
ТРИБУНА
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

© 2018 г.

В.И. СИВАЧЁВ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ: ЕГО ПРЕДЕЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Сивачёв Владислав Игоревич — аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государственного права Тюменского государственного университета (Тюмень, Россия) (E-mail: siwa4ov@yandex.ru).

Sivachev Vladislav I. — post-graduate of department of Constitutional and Municipal Law of Institute of State and Law of Tyumen State University (Tyumen, Russia) (E-mail: siwa4ov@yandex.ru).

Аннотация: в работе представлены результаты исследования автором вопроса о подходах к определению понятий “пределы” и “ограничения” конституционного права на жилище. Приведён сравнительный анализ раскрытия данных понятий, предлагаемый в научной литературе. Автор обосновывает необходимость разграничения указанных понятий ввиду того, что “пределы” характеризуют главным образом границы допустимого поведения граждан, в то время как “ограничения” позволяют государству уменьшать первоначально предоставленный гражданам объем прав в целях защиты и обеспечения безопасности частных и публичных интересов.

Abstract: the research paper presents the results of author's study of the approaches to limitations and restrictions of constitutional right to housing. Study shows comparative analysis of these concepts proposed in the scientific literature. The author proves the necessity of differentiation of these concepts because “limitations” characterize mainly the boundaries of citizens eligible behavior, while the “restrictions” allow the state to reduce scope of the rights originally granted to citizens to protect and ensure the safety of private and public interests.

Ключевые слова: Конституция, права и свободы, право на жилище, пределы и ограничения, правомочия, приобретение, обладание, пользование, интересы, поведение, защита.

Key words: Constitution, rights and freedoms, right to housing, limitations and restrictions, legal authority, acquisition, enjoyment, use, interest, behavior, protection.

Право на жилище, равно как любое иное конституционное право, имеет свои пределы и ограничения, исключающие возможность абсолютизации данного права. Пределы осуществления конституционных прав установлены Конституцией РФ в ч. 3 ст. 17, в которой указано, что “осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц”.

Основной смысл данной нормы сводится к правилу нормативной регуляции: “относись к людям так, как хочешь, чтобы они относились к тебе”, которое означает, что каждый может осуществлять свои права только в тех пределах, в которых не попираются аналогичные права других лиц.

В развитие положений ч. 3 ст. 17 можно выделить следующие границы осуществления гражданами провозглашенных Конституцией прав и свобод: во-первых, они должны реализовываться в строгом соответствии с их социальным и юридическим содержанием; во-вторых, обязательно соблюдение целевого назначения прав и свобод граждан; в-третьих, следствием их осуществления должно являться исполнение обязанностей.

Как отмечает Р. А. Герасимов, “установление пределов поведения лица присуще праву как одно из его имманентных свойств, как одно из его начал, вытекающих из

необходимости регулировать общественные отношения, упорядочивать их, а значит, определять сферу должного”¹.

А. Г. Сергеев предлагает под пределами осуществления конституционных прав понимать “совокупность сложившихся на основе существующих в обществе социальных ценностей критериев и ориентиров, очерчивающих границы пользования гражданами своими конституционными правами и свободами, т.е. границы поведения лица”².

В то же время Е. В. Лунгу под пределами действия конституционных прав понимает “границы законного поведения в обычных условиях, не связанные с ограничениями, вызванными чрезвычайным положением и другими факторами”³.

По мнению проф. М. В. Преснякова, “пределы права представляют собой границы закрепленной Конституцией

¹ Герасимов Р. А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2005. С. 74.

² Сергеев А. Г. Конституционное право на жилище. Теоретико-правовой аспект // Юридический мир. 2009. № 10. С. 23.

³ Лунгу Е. В. Конституционно-правовой статус личности. Новокузнецк, 2015. С. 24.

РФ свободы личности, нормативное содержание того или иного конституционного права”⁴.

Фокусируясь на конституционном праве на жилище, полагаем, что под его пределами допустимо понимать правовые границы (пространство), в рамках которых гражданин может реализовывать принадлежащие ему правомочия по приобретению жилища, стабильному обладанию и пользованию жилищем.

Пределы правомочия по приобретению жилища определяются в соответствии с допустимыми законодательством формами приобретения жилья. Например, разд. III Жилищного кодекса РФ определяет, что малоимущие граждане, признанные в установленном законом порядке нуждающимися в жилых помещениях, равно как иные определенные законодательством категории граждан, могут обрести на основании договора социального найма жилое помещение, площадь которого зависит от установленной в конкретном муниципальном образовании нормы предоставления, которая, в свою очередь, зависит от достигнутого в данном муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями.

При использовании форм приобретения жилья, не соответствующих законодательству, последствием будет являться применение санкций либо иных праввосстановительных мер. Так, в случае самовольного занятия жилого помещения лицо, совершившее такое действие, подлежит выселению ввиду отсутствия у него законных оснований для пользования данным помещением, в том числе посредством подачи собственником виндикационного иска.

Пределы правомочия на стабильное обладание и пользование жилищем вытекают из целевого назначения жилого помещения, а именно — его использования гражданами для проживания. В этой связи следует обратить внимание на Правила пользования жилыми помещениями, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21 января 2006 г. № 25⁵ (далее — Правила), которыми в самом общем виде очерчены пределы правомочия пользования жилищем. Правилами установлено, что граждане наряду с проживанием могут использовать жилое помещение для осуществления профессиональной или индивидуальной предпринимательской деятельности, но при этом они должны соблюдать права и законные интересы остальных проживающих, в частности соседей, а также требования пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства.

Ввиду того, что Правилами не охватывается пользование индивидуальными жилыми домами, полагаем, что их использование также должно осуществляться гражданами в установленных пределах, а именно — с учетом соблюдения прав и законных интересов иных граждан, а также требований законодательства.

В юридической литературе широко используется понятие “ограничение конституционных прав”. Вместе с тем следует отметить, что до сих пор среди ученых не сложилось единого представления о соотношении понятий

“пределы осуществления конституционного права” и “ограничения конституционного права”.

В частности, проф. Б. С. Эбзеев указывает, что “имманентные пределы основных прав зафиксированы в Конституции и по своей социальной и юридической природе отличаются от ограничений основных прав”⁶.

В. В. Лисов также исходит из позиции целесообразности разграничения понятий “ограничения” и “пределы осуществления” конституционных прав, так как они принципиально отличаются по своей сути. Ограничения представляют собой «властные запреты, устанавливая которые, государство “жертвует” частью правомочий, входящих в объем определенного права, во имя иных конституционно значимых целей и интересов, а пределы конституционного права имманентны самому праву и обусловлены его действительным содержанием»⁷.

Вместе с тем некоторые ученые рассматривают понятие “ограничение конституционных прав” как синоним понятия “пределы осуществления конституционных прав”. Так, Е. Ш. Россолова определяет ограничение как “установленный законодательством предел (границу) реализации человеком прав и свобод в виде запретов, обязанностей, ответственности, существование которых предопределено необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, а назначением является обеспечение необходимого баланса интересов личности, общества и государства”⁸.

Профессор Ю. Н. Андреев также рассматривает ограничение прав как “установление границ (пределов) их реализации и осуществления, предусмотренных законом в публичных и частных интересах, сдерживающих (стесняющих) полномочия правообладателей посредством ограничительных мер с целью гармоничного сочетания общественных, государственных и частных интересов”⁹.

Более справедливая, на наш взгляд, точка зрения, предполагающая разграничение понятий “пределы осуществления” и “ограничения” конституционных прав и свобод. Пределы, по нашему мнению, являются исходными правовыми границами, в рамках которых лицо может реализовывать правомочия, вытекающие из соответствующего конституционного права. В свою очередь, ограничения конституционного права следует рассматривать как нормативное исключение государством отдельных правомочий субъекта права 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 граждан и государства. Соответственно, “пределы осуществления права”

⁴ Пресняков М. В. Конституционная концепция принципа справедливости М., 2009. С. 247.

⁵ См.: СЗ РФ. 2006. № 5, ст. 546.

⁶ Цит. по: Морозова Л. А. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву (Материалы “круглого стола”) // Государство и право. 1998. № 7. С. 24.

⁷ Лисов В. В. Конституционно-правовая природа ограничений основных прав // Современное право. 2014. № 5. С. 31.

⁸ Россолова Е. Ш. Ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

⁹ Андреев Ю. Н. Ограничения в гражданском праве России. СПб., 2011. С. 38.

характеризуют прежде всего границы допустимого поведения граждан, в то время как “ограничения” выступают в качестве инструмента государства, направленного на защиту и обеспечение безопасности частных и публичных интересов, позволяющего уменьшать первоначально предоставленный гражданам объем прав.

Возможность ограничения закрепленных в Конституции РФ прав и свобод обосновывается необходимостью защиты интересов неограниченного круга лиц от возможного злоупотребления правом.

Как отмечает Р.А. Герасимов, “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”¹⁰.

Потребность защиты частных и публичных интересов от злоупотребления правом влечет установление конституционных норм, определяющих основания и допустимый объем ограничения субъективных прав.

Вместе с тем, как справедливо указывает проф. В.В. Лапаева, «термином “ограничение прав и свобод” в Конституции РФ обозначены разные понятия»¹¹.

Часть 3 ст. 55 Конституции РФ допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина на основании федерального закона и 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. В свою очередь, ч. 1 ст. 56 Конституции предусматривает возможность установления отдельных ограничений прав и свобод в соответствии с федеральным конституционным законом при условии чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя с обязательным указанием пределов и срока действия ограничений.

Соответственно, в первом случае говорится об условиях нормального режима правовой регуляции, который не связан с введением чрезвычайного положения. В рамках данного режима возможно ограничение любых прав и свобод на основании федерального закона без указания периода и объема ограничений. Второй случай касается отдельных ограничений прав и свобод, которые допускаются федеральным конституционным законом в условиях чрезвычайного положения с обязательным указанием пределов и срока действия ограничений.

Основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в науке конституционного права принято разделять на формальные и материальные¹².

¹⁰ Герасимов Р.А. Указ. соч. С. 75, 76.

¹¹ Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (Опыт доктринального осмысления) // Журнал рос. права. 2005. № 7. С. 14.

¹² См.: Должиков А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 15–18; Переверзев А.А. Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. С. 12, 13.

В качестве формального основания ограничения прав и свобод выступает нормативный правовой акт – федеральный закон либо указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях. При этом необходимо отметить, что указанные ограничения могут быть введены и самой Конституцией РФ посредством пересмотра положений ее второй главы.

Материальные основания отождествляются с целями ограничения основных прав и свобод, в частности необходимостью защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности граждан и государства.

Профессор В.А. Лебедев указывает, что Конституция РФ не содержит упоминания о возможности ограничения прав и свобод граждан в условиях военного положения, из чего напрямую не следует, что при военном положении права и свободы граждан вообще не подлежат какому-либо ограничению. Такие ограничения допускаются только в объеме, необходимом для обеспечения обороны страны и безопасности государства, при этом они не могут затрагивать основополагающих прав и свобод граждан и должны согласовываться с требованиями ст. 55 и 56 Конституции РФ¹³.

Профессор М.А. Краснов обращает внимание на то, что используемое в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ понятие “ограничения” в принципе нельзя именовать ограничениями конституционных прав и свобод, так как фактически они представляют собой ограничения их реализации (осуществления)¹⁴.

В некоторой степени использование термина “ограничение” в разных по существу конституционных нормах обусловлено тем, что Конституция РФ восприняла данную формулировку из международных правовых актов.

В частности, ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. установлено, что “при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе”¹⁵.

Статья 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., который рассматривает право на жилище в качестве составной части права каждого на достаточный жизненный уровень, гласит: “В отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку,

¹³ См.: Лебедев В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex russica. 2017. № 1. С. 138.

¹⁴ См.: Краснов М.А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 89.

¹⁵ Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Росс. газ. 1998. 10 дек.

поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе”¹⁶.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. наряду с конструкцией “ограничения прав и свобод” (ст. 18) предусматривает более уместную, по нашему мнению, правовую конструкцию при чрезвычайных ситуациях как “отступление от соблюдения обязательств” (ст. 15)¹⁷.

Европейская социальная хартия 1996 г., которой предусмотрено право на жилье (ст. 31), также допускает ограничения, которые устанавливаются законом и необходимы в демократическом обществе для защиты прав и свобод других лиц или защиты государственных интересов, национальной безопасности, здоровья населения или общественной нравственности¹⁸.

Анализ положений международных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что конститутивное значение для ограничения прав и свобод имеет только закон. Обосновываться введение ограничений может необходимостью защиты частных и публичных интересов от возможных посягательств.

Полагаем, что использование в тексте Конституции РФ одного и того же термина “ограничения” в разных смысловых значениях создает серьезные проблемы для его толкования. Возникает логический вопрос о допустимости ограничения конституционных прав и свобод, перечисленных в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, в условиях нормального режима правовой регуляции ввиду того, что ч. 3 ст. 55 Конституции РФ никакие исключения не предусмотрены. Считаем, что для устранения различного толкования положений ст. 55, 56 Конституции РФ в ст. 56 допустимо было воспроизвести именно конструкцию “отступления от соблюдения обязательств государства по гарантированию отдельных конституционных прав и свобод” в условиях чрезвычайного положения, а не “ограничения прав и свобод”.

Вместе с тем анализ ч. 3 ст. 56 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что конституционные права и свободы, перечисленные в данной норме, не подлежат ограничению ни на основании федерального закона, ни в условиях чрезвычайного положения.

Относительно ограничений конституционного права на жилище следует отметить, что в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ оно перечислено в числе прав, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах¹⁹. Например, Е. В. Тарибо обосновывает это тем, что “жилище невозможно рассматривать исключительно утилитарно, как материальный объект, так как оно непосредственно связано

с духовной стороной жизни человека, его интимным миром”²⁰.

Одновременно с этим следует отметить, что в самой Конституции РФ и ряде федеральных законов содержатся ограничения правомочий по приобретению жилища, стабильному обладанию и пользованию жилищем.

Так, в ч. 3 ст. 40 Конституции РФ содержится ограничение, заключающееся в предоставлении жилых помещений только малоимущим и иным указанным в законе категориям граждан бесплатно или за доступную плату.

Конституционный Суд РФ на данный счет указал, что обеспечение жильем только отдельных категорий граждан объясняется прежде всего финансово-экономическими и иными возможностями, имеющимися у государства²¹.

Определенные ограничения правомочия на приобретение жилого помещения установлены законодательством о закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО). Так, ст. 8 Закона РФ от 14 июля 1992 № 3297-1 “О закрытом административно-территориальном образовании”²² предусматривает ограничение круга лиц, которые могут приобрести недвижимое имущество на территории ЗАТО. В данный круг лиц входят только граждане, постоянно проживающие или получившие разрешение на постоянное проживание, либо работающие на территории ЗАТО. Все иные граждане могут приобрести жилые помещения на указанной территории только посредством получения разрешения органов местного самоуправления соответствующего ЗАТО.

К ограничению правомочия на приобретение жилого помещения также можно отнести установление возрастного ценза (не старше 35 лет) к участникам подпрограммы “Обеспечение жильем молодых семей”, входящей в федеральную целевую программу “Жилище” на 2015–2020 годы²³. Конституционный Суд РФ считает, что такое ограничение нельзя расценивать как нарушающее конституционные права граждан²⁴.

²⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации (Постатейный) / Л. В. Андриченко [и др.]; под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М., 2011. С. 509.

²¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 8 Закона Алтайского края “О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края” в связи с жалобой гражданки Г. А. Пенкиной» // СЗ РФ. 2016. № 45 (ч. 2), ст. 6324.

²² См.: Росс. газ. 1992. 26 авг.

²³ См.: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 (по сост. на 03.06.2017 г.) // СЗ РФ. 2011. № 5, ст. 739.

²⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2010 г. № 738-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Черноштана Дмитрия Александровича на нарушение его конституционных прав подпунктом “а” пункта 5 и подпунктом “г” пункта 15 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы “Обеспечение жильем молодых семей” федеральной целевой программы “Жилище” на 2002–2010 годы» [Электронный ресурс] // Конституционный Суд Российской Федерации: сайт // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision35758.pdf> (дата обращения: 01.07.2017).

¹⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17, ст. 291.

¹⁷ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г., с изм. от 13 мая 2004 г. // СЗ РФ. 2001. № 2, ст. 163.

¹⁸ См.: Европейская социальная хартия (пересмотренная): принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г. // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4.

¹⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П “По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Аветяна” // СЗ РФ. 1995. № 19, ст. 1764.

К ограничениям правомочия на стабильное обладание и пользование жилищем можно отнести предусмотренное ч. 1 ст. 91 ЖК РФ выселение лиц, проживающих в жилом помещении на основании договора социального найма, без предоставления им другого жилого помещения в случае использования жилья не по назначению, бесхозяйственного обращения, а равно при систематическом нарушении прав и законных интересов соседей.

Таким же ограничением будет являться выселение без предоставления другого жилого помещения граждан, лишенных родительских прав, если их совместное проживание с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано невозможным (ч. 2 ст. 91 ЖК РФ). В части ограничения правомочия на пользование жилищем законодательством не допускается размещение в жилых помещениях промышленных производств, а также осуществление в них миссионерской деятельности (ч. 3 ст. 17 ЖК РФ).

Аналогичным ограничением на стабильное обладание и пользование жилищем, на наш взгляд, будет являться временное отселение жителей, проживающих на территории, на которой введено военное положение, в безопасные районы, предусмотренное ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ “О военном положении”²⁵.

На основании проведенного анализа мы делаем вывод о том, что следует разграничивать понятия “пределы” и “ограничения” конституционных прав и свобод. Соответственно, различными будут являться пределы и ограничения права на жилище. Несмотря на то что данное право перечислено в числе прав, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах, сама Конституция РФ и ряд законов предусматривают ограничения правомочий, непосредственно связанных с его реализацией.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2002. № 5, ст. 375.