



DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu5.2016.3.4>

УДК 347.1

ББК 67.404

## ПРИНЦИП СОЦИАЛЬНОСТИ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА

**Петр Мартынович Филиппов**

Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин,  
Волгоградская академия МВД РФ,  
заслуженный юрист России,  
почетный работник высшего профессионального образования  
civillaw34@yandex.ru  
ул. Историческая, 130, 400089 г. Волгоград, Российская Федерация

**Ольга Александровна Ковалева**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса,  
Оренбургский государственный университет  
radaurist@mail.ru  
просп. Победы, 13, 460018 г. Оренбург, Российская Федерация

**Аннотация.** Государство и его функции рассматриваются в статье в социальном аспекте, а именно как обязанности обеспечивать достойный уровень жизни, включая жилище.

Выполнение социальных функций государством является критерием определения оценки достойного уровня жизни, включающего жилище. Каждое государство выбирает различные гражданско-правовые и организационно-структурные средства для реализации социальной функции. Рассматриваются дискуссионные вопросы относительно понятий «социальная политика» и «социальное государство».

В статье определяется назначение социальной функции государства и ее частичная реализация через жилищную политику государства. Рассматривается принцип социальности жилищного права, становление которого обусловлено проводимой в России социальной жилищной политикой.

Авторы изучают проблемы реализации принципа социальности жилищного права и предлагают пути развития жилищного законодательства в направлении усиления социализации жилищного права, а именно введение новой части Жилищного кодекса РФ, в которой будут классифицированы и разделены по субъектам жилищные права всех граждан, имеющих социальную поддержку государства.

**Ключевые слова:** функции государства, социальная жилищная политика, социальное государство, социальная политика, социальное жилищное право, принцип социальности жилищного права.

Каждое государство должно выполнять ряд функций. Количество функций государства и их классификация до сих пор вызывают дискуссии среди ученых-юристов. На приоритеты функций оказывают влияние многие фак-

торы, обстоятельства, как внешние, так и внутренние, в каждом государстве в разные периоды своего развития. Тем не менее все признают наличие внутренних функций – социальной, экономической и т. д., например, пра-

воохранительной. Суть этих функций не только в том, чтобы не допустить хаоса в стране, а создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ). Для достижения этой цели государство использует и применяет соответствующие средства: правовые – издает законы, общеобязательные правила для всех, принимает обязательные программы; организационно-структурные – создает специальные органы для реализации жилищной политики как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

Функции государства, их осуществление служат критерием оценки самого государства: сильное, эффективное, хорошее, народное и т. д. При этом также следует подчеркнуть, что сейчас немало международных правовых актов, которые подталкивают государства к выполнению социальных функций.

В ст. 25 Всеобщей декларации прав человека (далее – ВДПЧ) определяется, что каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая жилище. Под достойным уровнем понимается возможность иметь право на пищу, одежду, жилище, пенсионное обеспечение, различные пособия и другое социальное обеспечение. Россия ратифицировала данную конвенцию и два пакта «О гражданских и политических правах», «Об экономических, социальных и культурных правах», которые обязывают государство заботиться о достойной жизни своих граждан. Следствием этой обязанности стало закрепление за государством в ст. 7 Конституции РФ статуса социального государства, то есть государства, заботящегося о том, чтобы у граждан России была достойная жизнь, в том числе наличие жилья. Возможность иметь жилище закреплена в ст. 40 Конституции РФ «Право на жилище». Закрепление в основном законе страны такого права обязывает государство предоставлять и гарантии его реализации, что находит отражение в ст. 25 и 27. Таким образом, Россия, как и большинство стран ООН, ратифицировавших ВДПЧ и ее приложения, возложили на себя обязанность по обеспечению граждан жилищем. Способы обеспечения жилищем своих граждан государства, конечно же, определяют самостоятельно исходя из своих политических и экономических

предпосылок. СССР ранее предоставляло жилье бесплатно в порядке очередности из государственного жилищного фонда, а после принятия новой Конституции 1993 г. гражданам дается возможность иметь и приобретать жилье всеми способами, не запрещенными законом. Бесплатно или за доступную плату оно предоставляется только определенным в законе категориям граждан и малоимущим. Реализовать право на жилище возможно путем его приобретения посредством совершения гражданско-правовых сделок, путем получения жилья по договору социального найма и других видов найма, с помощью участия в целевых жилищных программах.

Право на жилище, по нашему мнению и по мнению других авторов, является одним из важнейших социально-экономических прав России. Реализация этого права связана не только с желанием государства решить жилищную проблему, но и с экономическими возможностями ее решения. Жилищно-коммунальное хозяйство России, а именно состояние жилищного фонда и коммунального хозяйства, постепенно ухудшается, и соответственно жилищно-коммунальные услуги предоставляются низкого качества и не повышают уровень комфорта проживания граждан в жилых помещениях.

Т.Д. Полиди в своем исследовании отмечает, что в России собственники практически не осуществляют инвестиции в поддержание коммунальной инфраструктуры, хотя «государственные и муниципальные расходы в жилищной сфере в России весьма значительны даже в сравнении со странами с наиболее социально ориентированной жилищной политикой» [5]. Но высокие затраты в большинстве своем неэффективны, и одна из целей государственной политики – ликвидация ветхого и аварийного жилья и создание комфортной городской среды – остается недостижимой.

Безусловно, Россия является социальным государством и проводит социальную жилищную политику. В научной литературе идут дискуссии о соотношении понятий «социальная политика» и «социальное государство». Эти понятия, по мнению Дж. Блау и М. Абрамовиц, не тождественны. Социальная политика, с точки зрения Е.В. Аристова, может реализовываться в государстве, которое

является не социальным, а социальное государство должно жить в рамках концепции предоставления социально ориентированных услуг и социальных выплат со стороны государства [2, с. 111; 7, р. 21; 9, р. 4].

Немецкие исследователи аргументировали основные принципы социальности государства, которые должны закрепляться в высшем правовом акте стране – Конституции:

– во-первых, принцип социальности должен быть правовым принципом, закрепленным в Конституции;

– во-вторых, государство должно гарантировать конкретный механизм социального обеспечения;

– в-третьих, данный принцип не предполагает закрепления конкретных услуг или институциональных форм на конституционном уровне;

– в-четвертых, из принципа социальности государства не вытекают какие-либо определенные права инвалидов;

– в-пятых, законодательная власть социального государства должна обеспечить баланс между ответственностью индивида за собственное благополучие и социальной солидарностью [8, р. 1888–1890].

Добавим сюда еще один принцип, отмечающийся в литературе [2, с. 117]: внеклассовость социального государства. В рамках нашей статьи отметим, что американские ученые в области конституционного права пишут о том, что в Конституции не должны отражаться социальные субъективные права второго поколения, такие как право на жилище или право на прожиточный минимум [10, р. 1], но эти теоретические разработки на практике почти не реализуются. Большинство социальных государств, как и Россия, закрепляют в своих конституциях право на жилище, разнообразно его формулируя. Например, в ст. 14 Конституции Аргентины 1853 г. государство представляет гарантии социального обеспечения. В частности, закон устанавливает «... семейные пособия и доступ к достойному жилью». Но в Германии, где государство ответственно за обеспечение основных базовых потребностей своих граждан, в Конституции не содержится детализированного раскрытия социальных прав граждан. В ч. 1 ст. 20 основного закона Федеративной Республики Герма-

нии от 23 мая 1949 г. содержится положение о том, что ФРГ является демократическим и социальным федеративным государством, а в ст. 79 этого же нормативного акта говорится о том, что принцип социальности государства не может быть отменен или изменен. Но уже в законодательстве субъектов ФРГ (федеральных землях) можно встретить конституции, которые закрепляют право на жилище. В соответствии с ч. 2 ст. 17 Конституции федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания от 23 мая 1993 г. земля, коммуны и округа в пределах своей компетенции действуют таким образом, чтобы у каждого было приемлемое жилье на приемлемых условиях, а также поддерживают существующее жилье. В ч. 1 ст. 7 Свободного государства Саксония от 27 мая 1992 г. земля признает право каждого человека на «... приемлемое жилье».

Таким образом, конституционный принцип социальности государства в Германии является принципом, обобщающим и определяющим направление развития государства. Конституция в Германии не является источником конкретного социального права на жилище, объем социальных услуг определяется в конституциях земель, коммун и округов. В России же, как было отмечено ранее, в Конституции РФ конкретно закреплено положение о социальности нашего государства, включающее и право на жилище. Принцип социальности жилищного права входит как составная часть в принцип социальности государства.

Правовое закрепление принципа социальности жилищного права осуществлено в Конституции РФ, конкретизируется в ст. 40 последней, ст. 1 и других статьях ЖК РФ, федеральных законах и нормативных актах субъектов РФ.

К принципам жилищного права, опираясь на ст. 1 ЖК РФ, большинство авторов относят: неприкосновенность жилищного права, обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, безопасность жилища, неприкосновенность жилища, недопустимость произвольного лишения жилища, беспрепятственное осуществление жилищных прав, признание равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений, огра-

ничество жилищных прав осуществляется только на основании закона.

Принцип социальности жилищного права проходит через все вышеперечисленные принципы жилищного законодательства и, на наш взгляд, является основополагающим для дальнейшего развития последнего. Этот конституционно закрепленный принцип жилищного права должен быть обязательно закреплен и конкретизирован в ст. 1 ЖК РФ.

Отдельные ученые считают, что содержащиеся в Конституции РФ социальные права реализуются только через их правовое регулирование отраслью социального обеспечения [1, с. 52; 4, с. 98]. А гражданско-правовые средства, с помощью которых решаются социальные задачи государства, атрибутом социального государства не являются. Мы, конечно же, не согласимся с такой позицией, поскольку способы решения жилищной проблемы, в том числе приобретение жилого помещения различными способами, не запрещены законом, как с социальной поддержкой государства, так и без нее, относятся к имущественным отношениям, то есть к гражданско-правовым. По мнению В.А. Рыбакова, «...реализация социальных функций государства невозможна без правоотношений собственности, за счет которых обеспечивается развитие социальных институтов...» [6]. Принцип социальности жилищного права тесно связан с правом собственности на жилое помещение: эта связь прослеживается и в невозможности лишения жилого помещения, и в неприкосновенности жилого помещения, и в помощи государства малоимущим гражданам и другим гражданам, указанным в законах, приобретать в собственность жилое помещение с помощью различных социально направленных жилищных программ. В настоящее время в России реализуются следующие социально направленные жилищные программы:

- госпрограмма «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;
- создание условий для обеспечения качественными услугами ЖКХ граждан России;
- Федеральная целевая программа «Жилище» и ее подпрограммы;
- Федеральная целевая программа «Чистая вода» на 2011–2017 гг.;

- подпрограмма «Жилье для российской семьи».

На региональном уровне, например, в Оренбургской области, реализуются следующие социально направленные жилищные программы:

- подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей в Оренбургской области на 2014–2020 гг.»;

- программа «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;

- программа переселения граждан из ветхого и аварийного жилья.

Каждая программа направлена на решение следующих задач:

- предоставление земельных участков для строительства жилых домов;

- внедрение эффективных и энергосберегающих технологий;

- строительство и совершенствование коммунальной инфраструктуры;

- повышение доступности ипотечных жилищных кредитов для населения;

- повышение доступности жилья для лиц с невысоким доходом путем развития некоммерческого жилищного фонда;

- предоставление государственной поддержки на приобретение жилья молодым семьям;

- обеспечение населения питьевой водой, соответствующей требованиям безопасности и безвредности, установленным санитарно-эпидемиологическими правилами.

Помимо всех вышеперечисленных социально направленных задач основополагающими факторами реализации принципа социальности являются государственные вливания в капитальный ремонт и расселение людей из ветхого и аварийного жилья, совершенствование организационных структур управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, повышение эффективности взаимодействия органов власти, органов местного самоуправления, частного бизнеса и общественных организаций для решения жилищных проблем.

Таким образом, принцип социальности жилищного права реализуется как на федеральном, так и на региональном уровнях, в различных жилищных программах. Но, на наш

взгляд, существует разобщенность в закрепляемых жилищных правах, имеющих социальную направленность, для различных категорий граждан, подпадающих под социальную поддержку государства. Для одних категорий граждан социальные жилищные права закреплены на федеральном уровне и одинаковы на всей территории России (например, решение жилищной проблемы военнослужащих осуществляется на федеральном уровне), а для такой категории граждан, как «молодая семья», жилищная программа реализуется уже на уровне субъектов Федерации. И в каждом субъекте условия предоставления жилья различаются, то есть налицо социальное неравенство. Получается, что социальная поддержка государства осуществляется для всех по-разному и в неравном объеме, что, на наш взгляд, является существенным недостатком российского законодательства. Думается, что социальная поддержка для всех категорий граждан, а именно помощь государства в решении жилищной проблемы различным категориям граждан, принципы социальной поддержки граждан в решении их жилищной программы, общие условия этой поддержки, должна быть закреплена в Жилищном кодексе РФ в отдельной части «Социальные жилищные отношения». Необходимость в систематизации всех форм государственной социальной поддержки в жилищной сфере назрела давно, так как гражданам нелегко ориентироваться в сложном жилищном законодательстве. Например, для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилищные права закреплены в ЖК РФ, а для инвалидов – в различных нормативных актах, как федерального, так и регионального уровня. Причем право может быть закреплено в одном нормативном акте, а порядок его реализации – в другом. Это создает сложности в реализации принципа социальности жилищного права. Иногда из-за незнания законов граждане не могут реализовать свои социально направленные жилищные права.

Необходимо облегчить для граждан возможность пользоваться своими социально направленными жилищными правами, а для этого их необходимо систематизировать, классифицировать и определить пути реализации. Любому гражданину должен открыться Жилищный

кодекс РФ, определить категорию субъектов, к которой он относится, посмотреть, какие права, льготы и субсидии он может иметь, и определить пути реализации своих социальных жилищных прав.

Мы совершенно согласны с мнением Е.В. Богданова: «В социальном государстве все законодательство должно быть в той или иной степени социализированным. . . Поэтому направлением совершенствования жилищного законодательства может быть только одно – его дальнейшая социализация» [6]. И она должна быть оформлена на федеральном уровне путем систематизации и классификации социальных жилищных прав в кодифицированном нормативном акте – Жилищном кодексе РФ.

Таким образом, принцип социальности жилищного права, его развитие осуществляются либо в социальном государстве, либо в государстве с социально направленной политикой. Данный принцип реализуется в России через адресную поддержку различных категорий граждан с помощью государственных программ, направленных на улучшение жилищных условий (в том числе повышение качества жизни путем предоставления льгот, субсидий на оплату жилья, компенсаций, помощь в решении проблемы отдельным категориям граждан, улучшение условий проживания и безопасности жилища и другие способы).

Проблемами реализации социальных жилищных прав являются:

- многочисленность нормативных правовых актов, закрепляющих социальные жилищные права;
- правовая безграмотность населения в вопросах реализации своих социальных жилищных прав;
- закрепление социальных прав на разных правовых уровнях – федеральном и региональном;
- отсутствие равенства граждан в социальных жилищных правах.

Все это требует правового решения, одно из которых нами и предлагается: это систематизация всех социальных жилищных прав различных категорий граждан в кодифицированном нормативном акте – Жилищном кодексе РФ, в ч. 3 «Социальные жилищные отношения».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреев, П. П. Соотношение понятий: социальное государство, социальная защита, социальные риски, социальное обеспечение / П. П. Андреев // Проблемы обеспечения прав и интересов личности в России : материалы Всерос. конф., г. Владимир, 16 дек. 2004 г. – Владимир : Изд-во Владимир. ун-та, 2005. – С. 52–54.
2. Аристов, Е. В. Правовая парадигма социальности государства / Е. В. Аристов. – М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2016. – 376 с.
3. Богданов, Е. В. Жилищное законодательство России: направление совершенствования / Е. В. Богданов // Юстиция. – 2008. – № 2. – С. 24–31.
4. Воробьева, Н. Ю. Государство как субъект социальной политики (историко- и теоретико-правовой аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук / Воробьева Наталья Юрьевна. – СПб., 2005. – 260 с.
5. Полиди, Т. Д. Экономические диспропорции в жилищной сфере Российской Федерации и подходы к их устранению : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Полиди Татьяна Дмитриевна. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/sci/diss/178255258/>. – Загл. с экрана.
6. Рыбаков, В. А. О функциях гражданско-правового регулирования / В. А. Рыбаков // Гражданское право. – 2009. – № 1. – С. 17–20.
7. Blau, J. The dynamics of social welfare policy / J. Blau, M. Abramoviz. – Oxford University Press, 2003. – 518 p.
8. Hening, H. M. The political and basic law's sozialstaat principle perspectives / H. M. Hening // Constitutional Law Journal. – 2011. – Vol. 12, № 11. – P. 1887–1900. – Electronic text data. – Mode of access: [https://www.germanlawjournal.com/pdfs/Voll12-No11/PDF\\_Vol\\_12\\_No11\\_1887-1900\\_Heinig%20FINAL.pdf](https://www.germanlawjournal.com/pdfs/Voll12-No11/PDF_Vol_12_No11_1887-1900_Heinig%20FINAL.pdf). – Title from screen.
9. Tavip, M. The dynamic concept of welfare state in Indonesian Constitution / M. Tavip. – Electronic text data. – Mode of access: <http://hokum.ub.as.id/wcontent/uploads/2013/05/THT-DYNAMIC-CONCEPT-OF-WELFARE-STATE-IN-INDONESIAN-CONSTITUTION.pdf>. – 15 p. – Title from screen.
10. Tushnet, M. Social welfare rights and the forms of judicial review / M. Tushnet. – Electronic text data. – Mode of access: <https://politics.as.nyu./docs/IO/4742/tushnet.pdf>. – 36 p. – Title from screen.

REFERENCES

1. Andreev P.P. Sootnoshenie ponyatij: sotsialnoe gosudarstvo, sotsialnaya zashchita, sotsialnye riski, sotsialnoe obespechenie [Correlation of Concepts: Social State, Social Protection, Social Risks, Social Security]. *Problemy obespecheniya prav i interesov lichnosti v Rossii: materialy Vseros. konf., g. Vladimir, 16 dek. 2004 g.* [Problems of Ensuring the Rights and Interests of Individuals in Russia: Proceedings of the Conference (Vladimir, December 16, 2004)]. Vladimir, Izd-vo Vladimir. un-ta, 2005, pp. 52-54.
2. Aristov E.V. *Pravovaya paradigma sotsialnosti gosudarstva* [Legal Paradigm of Social State]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., Zakon i pravo Publ., 2016. 376 p.
3. Bogdanov E.V. *Zhilishchnoe zakonodatelstvo Rossii: napravlenie sovershenstvovaniya* [Russian Housing Legislation: the Direction of Improvement]. *Yustitsiya*, 2008, no. 2, pp. 24-31.
4. Vorobyeva N.Yu. *Gosudarstvo kak subyekt sotsialnoy politiki (istoriko- i teoretiko-pravovoy aspekty): dis. ... kand. yurid. nauk* [The State as a Subject of Social Policy (Historical and Theoretical-Legal Aspects). Cand. jurid. sci. diss.]. Saint Petersburg, 2005. 260 p.
5. Polidi T.D. *Ekonomicheskie disproportsii v zhilishchnoy sfere Rossiyskoy Federatsii i podkhody k ikh ustraneniyu: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk* [Economic Imbalances in the Housing Sector of the Russian Federation and Approaches to Dealing With Them. Cand. econ. sci. abs. diss.]. Available at: <https://www.hse.ru/sci/diss/178255258/>.
6. Rybakov V.A. *O funktsiyakh grazhdansko-pravovogo regulirovaniya* [On the Civil-Legal Regulation Functions]. *Grazhdanskoe pravo*, 2009, no. 1, pp. 17-20.
7. Blau J., Abramoviz M. *The Dynamics of Social Welfare Policy*. Oxford University Press, 2003. 518 p.
8. Hening H.M. The Political and Basic Law's Sociality Principle Perspectives. *Constitutional Law Journal*, 2011, vol. 12, no. 11, pp. 1887-1900. Available at: [https://www.germanlawjournal.com/pdfs/Voll12-No11/PDF\\_Vol\\_12\\_No11\\_1887-1900\\_Heinig%20FINAL.pdf](https://www.germanlawjournal.com/pdfs/Voll12-No11/PDF_Vol_12_No11_1887-1900_Heinig%20FINAL.pdf).
9. Tavip M. *The Dynamic Concept of Welfare State in Indonesian Constitution*. Available at: <http://hokum.ub.as.id/wcontent/uploads/2013/05/THT-DYNAMIC-CONCEPT-OF-WELFARE-STATE-IN-INDONESIAN-CONSTITUTION.pdf>.
10. Tushnet M. *Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review*. Available at: <https://politics.as.nyu./docs/IO/4742/tushnet.pdf>. 36 p.

## THE PRINCIPLE OF HOUSING LAW SOCIALITY

**Petr Martynovich Filippov**

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of Civil and Legal Disciplines,  
Volgograd Academy of Russian Internal Affairs Ministry,  
Honored Lawyer of Russia, Honorary Worker of Higher Professional Education  
civillaw34@yandex.ru  
Istoricheskaya St., 130, 400089 Volgograd, Russian Federation

**Olga Aleksandrovna Kovaleva**

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Department of Civil Law and Process,  
Orenburg State University  
radaurist@mail.ru  
Prosp. Pobedy, 13, 460018 Orenburg, Russian Federation

**Abstract.** The state and its function are discussed in the given article in the social aspect, namely, the state should provide a decent standard of living, including housing.

Implementation of the social functions of the state is the criterion for determining assessment decent standard of living, including housing. Each state chooses a variety of civil-legal, organizational and structural funds for the realization of social function. The author determines discussion questions about the concepts of “social policy” and “social state”.

The article defines the purpose of the social function of the state and its partial implementation due to the state housing policy. We consider the principles of housing law sociality, which formation is caused by social housing policy in Russian.

The author defines the implementation problem of the social housing principle and proposes the housing legislation development in the direction of housing law socialization strengthening, namely the introduction of the new Russian Federation Housing Code, which will be classified and separated by regions of the housing rights of all citizens who have social support from the state.

**Key words:** functions of the state, social housing policy, social state, social policy, social housing law, principle of housing law sociality.