

УДК 34

Гарантии реализации конституционного права иностранных граждан на жилище в Российской Федерации

Павловский Александр Сергеевич

Аспирант,
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
117218, Российская Федерация, Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34;
e-mail: alexandr.pavlovski@gmail.com

Аннотация

В статье исследуются особенности правового обеспечения конституционного права иностранных граждан на жилище в Российской Федерации. На основе классификации, закрепленной в миграционном законодательстве, автором анализируется объем правовых возможностей по реализации права на жилище в зависимости от принадлежности иностранного гражданина к той или иной категории. Основным препятствием на пути реализации конституционного права иностранных граждан на жилище является отсутствие рынка жилья, который соответствовал бы высокому уровню иммиграционного притока в Российскую Федерацию. Исследование общих и специальных гарантий реализации права иностранных граждан на жилище, сформулированных в законодательстве, указывает на важность сочетания правовых и экономических механизмов в процессе обеспечения указанного права. Принимая во внимание геополитические особенности Российской Федерации, автор пришел к выводу о невозможности обеспечения права иностранных граждан на жилище исключительными государственными усилиями. В этой связи необходимо проведение комплекса организационных и правовых мер, направленных на создание условий для более широкого привлечения некоммерческих организаций к проблеме поиска жилья для иностранных граждан в Российской Федерации. Необходимым также представляется включение критерия обеспеченности жильем в перечень ключевых индикаторов адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Павловский А.С. Гарантии реализации конституционного права иностранных граждан на жилище в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 1А. С. 112-122.

Ключевые слова

Иностранные граждане, конституционное право на жилище, правовые гарантии, миграционное законодательство, адаптация, интеграция, некоммерческие организации.

Введение

Всеобщая декларация прав человека называет право на жилище одним из первейших условий для достижения достойного жизненного уровня (ч. 1 ст. 25)¹. Аналогичная норма сформулирована в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах» (ч. 1 ст. 11)². Российская Федерация, выступая полноправным членом международного сообщества, а также стремясь к обеспечению условий для достойной жизни и свободного развития человека, закрепляет право каждого человека на жилище в Основном законе государства. Никто не может быть произвольно лишен жилища (ч. 1 ст. 40). Органы публичной власти обязаны создавать условия для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40). Тем самым созданы конституционные основы стабильного пользования человеком своим жилищем, а также возможность улучшения жилищных условий.

Основная часть

Необходимо обратить внимание, что конституционное право на жилище по своей юридической природе является конституционно-правовым институтом и в качестве отдельного элемента входит в правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации. В юридической литературе иногда отмечается, что закрепление права на жилище в Конституции Российской Федерации сложно назвать гарантированным [Дмитриев, 2009]. Формулировка «каждый имеет право» звучит более размыто и декларативно по сравнению, например, с возможной формулировкой «каждому гарантируется право на жилище», которое обязывало бы органы публичной власти к вполне конкретным действиям.

Представляется, что для подобного вывода нет достаточных оснований, поскольку Конституция Российской Федерации неоднократно опирается на конструкцию «каждый имеет право» (при закреплении права на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, на отдых и т.д.), подразумевая наличие системы гарантий реализации права в нормах отраслевого законодательства. Более того, если говорить о праве каждого человека на жилище, то уже в самом тексте Основного закона (ч. 2 ст. 40) предусмотрена одна из гарантий его реализации: органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство и создают условия для осуществления права на жилище.

Конституционные нормы о праве на жилище и его обеспечении являются базой для развития и совершенствования жилищного законодательства, которое вместо термина «жилище» использует понятие «жилое помещение»³ [Шипика, 2011]. Нормой ч. 2 ст. 15 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ)⁴ жилое помещение определяется как изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства).

¹ Российская газета. 1995. № 67.

² Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³ В литературе высказывается мнение о том, что категории «жилище» и «жилое помещение» являются отражением одного и того же понятия в разных отраслях права.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

Следует отметить, что термин «граждане», который используется в дефиниции «жилое помещение», употребляется, очевидно, в частноправовом смысле, объединяя собой всех физических лиц, независимо от гражданства. Это означает, что иностранные граждане также являются носителями конституционного права на жилище, которое получает дополнительное развитие и конкретизацию в нормах жилищного законодательства. В норме ч. 3 ст. 4 ЖК РФ закреплено, что его положения применяются к жилищным отношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное прямо не установлено федеральным законодательством.

Несмотря на то, что проблема обеспечения права иностранных граждан на жилище в Российской Федерации признается в юридической литературе весьма острой [Колокольцев, 2014], правовые механизмы обеспечения указанного права в науке освещены слабо. Имеющиеся исследования носят, как правило, социологическую направленность, а в качестве субъектов реализации права на жилище в них выступают «мигранты» – категория лиц, не предусмотренная российским миграционным законодательством [Смоляков, 2016]. Итоги подобных исследований зачастую носят абстрактный характер и ограничиваются постановкой проблемы. В связи с этим, в рамках настоящей статьи необходимо четко указать на случаи ограничения иностранных граждан в жилищных правоотношениях, а также обратить внимание на предусмотренную российским законодательством систему общих и специальных гарантий реализации конституционного права иностранных граждан на жилище. Кроме того, надлежит избегать использования абстрактного понятия «мигрант» при описании механизма обеспечения социального права на жилище, поскольку такой прием не имеет полезного юридического содержания. Следует исходить из того, что различные категории иностранных граждан имеют разные возможности по реализации права на жилище.

Прежде всего, иностранные граждане не обладают равными правовыми возможностями для реализации права на жилище по сравнению с гражданами Российской Федерации. Анализ положений ЖК РФ позволяет сделать вывод о наличии следующих четырех случаев исключения иностранных граждан из жилищных правоотношений:

- во-первых, иностранные граждане не могут являться стороной договора социального найма жилого помещения. Это означает, что лицам, не являющимся гражданами Российской Федерации, жилые помещения по договору социального найма не предоставляются (ч. 5 ст. 49);
- во-вторых, иностранным гражданам не могут быть предоставлены жилые помещения для проживания детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений (ч. 2 ст. 109.1);
- в-третьих, иностранным гражданам не предоставляются жилые помещения по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования (ч. 3 ст. 91.3);
- в-четвертых, иностранным гражданам не предоставляются субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (ч. 12 ст. 159).

Возможность участия иностранных граждан в любом из указанных выше жилищных отношений допускается только в случае, если это прямо предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Запреты на участие иностранных граждан в отдельных жилищных отношениях не исчерпываются нормами ЖК РФ и содержатся также в иных федеральных законах. Так, в дополнение к уже обозначенным ограничениям, иностранные граждане лишены права на приватизацию жилых помещений. Такой вывод следует из ст. 1 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Федерации»⁵, согласно которой правом на приватизацию обладают исключительно граждане Российской Федерации.

За рамками перечисленного иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право свободного выбора жилых помещений для проживания в качестве собственников, нанимателей или на иных основаниях, предусмотренных законодательством (ч. 4 ст. 1 ЖК РФ).

Таким образом, не существует каких-либо ограничений, запрещающих иностранным гражданам становиться участниками гражданско-правовых отношений, предметом которых выступает жилое помещение (договоры купли-продажи и найма жилого помещения). Правовым основанием для таких действий являются нормы ст. 558 и главы 35 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)⁶, в которых под термином «граждане» подразумевается не правовая связь лица с государством (гражданство), а только лишь принадлежность субъекта права к категории физических лиц.

Следует обратить внимание, с правом на жилище непосредственно связано право иностранных граждан свободно выбирать место жительства. Указанное право, сформулированное на уровне ЖК РФ (ч. 4 ст. 1), является одновременно и конституционным правом иностранных граждан. В силу ч. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно выбирать место жительства. Из текста нормы очевидно, что она носит исчерпывающий характер и не предусматривает наличие исключений из общего правила в нормах федерального законодательства.

Вместе с тем, в соответствии с ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷ (далее – Закон об иностранных гражданах) иностранные граждане, временно проживающие в Российской Федерации (на основании РВП), не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого им разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации. Тем самым свобода иностранных граждан, временно проживающих в Российской Федерации, на выбор места жительства необоснованно ограничивается положениями федерального законодательства. Указанное правовое регулирование нарушает норму ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой законы и иные правовые акты не должны противоречить положениям Основного закона, который имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Конституционное право иностранных граждан на жилище гарантируется общими и специальными мерами, нашедшими отражение в законодательстве федерального уровня. К общим мерам по обеспечению условий для осуществления права иностранных граждан на жилище ЖК РФ (ст. 2) относит действия органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые:

- 1) содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере;

⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

2) стимулируют жилищное строительство;

3) обеспечивают защиту прав и законных интересов лиц, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;

4) обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда и др.

Специальные меры, направленные на обеспечение права иностранных граждан на жилище в Российской Федерации, предусмотрены в ч. 5 ст. 16 Закона об иностранных гражданах, и связаны с порядком оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию. Приглашающая сторона одновременно с ходатайством о выдаче приглашения представляет в компетентный федеральный орган исполнительной власти или его территориальный орган гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на весь период его пребывания в Российской Федерации. Порядок предоставления указанных гарантий установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке предоставления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации»⁸ (далее – Постановление об обеспечении иностранных граждан).

В соответствии с п. 3 Постановления об обеспечении иностранных граждан, гарантией жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания на территории Российской Федерации является гарантийное письмо приглашающей стороны, которая принимает на себя обязательства по жилищному обеспечению иностранного гражданина в соответствии с социальной нормой площади жилья, установленной органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Однако, как следует из п. 1 ст. 25 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁹ приглашение на въезд в Российскую Федерацию, предусматривающее предоставление гарантий жилищного обеспечения иностранного гражданина, оформляется в отношении тех иностранных граждан, которым для въезда в Россию требуется получение визы. Соответственно, иностранные граждане, имеющие в соответствии с международными договорами Российской Федерации право безвизового въезда, не входят в круг лиц, на которых распространяется указанная гарантия. К их числу, в частности, относятся граждане стран Содружества Независимых государств (далее – СНГ, Содружество), составляющие абсолютное большинство иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности (69,3 % за 2016 г.) [Седлов, 2016]¹⁰.

Несмотря на то, что государства-члены СНГ «сознают значение и масштабы трудовой миграции» в рамках Содружества, Соглашение от 15 апреля 1994 г. «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов»¹¹ не содержит каких-либо дополнительных гарантий реализации права трудящихся-мигрантов на жилище. Следует учитывать, что в случае самостоятельного поиска жилья трудящиеся-мигранты из стран СНГ сталкиваются с неподъемной стоимости арендной платы (с учетом ежемесячной платы,

⁸ СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1240.

⁹ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

¹⁰ См.: МВД: большинство прибывших в прошлом году в РФ иностранцев – граждане СНГ // URL: <http://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/40593>

¹¹ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1457.

депозита и оплаты услуг посредника). Кроме того, поиск жилья выходцами из Центральной Азии осложняется негативными стереотипами, которые существуют у российских наймодателей жилья. Подобное положение вещей открывает широкие коррупционные возможности и обостряет криминогенную ситуацию [Защита социальных..., 2012].

Повышенные, по сравнению с иными категориями иностранных граждан, гарантии обеспечения жильем имеют лица, признанные беженцами и вынужденными переселенцами в соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»¹² (далее – Закон о беженцах) и Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (далее – Закон о вынужденных переселенцах)¹³. Для их обеспечения в специализированном жилищном фонде предусмотрены жилые помещения для временного поселения лиц, признанных беженцами (п. 6 ч. 1 ст. 92 ЖК РФ). В соответствии с ч. 3 ст. 11 Закона о беженцах создание фонда жилья для временного поселения является расходным обязательством Российской Федерации. При этом жилое помещение из фонда жилья для временного поселения не подлежит приватизации, обмену, бронированию и сдаче в поднаем. Вынужденным переселенцам жилые помещения предоставляются в порядке очередности по договорам найма жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев на срок действия их специального правового статуса.

Несмотря на имеющиеся в законодательстве гарантии реализации права иностранных граждан на жилище, проблема жилищного обеспечения иностранных граждан в Российской Федерации является одной из самых острых в современной миграционной политике. В юридической литературе отмечается, что неразвитость жилищного фонда является фактором, препятствующим формированию рынка рабочей силы за счет мигрантов, поскольку у предприятий почти нет общежитий, и они не столь рентабельны, чтобы оплачивать частное жилье работникам. При передаче подведомственными предприятиями объектов соцкультбыта муниципалитетам предполагалось, что последние обеспечат их функционирование. На деле же бывшие общежития либо были проданы, либо сданы в аренду. Строительство новых не ведется. В результате в городах отсутствуют необходимые объемы дешевого жилья, доступного низкооплачиваемым работникам. По этой причине работодатель прибегает к размещению иностранных рабочих в непригодных для проживания помещениях. Многие иностранные граждане живут в ужасных санитарно-гигиенических условиях, не соответствующих конституционному понятию «достойная жизнь».

Поиск дополнительных правовых возможностей для решения вопроса жилищного обеспечения иностранных граждан имеет ключевое значение для их успешной трудовой деятельности и культурной акклиматизации в принимающем обществе. Сказанное приобретает особенную актуальность в условиях формирования механизма социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, главной задачей которого является создание устойчивых правовых, экономических, социальных и культурных связей иностранных граждан с российским обществом. Более того, отсутствие жилья в определенных законом случаях имеет негативные правовые последствия для иностранных граждан. Необеспеченность жильем по истечении трех лет со дня въезда в Россию является основанием для отказа в выдаче или аннулирования ранее выданных иностранному

¹² Российская газета. 1997. № 126.

¹³ СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

гражданину РВП либо вида на жительство (п. 9 ч. 1 ст. 7, п. 9 ч. 1 ст. 9 Закона об иностранных гражданах).

В Российской Федерации, как отмечают исследователи, пока не сложился соответствующий иммиграционному притоку рынок жилья, отсутствует развитая система общежитий для иностранных граждан¹⁴. Одним из возможных вариантов решения проблемы могло бы стать формирование усилиями органов местного самоуправления и работодателей временного жилищного фонда, который сыграл бы значительную роль в адаптации и интеграции иностранных работников, а также повысил уровень контроля за их деятельностью¹⁵.

В условиях ориентации российской миграционной политики на привлечение иностранной рабочей силы, востребованной отечественной экономикой¹⁶, важным представляется создание дополнительных гарантий обеспечения права на жилье для иностранных высококвалифицированных специалистов (далее – ВКС). В Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 – 2020 годы и на перспективу до 2025 года¹⁷ подчеркивается, что повысить привлекательность страны помогут льготные программы, облегчающие обеспечение жильем ВКС. По этому пути идут многие зарубежные государства с развитой экономикой. Удовлетворение основных социальных прав иностранных ВКС находит отражение в программах, действующих в Канаде, Австралии, Ирландии, США и др.

В Российской Федерации в отношении иностранных ВКС предусмотрен ряд преференций при оформлении их трудовой деятельности (работодателю не требуется разрешение на использование труда иностранцев, на ВКС не распространяется действующая система квотирования), однако в вопросе обеспечения жильем какие-либо специальные правовые механизмы отсутствуют. И если в отношении иностранных ВКС это возможно объяснить их способностью самим обеспечить себя жильем, то отсутствие механизмов по предоставлению жилья низкооплачиваемым иностранным работникам по-прежнему остается серьезной проблемой миграционного законодательства.

При этом важно обратить внимание на то, что качественное решение вопроса обеспечения конституционного права иностранных граждан на жилье исключительно правовыми средствами не представляется возможным. В науке подчеркивается, что единичное, точечное воздействие на миграционные процессы вряд ли будет эффективным, поэтому требуется совместное влияние как со стороны правовых, так и экономических механизмов [Морозов, 2014]. Подобный подход демонстрируется зарубежными федеративными государствами с традиционно высоким уровнем иммиграционного притока. Так, в Германии, к обеспечению иностранцев жильем привлекаются предприниматели и ресурсы частного сектора [Фисенко, Хогрефе, 2016]. Похожие механизмы используются в Канаде, в которой поиск иммигрантом жилища

¹⁴ См.: Вебинар «Миграция в ЕАЭС». URL: <http://russiancouncil.ru/news/vebinar-migratsiya-v-eaes/>

¹⁵ См.: Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям // Публичное и частное право. Выпуск IV (XX), октябрь-декабрь. – М., 2013. С. 34.

¹⁶ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения: 01.07.2017).

¹⁷ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014-2020 годы и на перспективу до 2025 года» // СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5954.

включается в первую стадию его адаптации в новом обществе [Richmond, Shields, 2005]. Реализации иммигрантом указанного права способствуют организации неправительственного сектора, предлагающие услуги по поиску жилья [Chappel, 2010]. В Австралии на основе Humanitarian Settlement Program (HSP) мигрантам оказывается комплекс социальных услуг, который включает поиск жилища¹⁸.

Заключение

Таким образом, конституционное право иностранных граждан и лиц без гражданства на жилище получает развитие в нормах федерального законодательства, которое дифференцированно подходит к вопросу обеспечения жильем различных категорий иностранных граждан. Наряду с так называемыми вынужденными мигрантами (беженцами, вынужденными переселенцами), гарантии реализации права на жилище имеют иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на основании приглашения на въезд. Вместе с тем, имеющихся в законодательстве гарантий по-прежнему недостаточно для решения проблемы обеспечения жильем иностранных граждан. В условиях высокого иммиграционного притока в Российскую Федерацию, а также с учетом ориентации миграционной политики на привлечение иностранных специалистов на постоянное место жительства, особенно важен поиск дополнительных правовых возможностей реализации иностранными гражданами права на жилище. Перспективным представляется включение показателя обеспеченности жильем в перечень характеристик, необходимых иностранному гражданину для успешной адаптации и интеграции в российское общество.

Библиография

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей Генеральной Ассамблее ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. № 67.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410
3. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
4. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.
5. Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.
6. Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям // Публичное и частное право. Выпуск IV (XX), октябрь-декабрь. М., 2013. С. 7-43.
7. Защита социальных и трудовых прав мигрантов на пространстве СНГ. Аналитический сборник. М., 2012. С. 148.
8. Колокольцев А.В. Конституционно-правовые гарантии защиты прав экономических мигрантов в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1. С. 155-160.
9. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) (под ред. Ю.А. Дмитриева). М., 2009. 616 с.
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. № 31. Ст. 4398.

¹⁸ См.: Humanitarian Settlement Program. URL: <http://www.dss.gov.au/settlement-and-multicultural-affairs/programs-policy/settlement-services/humanitarian-settlement-program>

11. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.).
12. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
13. Морозов П.Е. Конституционные основы современной реформы правового регулирования трудовой миграции в Германии. М., 2014. С. 55-64.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке предоставления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1240.
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014-2020 годы и на перспективу до 2025 года» // СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5954.
16. Седлов А. Смена миграционной парадигмы в странах ЕС и в России // Общество и экономика. 2016. № 12. С. 18-27.
17. Смольяков А.А., Смольяков А.А. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1. С. 63-68.
18. Соглашение от 15 апреля 1994 г. «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1457.
19. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
20. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
21. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Российская газета. 1997. № 126.
22. Фисенко Е., Хогрефе Ю. Миграционная ситуация в Германии и других странах Европы в первой половине 2016 г. // Постсоветский материк. 2016. № 3. С. 74-83.
23. Шипика Л.В. К вопросу о соотношении категорий «жилище» и «жилое помещение» // Семейное и жилищное право. 2011. № 3. С. 46-48.
24. Chappell R. Social welfare in Canadian society. (4th ed.). Toronto: Nelson, 2010. P. 339-349.
25. Richmond T., Shields J. Structuring neoliberal governance: The nonprofit sector, emerging new model of control and the marketisation of service delivery // Policy and society. 2005. 24(1). P. 73-97.

Guarantees of the realization of the constitutional right of foreign citizens to housing in the Russian Federation

Aleksandr S. Pavlovskii

Postgraduate,
Institute of Legislation and Comparative Law under
the Government of the Russian Federation,
117218, 34, Bol'shaya Chermushkinskaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: alexandr.pavlovski@gmail.com

Abstract

This article discusses the features of legal support for the constitutional right of foreign citizens to housing in the Russian Federation. On the basis of the classification fixed in the migration legislation, the author analyzes the scope of legal opportunities for the realization of the right to housing, based on the foreign citizens' particular categorization. The main obstacle to realizing the right of foreign citizens to housing is the lack of a housing market. The study of general and special guarantees for the realization of the right of foreign citizens to housing, as formulated in the

Aleksandr S. Pavlovskii

legislation, allows the author to come to a conclusion about the importance of combining legal and economic mechanisms in the process of providing foreign citizens with housing. Considering the geopolitical peculiarities of the Russian Federation, the author came to the conclusion that it is impossible to guarantee the right of foreign citizens to housing exclusively by state efforts. In this regard, it is necessary to carry out a complex of organizational and legal measures aimed at creating conditions for wider involvement of non-profit organizations in the search for housing for foreign citizens in the Russian Federation. It is necessary to include the criterion of housing provision in the list of key indicators of adaptation and integration of foreign citizens in the Russian Federation.

For citation

Pavlovskii A.S. (2018) Garantii realizatsii konstitutsionnogo prava inostrannykh grazhdan na zhilishche v Rossiiskoi Federatsii [Guarantees of the realization of the constitutional right of foreign citizens to housing in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (1A), pp. 112-122.

Keywords

Foreign citizens, constitutional right to housing, legal guarantees, migration legislation, adaptation, legislation, non-profit organizations.

References

1. Chappell R. (2010) Social welfare in Canadian society. (4th ed.). Toronto: Nelson, 2010.
2. Federal'nyi zakon ot 25 iyulya 2002 g. № 115-FZ «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii». Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 30. St. 3032 [Federal Law of July 25, 2002 No. 115-FZ "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation". Collection of Legislation of the Russian Federation. 2002. № 30. Art. 3032.].
3. Federal'nyi zakon ot 15 avgusta 1996 g. № 114-FZ «O poryadke vyezda iz Rossiiskoi Federatsii i v"ezda v Rossiiskuyu Federatsiyu». Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 34. St. 4029 [Federal Law of August 15, 1996, No. 114-FZ "On the Procedure for Departure from the Russian Federation and Entry into the Russian Federation". Collected Legislation of the Russian Federation. 1996. № 34. Art. 4029].
4. Federal'nyi zakon ot 19 fevralya 1993 g. № 4528-1 «O bezhentsakh» Rossiiskaya gazeta. 1997. № 126 [Federal Law of February 19, 1993, No. 4528-1 "On Refugees". Rossiyskaya Gazeta. 1997. № 126].
5. Fisenko E., Khogrefe Yu. (2016) Migratsionnaya situatsiya v Germanii i drugikh stranakh Evropy v pervoi polovine 2016 g. [Migration situation in Germany and other European countries in the first half of 2016]. *Postsovetskii materik* [Post-Soviet continent], 3, pp. 74-83.
6. Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya) ot 26 yanvarya 1996 g. № 14-FZ. Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 5. St. 410 [The Civil Code of the Russian Federation (Part Two) of January 26, 1996 No. 14-FZ. Collection of Legislation of the Russian Federation. 1996. № 5. Art. 410].
7. Kolokol'tsev A.V. (2014) Konstitutsionno-pravovye garantii zashchity prav ekonomicheskikh migrantov v Rossiiskoi Federatsii [Konstitutsionno-legal guarantees of protection of the rights of economic migrants in the Russian Federation]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov state legal academy], 1, pp. 155-160.
8. (2009) Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: doktrinal'nyi kommentarii (postateinyi) (pod red. Yu.A. Dmitrieva) [Constitution of the Russian Federation: doctrinal commentary (article by article) (edited by Yu.A. Dmitriev)]. Moscow.
9. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) SZ RF. № 31. St. 4398 [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of December 30, 2008, No. 7-FKZ of December 30, 2008, No. 2-FKZ, dated 05.02.2014 -FKZ, from July 21, 2014 No. 11-FKZ). Collection of RF Legislation. № 31. Art. 4398].

10. Kontseptsiya gosudarstvennoi migratsionnoi politiki Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda (utv. Prezidentom RF ot 13 iyunya 2012 g.) [Concept of the state migration policy of the Russian Federation for the period until 2025 (approved by the President of the Russian Federation of June 13, 2012)].
11. Mezhdunarodnyi pakt ob ekonomicheskikh, sotsial'nykh i kul'turnykh pravakh (N'yu-Iork, 19 dekabrya 1966 g.). Vedomosti VS SSSR. 1976. № 17. St. 291 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (New York, December 19, 1966). Vedomosti VS of the USSR. 1976. № 17. Art. 291].
12. Morozov P.E. (2014) Konstitutsionnye osnovy sovremennoi reformy pravovogo regulirovaniya trudovoi migratsii v Germanii [Constitutional bases of modern reform of the legal regulation of labor migration in Germany]. Moscow.
13. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 24 marta 2003 g. № 167 «O poryadke predostavleniya garantii material'nogo, meditsinskogo i zhilishchnogo obespecheniya inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva na period ikh prebyvaniya v Rossiiskoi Federatsii» Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 13. St. 1240 [Decree of the Government of the Russian Federation No. 167 of March 24, 2003 "On the procedure for granting guarantees for the material, medical and housing provision of foreign citizens and stateless persons for the period of their stay in the Russian Federation". Collection of Legislation of the Russian Federation. 2003. № 13. Art. 1240].
14. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 1 noyabrya 2013 g. № 2036-r «Ob utverzhdenii Strategii razvitiya otrasli informatsionnykh tekhnologii v Rossiiskoi Federatsii na 2014-2020 gody i na perspektivu do 2025 goda». SZ RF. 2013. № 46. St. 5954 [Order of the Government of the Russian Federation of 1 November 2013 No. 2036-r "On the Approval of the Strategy for the Development of the Information Technology Sector in the Russian Federation for 2014-2020 and for the Future to 2025". SZ RF. 2013. No. 46. Art. 5954.].
15. Richmond T., Shields J. (2005) Structuring neoliberal governance: The nonprofit sector, emerging new model of control and the marketisation of service delivery. Policy and society, 24(1), pp. 73-97.
16. Sedlov A. (2016) Smena migratsionnoi paradigmy v stranakh ES i v Rossii [Change of migration paradigm in EU countries and in Russia]. Obshchestvo i ekonomika [Society and economy], 12, pp. 18-27.
17. Shipika L.V. (2011) K voprosu o sootnoshenii kategorii «zhilishche» i «zhiloe pomeshchenie» [To the question of the correlation between the categories "dwelling" and "living quarters"]. Semeinoe i zhilishchnoe pravo [Family and housing law], 3, pp. 46-48.
18. Smol'yakov A.A., Smol'yakov A.A. (2016) Problemy realizatsii sotsial'nykh prav migrantov v Rossiiskoi Federatsii [Problems of Realization of Social Rights of Migrants in the Russian Federation]. Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii [Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 1, pp. 63-68.
19. Soglashenie ot 15 aprelya 1994 g. «O sotrudnichestve v oblasti trudovoi migratsii i sotsial'noi zashchity trudyashchikhsya-migrantov». Sobranie zakonodatel'stva RF. 1995. № 17. St. 1457 [Agreement of April 15, 1994 "On Cooperation in the Field of Labor Migration and Social Protection of Migrant Workers". Collection of Legislation of the Russian Federation. 1995. № 17. Art. 1457].
20. Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka (prinyata na tret'ei General'noi Assamblei OON rezolyutsiei 217 A (III) ot 10 dekabrya 1948 g.). Rossiiskaya gazeta. 1995. № 67 [The Universal Declaration of Human Rights (adopted at the Third General Assembly by resolution 217 A (III) of December 10, 1948). Rossiyskaya Gazeta. 1995. № 67.].
21. Zakon Rossiiskoi Federatsii ot 19 fevralya 1993 g. № 4530-1 «O vynuzhdennykh pereselentsakh». Sobranie zakonodatel'stva RF. 1995. № 52. St. 5110 [Law of the Russian Federation of February 19, 1993, No. 4530-1 "On Forced Migrants". Collection of Legislation of the Russian Federation. 1995. № 52. Art. 5110].
22. Zakon Rossiiskoi Federatsii ot 4 iyulya 1991 g. № 1541-I «O privatizatsii zhilishchnogo fonda v Rossiiskoi Federatsii». Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. № 28. St. 959 [Law of the Russian Federation of 4 July 1991 No. 1541-I "On the privatization of housing in the Russian Federation". Vedomosti SND and VS RSFSR. 1991. № 28. Art. 959].
23. Zasedanie Soveta pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po mezhnatsional'nym otnosheniyam. Publichnoe i chastnoe pravo. Vypusk IV (XX), oktyabr'-dekabr' [Meeting of the Council under the President of the Russian Federation on interethnic relations. Public and private law].
24. (2012) Zashchita sotsial'nykh i trudovykh prav migrantov na prostranstve SNG. Analiticheskii sbornik [Protection of social and labor rights of migrants in the CIS area. Analytical collection]. Moscow.
25. Zhilishchnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 29 dekabrya 2004 g. № 188-FZ. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005. № 1 (chast' 1). St. 14 [Housing Code of the Russian Federation of December 29, 2004, No. 188-FZ. Collection of Legislation of the Russian Federation. 2005. № 1 (part 1). Art. 14.].