жилищного кодекса РФ сохранила указанное правило и говорит о необходимости выселения граждан с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения в связи с признанием жилого помещения непригодным для постоянного проживания [7].

Целью введения указанных ограничений является защита здоровья, а иногда и жизни лиц, проживающих в жилых помещениях, непригодных для проживания или грозящих обвалом.

Основная масса ограничений правомочия на стабильное обладание жилым помещением связана с защитой прав и интересов других лиц. Рассмотрим указанные ограничения путем анализа норм ранее действовавшего и нового жилищного законодательства, а также положений гражданского законодательства. Итак, к таким ограничениям можно отнести:

- прекращение прав на жилое помещение лиц, систематически разрушающих или портящих жилое помещение (ст. 98, ст. 123, ст. 136 Жилищного кодекса РСФСР; ч. 2 ст. 35, ч. 4 ст. 79, п. 2 ч. 4 ст. 83, ст. 91, ст. 101 Жилищного кодекса РФ; ч. 2 ст. 687 Гражданского кодекса РФ);

- прекращение прав на жилое помещение лиц, использующих жилое помещение не по назначению (ст. 98, ст. 123, ст. 136 Жилищного кодекса РСФСР; ч. 2 ст. 35, ч. 4 ст. 79, п. 4 ч. 4 ст. 83, ст. 91, ст. 101 Жилищного

кодекса РФ, ст. 293, ч. 4 ст. 687 Гражданского кодекса РФ);

- прекращение прав на жилое помещение лиц, систематически нарушающих правила общежития, что делает невозможным проживание с ними в одной квартире или одном доме, а меры предупреждения и общественного воздействия оказались безрезультатными (ст. 98, ст. 123, ст. 136 Жилищного кодекса РСФСР); систематически нарушающих права и интересы соседей (ч. 2 ст. 35, ч. 4 ст. 79, п. 3 ч. 4 ст. 83, ст. 91, ст. 301 Жилищного кодекса РФ; ст. 293, ч. 4 ст. 687 Гражданского кодекса РФ);

- прекращение прав на жилое помещение лиц, не производящих оплату жилья и коммунальных услуг в течение шести месяцев; не вносящих плату за жилое помещение в течение шести месяцев (ч. 2 ст. 687 Гражданского кодекса РФ); не вносящих плату за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение более шести месяцев (п. 1 ч. 1 ст. 83 Жилищного кодекса РФ);

- прекращение прав на жилое помещение, подлежащее сносу в связи с отводом земельного участка для государственных и общественных нужд (ст. 92, 117, 137 Жилищного кодекса РСФСР); подлежащее изъятию в связи с изъятием земельного участка для государственных и муниципальных нужд (ст. 239 Гражданского кодекса РФ; ст. 32 Жилищного кодекса РФ);

- прекращение права собственности на жилое помещение лица, которое бесхозяйственно обращается с жилищем, допуская его разрушение (ст. 293 Гражданского кодекса РФ).

Как видно из проведенного анализа ограничений конституционного права на жилище, закрепление указанных ограничений в старом и новом жилищном законодательстве по своей сути практически не изменилось, что позволяет говорить о заметной консервативности жилищного законодательства в этой части.

Определенные ограничения права на приобретение жилого помещения также установлены законодательством при условии введения режимов чрезвычайного и военного положения. Следует отметить, что прямых ограничений правомочия на приобретение жилого помещения не предусмотрено, однако возможность введения ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства (п. «б» ст. 11 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

Определенные ограничения и связи с введением чрезвычайного положения касаются и правомочия на стабильное обладание жилым помещением. В случае введения чрезвычайного положения при наличии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуации, в том числе эпидемий и эпизоотии, возникших в результате аварий, опасных природных явлений,

катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекших (могущих повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующих проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения может быть предусмотрено, в частности, временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений (ст. 13 ФКЗ «О чрезвычайном положении») [8]. Данные действия в определенной степени можно отнести к ограничению правомочия на стабильное обладание жилым помещением.

Федеральным конституционным законом «О военном положении» предусмотрено, что на территории, на которой оно введено, на основании указов Президента РФ применяются следующие меры, прямо или косвенно ограничивающие конституционное право на жилище:

- запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства (п. 8 ч. 2 ст. 7 ФКЗ «О военном положении»);

- временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений (п. 3 ч. 2 ст. 7 ФКЗ «О военном положении») [9].

Нами рассмотрена сущность и юридическая природа особого конституционно установленного ограничения права на жилище, закрепленного ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, приведены основные примеры ограничения конституционного права на жилище.

Вместе с тем, с введением в действие Жилищного кодекса РФ были устранены многие пробелы и противоречия, связанные с реализацией конституционного права на жилище, которые, в определенном смысле, можно признать его практическими ограничениями, поскольку отсутствие четкой и ясной системы правовых норм, регулирующих реализацию того или иного конституционного права, на практике зачастую является самым значительным ограничением субъективных прав личности.

Рассмотренные ограничения конституционного права на жилище позволяют говорить о том, что в современном российском жилищном и гражданском законодательстве, в целом, соблюдены формальные и материальные основания ограничения конституционного права на жилище.

Литература и источники:

1. Малый, Д.А. Конституционное право на объединение в Российской Федерации: вопросы теории и практики / Д.А. Малый. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 386 с.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят 16 декабря 1996 г. // Ведомости ВС СССР. – 1976. – №17. – Ст. 291.

3. Должников, А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: Автореферат дис… канд. юр. наук / А.В. Должников. – Тюмень, 2003. – 28 с.

4. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

5. Должников, А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: Автореферат дис… канд. юр. наук / А.В. Должников. – Тюмень, 2003. – 28 с.

6. Гонашвили, Г.Л. Права на жилое помещение при расторжении брака / Г.Л. Гонашвили // Законодательство. – 2002. – №2. – С. 65 – 72.

7. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – №1. – Ст. 14.

8. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 г. №3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №23. – Ст. 2277.

9. О военном положении: Федеральный конституционный закон РФ от 30 января 2002 г. №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №5. – Ст. 375.