

РАЗДЕЛ III. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО; СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

УДК 347.453.3

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-4-40-48

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ ПОМЕЩЕНИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО МАНЕВРЕННОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Гапеев Д.Е.

*Московский государственный областной университет
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, Российская Федерация*

Аннотация. Современная социально-экономическая политика российского государства, по мнению автора статьи, должна быть ориентирована на решение проблемы обеспечения жильём граждан. В статье рассматривается вопрос формирования муниципального маневренного жилищного фонда. Автор акцентирует внимание на особенностях законодательной регламентации и сложностях создания маневренного жилищного фонда в необходимых объёмах. В статье сделаны выводы о необходимости изменения действующего законодательства, предложены способы решения проблемы на уровне муниципальных образований.

Ключевые слова: право на жилище, муниципальный маневренный жилищный фонд, жилое помещение, договор найма жилого помещения, временное жильё, управление жилищным фондом, защита жилищных прав.

THE PROBLEMS OF REALIZATION OF CITIZENS' RIGHTS ON GETTING MUNICIPAL TEMPORARY HOUSING FUND PREMISES

D. Gapeyenko

Moscow State Regional University

10 A, Radio Street, Moscow, 105005, Russian Federation

Abstract. The current socio-economic policy of the Russian state should be focused on solving the problem of provision of housing to citizens. The issue of the formation of the municipal temporary Housing Fund is discussed in the article. The author focuses on the peculiarities of the legal regulation and the difficulties of the creation of the temporary Housing Fund in the required premises. The conclusions about the necessity to change the current legislation are made and the ways to solve the problem at the level of municipalities are proposed in the article.

Key words: the right to housing, municipal temporary Housing Fund, living premise, the contract of employment of the living premise, the temporary housing, the management of the Housing Fund, the protection of the housing rights.

Сегодня совершенно очевидными являются те сложности, с которыми приходится сталкиваться в процессе реализации конституционного права на жилище. Однако есть категория людей, для которых это право фактически означает право на жизнь. Это люди, которые в силу чрезвычайных обстоятельств лишились крыши над головой.

В статье 40 Конституции Российской Федерации закреплено право на жилище [3]. Право каждого человека на жилище является естественным и неотчуждаемым правом человека. Закрепление этого права в Конституции является его признанием в качестве международного стандарта прав человека и правовым основанием для решения одной из приоритетных социально-экономических проблем.

Закрепленное на основе международно-правовых актов конституционное право каждого на жилище заключается:

1) в содействии улучшению гражданами своих жилищных условий,

2) в предоставлении жилища из государственного и муниципального жилищного фонда тем лицам, которые в силу ограниченных возможностей самостоятельно не могут обеспечить себя жильем.

3) в обеспечении государством и органами местного самоуправления стабильного, постоянного пользования жилым помещением, занимаемым лицом на законных основаниях, неприкосновенности его, недопущения произвольного лишения жилища¹.

Действующее жилищное законодательство Российской Федерации указывает категории граждан, имеющих право на получение жилого помещения как для постоянного, так и для временного проживания.

Жилищный кодекс Российской Федерации предусматривает для временного проживания граждан, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Ассамблеей ООН 10.12.1948), пакт от 16.12.1966 «Об экономических, социальных и культурных правах».

в результате чрезвычайных обстоятельств, предоставление жилых помещений маневренного фонда.

Маневренный фонд не является самостоятельным видом жилищного фонда; жилые помещения в домах маневренного фонда относятся к специализированному жилищному фонду. Поэтому помимо специальных норм Кодекса, определяющего назначение жилых помещений в домах маневренного фонда, к этому виду жилых помещений применяются также общие правила, относящиеся ко всем объектам специализированного жилищного фонда.

Жилые помещения маневренного фонда рассматриваются как временное жильё, предоставляемое им до получения (приобретения) гражданином иного жилья, или пока не отпадут обстоятельства, препятствующие пользованию имеющимся у него жилым помещением, или не наступят иные обстоятельства, с которыми законодатель связывает прекращение договора найма жилого помещения маневренного фонда.

В соответствии со статьёй 95 Жилищного кодекса жилые помещения маневренного жилищного фонда представляются гражданам временно в следующих случаях:

1) период проведения капитального ремонта (реконструкции) дома, в котором находятся жилые помещения, занимаемые гражданами по договорам социального найма. Согласно статье 88 Жилищного кодекса, при проведении капитального ремонта или реконструкции дома, если такой ремонт или реконструкция не могут быть проведены без выселения нанимателя, наймодатель обязан предоставить на-

нимателю и членам его семьи на время проведения капитального ремонта или реконструкции другое жилое помещение без расторжения договора социального найма жилого помещения, находящегося в указанном доме. Переселение нанимателя и членов его семьи в жилое помещение маневренного фонда и обратно осуществляется за счёт наймодателя;

2) если в результате обращения взыскания на жилые помещения (которые были приобретены за счёт кредита банка, иной кредитной организации, средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения, и потом заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа) гражданин утратил указанное жилое помещение, при этом оно было для него единственным местом проживания;

3) при необходимости неотложного переселения граждан из жилых помещений, признанных непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств (из аварийных домов, домов, грозящих обвалом, в случаях стихийных бедствий и иных чрезвычайных обстоятельств, представляющих угрозу здоровью и жизни людей) [2].

Приведённый перечень не является исчерпывающим. Кодекс оставляет возможность предоставлять жилые помещения маневренного жилого фонда в иных условиях, предусмотренных законодательством.

Жилые помещения маневренного фонда предоставляются гражданам на основании решений органов, осуществляющих управление жилищным фондом, по договору найма жилого помещения маневренного фонда.

Предоставление гражданам жилых помещений маневренного фонда является лишь временным решением проблемы защиты жилищных прав.

Маневренный фонд в настоящее время практически отсутствует и пока не может служить механизмом оперативной реализации жилищных прав граждан в чрезвычайных обстоятельствах.

Часть жилищного фонда из-за отсутствия государственного финансирования ветшает и постепенно разрушается. Это относится к домам, построенным в конце XIX–начале XX вв., к блочным домам постройки 60–70-х гг. и т. д. В целом износ жилищного фонда в России составляет около 20 %, а по отдельным регионам и городам еще выше. К причинам резкого снижения жилищного строительства и капремонта жилья в России, на наш взгляд, в первую очередь следует отнести снижение бюджетного финансирования и приватизацию строительных организаций, которые попали в условия экономически и юридически неблагоприятной среды [6].

Сложившееся положение свидетельствует о необходимости создания маневренного жилищного фонда в необходимых объёмах во всех муниципальных образованиях. Кодекс Российской Федерации определяет полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений [2].

Кроме того, круг вопросов местного значения в жилищной сфере определяется Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5].

Среди них к вопросам жилищной сферы, решаемым поселениями (сельскими и городскими, а также городскими округами) относятся:

- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;

- организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда;

- создание для жилищного строительства указанных правовых актов позволяет говорить о том, что действующим законодательством обязанности органов местного самоуправления по формированию маневренного жилищного фонда не закреплены.

Изучение судебной практики подтверждает данное

В качестве примера можно привести Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 08 октября года. ст. 19 ЖК РФ муниципальный жилищный фонд – совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям.

В соответствии с п.п. 1, 4, 5, 8 ст. 14 ЖК РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся: учёт муниципального жилищного фонда; определение порядка предоставления жилых помещений муниципальному специализированному жилищному фонду; предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда; признание в установ-

ленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания.

Статья 92 ЖК РФ к жилым помещениям специализированного жилищного фонда относит помещения маневренного фонда.

Как уже отмечалось выше, согласно ст. 95 ЖК РФ жилые помещения маневренного фонда предназначены для временного проживания: граждан в связи с капитальным ремонтом или реконструкцией дома, в котором находятся жилые помещения, занимаемые ими по договорам социального найма; граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счёт кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения, и заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа, если на момент обращения взыскания такие жилые помещения являются для них единственными; граждан, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств; иных граждан в случаях, предусмотренных законодательством [2].

Вместе с тем, положения указанных норм не указывают на обязанность органа местного самоуправления создавать маневренный фонд.

Жилищным кодексом РФ допускаются и иные способы соблюдения жилищных прав граждан в случаях, когда производится реконструкция или капитальный ремонт дома, в котором находятся жилые помещения, зани-

маемые ими по договорам социального найма, а также прав малоимущих граждан, признанных по установленным настоящим Кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, и граждан, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат.

Согласно ч. 2 ст. 88 ЖК РФ, взамен предоставления жилого помещения маневренного фонда наймодатель с согласия нанимателя и членов его семьи может предоставлять им в пользование другое благоустроенное жилое помещение с заключением договора социального найма.

В соответствии с ч. 2 ст. 49 ЖК РФ малоимущим гражданам, признанным по установленным ЖК РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном порядке.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ, гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат, жилые помещения по договору социального найма предоставляются вне очереди.

В силу статей 12, 130 (ч. 1) и 132 (ч. 1) Конституции РФ в Российской Федерации признаётся и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муни-

ципальной собственностью; органы местного самоуправления, в частности, самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

Развивая названные конституционные положения, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет, что вопросами местного значения являются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и данным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения муниципального района перечислены в ст. 15 указанного закона. К ним относятся: владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района; до 1 января 2017 г. предоставление сотруднику, замещающему участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности.

Таким образом, положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления к созданию маневренного фонда не обязываются.

Расширительное толкование объёма полномочий, имеющихся у

органа местного самоуправления, для решения данного вопроса местного значения, как и любого иного вопроса местного значения, закрепленного ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», недопустимо [1]. Правовая позиция приведена Конституционным Судом РФ в постановлении от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» [4]. Предоставление гражданам жилых помещений маневренного фонда является одной из возможных альтернатив соблюдения жилищных прав. Отнесение указанных полномочий к числу собственных, которые органы местного самоуправления должны осуществлять обязательно за свой счёт, неправомерно.

Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не относят к вопросам местного значения муниципального района создание маневренного фонда и не обязывают администрацию муниципального района к его созданию.

В связи с изложенным возникают вопросы: каким образом добиться создания маневренного жилищного фонда в необходимых объёмах во всех муниципальных образованиях? Имеется ли возможность регулирования этого вопроса на региональном уровне?

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в круг вопро-

сов местного значения в жилищной сфере включил создание условий для жилищного строительства. Представляется, что для изменения ситуации с соблюдением прав граждан на получение жилой площади из маневренного жилищного фонда муниципальных образований необходимы:

- унификация правового регулирования вопросов формирования маневренного жилищного фонда в муниципальных образованиях;

- проведение капитального или текущего ремонта уже существующего маневренного жилищного фонда муниципального образования;

- выработка методики расчетов необходимого объема муниципального маневренного жилищного фонда. В качестве критериев можно обозначить: количество граждан, подлежащих временному переселению из домов, планируемых к проведению капитального ремонта или реконструкции; прогнозируемое на основе экономической ситуации количество граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счёт банковского кредита; прогнозируемое на основе статистики предыдущих лет количество граждан, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств;

- приобретение в муниципальную собственность жилых помещений путём участия в долевом строительстве многоквартирного дома (домов) за счёт средств бюджета муниципального образования;

- создание маневренного жилищного фонда на основе частно-пра-

вового партнёрства. В Российской Федерации (ст. 72. ч. 1, п. «к») жилищное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений определены в Жилищном кодексе Российской Федерации.

Согласно с. 13 Жилищного кодекса регулирование вопросов формирования жилищного фонда муниципальных образований в качестве полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации не закреплено.

На наш взгляд, является объективно необходимым принятие решения о внесении изменений в законодательство, определяющих компетенцию органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в части, касающейся формирования жилых помещений маневренного жилищного фонда.

Возложение бремени формирования маневренного жилищного фонда исключительно на органы местного самоуправления может оказаться непосильным для них.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным внести изменение в Жилищный кодекс РФ, предусматривающее, что жилые помещения маневренного жилищного фонда могут предоставляться как из муниципального, так и из государственного жилищных фондов. Реализация такого подхода позволила бы более равномерно распределить между бюджетами всех уровней финансовую нагрузку, что увеличило бы возможность улуч-

шения жилищных условий большего числа граждан. При этом такое изменение полностью соответствовало бы положению ч. 3 ст. 40 Конституции РФ.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Волгоградский областной суд [Электронный ресурс]. URL: http://obsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=890 (дата обращения: 05.09.2016).
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 1993) (с изм. и доп. от 05.02.2014) // законодательства РФ. 2010. № 9.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 №2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа Город Чита» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.
6. Якупова А.И. Жилые помещения маневренного фонда [Электронный ресурс] // Юридический центр адвоката Олега Сухова (Первый столичный юридический центр) [сайт]. URL: <http://dom-i-zakon.ru/articles/ingilteam/87694576754694/> (дата обращения: 05.09.2016).

REFERENCES:

1. Volgogradskii oblastnoi sud [Elektronnyi resurs]. [Volgograd Regional Court [Electronic resource]]. URL: http://obsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=890 (request date 05.09.2016).
2. Zhilishchnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 29.12.2004 № 188-FZ (red. ot 06.07.2016) [Housing Code of the Russian Federation dated 29.12.2004 № 188-FZ (ed. from 06.07.2016)] // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005. No 1.
3. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym gosovaniem 12 dekabrya 1993 g. (s izm. i dop. ot 05.02.2014) [The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on the 12 December, 1993 (Rev. and extra from 05.02.2014)] // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2010. No 9.
4. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 29.03.2011 №2-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniya punkta 4 chasti 1 stat' 16 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» v svyazi s zhaloboi munitsipal'nogo obrazovaniya – gorodskogo okruga Gorod CHita» [The Statement of the Constitutional Court of the Russian Federation of 29.03.2011 No 2-P «On the Case of the Check of Constitutionality of Provisions of Paragraph 4 of Part 1 of Article 16 of the Federal Law «On General Principles of Organization of Local Government in the Russian Federation» in connection with the complaint of the municipality – the city district of the City of Chita»] // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2011. No 15.
5. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 №131-FZ (red. ot 03.07.2016) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» [Federal law of 06.10.2003 №131-FZ (as amended on 03.07.2016) «On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation»] // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. No 40.

6. Yakupova A.I. Zhilye pomeshcheniya manevrennogo fonda [Elektronnyi resurs] [Premises of Maneuverable Fund [Electronic resource]] // Yuridicheskii tsentr advokata Olega Sukhova (Pervyi stolichnyi yuridicheskii tsentr). [Law center lawyer Oleg Sukhov (First capital law center)]. URL: <http://dom-i-zakon.ru/articles/ingilteam/87694576754694/> (request date 05.09.2016).
-

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гапеенок Дарья Евгеньевна – старший преподаватель кафедры гражданского права Института экономики, управления и права Московского государственного областного университета;
e-mail: de.gapeenok@mgou.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dar'ya Evgen'evna Gapeyevok – Senior Lecturer at Civil Law Department of the Institute of Economics, Management and Law at Moscow State Regional University;
e-mail: de.gapeenok@mgou.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ ССЫЛКА

Гапеенок Д.Е. Проблемы реализации прав граждан на получение помещений муниципального маневренного жилищного фонда // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2016. № 4. С. 40-48.

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-4-40-48

BIBLIOGRAPHIC REFERENCE

D.Ye. Gapeyevok. The Problems of Realization of Citizens' Rights on Getting Municipal Temporary Housing Fund Premises // Bulletin of Moscow State Regional University. Series: Law. 2016. № 4. P. 40-48.

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-4-40-48