

Проблемы и перспективы повышения эффективности комплексного обеспечения конституционного права на жилище в Российской Федерации¹

В.И. Крусс

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье обосновывается суммарная несостоительность «точечных» формально-аналитических исследований проблем эффективности правового регулирования общественных отношений в сфере жилищно-коммунальных отношений в Российской Федерации. Причиной этого, по мнению автора, является позитивистская методология большинства таких разработок в сочетании с известной неопределенностью в отношении необходимой конкретизации предметной сферы комплексного «жилищного» законодательства. Юридический позитивизм по своей сути не готов к ответам на вопросы, которые обусловлены, в том числе, спецификой материального инфраструктурного наследия советского периода и проявляются в издержках коммунальных монополий. Представленное в публикации обобщение широкого круга профильных работ специалистов и высказанных ими предложений подтверждает, как полагает автор, необходимость научной разработки и последующего законодательного восприятия институционально целостной модели сопряжения конституционных прав, свобод и обязанностей человека, гражданских общностей и государства. Такая установка вытекает из непосредственно конституционных установлений и актуальных актов конституционализации права.

Ключевые слова: юридический позитивизм, конституционное правопонимание, конституционное право на жилище, жилищное законодательство, конституционные обязанности государства.

Во многом уникальный и комплексный характер легитимно признанного в Российской Федерации конституционного права на жилище (ч. 1 и 2 ст. 40 Конституции РФ) предопределяет проблемы его надлежащего гарантирования и правосудного обеспечения. Многообразны и научно-юридические рекомендации решения этих проблем, при том что эффективность таких попыток влияния, а равно и самих результатов профильной законотворческой политики и практики, трудно признать убедительной. С одной стороны, государство, в лице уполномоченных к законотворческой (в широком смысле) деятельности органов всех уровней публичной власти, вполне адекватно, казалось бы, видит кризисные точки в жилищной сфере и предпринимает шаги,

¹ Статья подготовлена при технической поддержке СПС «КонсультантПлюс».

необходимые, по его мнению, для исправления социально-опасных настроений. Тем более что иной вариант реагирования, с учетом определенного правового и социального статуса российского государства (ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), фактически исключается – как количеством официальных публично-значимых обращений граждан, претендующих на достойные жилищные условия и услуги, так и аналогичной, по сути, тональностью масштабных сетевых дискуссий. С другой стороны, «ответная реакция» жилищно-коммунальной среды на соответствующие («благонамеренные») публично-властные решения и действия невольно отсылает к мифологическому образу лернейской гидры, у которой на месте каждой отрубленной головы вырастали две новые. В этой связи нам представляется целесообразным отказ от реактивной тактики «аварийного ремонта» формальных конструкций нормативного регулирования жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) в пользу разработки институционально целостной («изоморфной») модели сопряжения конституционных прав, свобод и обязанностей человека, гражданских общностей и государства, вытекающих (посредством техник конкретизации и актуализации) как непосредственно из положений ст. 40 Конституции РФ, так и из архитектоники конституционного текста в целом. В плане первого приближения к решению намеченной задачи мы хотим обратить внимание на принципиальную несостоительность того методологического настроя, который специалистам в области ЖКХ (включая не только юристов, но и представителей экономических [11], инженерно-технических, социальных дисциплин) видится собственно научным, а законодателю, разбирающему и «сортирующему» их предложения, – единственно правильным (во многом ввиду отсутствия артикуляции различия права и закона).

Не секрет, что обозначенный выше подход называется позитивизмом, но не всегда обращают внимание на то, как уверенно его представители характеризуют применение законодательных положений – правоприменением, конституционные права человека и обязанности государства – субъективными правами и обязанностями, а критерии эффективности «правового» (априори) регулирования сводят к показателям экономическим и/или финансовым. Противостоять такого рода двусмысленности и редукции, а следовательно и деструктивной фрагментации жилищного законодательства и практики его применения, призвано конституционное правопонимание [19], хотя бы и не предложившее пока развернутых институциональных обобщений. Тем более, когда соответствующий подход скорее декларируется и «сквозной» конституционный алгоритм подменяется элементарной (и уже широко распространенной) институциональной экспликацией доктринально-нормативных положений, включая правовые позиции,

вырабатываемые Конституционным Судом Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) [5, 20]. Научно-теоретическое обращение к наработкам высшего органа российской конституционной юстиции не может носить форму «повторения пройденного» или притязать на равнозначную авторскую интерпретацию услышанного, но, несомненно, должно иметь своими задачами поиск «дополнительных» аргументов утвержденной юридической истины и – полагаем, главное – актуальное противодействие стремлению и попыткам дискредитации этой истины как ее прямого или косвенного «опровержения».

Юридический позитивизм отнюдь не подобострастен титулу закона и не чурается полемического и/или критического настроя по отношению к ранее принятым законодательным решениям, опираясь в утверждении собственной правоты на некую «индивидуальную» доктрину. И здесь еще нет ничего предосудительного. Проблема в том, что ровно также реагирует он на установления и доводы совершенно иного – конституционного – качества, и готов, скорее, смириться с казусом «эпистемологического анархизма», чем с научно-юридическим требованием подчинения легитимной (конституционно ранжированной) истине.

Наглядным примером «позитивистского диссонанса» может служить полемика вокруг законодательно определенной обязанности собственников помещений многоквартирных домов (далее – МКД) платить взносы в фонд капитального ремонта (далее – ФКР), которая затем была содержательно конкретизирована в статусе уже конституционной фискально-экономической обязанности в Российской Федерации [2]. Позитивистский настрой не помешал критикам уравнять законодателя и субъекта конституционализации в качестве лиц, чуждых идеалам равенства и социальной справедливости, причем сделано это было в стилистике «конституционного компаративизма», но с элементами политической (популистской) риторики. В противовес этому «выводу» мы постарались привести дополнительные доводы в пользу инновационного доктринально-нормативного обоснования Конституционным Судом РФ солидарной природы столь необычной (для отраслевой позитивистской доктрины) и актуальной обязанности, от выполнения которой непосредственно зависит и возможность обеспечения права на жилище, а также обобщить конкретизированные и перспективные способы противодействия злоупотреблениям правом, связанным с выполнением этой обязанности [14, с. 14–19]. В комплексном институциональном формате (причем вновь вопреки позитивистской традиции конструирования), полнота конституционного установления раскрывается здесь как через выход фискального обременения за рамки сообщества МКД, так и через содержание другой (корреспондирующей) публично-властной конституционной обязанности государства: осуществлять правовое регулирование порядка

организации проведения капитального ремонта МКД на федеральном и региональном (законы субъектов РФ), а также – при наличии соответствующих конкретизаций – на муниципальном уровнях, и «заботиться источниками» средств, объективно необходимых для несения солидарного экономического бремени. Последнее положение качественно отличается от демагогического вменения государству обязанности формирования ФКР за счет «своих» средств, с чем в итоге был связан и конституционно обоснованный отказ от модели Фонда содействия реформированию ЖКХ в беспрецедентных реалиях «унаследованной» от советской эпохи архаичной урбанистической среды [16, с. 45].

Конституционное правопонимание открыто признает, что эффективно обеспечить достойный человека уровень жизни – в смысле наличия, владения и пользования своим или предоставленным ему жилищем – механизм конституционализации права не может. Решающее значение в этом отношении имеет конституционно ответственная государственная политика, воплощенная, в том числе, в деятельности – законодательных и правоприменительных – формах и актах. В этой связи сохраняет юридическое значение выработанная Конституционным Судом РФ «дорожная карта» модернизации правового регулирования осуществления капитального ремонта МКД [1]. При этом в литературе нередко критически оценивается позиция федерального законодателя, которому надлежало установить правовой механизм обеспечения непрерывности исполнения соответствующих обязательств, в том числе в случае прекращения деятельности конкретного регионального оператора.

Действительно, объективная трудность адекватного юридико-технического переложения мер, сформулированных Конституционным Судом РФ, не должна была сказаться на содержании региональных программ капитального ремонта и критериях оценки состояния МКД. Действующий федеральный закон, принятый в контексте реализации упомянутой выше «дорожной карты», критиковался уже на стадии законопроекта, а затем и в связи с изменениями и дополнениями. Отмечалась, в частности, избыточность структурно обособленных новелл положений ч. 5.1 ст. 173 Жилищного кодекса РФ. Однако в том же законе находят положительные стороны, касающиеся, например, прояснения статусов ФКР как некоммерческих организаций, но не публично-властных органов, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере ЖКХ [22]. Специалистами приветствуются и такие детализации, как легальное закрепление права собственников МКД определять в ходе совместных собраний способы аккумулирования средств на капитальный ремонт и лиц, на которых будет оформлен соответствующий специальный счет, а также решать вопрос о

максимальном пороге стоимости работ по капитальному ремонту и определять лицо, которому будут вверяться функции подписания акта приемки; включение в капитальный ремонт нежилых помещений, расположенных на первых этажах МКД; дополнение перечня зданий, которые подлежат внеочередному капитальному ремонту в рамках формируемых краткосрочных планов (в частности, это МКД, которые пострадали вследствие аварийных происшествий или чрезвычайных ситуаций), и др. [7]. Тем более что усилия в обозначенном направлении предполагается последовательно наращивать. Планируется, в частности, внедрение реестров протоколов собраний собственников МКД по вопросам капитального ремонта [12, с. 88].

В целом же, несмотря на ряд номинально-актуальных нововведений и очевидную их связь с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, принятие упомянутого федерального закона не способствовало, по мнению большинства авторов, повышению эффективности сохранения жилищного фонда в Российской Федерации посредством его надлежащей эксплуатации и оперативного восстановления. Ряд вопросов остались неразрешенными. Например, о сроках проведения капитального ремонта МКД и причинах их необоснованного переноса и неудовлетворительного качества работ [17, с. 65], что очевидно согласуется, в числе прочего, с конституционно-теоретическим представлением об ограниченном характере ресурсов законодательного противодействия злоупотреблениям правом и экономической преступности. Однако комментируя причины столь неудовлетворительных достижений, специалисты говорят преимущественно о тенденции снижения собираемости денежных средств и фокусируют внимание на повышении социально-экономической ответственности граждан, а по сути – на целесообразности полного переложения на них бремени солидарной ответственности за сохранение жилищного фонда. Уместным и оправданным находят, к примеру, постепенное, в контексте перманентной инфляции, увеличение ежемесячных взносов граждан (собственников) на капитальный ремонт МКД [21, с. 10]. Отрадно, что предлагают подобные решения все-таки не конституционалисты и даже не юристы.

Другие исследователи, напротив, приводят статистические данные, фактически опровергающие подобные приведенным выше утверждения социальной нелояльности россиян. Более красноречивыми находят они официальные показатели роста числа уголовных дел, касающихся случаев хищений средств при проведении капитальных ремонтов, фактов противоправной деятельности руководителей региональных операторов и подрядчиков, а равно их уполномоченных контрагентов в лице управляющих организаций [13, с. 58]. В этой связи справедливо признается, что на деле именно строгое соблюдение целевого

использования средств и прозрачность финансовых операций в сфере ЖКХ критически важны для стабильности работы управляющих компаний и защиты прав собственников помещений [18].

Конституционное правопонимание согласно с тем, что проблема эффективности правового регулирования в сфере ЖКХ во многом связана с девиациями общественного и индивидуального правосознания, а значит и с необходимым повышением его качества, со стимулированием роста правовой активности и ответственности граждан (жителей, собственников жилья, пользователей коммунальными услугами и т. д.). Очевидно правы и те авторы, которые открыто признают трудности социальной эволюции в данном отношении по вектору конституционно-ответственного правопользования. Отмечается, например, что даже усиление прав собственников жилья на заключение непосредственных контрактов на поставку коммунальных услуг напрямую от организаций-поставщиков (т. е. минуя управляющие компании) не стало действенным стимулом активной реализации таких возможностей [18].

Повсеместная социальная инерция подтверждает и ту мало обнадеживающую гипотезу, что непосредственный способ управления МКД является наиболее современным в хронологическом плане, однако и наиболее спорным с точки зрения применения на практике [10, с. 35].

Недобросовестное (неконституционное) позиционирование собственников помещений в МКД по отношению к решениям общих собраний, а значит и фактическое их пренебрежение к полноте своего конституционного права на жилище, выразительно проявляется в случаях, когда такие решения связаны с солидарными экономическими обременениями. Собственники готовы ставить вопрос о юридической ничтожности таких решений [3], однако судебная практика по этим заявлениям крайне неоднородна, что, в свою очередь, подчеркивает трудности перехода к реальному (судебному) конституционализму как залогу правопорядка.

Равным образом в сфере правосознания следует искать и коренную причину того, почему остается неэффективным механизм проведения общего собрания собственников помещений в МКД, включая формирование повестки, подсчет голосов, а также контроль за реализацией его решений [6]. Управляющие организации «научились» формировать повестку дня собраний в соответствии с формальными требованиями закона, но, как правило, без «излишней» детализации, предлагая собственникам уже готовый, единственно возможный вариант, который содержательно устраивает, прежде всего, саму организацию. Собственники, как правило, занимают пассивную позицию и соглашаются с предложенным им вариантом, придавая легитимность последующим действиям управляющей организации. Даже если некоторые из них отказываются подписывать протокол собрания, он

вскоре «чудесным образом» появляется в «нужной» редакции, и оспорить такой акт в суде крайне проблематично. В этой связи в литературе ставят вопрос о необходимости и формах противодействия фальсификации результатов голосования и решений общих собраний собственников, включая меры по ограничению возможностей некорректного дистанционно-заочного воздействия третьих лиц [15]. Тем самым трудности институционального моделирования усугубляются необходимостью учета степени и следствий композиционной связи права на жилище с другими конституционными полномочиями.

Обозначенная выше ситуация коллективного равнодушия нередко усугубляется тем, что у собственников средств фонда капитального ремонта МКД отсутствует возможность влиять на распоряжение владельцем специального счета денежными средствами со счета в рамках проведения капитального ремонта. Более того, системно анализируя профильное законодательство, исследователи приходят к выводу об отсутствии необходимых рычагов воздействия на нарушителей со стороны публично-властных органов [6].

Вместе с тем специалистами заявлены методические рекомендации по расчету экономически оптимальной (справедливой) платы за содержание и ремонт МКД, при этом затрагивающие вопросы совершенствования правосудного механизма признания и защиты производных от следования таким указаниям материальных требований [4].

Помимо правосудных и правоохранительных мер, повышение эффективности правового регулирования отношений в сфере ЖКХ связывают с ресурсом обязательного страхования. Данную новацию справедливо характеризуют как конституционно обоснованную, социальную по направленности и носящую гуманистический характер. Находят, что в формально-юридическом плане процессуальные конструкции оценки результатов капитального ремонта МКД должны обеспечивать «подключение» страхового ресурса непосредственно после заявления в суд соответствующих требований [9].

Обобщая сказанное, можно заключить, что имеющее место широкое – в духе социологического позитивизма и «отраслевого» формально-аналитического подхода – согласие ученых-специалистов в критических оценках эффективности механизма правового регулирования отношений в сфере ЖКХ, сочетается преимущественно с «точечными» вариантами перспектив его усовершенствования. Искомая эффективность сводится при этом к рациональной «формуле» соотношения публично-частных издержек, расходов на сохранение, развитие и реновации жилищной инфраструктуры и ее объектов, проведение работ в области капитального ремонта и обновления МКД, коммунальных коммуникаций и сооружений, с целевым эффектом, который фокусируется на

приоритетах утилитарного благополучия и комфорта граждан и/или жителей отдельных регионов и территорий.

Конституционно-теоретический подход предполагает иное: комплексный анализ правового регулирования ЖКХ как сферы пользования конституционными правами, свободами и обязанностями человека и гражданина, имея в виду, прежде всего, конституционное право на жилище и корреспондирующие ему обязанности государства. При этом должны учитываться разнообразные факторы и следствия исторически и технологически сложившейся в России монополии коммунального хозяйства и публичного доминирования на рынке коммунальных услуг. Относительно отдельный институциональный блок составляют проблемы эффективного обеспечения конституционных прав лиц, проживающих в МКД, включая «настройки» корпоративно-солидарного взаимодействия собственников жилых помещений, частных и публичных обязанностей по капитальному ремонту, справедливой стоимости и качества коммунальных услуг, ответственности управляющих компаний, а также инновационных форм публично-частного партнерства. Постоянного внимания требуют вопросы противодействия экономическим правонарушениям и в особенности злоупотреблениям правом, для которых сфера ЖКХ является «благодатной почвой». Непрерывно «совершенствуемые» формы и практики таких неконституционных деяний чреваты причинением вреда широкому кругу лиц, подрывают коммунальную безопасность и перспективы эффективной социальной политики, влекут безосновательные бюджетные расходы в нарушение ч. 3 ст. 17 Конституции РФ.

В целом также важно признать, что ресурсы конституционализации объективно несоразмерны комплексу проблем, которыми отягощено так называемое жилищное законодательство. И потому, в том числе, следует максимально ответственно подходить к правоустанавливающему и ориентирующему значению продуктов, уже наработанных практикой Конституционного Суда РФ, осмыщенное следование которым законодателя может содействовать повышению эффективности институционального обеспечения конституционного права на жилище.

Список литературы

1. Федеральный закон от 28.12.2016 г. № 498-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.01.2018 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений статей 181.4 и 181.5 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 158 Жилищного

кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Логинова // СПС «КонсультантПлюс».

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2016 г. № 10-П 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 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Алексеевская Е.И. Метод расчета размера платы за содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома // Вестник арбитражной практики. 2019. № 4. С. 28–35.

5. Афанасьев С. Обзор правовых позиций в постановлениях Конституционного Суда России // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2. С. 139–154.

6. Бажина М.А., Звездина Т.М. Собственники помещений – заложники собственного ТСЖ // Семейное и жилищное право. 2020. № 5. С. 27–30.

7. Балашов К.Г., Кравченко Н.В. Страхование капитального ремонта в Российской Федерации: актуальные проблемы и перспективы // Семейное и жилищное право. 2024. № 1. С. 21–24.

8. Виноградов Т., Медников Д., Нефедова Е., Храмова Т., Иванов Л. Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 121–137.

9. Данилов Д.И., Терников А.А., Рябов О.В. Страхование ответственности застройщика как коэффициент повышения надежности долевого строительства // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 372–373.

10. Канцер Ю.А. Непосредственный способ управления многоквартирным домом и ресурсоснабжение: нормативное регулирование и практика применения // Советник юриста. 2015. № 6. С. 33–36.

11. Картавый О.А. Формирование и развитие конкурентных отношений на рынке услуг по управлению многоквартирным домом: автореф. дисс. канд. эконом. наук. Москва, 2012. 28 с.

12. Кивилев В.В. Реновация жилищного фонда: восстановление эксплуатационных характеристик жилых зданий // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2018. № 4. С. 86–90.

13. Кожевников С.А. Особенности и проблемы формирования новой системы капитального ремонта многоквартирных домов в регионах России // Проблемы развития территории. 2018. № 12. С. 56–61.

14. Крусс В.И. Конституционализация актуальной коммунальной обязанности и угрозы злоупотреблений правом // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 14–19.

15. Лаптев В.А. Право на информацию членов товарищества собственников жилья: гарантия законодателя и сущность корпоративной организации // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 5. С. 84–95.

16. Маслихова Е.А., Данилова С.В., Зяблицкая Н.В. Современное состояние жилищного фонда России и организация процесса его воспроизведения // Алтайский вестник Финуниверситета. 2019. № 8. С. 42–47.

17. Сильнягин Г.К. О возможности финансирования капитального ремонта многоквартирных домов за счет средств собственников жилья // Достижения науки и образования. 2019. № 12. С. 63–67.
18. Топоров Д.А. Особенности банкротства управляющих компаний: правовое регулирование и правоприменение // Хозяйство и право. 2024. № 9. С. 29–40.
19. Феоктистов П.А. Комплексная законодательная конструкция опосредования конституционного права на жилище // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 3 (79). С. 181–185.
20. Шиткина И.С., Музафаров Э.Э., Наймушина В.А., Севеева К.В. Вопросы корпоративного права в позициях Конституционного Суда РФ // Право и бизнес. 2022. № 3. С. 3–28.
21. Шрейбер С.К. Пути повышения эффективности реализации региональных программ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов // Вестник Московского информационно-технологического университета –Московского архитектурно-строительного института. 2018. № 1. С. 8–12.
22. Яни П.С. Должностное лицо или управлеңец в организации? // Законность. 2024. № 12. С. 36–39.

Об авторе:

КРУСС Владимир Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 4253-0971, e-mail: t-prava@yandex.ru

**Problems and prospects of increasing the effectiveness
of comprehensive provision of the constitutional right
to housing in the Russian Federation**

V.I. Kruss

Tver State University, Tver

The article substantiates the overall inconsistency of "point-based" formal analytical studies of the effectiveness of legal regulation of public relations in the field of housing and communal services in the Russian Federation. The reason for this, according to the author, is the positivist methodology of most of these developments, combined with a well-known uncertainty about the necessary specification of the subject area of complex "housing" legislation. Legal positivism is inherently not ready to answer questions that are conditioned, among other things, by the specifics of the material infrastructural legacy of the Soviet period and manifest themselves in the costs of communal monopolies. The generalization of a wide range of specialized works of specialists and their proposals presented in the publication confirms, as the author believes, the need for scientific development and subsequent legislative perception of an institutionally holistic model for combining constitutional rights, freedoms and duties, human beings, civil societies and the state. This

attitude follows directly from the constitutional provisions and relevant acts of the constitutionalization of law.

Keywords: *legal positivism, constitutional legal understanding, constitutional right to housing, housing legislation, constitutional duties of the state.*

About author:

KRUSS Vladimir – the doctor of Law, professor, Head of the Department of Theory of Law of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: t-prava@yandex.ru

Крусс В.И. Проблемы и перспективы повышения эффективности комплексного обеспечения конституционного права на жилище в Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2025. № 4 (84). С. 63–73.

Статья поступила в редакцию 10.10.2025 г.

Подписана в печать 10.12.2025 г.