

УСТАНОВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

к специальному заседанию Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему: «Повышение эффективности жилищного обеспечения социально незащищенных категорий граждан», 21 сентября 2016 г.

(с предложениями и комментариями участников заседания)

1. О практике снятия очередников с жилищного учета

Существующая практика снятия очередников с жилищного учёта неоднократно обсуждалась на заседаниях Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет, СПЧ). Так на заседании с участием Президента Российской Федерации В.В.Путина 14 октября 2014 г. главе государства был представлен доклад о нарушениях прав жителей г. Москвы при снятии с учета нуждающихся в жилых помещениях за три последних года.

Поручением Президента РФ от 2 декабря 2014 г. № Пр-2783 Генпрокуратуре России предложено провести проверку правомерности снятия с учета нуждающихся в жилых помещениях граждан, зарегистрированных по месту постоянного проживания в г. Москве, в период с 2012 по 2014 годы.

По результатам исполнения поручения в информационном письме Генпрокуратуры России от 26 июня 2015 г. № 72/1-08-2015 сообщается о выявлении многочисленных нарушений законодательства и прав граждан на получение жилья незаконным снятием очередников с жилищного учета.

По результатам проверки прокуратурой выявлено более 260 нарушений в указанной сфере, прокуратурами подано 90 исков в суды, внесены представления Мэру и в Правительство Москвы, подтверждены следующие наиболее распространенные случаи незаконного снятия москвичей с жилищного учета:

- ошибочный учет у лиц, не являющихся очередниками либо членами их семьи, в пользовании или собственности жилья, на которое не имеют самостоятельного права пользования члены семьи – очередники (как правило, приобретенного до брака жилья супруга (супруги) одного из взрослых детей);

- неправомерное включение в состав комнат нанимателей в бывших общежитиях коридорной планировки площадей внутриподъездных помещений общего пользования (при оценке обеспеченности нанимателей жильем в ходе передачи бывших ведомственных общежитий коридорной планировки в муниципальную собственность);

- незаконный учет у членов семьи очередников непригодных для постоянного проживания деревенских, дачных либо садовых домов, в т.ч. не являющихся жилыми помещениями;

- неправомерность снятия с жилищного учета граждан, отказавшихся от предоставления жилья, не отвечающего предъявляемым законом требованиям.

Письмом прокурора г.Москвы в адрес Совета от 4 августа 2016 г. № 7/32-1722-2016/145404 сообщается об удовлетворении судами 155 исков прокуратуры о восстановлении на жилищном учете незаконно снятых с него граждан.

В настоящий момент можно констатировать, что в Москве практика снятия с жилищного учёта очередников претерпела радикальные изменения, в результате чего число снимаемых с учёта сократилось в 10 раз.

Отчасти проблема снятия очередников с жилищного учёта связана с нечеткими законодательными критериями для снятия с учета нуждающихся в жилых помещениях семей граждан, реально финансово и жилищно обеспеченных.

Так, за длительное время состояния очередников на жилищном учете (до 25 лет) кардинально меняется как состав семьи, так и ее материальное, в т.ч. жилищное обеспечение.

В соответствии со ст. 55 Жилищного кодекса РФ право состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях сохраняется за гражданами до получения ими жилых помещений по договорам социального найма или до выявления предусмотренных ст. 56 ЖК РФ оснований снятия их с учета. Граждане снимаются с учета нуждающихся в жилых помещениях в случае, прежде всего, утраты ими оснований, дающих право на получение жилья по договору социального найма.

При этом федеральный законодатель в том числе в ст. 51 ЖК РФ не устанавливает четких критериев материальной и жилищной обеспеченности семей очередников, что влечёт за собой злоупотребления как со стороны органов власти, граждан, так и судебные ошибки.

В качестве примера можно привести случаи, когда очередники имели в пользовании и (или) собственности загородные дома в других регионах Российской Федерации. Помимо сложности выявления таких строений в других регионах, что вызывает необходимость командирования сотрудников уполномоченных органов власти на места, вызывает разногласия и конфликты неурегулированность законодательством случаев, когда строение зарегистрировано на других членов семьи, не состоящих в официальном браке, но ведущих совместное хозяйство, или совершеннолетних членов семьи, зарегистрированных по месту жительства отдельно от очередников, или супругов, приобретших данное имущество до вступления в брак с очередником и др. В качестве спорных доводов при оспаривании решений о снятии с жилищного учета приводятся следующие:

- дом находится в СНТ;
- отсутствует централизованное тепло-, газоснабжение (при этом в доме имеется отопление, котлы обогрева и др.);
- дом не зарегистрирован в ФРС и (или) не стоит на кадастровом учете, является объектом незавершенного строительства или умышленно по заявлению собственника переведен в нежилой фонд.

При этом очевидно, что стоимость аналогичных домов и земельных участков под ними не может свидетельствовать о малоимущности семей их владельцев.

В те же время, некоторые граждане были необоснованно сняты с жилищного учета в связи с ошибочным учетом в уровне их жилищной обеспеченности непригодных для проживания домов в СНТ либо сельской местности.

Существующий уровень развития рынка недвижимости и возможности граждан совершать сделки предоставляет возможность, например, семье очередников, проживающих в однокомнатной квартире в более дорогом районе, обменять эту квартиру на жилье большего размера в менее дорогом районе, т.е. самостоятельно улучшить свои жилищные условия.

Положение усугубляется частью 2 ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее – Вводный закон к ЖК РФ), согласно которой критерий малоимущности вообще не учитывается для очередников, вставших на жилищный учет до 1 марта 2005 г. Сохранение права на жилищное обеспечение со стороны государства у таких граждан ущемляет права действительно малоимущих граждан, особенно при нынешней экономической ситуации.

В результате право на получение муниципального социального жилья сохраняют многие вполне обеспеченные семьи. Столь неоправданное положение существенно увеличивает срок предоставления жилья неимущим гражданам, реально в нем нуждающимся, и требуется внесение изменений в ЖК РФ с целью исключения с жилищного учета состоятельных семей, принятых на него до 2005 г.

В то же время, снятие с жилищного учета очередников, принятых на него после 2005 г., возможно, прежде всего, в связи с утратой семьей статуса малоимущего. Чтобы не быть снятыми с жилищного учета, все это время многие реально обеспеченные семьи, принятые на жилищный учет после 2005 г., вынуждены скрывать свои реальные доходы, получая «черную» зарплату, с которой уплачиваются уменьшенные налоги и страховые взносы, и разными способами демонстрировать свое реальное или мнимое социальное неблагополучие.

Такая ситуация также неприемлема, в значительной части она вызвана предоставлением государством социального жилья с возможностью его приватизации и, соответственно, быстрого отчуждения. Поэтому целесообразно ограничить (не продлевать) срок приватизации жилья, предоставленного по договору социального найма (подробнее об этом в разделе 7).

В изложенной части предлагается:

1. Министру России и Комитету Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству рассмотреть возможность внесения изменений в Жилищный кодекс РФ с целью конкретизации критериев нуждаемости в предоставлении муниципального жилья по договору социального найма и расширения оснований снятия с жилищного учета реально финансово и (или) жилищно обеспеченных семей очередников, принятых на жилищный учет до 1 марта 2005 г.

Комитет Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству концептуально также полагает, что в силу требования Конституции

РФ жилье по соцнайму должно предоставляться лишь реально нуждающимся гражданам, которые в силу возраста, состояния здоровья или социального статуса не могут самостоятельно реализовать свои жилищные права (это пенсионеры, инвалиды и многодетные семьи). Иные категории граждан, которые в силу жизненных обстоятельств нуждаются в содействии государства в преодолении трудной жизненной ситуации, должны получать такую помощь за доступную плату. Таким видом государственной помощи может стать институт некоммерческого найма как новый подвид жилищного фонда социального использования. Кроме того, необходимо поддержать и возобновить строительство кооперативных домов, что позволит привлечь денежные средства граждан.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее – ИЗИСП) считает данное предложение СПОРНЫМ. Поскольку по ранее действовавшему законодательству материальная обеспеченность не учитывалась, нельзя ее учитывать и сейчас (ст. 6 Вводного закона к ЖК РФ). Аналогичное толкование дал Конституционный Суд РФ в ряде определений. При этом, ИЗИСП ошибочно распространяет данное предложение к малоимущим – в предложениях идет речь о финансово и / или жилищно обеспеченных семьях очередников (прим. Е.А. Боброва).

МГЮУ поддерживает предложение в части регламентации в ЖК РФ четких критериев материальной и жилищной обеспеченности граждан в целях определения их нуждаемости в предоставлении муниципального жилья по договору социального найма. При этом, МГЮУ ВОЗРАЖАЕТ против установления дополнительных оснований снятия с жилищного учета реально финансово и (или) жилищно обеспеченных семей очередников, принятых на жилищный учет до 1 марта 2005 г., ссылаясь на нарушение в этом случае конституционного принципа равенства прав граждан перед законом и недопустимость фактического отказа государства от ранее принятых на себя обязательств.

2. Генпрокуратуре России предоставить информацию о принятых мерах прокурорского реагирования по прекращению практики массового незаконного снятия граждан с жилищного учета, результатах указанных мер, привлечении к ответственности должностных лиц региональных органов государственной власти, системных предложениях по изменению законодательства и практики его применения в указанной части.

Генпрокуратура России сообщает, что в компетенцию органов прокуратуры НЕ ВХОДЯТ вопросы совершенствования жилищного законодательства, контроля организации порядка информирования населения о предоставлении очередникам жилья и субсидий на его приобретение, обеспечения прозрачности предоставления очередникам жилья в рамках государственных программ, утверждения и опубликования отчета о расходовании бюджетных средств и количестве обеспеченных жильем очередников, формирования плана обеспечения жильем и субсидиями очередников, а также фонда доступного

арендного жилья, ускорения предоставления жилых помещений и установления порядка их предоставления, эффективности реализации жилищных программ.

3. Высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

а) предоставить детальную информацию обо всех причинах постоянного увеличения номера очередности нуждающихся в жилых помещениях в г.Москве и количестве восстановившихся на жилищном учете семей москвичей в 2012 – первом полугодии 2016 гг. (Правительству Москвы);

УПЧ России поддерживает предложение.

Кроме того, УПЧ России просит разъяснить правовые основания включения в г.Москве федеральных очередников, принятых на жилищный учет до 2005 г. (инвалидов), в общую (муниципальную) очередь.

б) предоставить информацию о принятых мерах по прекращению учета в обеспеченности жильем очередников:

- жилья и других строений, непригодных для проживания;
- жилья посторонних лиц (свойственников и др.), не состоящих на жилищном учете с семьей очередников, на которое не имеют права последние;

Комитет Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству предложение поддерживает, поясняя неприобретение членами семьи очередников права на жилое помещение указанных граждан (неродственников) и невселение последних к первым.

- общей площади внутриподъездных помещений при преобразовании бывших ведомственных общежитий в мегакоммуналки, а также к приведению таких мегакоммуналок в ранее существовавшее положение (покомнатное некоммунальное заселение);

- принятых на жилищный учет до марта 2005 г. и снятых с него без предоставления жилого помещения по договору социального найма;

в) совместно с Минкомсвязи России, Минюстом России и Генпрокуратурой рассмотреть предложения:

- о формировании публичного прозрачного порядка информирования населения о предоставлении очередникам жилья и субсидий на его приобретение с постоянным контролем органов прокуратуры и обязательным использованием субъектов общественного контроля, в том числе в части, охраняемой законодательством о защите персональных данных,

Минюст России и МГЮУ предложение поддерживают.

УПЧ России предложение также поддерживает, ссылаясь на анализ содержания поступающих жалоб.

- об обеспечении прозрачности очередности на каждую региональную подпрограмму программы «Жилище» и ее публичности, исходя из даты постановки граждан на учет,

- об утверждении и опубликовании ежеквартального развернутого отчета по расходованию денежных средств и количеству обеспеченных жильем очередников,

- о формировании годового плана обеспечения жильем и субсидиями очередников, исходя из даты постановки на учет.

УПЧ Московской области поддерживает предложения о формировании публичного прозрачного порядка информирования населения о предоставлении очередникам жилья и субсидий на его приобретение и о конкретизации критериев нуждаемости в предоставлении муниципального жилья по договору социального найма. Предложение о расширении оснований снятия с жилищного учета семей очередников, принятых на жилищный учет до 1 марта 2005 года, нуждается в дополнительном обсуждении. Жалоб о массовом незаконном снятии очередников с жилищного учета не поступало.

Вместе с тем, предложения о расширении оснований для снятия с жилищного учета коснется многих граждан. В этой связи следует отметить следующее.

В соответствии с ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» очередники, принятые на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 марта 2005 г., могут быть сняты с него лишь в случае получения жилья по договору социального найма по норме предоставления, а также при утрате ранее вышеназванной даты оснований, дававших право на получение жилья по договору социального найма. Очередники, принятые на жилищный учет до 1 марта 2005 г., подлежат снятию с жилищного учета только по основаниям, перечисленным в ст. 32 Жилищного кодекса РСФСР. Действовавшее до 1 марта 2005 г. законодательство не связывало постановку граждан на жилищный учет с их имущественной обеспеченностью. Учитывалось лишь проживание в жилье площадью менее учетной нормы.

Как указал Конституционный Суд РФ в определении от 1 декабря 2009 г. № 1549-О-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 6 Вводного закона к Жилищному кодексу РФ, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования указанная норма закона не предполагает возможность снятия с учета нуждающихся в жилых помещениях граждан, до 1 марта 2005 г. принятых на учет для предоставления жилья по договорам социального найма, по причине изменения после указанной даты в законодательном порядке оснований постановки на такой учет. Представляется, что такой же позиции следует придерживаться в отношении изменения после 1 марта 2005 года законодательства в части расширения оснований снятия с жилищного учета семей очередников, принятых на жилищный учет до указанной даты. Иначе последует уменьшение объема социальных благ, причитающихся гражданам, многие из которых на законном основании ожидают получения жилья уже не одно десятилетие.

Пересмотр, переоценка норм статьи 56 Жилищного кодекса РФ (снятие граждан с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях) вызовет нарушение прав значительного числа граждан. Согласно части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации не должны

издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Сокращение очередников не должно быть следствием конкретизации критериев нуждаемости в предоставлении муниципального жилья по договору социального найма или расширения оснований снятия с жилищного учета.

Представляется, что для улучшения ситуации с соблюдением прав граждан на жилище необходимы: - государственная финансовая поддержка муниципальных образований; - разработка и принятие субъектами Российской Федерации государственной программы строительства доступного жилья по единым принципам на всей территории России, в том числе предложенным Советом и Минстроем России; - разработка и принятие субъектами Российской Федерации государственной программы по созданию в муниципальных образованиях маневренного жилищного фонда; - законодательное закрепление доли передаваемых застройщиками муниципальным образованиям жилых помещений по инвестиционным контрактам; - внесение изменений в ЖК РФ, предусматривающих возможность предоставления малоимущим гражданам помещений по договорам социального найма как из муниципального, так и из государственного жилищных фондов.

УПЧ Московской области солидарны с предложением о назревшей необходимости детализации норм жилищного законодательства, регламентирующих порядок предоставления жилой площади по договору социального найма. Следует уточнить порядок и условия предоставления жилой площади для отдельных категорий граждан, например инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе и надзоре; многодетных семей, у которых за период ожидания своей очереди выросли не только дети, но и внуки; и других категорий граждан.

Представляется, что нормы статьи 89 Жилищного кодекса РФ о предоставлении равнозначного занимаемому жилого помещения при выселении из аварийного дома могут применяться в отношении людей, не стоящих в очереди на получение жилья. Люди, признанные нуждающимися в улучшении жилищных условий, должны обеспечиваться по нормам предоставления. Перспективным видится положение, когда всем жителям сносимого дома будут предоставляться жилые помещения, удовлетворяющие современным нормативам.

2. О повышении эффективности реализации права на жилище социально незащищенных категорий граждан (на принятие на жилищный учет, очередность предоставления жилья, гарантий невыселения из спецжилфонда и др.)

В действовавшем до вступления силу ЖК РФ федеральном законодательстве существовало более 40 категорий граждан, имеющих право на внеочередное или первоочередное улучшение жилищных условий. ЖК РФ (глава 7) оставил только три (сейчас две) категории внеочередников: жители непригодных для проживания домов и проживающие в коммунальных квартирах граждане, страдающие

тяжелыми формами хронических заболеваний. Федеральным законом от 21 декабря 2009 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах», установлено право на внеочередное улучшение жилищных условий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны.

Все остальные реально нуждающиеся в жилье по объективным причинам социально необеспеченные категории граждан (многодетные семьи, семьи с детьми – инвалидами, семьи одиноких инвалидов и др.) вынуждены ожидать содействия государства в решении своей жилищной проблемы десятилетиями.

Недостаточная проработанность в этой части положений ЖК РФ приводит к фактическому лишению перспективы быть обеспеченными жильем граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и состоящих на соответствующем учете с 1980-90-х годов. При этом, многие внеочередники, реально имеющие возможность за счет доходов семьи самостоятельно улучшить свои жилищные условия, могут, тем не менее, получить бесплатное жилье, причем даже неоднократно, т.к. ЖК РФ не содержит нормы об однократности помощи государства гражданам в улучшении их жилищных условий. Нет в ЖК РФ также ясного и четкого толкования понятия «предоставление жилья вне очереди».

В то же время, в Жилищном кодексе РФ (глава 7) отсутствуют какие-либо дополнительные условия предоставления жилья внеочередникам (жителям непригодных для проживания домов и гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний), кроме наличия у гражданина самой этой льготы.

Это приводит к нарушению прав иных лиц, в том числе – признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий. Так, гражданину, однажды признанному, например, тяжело больным, не предъявляется никаких требований по прохождению курса лечения и одновременно не предусматривается никаких ограничений по возможности многократного обращения в органы власти с требованием улучшения его жилищных условий. Кроме того, граждане, имеющие согласно ЖК РФ внеочередное право на улучшение жилищных условий, в том числе – собственники жилья, должны получать новое жилье только по договору социального найма, т.е. с правом дальнейшей приватизации.

Одновременно в ЖК РФ отсутствует четкое определение того, кто именно обеспечивается жильем вне очереди по договору социального найма: только носитель льготы либо еще и члены его семьи (или часть членов семьи).

Между тем, расчет величины субвенций из федерального бюджета для обеспечения жилыми помещениями льготных категорий граждан – ветеранов, инвалидов осуществляется только на носителя льготы, без учета членов его семьи, в т.ч. иждивенцев, и права на дополнительную площадь, установленную федеральным же законодательством.

Более того, по нормам ЖК РФ собственники - жители аварийного жилья и малоимущие граждане необоснованно освобождаются от бремени содержания имущества. Если такой собственник относится к своему жилому помещению бесхозяйственно – не осуществляет ремонт, нарушает пожарную безопасность и

т.п., то такой гражданин все равно получает право в случае признания его дома аварийным получить квартиру из государственного или муниципального жилищного фонда по договору социального найма, даже если он прибыл из другого субъекта Российской Федерации и не имеет «ценза оседлости» в регионе проживания (законность наличия этого ценза в данном случае не рассматривается). Такая ситуация еще более удлинит срок ожидания предоставления жилья у обычных очередников, состоящих на учете на общих основаниях.

Очевидно также, что жилищными льготами по получению и оплате жилья пользуются, как правило, не сами носители льгот (ветераны, инвалиды), а члены их семей, прежде всего дети и внуки, что полностью дискредитирует якобы целевой характер льгот. Никто и нигде не пытался проконтролировать, кто в настоящее время владеет квартирами, предоставленными в последние годы во внеочередном порядке или приобретенных с использованием бюджетных средств (субсидий) в рамках государственных и региональных программ.

В целом требует всесторонней оценки социально-практического смысла само положение ст. 57 ЖК РФ о внеочередном предоставлении жилья на основании наличия у граждан того или иного хронического заболевания по следующим основаниям:

- предоставление семье больного гражданина более комфортного жилого помещения не будет исключать возможности контакта других граждан, проживающих в многоквартирном доме, с больным, и более того – расширит круг таких контактов в связи с перемещением больного в новую социальную группу в многоквартирном доме;

- лечение опасных заболеваний должно проводиться медицинскими учреждениями медикаментозно или хирургически, а не путем предоставления социального жилья (с правом на бесплатную приватизацию и, следовательно, отчуждение);

- действующий перечень заболеваний во многом случаен, лишен системности и является остатком ранее действовавшей политизированной системы отношений в жилищной сфере.

МГЮУ предложения в целом поддерживает.

УПЧ Москвы с предложением НЕ СОГЛАСЕН, аргументируя тем, что действующий список включает самые тяжелые формы болезней, обоснован и выверен временем.

Соглашаясь с данной позицией, ИЗИСП дополняет, что приказом Минздрава России от 29 ноября 2012 г. № 987н утвержден новый (расширенный) перечень хронических заболеваний, при котором невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. Он вступит в силу после признания утратившим силу действующего постановления Правительства РФ от 16 июня 2006 г. № 378.

Предусмотренный частью 2 ст. 103 ЖК РФ перечень категорий граждан, не подлежащих выселению вникуда из служебного жилья и общежитий, не предусматривает никаких гарантий многодетным семьям, семьям с детьми – инвалидами, семьям одиноких инвалидов и др.

Требуется «актуализация» в Жилищном кодексе РФ:

- критериев принятия на жилищный учет очередников и внеочередников, предоставления им жилья с тем, чтобы максимально ускорить решение жилищной проблемы социально незащищенных категорий граждан, действительно нуждающихся в жилье (многодетных семей, семей с детьми – инвалидами, семей одиноких инвалидов и др.).

УПЧ России рекомендует детализировать аргумент об изменении условий внеочередного предоставления жилья конкретным социально незащищенным категориям граждан.

МГЮУ поддерживает предложения по упорядочению системы предоставления жилья вне очереди, в т.ч. определения соответствующих процедур на уровне федерального закона путем внесения изменений в ЖК РФ. Помимо публичности рекомендовано использовать коллегиальность контрольных процедур, что снижает коррупционные риски. Высказано мнение о необходимости создания системы контроля целевого (и фактического) пользования указанными помещениями гражданами, получившими их вне очереди.

Одновременно требуется внести в ЖК РФ изменения с целью усиления гарантий недопустимости выселения социально незащищенных категорий граждан из служебного жилья и бывших общежитий без предоставления другого жилья (многодетных семей, семей с детьми – инвалидами, семей одиноких инвалидов и др.);

УПЧ России поддерживает предложение о недопустимости выселения из спецжилфонда (общежития и служебного жилья) социально незащищенных категорий граждан.

Комитет Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству поддерживает предложение о недопустимости выселения из спецжилфонда семей, имеющих детей-инвалидов (соответствующий законопроект № 1151375-6 о дополнении ст. 103 ЖК РФ внесен в Госдуму 17.08.16 г.)

- оснований внеочередного предоставления жилья тяжелобольным хроническим заболеванием, учитывая необходимость мер, прежде всего, медицинских и профилактических, а не предоставления социального жилья лишь при одном наличии опасного заболевания.

Необходимо законодательно установить однократность помощи государства гражданам в улучшении их жилищных условий (уточнив субъект с целью исключения злоупотреблений: семье либо любому члену семьи, которому оказана государственная (муниципальная) поддержка), а также законодательно определить ясное и четкое толкование понятия «предоставление жилья вне очереди».

В части усиления мер жилищной поддержки наиболее социально незащищенных категорий очередников (многодетных семей, семей с детьми – инвалидами, семей одиноких инвалидов и др.) Минстрою России, Генпрокуратуре России, высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется

а) представить предложения:

- по конкретным мерам и способам ускорения предоставления жилья либо субсидий на его приобретение очередникам из наиболее социально незащищенных категорий,

УПЧ России просит разъяснить правовые основания своевременного ненаправления ДГИ Москвы в Минстрой России сводных списков федеральных льготников (вынужденных переселенцев и пострадавших от радиационных аварий и катастроф) на получение гос.жил.сертификатов на 2016 год.

УПЧ России предлагает поручить прокуратуре проводить проверки соблюдения ДГИ федерального законодательства.

б) рассмотреть вопросы:

- установления отдельной очереди по субсидиям на приобретение жилья, компенсацию найма жилого помещения с защищенным самостоятельным бюджетом очередникам из наиболее социально незащищенных категорий (многодетным семьям, семьям с детьми – инвалидами, семьям одиноких инвалидов и др.),

- формирования отдельной очереди нуждающихся в предоставлении многокомнатных квартир (от 90 кв. м),

- принятия в г. Москве и других субъектах Российской Федерации региональных законов, обеспечивающих возможность предоставления многодетным семьям в указанных субъектах Российской Федерации эффективных реальных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно (на основании п. 6 ст. 39.5 Земельного кодекса РФ), либо регионального закона о предоставлении земельных участков льготным категориям граждан (многодетные; с детьми-инвалидами и др.).

УПЧ Москвы НЕ СОГЛАСЕН с предложением о предоставлении многодетным семьям г. Москвы дополнительного жилья взамен земельного участка, аргументируя опасностью возникновения еще большей социальной напряженности в обществе.

УПЧ Москвы предлагает дополнить перечень гарантий жилищных прав социально незащищенных категорий граждан недопустимостью выселения без предоставления другого жилья по основаниям ст. 31 ЖК РФ (права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении) и ст. 292 ГК РФ (переход права собственности на жилое помещение к иному собственнику) граждан, выселенных:

- из служебного жилого помещения,

- в результате признания недействительной сделки купли-продажи либо приватизации жилого помещения,

- а также в некоторых других случаях

а) при условии отсутствия недобросовестности действий граждан,

б) в случае доказанности невозможности возврата имевшегося ранее жилья или денежных средств в качестве возмещения от виновного лица,

в) и других заслуживающих внимания обстоятельств.

В целом поддерживая предложения о повышении эффективности реализации права на жилище социально незащищенных категорий граждан, МГЮО рекомендует не замыкаться лишь на неимущих категориях, чтобы не породить систему «дестимулирования» к повышению имущественного благосостояния семьи. В частности, следует развивать и институт льготной ипотеки.

УПЧ Московской области поддерживает позицию о необходимости повышения гарантий реализации жилищных прав наиболее социально незащищенных категорий граждан: многодетных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, одиноких инвалидов.

К данной категории лиц следует отнести и бывших членов семей военнослужащих. Практика рассмотрения обращений показывает, что они являются одной из наименее защищенных категории граждан в сфере реализации права на жилище. Законодательство предусматривает предоставление жилых помещений или выделение денежных средств на их приобретение непосредственно военнослужащему - гражданину и совместно проживающим с ним членам его семьи. Социальные гарантии и компенсации в сфере жилищных отношений не распространяются на бывших супругов и оставшихся проживать с ними детей военнослужащих.

Проживание в отдаленных гарнизонах, многочисленные переезды с одного места службы на другое, утрата права на жилые помещения по прежнему месту жительства - все это после расторжения брака законодательством не учитывается. Бывшие члены семей военнослужащих оказываются вне правового поля государственной системы жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей.

Законодательство не содержит такого понятия как «бывшие члены семьи военнослужащего», что является причиной нарушения жилищных прав тысяч таких граждан. Нередко бывшие жены военнослужащих, оставшись с детьми без регистрации в служебных помещениях, которые предоставлялись их мужьям на время службы, в любой момент могут быть выселены. В связи с отсутствием регистрации у них возникают трудности с трудоустройством, медицинским обслуживанием, образованием.

Одним из вариантов решения проблемы может стать распространение государственных гарантий в жилищной сфере на бывших членов семей военнослужащих указом Президента Российской Федерации - такую возможность предусматривает Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Жилищный кодекс РФ предусматривает право определенных категорий граждан на внеочередное получение жилого помещения. Неспособность органов местного самоуправления обеспечить права людей проявляется в создании не предусмотренных законодательством очередей из внеочередников. Однако предоставление жилых помещений вне очереди не предполагает включения граждан в какую-либо очередь. Согласно позиции Верховного Суда РФ,

изложенной в Определении от 08.02.2011 № 85-В10-7, получение жилого помещения вне очереди не может быть поставлено в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, обладающих аналогичными правами.

В целях ликвидации очереди из внеочередников предлагается следующее: - установление законодательных предельных сроков и детальной регламентации предоставления жилых помещений лицам, имеющим право на получение жилья во внеочередном порядке; - инвентаризация бесхозных домов и принятие мер по их переводу в муниципальную собственность; - передача бывших ведомственных домов из незаконного владения коммерческих организаций в муниципальную собственность.

В Предложениях Совета и Минстроя РФ предусмотрено, что требуется «актуализация» оснований внеочередного предоставления жилья тяжелобольным хроническим заболеванием, учитывая необходимость мер, прежде всего, медицинских и профилактических, а не предоставления социального жилья лишь при одном наличии опасного заболевания.

Следует отметить следующее. Правительством РФ определен Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире (Постановление Правительства РФ от 16 июня 2006 г. № 378). В Перечень вошли 11 тяжелых форм хронических заболеваний, в том числе активные формы туберкулеза с выделением микобактерий туберкулеза, хронические и затяжные психические расстройства, эпилепсия с частыми припадками, гангрена конечностей.

Степень тяжести заболеваний указанных в Перечне свидетельствует об отсутствии какой либо целесообразности в установлении дополнительных критериев возникновения права на внеочередное предоставление жилья при наличии таких заболеваний в зависимости от необходимости медицинских и профилактических мер, например от результатов курса лечения.

Право на внеочередное предоставление жилой площади лиц, страдающих отдельными заболеваниями закреплено федеральными законами. Так, согласно Федеральному закону от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» больным заразной формой туберкулеза, проживающим в коммунальных квартирах, общежитиях, а также с семьями, имеющими детей, предоставляется изолированная жилая площадь в домах государственного и муниципального фонда во внеочередном порядке. Данная норма имеет огромное значение для предупреждения распространения туберкулеза.

УПЧ Московской области не поддерживает предложение о законодательном закреплении однократности помощи государства гражданам в улучшении их жилищных условий. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить

создание для граждан Российской Федерации возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет.

Объективными основаниями признания граждан нуждающимися являются обеспеченность общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы и фактор малоимущества гражданина и членов его семьи. Эти показатели не зависят от волеизъявления гражданина. Кроме того, статьей 53 Жилищного кодекса РФ определены последствия намеренного ухудшения гражданами своих жилищных условий с целью приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Такие граждане принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных намеренных действий.

И с учётом того, что граждане ожидают своей очереди на улучшение жилищных условий по нескольку лет, однократность предоставления социальной жилой площади не нуждается в законодательной регламентации.

Установление правила однократности предоставления жилого помещения по договору социального найма недопустимо, так как, например, в случае признания такого жилого помещения ветхим, аварийным или непригодным для проживания граждане лишаются возможности повторного заключения договора социального найма. Если данное правило распространить на всех членом семьи, то в случае расторжения семейных отношений, один из супругов и совершеннолетние дети также лишаются возможности встать на учет граждан нуждающихся в предоставлении жилого помещения по договору социального найма, даже если они соответствуют всем критериям.

Предложения по совершенствованию законодательства в целях защиты прав несовершеннолетних: - в часть 4 статьи 292 ГК РФ - согласие органов опеки и попечительства на отчуждение гражданами жилого помещения должно получаться независимо от того, живут ли они с родителями или остались без их попечения; - в часть 3 статьи 45 ГПК РФ - добавить в перечень дел, по которым прокурор вступает в процесс и дает заключение, дела о признании несовершеннолетних не приобретшими или утратившими право пользования жильем, снятии их с регистрационного учета; - в статью 8 Федерального закона от 21.12.1996 №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: - пункт 2 изложить в следующей редакции: «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны осуществлять контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений. Органы местного самоуправления обязаны обеспечить сохранность закрепленных жилых помещений и их надлежащее санитарно-техническое состояние при вселении в них детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа»; - абзац 2 пункта 3 изложить в следующей редакции: «В

список включаются лица, указанные в абзаце первом пункта 1 настоящей статьи, с момента возникновения права на обеспечение жилым помещением. Предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи является основанием для исключения указанных лиц из списка».

3. О проблемах в реализации региональных жилищных программ

В субъектах Российской Федерации, их столицах и крупных городах существуют различные программы, нацеленные на реализацию прав граждан на жилище.

Город Москва является одним из немногих субъектов Российской Федерации, в котором существуют программы обеспечения жильем нуждающихся категорий граждан за счет средств городского бюджета. Однако практика реализации этих программ при неизменно высоком спросе на них вызывает множество вопросов и жалоб граждан.

В частности, граждане обращают внимание на то, что предоставление субсидий на приобретение жилья в 2015 г. началось лишь в декабре; прекращены выплаты компенсации за найм жилого помещения отдельным категориям очередников; уменьшено выделение средств на субсидирование московских жилищных программ.

В этой связи Совет рекомендует органам государственной власти и органам местного самоуправления при реализации жилищных программ:

- увеличить бюджет по статье расходов «Социальные выплаты жителям, принятым на жилищный учет для приобретения или строительства жилого помещения» по программе «Жилище» до уровня 2012 г.,
- восстановить отдельную бюджетную статью расходов 05Б0104 «Субсидия для семей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей»,
- возобновить ежеквартальные выплаты очередникам, участвующим в программе «Компенсация найма», и выплаты образовавшейся за прошлые годы задолженности.

Высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предлагается:

- рассмотреть вопрос увеличения бюджетного финансирования жилищного обеспечения состоящих на жилищном учете семей, имеющих ребенка-инвалида, а также семей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей.

Комитет Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству поддерживает предложение о необходимости увеличения бюджетного финансирования всех бюджетных программ.

Комитет Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству предлагает региональным (прежде всего московским) органам власти соблюдать установленные законом требования определения выкупной цены при

расселении жилья, признанного непригодным для проживания (учитывать рыночную стоимость земельного участка с учетом доли собственника, компенсацию за произведенный капремонт), а также соответствие предоставляемого жилого помещения ранее занимаемому по площади и количеству комнат.

Комитет предлагает восстановить в региональном (московском) законодательстве понятие «разные семьи», что позволит предоставлять разным семьям очередников две маленькие квартиры вместо одной большой.

4. О бесплатном предоставлении инвалидам и многодетным семьям земельного участка в собственность

Инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставлено право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства (ст. 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Семьи, имеющие трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации, имеют право на бесплатное предоставление в собственность земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет, а также установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно (ч. 6 ст. 39.5. Земельного кодекса РФ).

В отношении предоставления двум указанным категориям граждан земельных участков (точнее – непредоставления, прежде всего, жителям Москвы) от них поступают многочисленные жалобы, а от органов власти – возражения, сводящиеся к следующему:

- у муниципалитетов, городов и субъектов Российской Федерации имеется крайне ограниченное количество свободных от обременений и пригодных для застройки или ведения подсобного хозяйства земельных участков, особенно - наиболее удобно расположенных недалеко от городов;

- объективное отсутствие возможности у органов местного самоуправления и ряда субъектов Российской Федерации (прежде всего, дотационных) обеспечить предоставляемые земельные участки объектами социально-бытовой и инженерной инфраструктуры, в т.ч. подъездными путями и коммуникациями;

- фактическая невозможность для подавляющего большинства малообеспеченных многодетных семей и инвалидов построить себе жилье на предоставленном земельном участке (с другой стороны – наличие земельного

участка позволяет возвести первоначально небольшой дом и в дальнейшем его расстраивать по мере накопления денежных средств);

- диспропорции в наличии статуса многодетных семей по национальному, региональному и социальному признакам. Например, значительное количество многодетных насчитывается среди мусульманских, цыганских семей, а также среди семей или у матерей-одиночек, ведущих асоциальный образ жизни.

С данной позицией НЕ СОГЛАСЕН ИЗИСП, ссылаясь на отсутствие взаимосвязи между исповедуемой религией, национальностью, образом жизни и обеспечением земельным участком.

Вопрос обеспечения многодетных семей и инвалидов земельным участком с целью решения их жилищной проблемы очень сложный и требует профессионального комплексного анализа.

Генпрокуратура России, разделяя необходимость тщательной проработки указанных предложений, также ссылается на учет финансовых возможностей бюджетных систем различных уровней.

Комитет Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству поддерживает необходимость предоставления земельных участков многодетным семьям и семьям инвалидов вне зависимости от уровня их материального или жилищного обеспечения.

В качестве альтернативы предоставления земельных участков МГЮУ рекомендует учитывать специфику городов федерального значения и сделать акцент на денежной компенсации или ином имущественном предоставлении.

УПЧ Московской области поддерживает необходимость профессионального комплексного анализа этой проблемы:

«В части правового регулирования бесплатного предоставления земельных участков многодетным семьям следует сказать следующее. После внесения изменений в статьи 19, 28, 33 Земельного Кодекса РФ, также в часть 4 статьи 16 Федерального Закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» у многодетных семей появились правовые основания для получения бесплатно земельных участков.

По смыслу изменений, внесенных в Земельный кодекс РФ, органы государственной власти субъектов РФ должны были определить случаи и порядок предоставления участков гражданам с тремя и более детьми

В Подмосковье был принят специальный Закон Московской области от 01.06.2011 № 73/2011-03 «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области». Реализация закона была полностью возложена на органы местного самоуправления муниципальных образований,

Единственным правовым актом федерального уровня, закрепляющим меры социальной поддержки многодетных семей, является Указ Президента РФ от 05.05.1992 № 431 «О мерах социальной поддержки многодетных семей». Однако ни сам Указ Президента РФ, ни федеральные законы, регулирующие схожие правовые отношения, в частности Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»,

не содержат понятия «многодетная семья». Вопрос определения категорий семей, которые относятся к многодетным, передан на усмотрение субъектов Российской Федерации.

В регионах даны разные определения. Так, в Ивановской области в соответствии с Указом Губернатора «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» многодетной является семья, в составе которой имеются трое и более детей в возрасте до 18 лет. Аналогичное положение закреплено в Законе Санкт-Петербурга. В Москве к многодетным отнесены семьи, имеющие трех и более детей до достижения младшим из них возраста 16 лет; в Республике Марий - Эл (до недавнего времени) - имеющие 4 и более детей; в Республике Башкортостан - 5 и более детей, а в некоторых субъектах - трех и более детей в возрасте до 18 лет, а учащихся в общеобразовательных учреждениях - до 23 лет. В ряде регионов признание семьи многодетной поставлено в зависимость от среднедушевого дохода либо от величины прожиточного минимума (Кемеровская область, Челябинская область). В некоторых субъектах РФ вообще отсутствуют законы, закрепляющие социальные гарантии многодетным семьям.

В Московской области понятие «многодетная семья» закреплено в Законе Московской области от 12.01.2006 № 1/2006-03 «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области». Под многодетной понимается семья, воспитывающая трех и более несовершеннолетних детей, а по мерам социальной поддержки к ним приравниваются семьи, утратившие статус многодетных в связи с достижением одним или несколькими детьми совершеннолетия при условии, что совершеннолетние дети обучаются в общеобразовательных учреждениях всех типов по очной форме обучения и не достигли 23 лет. При этом в Подмоскovie сложилась практика, когда каждый последующий областной закон, закрепляющий дополнительные гарантии для многодетных семей, устанавливает новое определение понятия «многодетная семья». Так, Закон Московской области «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» устанавливает иной статус многодетной семьи. Это семья, имеющая 3 и более детей до 18 лет, но уже без дополнительных гарантий в отношении детей, достигших 18-летнего возраста.

Возникает вопрос, можно ли давать определение понятию «многодетная семья», исходя из разных критериев. Например, многодетная семья применительно к мерам социальной поддержки, многодетная семья - применительно к предоставлению жилья, к обеспечению земельными участками и так далее. Безусловно, нет. В соответствии со статьей 55 Конституции РФ в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. То есть данное в специальном законе определение «многодетная семья» не может быть изменено в последующих законах в сторону отмены или ущемления прав многодетной семьи на получение гарантированных федеральным законом мер социальной поддержки. Однако Закон Московской области «О бесплатном предоставлении земельных участков

многодетным семьям в Московской области» не относит бесплатное предоставление земельных участков многодетным семьям к мерам социальной поддержки. Представляется, что любая поддержка многодетной семьи, будь то компенсации, предоставление жилья, путевок, земельных участков, льготных кредитов, является мерами социальной поддержки.

Федеральным законом «О государственной социальной помощи» установлены правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям и иным категориям граждан. Они выражаются в установлении компенсаций и льгот для таких семей и граждан. Однако этим же законом предусмотрено, что предметом его регулирования не являются отношения, связанные с предоставлением гражданам льгот и мер социальной поддержки, установленных законодательством Российской Федерации. Таким образом, компенсации и выплаты, предусмотренные в порядке оказания социальной помощи, не ограничивают возможность применения иных мер социальной поддержки. Такие меры социальной поддержки перечислены в действующем Указе Президента РФ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», в том числе и первоочередное выделение для многодетных семей садово-огородных участков. Более того, Президент РФ в рамках совершенствования социальной поддержки многодетных семей, давал поручение о реализации бесплатного предоставления земельных участков для данной категории населения.

Изложенное позволяет сделать вывод, что выделение земельных участков для многодетных семей является мерой социальной поддержки. При таких обстоятельствах закон субъекта Российской Федерации не вправе изменять определение «многодетная семья» в зависимости от предоставляемой меры социальной поддержки.

Недостаток средств на формирование земельных участков, создание инженерной инфраструктуры, отсутствие свободных земель, наличие других первоочередников на получение земельных участков, принятие закона не в интересах детей (имеется в виду ограничение по возрасту до 18 лет) - все это нерешенные проблемы, которые требуют обсуждения.

УПЧ Московской области считает целесообразным предусмотреть альтернативные меры поддержки граждан, имеющих трех и более детей, взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

5. Об обеспечении жилищных прав жителей бывших ведомственных общежитий

Несмотря на то, что и в советском, и в российском законодательстве жилье в общежитии предоставлялось только на период работы или учебы и являлось специализированным, а не социальным жилищным фондом, предоставляемым по договору социального найма, статьей 7 Вводного закона к ЖК РФ установлено, что

«К отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным

предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшихся в качестве общежитий, и переданы в ведение органов местного самоуправления, вне зависимости от даты передачи этих жилых помещений и от даты их предоставления гражданам на законных основаниях применяются нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма».

Отсюда вытекает право самостоятельного бессрочного пользования и на приватизацию жилья в бывших общежитиях коридорной и (или) гостиничной планировки, в т.ч. имеющих ограниченные удобства для постоянного проживания.

Проблема в содержании ст. 7 Вводного закона к ЖК РФ, переведшей в социальный найм безо всяких исключений все бывшие ведомственные общежития, переданные в муниципальную собственность или в нарушение закона не переданные в нее. Формулировка этой статьи не регулирует правовой статус нанимателей жилых помещений в бывших общежитиях, приватизированных предприятиями уже после их вселения (причем приватизированных, как правило, незаконно), в связи с чем суды вынуждены ее применять к указанным отношениям по аналогии закона.

В бывших общежитиях коридорной планировки покомнатного заселения (наиболее проблемных), а также общежитий гостиничной планировки жилищные органы ссылаются на непригодность жилых помещений в них для постоянного проживания в связи с отсутствием в комнате кухни и санузла. Это служит обоснованием для создания мегакоммуналок размером с весь этаж по 20 – 50 комнат с принуждением жителей к заключению договоров социального найма на жилое помещение площадью, увеличенной на площадь помещений вспомогательного использования (лифтового вестибюля, внутриподъездного коридора, кухонь, бельевых и др.). После этого жилым комнатам рассчитывается часть вспомогательной площади, и многие очередники снимаются с жилищного учета как «обеспеченные» жильем по норме предоставления. Незаконность таких действий неоднократно подтверждалась Генпрокуратурой России и Верховным Судом РФ. Особый цинизм ситуации в существовании массовой практики снятия с жилищного учета жителей бывших ведомственных общежитий, даже не заключивших договор социального найма с завышенной площадью занимаемого жилого помещения. Прокуратура г.Москвы несколько лет не давала надлежащей правовой оценки этому самоуправству со стороны московских жилищных департаментов.

При этом очевидно, что исходя из буквального содержания ст. 7 Вводного закона к ЖК РФ, приспособленность жилых помещений для постоянного проживания в бывших общежитиях коридорной и гостиничной планировки не имеет правового значения для ее применения и заключения договора социального найма на занимаемое (ранее предоставленное) жилое помещение. К тому же, изолированная комната как часть жилого дома также может быть предметом договора социального найма в силу ст. 62 ЖК РФ.

Для решения данной проблемы предлагается дополнить статью 7 Вводного закона к ЖК РФ новой частью, в которой установить возможность образования в

бывших ведомственных общежитиях коридорной и гостиничной планировки коммунальных квартир только в случае соблюдения установленных санитарных и технических требований при их создании, включая необходимость проведения реконструкции (перепланировки, переустройства) в установленном порядке.

Учитывая уже состоявшееся преобразование большинства бывших ведомственных общежитий коридорной и (или) гостиничной планировки в коммунальные квартиры размером с весь этаж, данной норме необходимо придать обратную силу с целью восстановления жилищных прав граждан, проживающих в жилых помещениях, ставших частью коммунальной квартиры, нарушенных несоблюдением санитарных и технических требований при образовании такой коммунальной квартиры:

«Х. Объединение всех жилых помещений в жилых домах коридорной и (или) гостиничной планировки, расположенных на одном этаже, в одну коммунальную квартиру допускается только при соблюдении установленных санитарных и технических требований путем проведения реконструкции. Положения части Х настоящей статьи распространяются на отношения, возникшие до ее вступления в законную силу».

Одновременно следует установить отсутствующие в федеральном жилищном законодательстве понятия: «дом коридорной планировки», «дом гостиничной планировки» и «коммунальная квартира» в новых частях ст. 16 Жилищного кодекса РФ, например, следующим образом:

*«**Домом коридорной планировки** признается жилой дом, в котором все помещения вспомогательного использования, предназначенные для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд (кухня, ванная (душевая), туалет), находятся за пределами жилого помещения (комнаты) и являются общими для всех жилых помещений этажа.*

*«**Домом гостиничной планировки** признается жилой дом, в котором часть помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд (кухни, ванной (душевой), туалета), входит в состав жилого помещения (квартиры), а часть находится за пределами жилого помещения и является общими для всех жилых помещений этажа.*

*«**Коммунальной квартирой** признается квартира, обеспечивающая возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в многоквартирном доме, состоящая из нескольких жилых помещений (комнат), в которой проживают два и более пользователя и (или) собственника, не являющихся членами одной семьи, на основании отдельных договоров социального найма, найма или на основании права собственности на отдельные жилые помещения в квартире (комнаты)».*

МГЮУ поддерживает предложения полностью.

Другим недостатком действующей редакции ст. 7 Вводного закона к ЖК РФ является ее недостаточная конкретность. Исключив жилые помещения в

ведомственных общежитиях из специализированного жилищного фонда, она не содержит положения об утрате статуса общежития всем жилым домом.

Поэтому предлагается установить, что жилые дома, использовавшиеся в качестве общежитий для проживания работников предприятий, учреждений и организаций, утрачивают статус общежития при передаче таких домов в муниципальную или частную собственность и приобретают статус жилищного фонда социального использования.

К тому же, ст. 7 Вводного закона к ЖК РФ в действующей редакции не регулирует правовой статус жилых помещений в бывших ведомственных общежитиях, переданных в частную собственность (приватизированных предприятиями), учитывая, что сделки приватизации общежитий без согласия проживающих в них граждан являются недействительными в силу ничтожности в связи с нарушением законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий и приватизации жилищного фонда, а проживающие в таких жилых помещениях граждане сохраняют все жилищные права, в том числе право на приватизацию жилого помещения в соответствии со ст. 18 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

МГЮУ просит уточнить правовые основания недействительности вышеназванных сделок /- это п. 3 постановления Верховного Совета РФ от 24 декабря 1992 г. № 4219-1 «О введении в действие Закона Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики», ч. 3 ст. 17 и ч. 3 ст. 19 данного Закона – Е.А. Бобров/.

По понятным основаниям именно эта категория жителей общежитий сейчас сталкивается с наибольшими проблемами, связанными с жадной их собственников извлекать из имущества наибольшую прибыль вопреки правам и законным интересам ранее вселенных работяг, не способных оспорить соответствующие сделки в т.ч. в связи с истечением срока исковой давности.

Кроме того, согласно сформировавшейся практике Верховного Суда РФ (определение Судебной коллегии по гражданским делам от 7 октября 2014 г. № 78-КГ14-18 и др.), на отношения по проживанию граждан в жилых помещениях в бывших общежитиях как переданных в муниципальную собственность, так и в нарушение законодательства переданных не в муниципальную, а в частную собственность приватизировавшегося предприятия – владельца общежития, распространены положения Жилищного кодекса РФ о договоре социального найма (при условии вселения граждан в общежитие до государственной регистрации права собственности за его владельцем).

Поэтому предлагается урегулировать правовой статус жилых помещений в бывших «ведомственных» общежитиях, переданных также и в частную собственность (приватизированных предприятиями), и установить, что жилые дома, использовавшиеся в качестве общежитий для проживания работников предприятий, учреждений и организаций, утрачивают статус общежития при передаче таких домов в муниципальную или частную собственность и в первом

случае приобретают правовой статус жилищного фонда социального использования.

Соответственно, исходя из правового статуса занимаемых жилых помещений, с такими гражданами предлагается заключать:

- в бывших общежитиях, переданных в муниципальную собственность, - договор социального найма;

- в бывших общежитиях, переданных в частную собственность, в случае вселения в них граждан до государственной регистрации права частной собственности на здание бывшего общежития – бессрочный договор найма с оплатой за пользование жилым помещением и коммунальные услуги по тарифам муниципального жилищного фонда социального использования;

- в бывших общежитиях, переданных в процессе приватизации в частную собственность, в случае вселения в них граждан после государственной регистрации права частной собственности на здание бывшего общежития – договор найма без особенностей.

Соответствующий законопроект об изменении и дополнении ст. 7 Вводного закона к ЖК РФ уже разработан Советом и Минстроем России, сейчас находится на очередном согласовании в Государственно-правовом управлении Президента РФ.

Другой проблемой является вселение в комнату в общежитии нескольких граждан, не являющихся членами одной семьи, - так называемое вселение на «койко-место». С такими гражданами предлагается заключать один договор найма соответствующего вида на все жилое помещение как с отдельными нанимателями в зависимости от статуса жилого дома и занимаемого нанимателем помещения в нем с солидарностью взаимных требований и обязанности (ответственности) нанимателей и наймодателя (собственника жилого помещения). Это также можно урегулировать в отдельной новой части ст. 7 Вводного закона к ЖК РФ.

В целом поддерживая предложения, МГЮУ предлагает отказаться от солидарности требований, т.к. это скорее отвечает интересам не нанимателей, а наймодателя.

Комитет Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству поддерживает законопроект профильной РГ СПЧ – Минстроя России об обеспечении прав жителей бывших ведомственных общежитий. Вместе с этим, Комитетом высказана необходимость серьезного обсуждения и доработки вопросов приватизации жилых помещений в бывших общежитиях коридорного типа, а также так называемых «койко-мест».

УПЧ России поддерживает мнение об актуальности проблем принуждения органами исполнительной власти жителей бывших коридорных ведомственных общежитий к заключению договоров соцнайма площадью, увеличенной на площадь мест общего пользования, с последующим незаконным снятием с жилищного учета.

ИЗИСП поддерживает мнение о незаконности объединения жилых помещений в бывших общежитиях в многокомнатные коммунальные квартиры

при наличии в них общей кухни и санузла на каждом этаже, незаконности заключения с жителями договоров соцнайма с включением в площадь жилья общедомовых помещений вспомогательного использования с соответствующим увеличением платы за жилое помещение и незаконностью снятия в связи с этим с жилищного учета.

Генпрокуратура России, напротив, полагает законным объединение жилых помещений бывших общежитий в многокомнатные коммунальные квартиры при наличии в них общей кухни и санузла на каждом этаже, и заключение с жителями договоров соцнайма с включением в площадь жилья общедомовых помещений вспомогательного использования с соответствующим увеличением платы за жилое помещение.

При этом, Генпрокуратура России считает незаконным учет указанных общедомовых площадей в уровне жилищной обеспеченности жителей таких домов и их последующее снятие с жилищного учета при превышении нормы предоставления в случае принятия граждан на жилищный учет до марта 2005 г. (т.к. таким гражданам по действовавшему в тот период закону должна быть предоставлена изолированная квартира, на комната в коммуналке).

Минстрою России, Росимуществу России и высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации также необходимо проработать вопрос передачи в муниципальную собственность и заключения договоров социального найма либо расселения всех ведомственных общежитий, **находящихся в государственной собственности**, в которых длительное время проживают работники (в т.ч. бывшие) соответствующих предприятий, учреждений и организаций – их бывших баланодержателей. Необходимы соответствующие изменения в Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса РФ».

Эти жители сейчас фактически бесправны в жилищных отношениях, хотя их правовое положение ничем не отличается от жителей бывших ведомственных общежитий, переданных в муниципальную собственность, а порождаемые существующим положением проблемы весьма значительны.

Длительное законное проживание указанной категории граждан давно не соответствует статусу жилых помещений в общежитии как места временного проживания; многие из них приобрели право на выселение без предоставления другого жилья по ранее действовавшему законодательству (также как и в переданных в муниципальную собственность общежитиях) и практически все такие дома давно не используются в качестве общежитий.

***ИЗИСП** настаивает на кардинальном решении проблем всех бывших ведомственных общежитий, предлагая их расселить и здания реконструировать либо переоборудовать под использование в иных общепольных (административно-хозяйственных) целях.*

6. О выселении из общежитий и служебного жилья граждан, которым при вселении не оформлялись ордера и регистрация по месту

жительства, относившихся в период своего вселения к категории законно вселяемых в указанное жилье

Отсутствие ордера и регистрации по месту жительства у вселенного в ведомственное общежитие или служебное жилье работника однозначно рассматривается региональными судами в качестве безусловного основания незаконности его вселения и проживания. В результате суды признают вселение самоуправным и выселяют вникуда правомерно вселенных нанимателей, проживших в таком жилье по 30 - 40 лет.

Между тем, многолетняя практика неоформления при вселении ордеров и прописки (регистрации по месту жительства) в ряде общежитий была широко распространенной. И тем более, - при переселении из одного помещения в другое в этом же общежитии при улучшении жилищных условий, разделении семей и др.

Во многих случаях не оформлялась и прописка (регистрация по месту жительства) в указанном жилье. Например, при вселении работника, прописанного в той же местности (переехавшего от семьи из коммуналки) либо исчерпанию лимита на прописку. А при вселении работников – не родственников в одну комнату (так называемое вселение на «койко-место») вместо номера жилого помещения в паспорте и документах поквартирного жилищного учета ставилась отметка «общ.»; и она не менялась в случае дальнейшего предоставления такому нанимателю изолированного жилого помещения. Согласно сформировавшейся судебной практике эта формулировка однозначно не подтверждает предоставление лицу конкретного жилого помещения, а лишь свидетельствует о предоставлении койко-места. Причем, даже если в данную комнату никто больше не вселялся.

Так, исключительно по основаниям отсутствия ордера и регистрации:

- кассационным определением судьи Мосгорсуда от 1 августа 2016 г. по делу № 4г/4-7754 несколькими нанимателям бывшего общежития ОАО «Трехгорная мануфактура», вселенным в него в начале 1980-х годов в качестве работников вышеназванного ранее государственного предприятия, было отказано в удовлетворении исков к Департаменту городского имущества г.Москвы о признании права собственности на занимаемые (ранее предоставленные) жилые помещения в порядке приватизации;

- определением судебной коллегии по гражданским делам Мосгорсуда от 8 июля 2015 г. по делу № 33-20351 в соответствующей части оставлено в силе решение Люблинского районного суда об удовлетворении иска Департамента городского имущества г.Москвы о выселении без предоставления другого жилья одинокой многодетной семьи Дубровиной Н.В. из служебной квартиры, предоставленной им как семье военнослужащего;

- решением Видновского городского суда Московской области от 1 октября 2015 г. по делу № 2-2720/2015 Болдыревым Ю.С. и С.С. отказано в иске к Администрации Ленинского р-на, ИП Клецкий Д.Б., ИП Социн М.Д. о признании права собственности в порядке приватизации на занимаемое жилое помещение в бывшем общежитии Московского коксогазового завода, в которое они были вселены в 1984 г. с регистрацией с 1987 г. по месту жительства с отметкой «общ.».

Аналогичные судебные решения вынесены по нескольким аналогичным делам жителей данного дома без исследования обстоятельств невселения в предоставленные истцам жилые помещения других лиц.

Согласно ст. 47 ЖК РСФСР ордер выдавался на основании решения исполкома местного Совета народных депутатов и был единственным основанием для вселения в предоставленное жилое помещение. В общежитиях он выдавался на основании совместного решения администрации и профкома предприятия или учебного заведения, в ведении которого находилось общежитие. При вселении в общежитие ордер подлежал сдаче администрации общежития.

Общеобязательный и уведомительный по своему характеру регистрационный учет, исходя из конституционно-правового смысла, является лишь одним из способов учета граждан, отражающим факт их нахождения в определенном месте жительства или пребывания. Обратим особое внимание на то, что регистрационный учет - это основной, но не единственный способ подтверждения места жительства.

Поскольку и выдача ордера, и оформление регистрации зависят исключительно от решений наймодателя (в последнем случае – также и органа регистрационного учета), а также соблюдения установленной процедуры их оформления, то само по себе отсутствие у нанимателя ордера и (или) регистрации в занимаемом жилье не может быть поставлено ему в вину, если указанный наниматель относится к категории граждан, подлежащей вселению в общежитие в соответствующий период.

Согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Если владелец общежития не утруждал себя соблюдением законодательства в отношении вселяемых в общежитие или служебное жилье собственных работников и не оформлял необходимые документы, то не вызывает сомнения недопустимость последующего выставления своего же бездействия в вину нанимателям, не совершившим никаких злоупотреблений при вселении и не отвечающим ни за выдачу, ни за сохранность ордеров, ни за оформление себе регистрации.

В ряде определений Судебной коллегии по гражданским делам (от 23 апреля 2013 г. № 5-кГ13-41, от 19 августа 2008 г. № 5-в08-77, от 24 июля 2007 г. № 5-в07-77 и др.) Верховный Суд РФ высказывал правовую позицию, что *«... исходя из положений ст. 50, 51, 109 Жилищного кодекса РСФСР, действовавшего в период вселения семьи ... в общежитие в ... году, заключение договора найма жилого помещения в письменной форме в обязательном порядке не требовалось. Согласно ст. 47 ЖК РСФСР ордер на жилое помещение являлся основанием для вселения в жилое помещение. Однако отсутствие у гражданина ордера на занятие жилого помещения при фактическом вселении в предоставленное жилое помещение, проживании в нем и исполнении обязанностей нанимателя само по себе не может служить препятствием к возникновению у такого лица права пользования жилым*

помещением. Документов, свидетельствующих о том, что право семьи ... на постоянное проживание в жилом помещении по <...> было оспорено, в материалах дела не имеется. Не заявлялось соответствующих требований и при рассмотрении настоящего дела. Каких-либо злоупотреблений или нарушений со стороны семьи ... при вселении в общежитие по ул. <...> допущено не было, а возможное нарушение должностными лицами установленного порядка оформления документов в ходе предоставления жилого помещения в общежитии не может являться основанием для умаления прав гражданина, добросовестно выполнявшего обязанности нанимателя жилого помещения».

В аналогичном определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 8 июля 2015 г. № 5-КГ15-101 юридически значимыми обстоятельствами законности вселения обоснованно признаны: статус спорного жилого помещения на момент его предоставления нанимателю, основания вселения, а также то, какое именно жилое помещение ему предоставлялось: вся спорная квартира, комната или койко-место.

Вышеизложенная аргументация полностью применима и к отсутствию у нанимателя регистрации по не зависящим от него обстоятельствам, поскольку регистрационный учет является административным, а не жилищным правоотношением. При отсутствии регистрации в месте проживания таковое может подтверждаться документами о работе, учебе, лечении, судебным решением и др., не обязательно исходящими от органа регистрационного учета.

Основное отличие регистрационного учета от прописки – это полное отсутствие правообразующего характера, то есть регистрация не порождает абсолютно никаких прав и оформляется уже после вселения. Поэтому наличие или отсутствие регистрации не может быть основанием ограничения или условием реализации прав граждан, предоставленных им законом (ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Таким образом, отсутствие ордера и регистрации не свидетельствует о безусловной незаконности вселения и проживания в жилом помещении специализированного жилищного фонда семей граждан, относившихся к категории законно вселяемых в период своего вселения. Особенно в тех общежитиях и служебном жилье, в которых ордера и регистрация не оформлялись большинству жителей.

В изложенной части требуется внести изменения в Жилищный кодекс РФ, установив невозможность выселения граждан, вселенных в общежития и служебные жилые помещения, по основанию исключительно неоформления наймодателем и органами власти ордера на вселение и регистрации в предоставленном жилье по месту жительства нанимателей, относившихся в период своего вселения к категории законно вселяемых в указанное жилье. Учитывая множество вступивших в законную силу несправедливых судебных решений о

выселении граждан без предоставления другого жилья, этой норме необходимо придать обратную силу.

Генпрокуратура России, концептуально поддерживая данный подход /изложенный в последнем абзаце/, отмечает необходимость защиты, прежде всего, жилищных прав граждан, обеспечение служебным жильем которых являлось обязанностью органов исполнительной власти в силу закона (военнослужащие, сотрудники ОВД). В то же время, **Генпрокуратура России** усматривает наличие в анализируемом подходе дисбаланса в правовом регулировании порядка обеспечения государством конституционного права граждан на жилище. Ссылается на разработанный в августе с.г. профильной рабочей группой СПЧ – Минстроя России законопроект об обеспечении прав жителей бывших ведомственных общежитий.

МГЮО также поддерживает мнение о незаконности выселения из общежитий и служебного жилья граждан, которым при вселении не оформлялись ордера и регистрация по месту жительства, относившихся в период своего вселения к категории законно вселяемых в указанное жилье. Но **КРИТИКУЕТ** предложение об установлении обратной силы закона по причине нарушения в таком случае принципа правовой определенности, рекомендуя воспользоваться механизмом обобщения судебной практики Верховного Суда РФ.

УПЧ Московской области поддерживает проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», а также необходимость внесения изменений в законодательство, исключающих выселение из общежитий указанной категории граждан.

Основная масса граждан, проживающих сегодня в общежитиях, вселялась в период действия ЖК РСФСР, то есть до марта 2005 года. Нередко происходило так, что лицо вселяли в связи с трудовыми отношениями, но по устному распоряжению руководителя или коменданта общежития, и ордер на вселение отсутствовал в принципе. Однако, конечно же, вины работника в этом не было, ведь он не нарушал закон. В данном случае следует говорить о добросовестном вселении. Люди вселялись не самоуправно, каких-либо злоупотреблений или нарушений при вселении в общежитие она не допустила. Если имело место нарушение порядка предоставления жилой площади в общежитии, то со стороны собственника общежития.

По смыслу ст. 110 Жилищного кодекса РСФСР работник, поселившийся в общежитии в связи с работой, может быть выселен из него без предоставления другого жилого помещения в случае увольнения по собственному желанию без уважительных причин лишь по требованию того учреждения, которое предоставило общежитие и с которым он состоял в трудовых отношениях».

Прекращение трудовых отношений между учреждением и работником дает только данному учреждению право его выселить, но только право, а не обязанность. И если уж после прекращения трудовых отношений не воспользовался этим правом и не выселил работодатель, то сделать это теперь

уже не вправе никто другой (по основанию „прекращение трудовых отношений“44).

УПЧ Московской области также поддерживает предложение Совета и Министра РФ о юридическом закреплении правового статуса и сложившихся жилищных отношений с жителями бывших ведомственных общежитий путем заключения соответствующих договоров найма или социального найма. А также согласны с предложением о внесении изменений в Жилищный кодекс РФ, в части установления невозможности выселения граждан, вселенных в общежития и служебные жилые помещения по основанию исключительно не оформления наймодателем и органами власти ордера на вселении и регистрации в предоставленном жилье с приданием такой нормы обратной силы.

Анализ обращений граждан в адрес Уполномоченного по правам человека в Московской области свидетельствует о массовом нарушении прав жильцов общежитий бывших государственных предприятий, незаконно переданных в 90-е годы прошлого века и более позднее время в частную собственность. Новые собственники не признают права на приватизацию жилых помещений граждан (некоторые из них проживают в общежитии более 15-20 лет) и ведут целенаправленную деятельность по их выселению в судебном порядке. В процессе приватизации и реорганизации ряда предприятий отдельные жилищные объекты, как правило, находящиеся в плачевном состоянии, не переданы и не приняты в муниципальную собственность. Возникает необходимость осуществления учета количества проблемных общежитий и проживающих в них людей, выработки государственной политики в отношении этих объектов и оказания помощи их жильцам.

В годы массового передела государственной собственности произошел масштабный вывод ведомственных общежитий из общенационального владения. Судьба этих помещений различна - часть передана в муниципальную собственность, часть незаконно приватизирована и перешла в частные руки, отдельные объекты до настоящего времени остаются бесхозными. В соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» объекты государственной собственности жилищного фонда, независимо от того, на чьем балансе они находились, подлежали передаче в муниципальную собственность. Вопреки этим требованиям значительное число зданий, где проживали работники предприятий, в собственность городов и районов передано не было и стало имуществом коммерческих структур. Последствия до сих пор продолжают сказываться на реализации прав людей.

Рассмотрение обращений граждан свидетельствует о продолжающемся бездействии органов государственной власти и местного самоуправления в

возвращении общежитий из незаконного владения акционированных организаций, передаче их в муниципальную собственность. Между тем, срок исковой давности, в течение которого можно было оспорить переход права собственности, давно истек. Жители продолжают вести тяжбу с новыми собственниками, которые взимают плату за проживание по правилам коммерческого найма. У людей, многие из которых пенсионеры, накопились долги - от 100 до 400 тысяч рублей. В отношении отдельных граждан суды выносят решение о выселении, удовлетворяя исковые требования собственника здания. Проблемы жильцов незаконно приватизированных общежитий стали системными, и в их разрешении государственные и муниципальные органы должны принимать самое активное участие. Люди не получают реальной помощи ни от органов местного самоуправления, ни от государственных органов исполнительной власти.

Отсутствие ордера и регистрации не свидетельствует о безусловной незаконности вселения и проживания в жилом помещении специализированного жилищного фонда семей граждан, относившихся к категории законно вселяемых в период своего вселения.

7. О негативном влиянии продолжения бесплатной приватизации социального жилья на формирование жилищного фонда социального использования

Приватизация жилья, предоставленного по договору социального найма, декларируемая как социальная мера по передаче в частную собственность граждан «отработанного» ими в советские годы жилья, первоначально должна была завершиться в 2007 г., с тех пор неоднократно продлевалась под предлогом, что не все граждане успели приватизировать полученное от государства жилье.

Предполагалось, что сделав практически весь жилищный фонд частным, удастся снять с государства привычное бремя содержания и капитального ремонта многоквартирных домов и даже пополнить казну за счет налога на имущество.

Между тем, оказался не в полной мере учтен реально низкий уровень доходов значительного числа новых собственников, особенно в связи со сложной экономической обстановкой. Фактически в России сформирован огромный класс проживающих ниже уровня бедности собственников - фактических миллионеров. Имеющиеся доходы не позволяют им платить новый налог на имущество по кадастровой стоимости, которая в любом крупном городе составляет несколько миллионов рублей за самую маленькую квартиру, одновременно оплачивать взносы за текущий и капитальный ремонт их квартир и постоянно дорожающие коммунальные услуги. Это приводит к необходимости увеличения объема льгот, выделения безвозмездных субсидий и др., являясь одной из основных причин существующей социальной напряженности.

Явно надуманный характер причин продления срока приватизации в последние годы стал все более очевиден, т.к. объемы предоставления квартир по договорам социального найма в стране стремятся к нулю, а практически все желающие свое жилье приватизировали. Более того, возможностью приватизации

успели воспользоваться и относительно молодые люди, которые в отличие от граждан старшего поколения не отчисляли при СССР существенную часть своего заработка в общественные фонды потребления. В настоящее время Россия опережает практически все развитые страны по количеству жилья, находящегося в собственности граждан (более 80 %). Государственный и муниципальный жилищный фонд социального использования практически ликвидирован.

Привязанность населения к собственности в виде жилого помещения, слабое развитие и правовое регулирование рынка арендного жилья, его непрозрачность крайне негативно сказываются на мобильности трудоспособного населения, что в свою очередь оказывает негативное влияние на развитие экономики.

При разработке законодательства практически не учитывается законодательная и правоприменительная практика развитых зарубежных стран, а также стран бывшего социалистического лагеря, различия в уровне экономического развития и состоянии жилищного фонда и жилищных правоотношений в различных регионах России.

Необходимо завершить приватизацию жилья, занимаемого на условиях договора социального найма, и как можно быстрее сформировать государственный и муниципальный жилищный фонд социального использования, включая арендный и маневренный.

Комитет Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству поддерживает предложение о прекращении бесплатной приватизации жилья, получаемого по соцнайму как малоимущими, т.к. значительное число малоимущих не могут нести бремя содержания своего приватизированного жилья (прежде всего, это налог на имущество и взносы на капремонт). Комитетом в Госдуму внесен законопроект № 962533-6, исключаящий приватизацию жилья, предоставленного по соцнайму, но он не поддержан Правительством РФ. Предлагается сохранить право на приватизацию жилья жителям бывших общежитий, служебного жилья (при согласии собственника), аварийных домов и некоторым другим категориям граждан.

МГЮО также поддерживает предложение об ограничении либо запрете приватизации социального жилья (с предварительным возможно более широким освещением этого в СМИ), т.к. именно данная норма создает предпосылки для получения социального жилья лицами, преследующими лишь цель его скорейшей выгодной продажи. Цель многократных продлений приватизации в целом достигнута – сейчас необходимо формировать фонд доступного социального жилья.

УПЧ России НЕ СОГЛАСЕН с мнением о необходимости завершения приватизации социального жилья, т.к. многие категории граждан не успели его приватизировать по независящим от них причинам. Право на приватизацию следует сохранить, по крайней мере, жителям аварийных домов, истцам по судебным решениям о признании за ними права на предоставление жилья по соцнайму, детьми-сиротами и приравненными к ним категориями граждан, а также жителями Крыма.

УПЧ Московской области поддерживает предложение о завершении приватизации жилья, занимаемого на условиях договора социального найма, формировании государственного и муниципального жилищного фонда социального фонда социального использования. Вместе с тем, право на бесплатную приватизацию следует оставить за некоторыми категориями граждан. В стране остались граждане, которые не успели приватизировать квартиры не по своей вине, такие люди могут быть ущемлены в правах.

Очередники по социальному найму, граждане, вставшие на очередь в 70-80-х годах, не имели возможности приватизировать жилье, потому что не получили его от государства вовремя. А теперь, после многих лет ожидания, они не смогут получить его в собственность из-за окончания сроков приватизации.

Такая же ситуация с проживающими в аварийном фонде. Значительная часть граждан, занимающих жилые помещения в аварийном и ветхом жилье и ожидающих расселения, по вполне объяснимым и разумным причинам не приватизировали имеющиеся у них квартиры. Все эти граждане поставлены в неравное положение с получившими и приватизировавшими жилье до 1 марта 2013 года.

Федеральным законом от 29 декабря 2004 года N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" было установлено, что возможность бесплатной приватизации жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда прекращалась с 1 марта 2013 года, поскольку с этой даты утрачивают силу статьи 1, 2, 4, 6 - 8, 9.1 и раздел II Закона РФ от 4 июля 1991 года N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации".

Необходимо обеспечить равенство среди граждан, которые получают жилье в период после 1 марта 2013 года (в том числе и семьи военнослужащих, ветеранов боевых действий, сирот - выпускников детских домов и т.д.). Предлагается сохранить право на бесплатную приватизацию для тех граждан, которые до 1 марта 2013 г. будут признаны нуждающимися в жилых помещениях.

8. О неиспользовании пустующих зданий жилых домов, включая новостройки, и наличии множества незаселенных жилых помещений

В данной части предлагается:

Территориальным управлениям Росимущества в субъектах Российской Федерации и высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- предоставить информацию о количестве жилых домов в соответствующих субъектах Российской Федерации, отнесенных законом к государственной или региональной (в Москве и Санкт-Петербурге – также и муниципальной) собственности, право собственности на которые не зарегистрировано за Российской Федерацией и соответствующим субъектом Российской Федерации, а

также незаселенных домов - новостроек, причинах такой ситуации и мерах по скорейшему оформлению права собственности на указанные дома.

УПЧ России предложение поддерживает.

- информировать Совет о принимаемых мерах по сохранности указанных квартир и имущества в них, а также по выселению самоуправно вселяющихся в них посторонних лиц,

- рассмотреть вопрос предоставления пустующих жилых помещений, находящихся в т.ч. в указанных выше домах, соответственно федеральным, региональным и муниципальным очередникам в зависимости от вида собственности по договорам социального найма (очередникам, нуждающимся в содействии в улучшении жилищных условий, – по соответствующим видам договоров),

Генпрокуратуре России информировать Совет о мерах прокурорского реагирования, принятых по фактам неоформления федеральных и региональных (муниципальных) жилых домов и жилых помещений в государственной или муниципальной собственности (в г.г. Москве и Санкт-Петербурге – в собственности г.г. Москвы и Санкт-Петербурга) и их непредоставлении нуждающимся очередникам.

Генпрокуратура России ссылается на отсутствие обращений граждан в органы прокуратуры с жалобами на неоформление пустующего жилья в государственной и муниципальной собственности, отмечая наличие соответствующей компетенции исключительно у ТУ Росимущества в субъектах Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

9. О формировании фонда доступного арендного жилья (включая маневренное)

Предлагается органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять действенные меры к исполнению указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 о формировании фонда доступного арендного и маневренного жилья и дать оценку предложениям рабочей группы СПЧ – Минстроя России по реализации права граждан на доступное жилье о разработке региональных программ формирования фонда доступного арендного жилья (включая маневренное) с предложениями по возможным пилотным проектам.

УПЧ России предложение поддерживает.

Комитет Госдумы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству подтверждает чрезвычайную актуальность необходимости создания, прежде всего, фонда специализированного жилья (временного приюта) для поселения пострадавших от физического и психического насилия, стихийных бедствий, межэтнических конфликтов и др.

УПЧ Московской области поддерживает предложение о принятии действенных мер по формированию доступного арендного жилья. ЖК РФ, 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. Анализ законодательства позволяет говорить о том, что действующим жилищным законодательством обязанности органов местного самоуправления по формированию маневренного жилищного фонда не закреплены. Это подтверждается и результатами изучения судебной практики. В этой связи предложение Совета и Министра РФ о разработке региональных программ формирования фонда маневренного жилья УПЧ Московской области поддерживается.

Рабочая группа СПЧ – Министра России
по реализации права граждан на доступное жилье

20 сентября 2016 г.