

Право на жилище: эволюция и конституционное закрепление

Е.А. Рязанова

ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», г. Тверь

В статье рассматривается право на жилище, его закрепление в текстах конституций нашего государства, возможность изменения конституционного текста в контексте актуального отношения к сущности права на жилище. Объектом исследования является закрепление права на жилище конституционными нормами в соотношении их со смыслом, придаваемым ему международным правом. Предметом исследования являются нормы международного права, конституционные нормы РФ и советских (российских) конституций, регламентирующие право на жилище. Целью исследования является рассмотрение этапов эволюции сущности права на жилище как в актах международного права, так и в нормах российских конституций. В качестве вывода предлагается отразить при изменении конституционного текста нормы, регламентирующие право на жилище, включив современное понимание сущности этого права.

***Ключевые слова:** право на жилище, достаточное жилище, комфортное жилище, эволюция сущности права на жилище, неприкосновенность жилища, коммодификация жилища, принципы реализации права на жилище, изменение Конституции РФ.*

Право на жилище как одно из важнейших прав человека включено в конституционные акты многих государств. Следует отметить, что с появления в конституциях государств норм, посвященных правам человека, право на жилище не сразу нашло свое закрепление в них. Можно говорить, что первоначально получило конституционный статус право на неприкосновенность жилища, которое является составляющим элементом права на неприкосновенность личности, но при этом включается как неотъемлемая составляющая права на жилище, поскольку придает ему тот правовой смысл, который можно выразить как «мой дом – моя крепость», гарантируя безопасность человека в своем жилище.

Первые российские конституции не включали право на жилище. Так, в Конституции 1918 г. нет упоминания об этом праве. Но уже в Конституции СССР 1936 г. в ст. 7 закрепляется: «Каждый колхозный двор, кроме основного дохода от общественного колхозного хозяйства, имеет в личном пользовании небольшой приусадебный участок земли и в личной собственности подсобное хозяйство на приусадебном участке, жилой дом, продуктивный скот, птицу и мелкий сельскохозяйственный

инвентарь – согласно уставу сельскохозяйственной артели» [16]. Статья 10, в которой закреплена охрана права личной собственности граждан, включает перечисление ряда объектов, в числе которых помимо трудовых доходов, предметов домашнего хозяйства и обихода, предметов личного потребления названы жилой дом и подсобное домашнее хозяйство. В Конституции РСФСР 1937 г. появляется ст. 132: «Неприкосновенность жилища граждан и тайна переписки охраняются законом». Конституция СССР 1977 г. в ст. 13, в отличие от предыдущей конституции СССР, предлагает новую формулировку о личной собственности. «Основу личной собственности граждан СССР составляют трудовые доходы. В личной собственности могут находиться предметы обихода, личного потребления, удобства и подсобного домашнего хозяйства, жилой дом и трудовые сбережения. Личная собственность граждан и право ее наследования охраняются государством» [17]. Видно, что отнесение имущества к личной собственности не ставится в зависимость от условия отнесения его к таковому уставом артели. Важнейшим достижением этой Конституции является включение в ее текст норм ст. 44: «Граждане СССР имеют право на жилище. Это право обеспечивается развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги. Граждане СССР должны бережно относиться к предоставленному им жилищу» [15]. Повторила нормы союзной Конституции в ст. 42 Конституция РСФСР 1978 г.

Современная российская Конституция в ст. 40 констатирует не только принадлежность каждому права на жилище. Она содержит запрет на произвольное лишения жилища. Важнейшими гарантиями права на жилище в условиях нового общественно-политического и экономического строя, закреплённого Конституцией 1993 г. [14], выступают положения ч. 2 и 3 ст. 40. Гарантируется неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ). На государство возлагается ряд обязанностей, способствующих реализации исследуемого права.

Во-первых, это законодательное обеспечение предоставления норм жилой площади и определение условий бесплатного наделения жилищем, а также доступности платы в случаях платного предоставления жилья. Данные гарантии относятся к отдельным категориям граждан. Конкретно определена одна из них – малоимущие граждане. Однако предусмотрено, что законодательно могут быть определены и иные категории. К ним можно отнести детей сирот и детей, оставшихся без родительского попечения, инвалидов, ветеранов

войны, многодетные семьи и иные. В конституционном тексте есть условие, что эти лица – граждане нашего государства.

Отметим, что в законодательстве предусмотрены гарантии права на жилище не только по признаку субъекта, который не может самостоятельно и без помощи государства реализовать право на жилище. Гарантии создаются для достижения более широких целей. Например, для обеспечения условий для развития определенных территорий и реализации иных прав граждан, проживающих на этих территориях (права на доступную медицинскую помощь, права на образование). Так, к категориям граждан, которым государство готово оказать поддержку при условии их работы в сельской местности, относят учителей и врачей.

Во-вторых, органы государственной власти и органы местного самоуправления должны создавать условия для осуществления права на жилище.

В-третьих, органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо поощрять жилищное строительство.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы. Логичным представляется соотнести эволюцию права на жилище в конституциях нашего государства с международными актами, развивающими сущностное наполнение и содержание названного права. Так, Всеобщая декларация прав человека [1] в ст. 25.1 провозглашает право человека на жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, включая в составляющие его элементы не только пищу, одежду, медицинский уход, но и жилище. С момента принятия Декларации на протяжении 75 лет право на жилище сущностно эволюционирует от первичного понимания его как права жить в жилище, «иметь крышу над головой», до права проживать в достаточном, комфортном, безопасном жилище. В Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации содержится положение о более благоприятном, чем для иных иностранных граждан, решении жилищного вопроса для беженцев (ст. 21) [3]. Обеспечение равноправия каждого человека, в том числе в праве на жилище, закреплено в ст. 5 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Замечания общего порядка к данному Пакту обращают внимание на то, что право на жилище должно рассматриваться как право на достаточное жилище (Замечание № 4, ст. 11 (1)). ООН отмечает, что в мире каждое государство ратифицировало хотя бы один из международных актов о достаточном жилище. Что понималось под достаточным жилищем? Первоначально данная характеристика являлась составляющей «достаточного жизненного уровня».

Пакт о гражданских и политических правах 1966 г. добавляет еще одну характеристику, которая становится неотъемлемой частью сущности права на жилище – его неприкосновенность (ст. 17) [2]. Отметим, что норма о неприкосновенности жилища к этому времени содержалась в российской Конституции. Таким образом, можно сказать, что на первом этапе осмысления права человека на жилище речь шла о праве жить в жилище (что не равно праву надления жилым помещением или владения им). Реализация этого права рассматривается как гарантия от бездомности, включая в себя и гарантию от произвольного выселения.

С конца 60-х гг. до середины 70-х гг. XX века международное сообщество уделяет внимание праву на жилище несколько в ином контексте. Этот этап развития права на жилище включает в себя определение прав отдельных категорий лиц, которые по каким-либо причинам не могут реализовать свое право на жилище в полном объеме. Внимание правовых актов обращено на предотвращение дискриминации в отношении реализации права на жилище женщин, особенно тех, кто проживает в сельской местности. В этом случае названное право сопряжено с правом на пользование надлежащими условиями жизни наряду с правом на санитарные услуги (ст. 42. (h) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [4]). Ребенок, как и любой человек, имеет право на неприкосновенность жилища. Государства должны принимать меры по оказанию лицам, воспитывающим детей, помощи в отношении обеспечения не только питанием и одеждой, но и жильем – такие положения содержатся в Конвенции о правах ребенка (ст. 16.1, 27.3) [5]. Трудящиеся-мигранты пользуются равным правовым режимом с гражданами государства по обеспечению жильем, и должны быть защищены от эксплуатации через арендную плату за жилье (ст. 43.1 Конвенции о защите всех прав трудящихся-мигрантов и членов их семей).

Конвенция о правах инвалидов 2008 г. [6] предлагает государствам-участникам обеспечить равное право всех инвалидов жить в обычных местах проживания, содействовать полной реализации инвалидами этого права и их полному включению и вовлечению в местное сообщество, в том числе обеспечивая, чтобы инвалиды имели возможность выбирать наравне с другими людьми свое место жительства и то, где и с кем проживать, и не были обязаны проживать в каких-то определенных жилищных условиях. У инвалидов должен быть доступ к программам государственного жилья (ст. 28.2).

В своих правах не должны быть ущемлены коренные народы. Несмотря на то, что главным вопросом является вопрос о земле, недрах, природных богатствах и ресурсах, соответствующая Декларация (ст. 21.1, 23) предписывает, что «Государства с должным признанием законов, традиций, обычаев и систем землевладения разрабатывать

стратегии в целях осуществления народами своего права на развитие, в том числе, определении здравоохранительных, жилищных и других социально-экономических программ» [7].

Право на жилище рассматривалось в отношении трудящихся. Так, Международная организация труда в ряде своих конвенций указывала, что при установлении прожиточного минимума должны учитываться основные потребности работника, к которым отнесено жилище (ст. 5.2) [8]. Отдельно приняты рекомендации Международной организации труда по жилищному строительству для трудящихся (1961 г.) [10].

Отдельно урегулированы вопросы по правам населения во время войны. В соответствующей Конвенции 1949 г. вопросы жилища, предоставляемого интернированным лицам, должны быть на уровне стандартов, названных в этой Женевской конвенции: «Помещения должны быть полностью защищены от сырости, в достаточной мере отапливаться и освещаться, особенно в промежутки времени между наступлением темноты и установленным часом выключения света. Спальные помещения должны быть достаточно просторны и хорошо проветриваемы» [9].

Внимание международного сообщества к праву на жилище актуализировалось в связи с констатацией того, что оно представляет собой не только компонент права на достаточный жизненный уровень, но все чаще «жилье считается возможностью для инвестиций, а не общественным благом и основополагающим правом человека» [13]. Данный факт считается негативным влиянием на возможную реализацию права на жилище.

Резолюцией, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 25.09.2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» определены 17 целей в области устойчивого развития и 169 задач. На основании этого акта в 2016 г. на Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию принимается Новая программа развития городов [12]. В «Повестке дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г.» [11] ставится задача 11.1, предусматривающая обеспечение всеобщего доступа «к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам» и благоустройство «трущоб». Указано, что жилищные проблемы должны рассматриваться не в контексте коммодификации жилища как средства для накопления богатства, а с позиции центральной роли в этом процессе парадигмы прав человека. Сущностная характеристика «достаточного жилища» дополняется содержанием того, что само по себе жилище является частью определенного географического пространства и определенного социума [13]. Поэтому оно должно быть экологически безопасным, иметь транспортную доступность. Принцип экологически устойчивой урбанизации должен стать одним из факторов планирования строительства жилья. Еще одним из принципов реализации права на

жилище должен стать принцип открытости и доступности участия населения в комплексном планировании населенных пунктов. Таким образом, актами международного права обозначена концепция подхода к праву на жилище, включающая в себя новые принципы, которые должны лечь в основу внутригосударственного законодательства, регулирующего отношения, связанные с правом на жилище и его реализацией.

Конституционное право на жилище развивается нормативно-правовым регулированием. Следует отметить, что помимо конституционных норм, реализации названного права посвящены нормы специальной отрасли – жилищного права, иные нормы о реализации, охране и защите этого права содержатся в административном, уголовном, гражданском, социальном и ином законодательстве. Огромную роль в охране названного права играют решения Конституционного Суда РФ. Благодаря его решениям формируется понимание сущности права на жилище, пределы его осуществления, параметры охраны и защиты от произвольного толкования норм права, регламентирующих право на жилище.

Возвращаясь к анализу текста ст. 40 Конституции РФ 1993 г. можно отметить, что он нуждается в редакции, которая отразит современный подход к пониманию сущности права на жилище. Само понятие жилища требует дополнительной характеристики, поскольку в современных условиях речь не может идти о «просто жилище». Жилище должно быть комфортным, соответствовать пониманию экологической безопасности и непротиворечивости эксплуатации его по отношению к окружающей среде. Понятие жилища сопряжено с достоинством личности. Оно отражает качество жизни. Человек, реализуя свое право на жилище, должен рассчитывать на то, что качество жилища не умаляет человеческое достоинство, что государство не просто гарантирует право, а устанавливает определенный качественный стандарт жилища. В перспективе возможного принятия новой конституции нашего государства данное право должно найти в ней отражение как право каждого на достойное, безопасное и комфортное жилище. А также должны быть отражены принципы международного права: экологически устойчивой урбанизации, открытости и доступности участия населения в комплексном планировании населенных пунктов.

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Заключена 21.12.1965 г.) (с изм. от 15.01.1992 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

4. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Заключена 18.12.1979 г.) (с изм. от 22.05.1995 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г.) (вступила в силу для СССР 15.09.1990 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

6. Конвенция о правах инвалидов (Заключена в г. Нью-Йорке 13.12.2006 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

7. Резолюция № 61/295 Генеральной Ассамблеи ООН «Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов» (Принята в г. Нью-Йорке 13.09.2007 г. на 107-ом пленарном заседании 61-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

8. Конвенция № 117 Международной организации труда «Об основных целях и нормах социальной политики» (Заключена в г. Женеве 22.06.1962 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

9. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны [рус., англ.] (Заключена в г. Женеве 12.08.1949 г.) (с изм. от 08.12.2005 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

10. Рекомендация № 115 Международной организации труда «О жилищном строительстве для трудящихся» (Принята в г. Женеве 28.06.1961 г. на 45-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // СПС «КонсультантПлюс».

11. Резолюция 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»: принята Генеральной Ассамблеей ООН 25.09.2015 г. [Электронный ресурс]. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf (дата обращения: 27.08.2024).

12. Новая программа развития городов, принята на Конференции ООН по жилью и устойчивому развитию (Хабитат III), г. Киото, Эквадор, 17–20 октября 2016 г. Одобрена на 68-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 23.12.2016 A/RES/71/256. Новая программа развития городов. Русский. 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646659-R.pdf> (дата обращения: 27.08.2024).

13. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте. 18 января 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ohchr.org/ru/documents/thematic-reports/report-special-rapporteur-adequate-housing-component-right-adequate-0> (дата обращения: 27.08.2024).

14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

15. Конституция СССР 1977 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm> (дата обращения: 27.08.2024).

16. Конституции СССР 1936 г. [Электронный ресурс]. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 27.08.2024).

17. Конституция РСФСР 1937 г. [Электронный ресурс]. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/ (дата обращения: 27.08.2024).

Об авторе:

РЯЗАНОВА Елена Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 2785-4619, AuthorID: 649710, e-mail: lena_7765@mail.ru

The right to housing: evolution and constitutional consolidation

E.A. Ryazanova

Tver State University, Tver

The article examines the right to housing, its consolidation in the texts of the constitutions of our state, the possibility of changing the constitutional text in the context of the current attitude to the essence of the right to housing. The object of the study is the consolidation of the right to housing by constitutional norms in their relationship with the meaning given to it by international law. The subject of the study is the norms of international law, constitutional norms of the Russian Federation and Soviet (Russian) constitutions regulating the right to housing. The purpose of the study is to consider the stages of the evolution of the essence of the right to housing, both in acts of international law and in the norms of Russian constitutions. As a conclusion, it is proposed to reflect when changing the constitutional text of the norms regulating the right to housing, including a modern understanding of the essence of this right.

Keywords: *right to housing, adequate housing, comfortable housing, evolution of the essence of the right to housing, inviolability of housing, commodification of housing, principles of implementation of the right to housing, amendments to the Constitution of the Russian Federation.*

About author:

RYAZANOVA Elena – PhD in Law, assistant professor of the department of constitutional, administrative and customs law of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, d.33), SPIN-code: 2785-4619, AuthorID: 649710, e-mail: lena_7765@mail.ru

Рязанова Е.А. Право на жилище: эволюция и конституционное закрепление // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 3 (79). С. 68–75.

Статья поступила в редакцию 28.08.2024 г.

Подписана в печать 23.09.2024 г.