

А.В. Кудашкин

ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО

Учебник

Москва 2005

ББК 67.404.2
К88

Автор:

Кудашкин Александр Васильевич — доктор юридических наук, профессор. Является профессором Международного института управления МГИМО (У) МИД России и Военного университета. Автор учебного пособия, нескольких книг, многих статей по жилищному праву.

Жилищное право: Учебник. — М.: Изд-во РОД «За права военнослужащих», 2005. — 384 с.
ISBN 5-93297-062-6

Настоящий учебник написан в соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования на основе Жилищного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 марта 2005 г., и иных новых актов жилищного законодательства.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, юристов-практиков (судей, прокурорских работников, адвокатов, юрисконсультов), работников органов государственной власти и местного самоуправления, а также сферы жилищно-коммунального хозяйства, всех интересующихся вопросами теории и практики жилищного законодательства.

ББК 67.404.2

© Кудашкин А.В., 2005 г.

© Издательство РОД «За права военнослужащих», 2005 г.

ISBN 5-93297-062-6

Содержание

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Указатель сокращений | 6 |
| Предисловие | 7 |
| Раздел 1. Общие положения | 11 |
| Глава 1. Понятие жилищного права | 11 |
| 1. Понятие жилищного права, его предмет и метод | 11 |
| 2. Принципы жилищного права | 16 |
| Глава 2. Жилищное законодательство | 24 |
| 1. Понятие жилищного законодательства и его структура | 24 |
| 2. Действие жилищного законодательства | 30 |
| 3. Жилищное законодательство и иные источники права | 31 |
| Глава 3. Жилищные фонды и управление ими | 35 |
| 1. Понятие и виды жилищных фондов Российской Федерации | 35 |
| 2. Понятие и виды жилых помещений | 38 |
| 3. Управление жилищным фондом | 42 |
| 4. Общее собрание собственников помещений | 47 |
| 5. Товарищество собственников жилья | 51 |
| Глава 4. Правовые основы жилищного обеспечения граждан и пользования жилыми помещениями | 59 |
| 1. Право граждан на жилище: способы и юридические гарантии его осуществления | 59 |
| 2. Формы реализации права на жилище | 69 |
| 3. Правовые основы жилищной политики государства | 70 |
| Раздел 2. Формы жилищного обеспечения | 75 |
| Глава 5. Приобретение жилых помещений в собственность | 75 |
| 1. Право собственности граждан на жилые помещения | 75 |
| 2. Строительство жилых помещений | 79 |
| 2. Приобретение жилых помещений по безвозмездным субсидиям. Государственные жилищные сертификаты | 101 |
| 4. Участие в жилищно-накопительных кооперативах | 113 |
| 5. Распоряжение жилыми помещениями. Особенности сделок с жилыми помещениями | 116 |
| 6. Приватизация жилых помещений | 124 |
| 7. Наследование жилых помещений | 130 |
| Глава 6. Обеспечение жилыми помещениями жилищного фонда социального использования | 134 |
| 1. Право граждан на предоставление жилого помещения в фонде социального использования. Условия предоставления | 134 |
| 2. Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях | 139 |
| 3. Учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях | 140 |
| 4. Порядок и очередность предоставления гражданам жилых помещений в фонде социального использования | 144 |
| 5. Требования, предъявляемые к предоставляемым жилым помещениям | 151 |
| Глава 7. Получение жилых помещений в домах ЖК (ЖСК) | 161 |
| 1. Получение жилых помещений в домах ЖК (ЖСК) как форма жилищного обеспечения граждан | 161 |
| 2. Правовое положение ЖК (ЖСК) | 163 |
| 3. Права и обязанности члена ЖК (ЖСК) | 167 |
| 4. Приобретение права собственности на жилые помещения в домах ЖК (ЖСК) | 168 |
| 5. Прекращение членства в жилищном кооперативе | 169 |
| Глава 8. Жилые помещения временного пользования | 172 |
| 1. Коммерческий наем жилых помещений | 172 |
| 2. Поднаем жилых помещений. Временное проживание в жилых помещениях | 178 |
| 3. Предоставление служебных жилых помещений | 182 |
| 4. Предоставление жилых помещений в общежитиях | 185 |
| 5. Предоставление жилых помещений в специализированном жилищном фонде | 187 |
| Глава 9. Особенности жилищного обеспечения отдельных лиц | 194 |
| 1. Жилищное обеспечение государственных служащих | 194 |
| 2. Обеспечение жилыми помещениями граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях | 198 |
| 3. Обеспечение жилыми помещениями лиц, направленных на работу за границу | 202 |
| 4. Жилищное обеспечение лиц, потерпевших от стихийных бедствий, радиационных аварий и катастроф | 204 |
| 5. Жилищное обеспечение иностранных граждан и лиц без гражданства | 211 |
| 6. Жилищное обеспечение беженцев и вынужденных переселенцев | 212 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Глава 10. Особенности жилищного обеспечения военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей..... | 218 |
| 1. Сущность и гарантии жилищных прав военнослужащих и членов их семей | 218 |
| 2. Право военнослужащих на получение жилых помещений в жилищном фонде социального использования | 224 |
| 3. Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих..... | 237 |
| 4. Особенности обеспечения военнослужащих служебными жилыми помещениями. Жилищный договор..... | 251 |
| 5. Формы реализации права на жилище лиц, увольняемых и уволенных с военной службы | 259 |
| Раздел 3. Пользование жилыми помещениями | 263 |
| Глава 11. Пользование жилыми помещениями собственниками жилых помещений | 263 |
| 1. Пользование жилым помещением, принадлежащим на праве собственности..... | 263 |
| 2. Право собственности на объекты общего пользования в многоквартирном доме | 270 |
| 3. Пользование жилыми помещениями в коммунальной квартире..... | 272 |
| 4. Прекращение пользования жилым помещением, принадлежащим на праве собственности | 273 |
| Глава 12. Пользование жилыми помещениями жилищного фонда социального использования | 282 |
| 1. Понятие договора социального найма и его характеристика | 282 |
| 2. Права и обязанности наймодателя, нанимателя и членов его семьи | 285 |
| 4. Сохранение жилого помещения за временно отсутствующими гражданами | 296 |
| 5. Изменение договора социального найма жилого помещения | 297 |
| 6. Прекращение пользования занимаемыми жилыми помещениями..... | 298 |
| Глава 13. Плата за жилые помещения и коммунальные услуги | 307 |
| 1. Отношения по оплате жилых помещений и коммунальных услуг | 307 |
| 2. Порядок и сроки внесения платежей | 309 |
| 3. Размеры платежей..... | 310 |
| 4. Социальные гарантии по оплате жилых помещений и коммунальных услуг | 315 |
| Раздел 4. Иные вопросы жилищного права | 331 |
| Глава 14. Общие вопросы регулирования жилищных правоотношений | 331 |
| 1. Переустройство и перепланировка жилых помещений | 331 |
| 2. Признание жилья непригодным для проживания | 334 |
| 3. Перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение | 335 |
| Глава 15. Обеспечение сохранности жилищного фонда. Страхование жилых помещений..... | 339 |
| 1. Обеспечение сохранности жилищного фонда | 339 |
| 2. Правовые основы страхования жилых помещений | 342 |
| Глава 16. Ответственность за нарушение жилищного законодательства | 351 |
| 1. Ответственность сторон по договору социального найма | 351 |
| 2. Ответственность собственника жилых помещений и членов его семьи | 353 |
| 3. Ответственность за самовольное переустройство и самовольную перепланировку жилого помещения | 354 |
| 4. Ответственность по договору долевого участия в строительстве жилья | 356 |
| 5. Ответственность за предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества | 357 |
| Глава 17. Защита жилищных прав. Жилищные споры | 360 |
| 1. Защита жилищных прав | 360 |
| 2. Разрешение жилищных споров в административном (служебном) порядке | 361 |
| 3. Разрешение жилищных споров в судебном порядке | 363 |
| Приложение 1. Программа учебного курса «Жилищное право» | 370 |
| Приложение 2. Примерный перечень вопросов к экзамену (зачету) по курсу «Жилищное право» | 377 |
| Приложение 3. Рекомендуемая литература по курсу «Жилищное право» | 380 |

Указатель сокращений

- АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
БВС — Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
ВКС — Вестник Конституционного Суда Российской Федерации
ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет
ВЦСПС — Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов
ГК РСФСР — Гражданский кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ЖК РСФСР — Жилищный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации
ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
КЭУ — квартирно-эксплуатационное управление
КЭЧ — квартирно-эксплуатационная часть
МосгорБТИ — Московское городское бюро технической инвентаризации
НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации
НКВД — Народный комиссариат внутренних дел
НКЗдрав — Народный комиссариат здравоохранения
ОМИС — отдел морской инженерной службы
РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
САПП — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации
СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации
СК РФ — Семейный кодекс Российской Федерации
СНК — Совет народных комиссаров
СП РСФСР — Собрание постановлений Совета Министров (Правительства) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
ЦК КПСС — Центральный Комитет Коммунистической партии Советского Союза

Предисловие

Общепризнанным является факт, что жилищная проблема была и остается одной из нерешенных проблем современной России. Об этой проблеме довольно часто упоминается в различных источниках, как официальных, так и неофициальных. Но реже говорится о том, в чем собственно она заключается. Официальное содержание жилищной проблемы сформулировано в федеральной целевой программе «Жилище» на 2002—2010 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 (с изменениями)¹. В числе прочих называются ее следующие характеризующие признаки:

— нерешенность проблемы обеспечения доступности жилья для граждан с разным уровнем дохода, снижение объемов жилищного строительства и несоответствие стоимости жилья платежеспособному спросу населения;

— неразвитость частного жилищного фонда, отсутствие механизмов долгосрочного ипотечного кредитования граждан для целей приобретения жилья, что в перспективе может серьезно ограничить миграционные процессы и развитие рынка рабочей силы;

— невыполнение государством своих обязательств по обеспечению жильем определенных категорий граждан, что является следствием того, что ранее принятые решения во многом не соответствуют бюджетным возможностям государства. Это снижает не только уровень обеспечения социальных гарантий, но и степень доверия граждан к ним, в связи с чем возникает необходимость уточнить действующие обязательства государства по обеспечению жильем отдельными категориями граждан и сформировать единые принципы и механизмы оказания поддержки различным категориям граждан за счет бюджетных средств;

— необходимость обеспечения устойчивого функционирования жилищного сектора, которое позволит удовлетворять жилищные потребности населения без существенного участия федерального центра и привлечения значительных объемов бюджетных средств. Роль государства должна быть ограничена регулированием отношений в области осуществления прав на недвижимость в жилищной сфере, установлением строительных норм и правил и основных принципов градостроительного регулирования. При этом средства федерального бюджета будут использоваться исключительно на цели обеспечения жильем определенных категорий граждан и социальную защиту населения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— ограничение «жилищной нагрузки» на органы местного самоуправления, которые должны отвечать за содержание и использование муниципального жилищного фонда, функционирование и развитие муниципальных объектов коммунального хозяйства, создавать условия для жилищного строительства. Средства местных бюджетов в первую очередь должны направляться на обеспечение социальным жильем малоимущих граждан и развитие коммунальной инфраструктуры;

— кризисное состояние объектов и сетей жилищно-коммунального хозяйства и неэффективное управление им, что обусловлено его дотационностью и неудовлетворительным финансовым положением, высокой затратностью, отсутствием экономических стимулов снижения издержек на производство жилищно-коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и как следствие высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов.

Последовательное решение жилищной проблемы, безусловно, скажется на уровне жилищного обеспечения российских граждан, который является одним из показателей социально-развитого государства. Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Под достойной жизнью следует понимать не только достойный человека прожиточный минимум, материальную обеспеченность на уровне стандартов развитого общества, возможность обладать и пользоваться материальными и социальными благами современной цивилизации, включая медицинское обслуживание, личную безопасность и социальное обеспечение, доступ к ценностям культуры и т. п., но и обеспеченность жильем, поскольку она является одним из главнейших материальных условий жизни человека и входит составной частью в понятие достойного жизненного уровня человека.

Происходящие в России политические и социально-экономические преобразования и сопровождающие их реформы, в том числе и жилищная, существенно изменили многие аспекты существования практически всех слоев населения Российской Федерации.

В 2004 г. был принят пакет законодательных актов, с вступлением в силу которых в Российской Федерации действует новое жилищное законодательство. Прежде всего, речь идет о введенном в действие с 1 марта 2005 г. Жилищном кодексе Российской Федерации, а также ряде законодательных актов, касающихся вопросов ипотечного кредитования, формирования рынка доступного жилья для российских

¹ СЗ РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

граждан, в том числе долевого участия в строительстве жилых помещений² и жилищно-накопительных кооперативов³.

Необходимо также напомнить, что с 1 января 2005 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ⁴. Указанный Закон внес существенные изменения в сотни действующих федеральных законов, регулирующих вопросы социальной защиты различных категорий граждан, в том числе в жилищной сфере. Кардинальные изменения произошли в отношении военнослужащих, поскольку новая редакция ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», которая регулирует жилищные права военнослужащих и членов их семей, изменила не только его букву, но и дух, так как еще до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации именно военнослужащие были лишены права на предоставление жилых помещений по договору социального найма, которое они имели все прошедшее время. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ также коснулся социальных гарантий в жилищной сфере многих других категорий граждан.

Указанными законодательными актами фактически создана новая система жилищного обеспечения российских граждан. Таким образом, можно констатировать, что де-юре жилищная реформа состоялась, однако де-факто ей еще предстоит состояться, поскольку только практическая реализация нового жилищного законодательства даст ответ на вопрос о том, насколько оказались эффективны для решения жилищной проблемы принятые законодательные акты.

Сложность заключается в том, что наряду с новыми нормативными правовыми актами определенный период времени будут продолжать действовать многие «старые» законодательные акты, в том числе ведомственные нормативные правовые акты по вопросам жилищного обеспечения граждан, некоторые из которых вошли в противоречие с новым законодательством. Указанные акты должны соответствовать Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу Российской Федерации, Жилищному кодексу Российской Федерации и принятым в последнее время законам. В связи с указанными особенностями правового регулирования на практике возникают определенные сложности при решении конкретных вопросов.

Вышеуказанные обстоятельства актуализируют необходимость более глубокого изучения жилищного законодательства не только юристами, но и работниками жилищно-коммунальной сферы, обычными гражданами, поскольку без освоения основных правовых категорий в жилищной сфере невозможны правильное применение законодательства и как следствие полноценная реализация субъективных жилищных прав и исполнение юридических обязанностей. Изучение жилищного законодательства в различных вузах осуществляется по-разному: в рамках курса гражданского права или преподавания специальной дисциплины. Последний вариант в связи со сложностью и обширностью жилищного законодательства является наиболее предпочтительным при изучении жилищно-правовых институтов.

Жилищное право как учебная дисциплина предусматривает изучение курса жилищного права⁵. В основе построения учебного курса жилищного права лежит внутренняя взаимосвязь общественных отношений, составляющих предмет жилищного права, и последовательность регулирующих их правовых норм. В ходе изложения тем курса жилищного права значительное место отводится анализу законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, действующих в сфере жилищного обеспечения граждан и соответствующей деятельности отдельных субъектов. При изучении курса жилищно-правовые институты рассматриваются во взаимодействии их между собой и с нормами конституционного, гражданского, административного, финансового и других отраслей права.

В учебнике использованы положения и выводы, содержащиеся в трудах представителей общей теории права, а также науки жилищного и гражданского права, таких как С.И. Аскназий, Ю.Г. Басин, И.Л. Брауде, П.В. Крашенинников, В.Н. Литовкин, И.Б. Марткович, А.И. Пергамент, П.И. Седугин, Ю.К. Толстой, И.А. Фаршатов и др.

В учебнике учтены кардинальные изменения нормативно-правовой базы, регулиющей жилищные правоотношения, в том числе касающиеся участия в долевом строительстве жилья, жилищно-накопительных кооперативах, порядка выдачи и реализации государственных жилищных сертификатов, реализации накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, а также проанализирована обширная судебная практика жилищных правоотношений, не противоречащая

² См.: Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты» от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ (СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 40).

³ Федеральный закон «О жилищных накопительных кооперативах» от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ (СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 41).

⁴ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

⁵ Программа курса приведена в приложении 1 к настоящему учебнику.

изменившемуся жилищному законодательству, и приводятся конкретные судебные решения по тем или иным спорным жилищным вопросам и т. д.

Настоящий учебник будет интересен и полезен не только студентам, но и аспирантам, научным и практическим работникам.

Автор

Раздел 1. Общие положения

Глава 1. Понятие жилищного права

Понятие жилищного права как отрасли права и его предмет. Методы правового регулирования жилищных правоотношений. Понятие и виды жилищных правоотношений. Объекты жилищного права. Принципы жилищного права: понятие и виды, содержание принципов жилищного права.

1. Понятие жилищного права, его предмет и метод

Понятие «жилищное право» можно рассматривать в трех аспектах: 1) как отрасль права, регулирующая определенную группу общественных отношений; 2) как отрасль юридической науки (область правопедения); 3) как учебную дисциплину, связанную с преподаванием жилищного права. Перечисленные разновидности понятия «жилищное право» взаимосвязаны, но каждая из них имеет собственное содержание.

Жилищное право как отрасль права выступает в качестве отправного понятия для отраслевой юридической науки и учебной дисциплины.

Отрасли права отличаются друг от друга, прежде всего, предметом регулирования, т. е. определенным видом общественных отношений, на которые направлено воздействие норм данной отрасли права.

Общим предметом жилищного права являются общественные отношения по поводу жилища. Внутри этого предмета выделяются несколько групп относительно однородных общественных отношений, складывающихся в различных сферах деятельности государства по реализации права граждан на жилище, обеспечения их в тех или иных формах жилыми помещениями и связанных с ними иных отношений.

Таким образом, предметом регулирования жилищного права является определенная совокупность общественных отношений, которые получили в законодательстве и в юридической литературе название «жилищные отношения».

Понятие «жилищные отношения» является собирательным, охватывающим различные виды отношений, возникающих по поводу жилища: по предоставлению жилых помещений нуждающимся в них, приобретению и строительству жилых помещений, по пользованию жилыми помещениями, по управлению жилищным фондом, эксплуатации жилищного фонда и т. д. Таким образом, жилищные отношения — это общее родовое понятие по отношению к отдельным их видам.

С одной стороны, к жилищным отношениям относятся организационные отношения, которые складываются на началах власти и подчинения (управление жилищным фондом и учет нуждающихся в жилых помещениях фонда социального использования и др.), а с другой — отношения, которые складываются на началах равенства их участников и, в свою очередь, подразделяются на имущественные (например, наем жилого помещения и др.) и личные неимущественные.

ЖК РФ (ст. 4) перечисляет основные группы жилищных отношений, относя к ним отношения по поводу:

- 1) возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов;
- 2) пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда;
- 3) пользования общим имуществом собственников помещений;
- 4) отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда;
- 5) учета жилищного фонда;
- 6) содержания и ремонта жилых помещений;
- 7) переустройства и перепланировки жилых помещений;
- 8) управления многоквартирными домами;
- 9) создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;
- 10) предоставления коммунальных услуг;
- 11) внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги;
- 12) контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Жилищные отношения, урегулированные правом, приобретают форму жилищных правоотношений.

Жилищное право — это совокупность норм права, регулирующих жилищные отношения.

К жилищным отношениям применяются различные методы правового регулирования⁶. Регулирование жилищных отношений происходит путем применения различных по своей отраслевой принадлежности правовых норм: государственного, административного, гражданского и иных отраслей права. Жилищное право заимствует методы правового регулирования, используемые в других отраслях права: гражданско-правовой метод — равенство сторон и имущественная самостоятельность — при пользовании жилыми помещениями; метод административного права — метод власти и подчинения — для отношений распределения (предоставления) жилья по договору социального найма, управления жилищным фондом социального использования и т. д.

⁶ См.: Толстой Ю.К. Жилищное право. М., 1996. С. 25—26.

Среди юристов отсутствует единое понимание жилищного права как отрасли права.

Ряд авторов считают жилищное право подотраслью гражданского права⁷. Однако при этом необходимо иметь в виду, что, кроме собственно гражданско-правовых норм, жилищные отношения регулируются и нормами других отраслей права (прежде всего речь идет о жилищно-правовых нормах): например, отношения по предоставлению жилых помещений фонда социального использования регулируются с помощью административно-правовых методов. На ближайшую перспективу в России такой подход сохранится, хотя следует отметить, что с течением времени фонд социального использования будет сокращаться, что неизбежно приведет к перераспределению отношений: увеличению частноправовых и уменьшению публично-правовых начал в жилищной сфере.

Ряд других ученых придерживаются иной точки зрения. В Российской Федерации действует значительное количество норм, которые нельзя отнести к той или иной традиционной отрасли права. Такие нормы содержатся, например, в Конституции Российской Федерации, ЖК РФ, ГК РФ (гл. 35), большом количестве федеральных законов, регулирующих вопросы социальных гарантий в жилищной сфере отдельных категорий граждан (например, «О статусе военнослужащих» (ст. 15), «О милиции», «О прокуратуре Российской Федерации»), и ряде других, в том числе подзаконных, актов. Указанные обстоятельства ставят перед учеными вопрос о рассмотрении *жилищного права как комплексной отрасли права*⁸, в которую наряду с нормами собственно жилищного права входят нормы, относящиеся к другим отраслям права — административному, финансовому, жилищному, земельному и др. Однако существование в системе права комплексных отраслей права правовой наукой до настоящего времени всеми учеными однозначно не признано. В то же время заслуживает внимания позиция И.А. Фаршатова, который жилищное право относит к комплексно-специализированной отрасли⁹, формируемой на базе основных отраслей в связи с необходимостью специализированного регулирования отдельных специфических участков общественных отношений¹⁰, которыми являются жилищные отношения.

Отрасль права — это относительно обособленная внутри системы права совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную однородную область общественных отношений. Однако в рамках единой системы права все отрасли права взаимосвязаны, не существует отраслей права, абсолютно изолированных одна от другой.

В основе деления права на отрасли лежат два критерия: предмет правового регулирования и метод правового регулирования.

Под *предметом правового регулирования* понимается качественно однородная совокупность общественных отношений, на которую воздействуют нормы определенной отрасли права. Иными словами, предмет правового регулирования — это сфера, на которую распространяет свое действие отрасль права. Предмет регулирования является главным, объективным основанием для распределения правовых норм по отраслям права.

Следует иметь в виду, что право не сводится лишь к нормативному массиву, т. е. своду законов и других правовых актов. Любая отрасль права призвана отражать достижения общества, передовые идеи и концепции, воплощая их в той или иной совокупности правовых норм (законе, кодексе и др.). Следует также обратить внимание на имеющее место определение отрасли права как связанной едиными принципами и функциями подсистемы правовых норм, которые с использованием свойственных им специфических юридических способов и средств регулируют определенную широкую сферу (область) однородных общественных отношений¹¹. Для жилищного права, как, впрочем, и для некоторых других отраслей права, характерным является наличие «приграничных зон», т. е. регулирование одних и тех же вопросов различными отраслями права при отсутствии при этом дублирования. Так, например, правовое регулирование жилищных отношений военнослужащих происходит как Федеральным законом «О статусе военнослужащих», так и ЖК РФ. Жилищные отношения регулируются также административным, налоговым, бюджетным и финансовым правом и рядом других отраслей права, входящих в публичное право.

Таким образом, налицо отсутствие четкой дифференциации системы права (разграничение отраслей права), предусматривающей четкий и исчерпывающий «раздел» территории. Такое положение объясняется тем, что регулирование жилищных отношений силами и средствами одной отрасли права в настоящее время невозможно в силу их большой дифференциации. В то же время объективно требуется использование

⁷ Так, например, В.Н. Литовкин считает, что жилищное право регулирует однородные самостоятельные обязательственные жилищные отношения, связано предметом, методом и принципами гражданского права и поэтому есть цельная система гражданско-правовых норм (см.: *Литовкин В.Н.* Жилищное право, жилищное законодательство — соотношение с гражданским правом // *Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство.* М., 1995. С. 239). См., также: *Гражданское право России: Учебник: В 2 ч. / Под ред. З.И. Цыбуленко.* М., 1998. Ч. I. С. 26; *Корнеева И.Л.* Жилищное право Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2002. С. 13 и др.

⁸ См., например: *Седугин П.И.* Жилищное право: Учебник для вузов. М., 2004. С. 14; *Жилищное право: Учебник / Под ред. И.А. Еремичева, П.В. Алексия.* М., 2005. С. 7 и др.

⁹ См.: *Фаршатов И.А.* Жилищное законодательство. Практика применения, теоретические вопросы. М., 2001. С. 35—36.

¹⁰ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: В 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 149.

¹¹ См.: *Петров Д.Е.* Отрасль права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 16.

возможностей нескольких отраслей права, из арсенала которых берется то, что в данный момент наиболее адекватно соответствует целенаправленному и эффективному правовому регулированию. Речь идет об интеграции отдельных отраслей права, которая в своей перспективе может привести к «легализации» новой отрасли права (например, жилищного права). В то же время все нормы жилищного права характеризуются единством, внутренней согласованностью и органической взаимосвязью в целях реализации гражданами конституционного права на жилище.

Объектом жилищного права является особый материальный объект — жилое помещение, т. е. помещение, специально предназначенное для проживания физических лиц.

Каждая отрасль имеет свой специфический *метод правового регулирования*, под которым понимаются способы воздействия (совокупность юридических приемов и средств) отрасли права, с помощью которых производится регулирование определенного вида общественных отношений. Главной чертой, определяющей различия в способах воздействия права на общественные отношения, является характер взаимного положения участников общественных отношений.

В одних отраслях преобладает метод властного обязывания. Так, в административном праве действует метод субординации и властного приказа, позволяющий эффективно регулировать служебную и управленческую деятельность. В других отраслях преобладает метод равенства сторон (дозволения). Например, в гражданском праве используется диспозитивный метод правового регулирования, который предусматривает для субъектов известную альтернативную возможность поведения в рамках правовой нормы. В жилищном праве в различных видах жилищных отношений действуют оба указанных метода в различных вариациях, своеобразии которых определяется конкретными способами регулирования: дозволение (использовать жилое помещение для проживания), запрет (например, использовать жилое помещение не по назначению), позитивное обязывание (например, платить за жилое помещение и коммунальные услуги). В структуру метода правового регулирования входят такие элементы, как установление границ регулируемых отношений, определение границ должного и возможного поведения субъектов (физических лиц и организаций), определение мер ответственности и ряд других элементов, посредством которых правовые нормы оказывают необходимое воздействие на общественные отношения.

Для понимания жилищного права как самостоятельной отрасли права можно использовать также следующие аргументы:

1) наличие потребности и государственного интереса в самостоятельном правовом регулировании жилищной сферы в силу специфики объекта и значимости жилищной проблемы для становления в России социального правового государства, т. е. необходимы специальные источники права, которыми являются ЖК РФ и иные источники жилищного права (жилищное законодательство);

2) конституционное и законодательное закрепление принципов жилищного права;

3) наличие специфической, присущей только жилищному праву, системы понятий, категорий и институтов, которые будут рассмотрены далее.

Таким образом, в самом общем виде *жилищное право можно определить как систему общеобязательных норм (правил поведения), установленных и обеспечиваемых государством, направленных на регулирование общественных отношений в жилищной сфере в интересах человека, общества и государства.*

Жилищное право как отрасль юридической науки следует рассматривать как систему знаний о правовом содержании процессов и явлений, складывающихся в жилищной сфере деятельности государства, иных публичных институтов, организаций и граждан. Жилищное право изучает понятие права на жилище, формы его реализации, механизм жилищного обеспечения из фонда социального обеспечения и других жилищных фондов, понятие договора социального найма, вопросы пользования и распоряжения жилыми помещениями, правовое положение жилищных кооперативов и иных организаций, действующих в жилищной сфере; вопросы юридической ответственности в жилищной сфере и другие вопросы. Все это составляет основной предмет науки жилищного права.

Среди ученых, занимавшихся исследованием и изучением жилищно-правовых отношений, необходимо отметить следующих: С.И. Аскназий¹², Ю.Г. Басин¹³, И.Л. Брауде¹⁴, П.В. Крашенинников¹⁵, В.Н. Литовкин¹⁶, И.Б. Марткович¹⁷, А.И. Пергамент, П.И. Седугин¹⁸, Ю.К. Толстой¹⁹, И.А. Фаршатов²⁰ и др.

Жилищное право как учебная дисциплина предусматривает изучение курса жилищного права²¹. В основе построения *учебного курса жилищного права* лежит внутренняя взаимосвязь общественных отношений, составляющих предмет жилищного права, и последовательность регулирующих их правовых норм. В ходе изложения тем курса жилищного права значительное место отводится анализу законодательных и иных

¹² См.: Аскназий С.И. Советское жилищное право. М., 1940.

¹³ См.: Басин Е.В. Вопросы советского жилищного права. Алма-Ата, 1963.

¹⁴ См.: Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И. Жилищное право. М., 1956.

¹⁵ См.: Крашенинников П.В. Жилищное право. 2-е изд. М., 2001.

¹⁶ См.: Литовкин В.Н. Жилищное законодательство. М., 1988 (и другие работы).

¹⁷ См.: Марткович И.Б. Конституционное право на жилище. М., 1979 и др.

¹⁸ См.: Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М., 2004.

¹⁹ См.: Толстой Ю.К. Жилищное право: Учебное пособие. М., 1996.

²⁰ См.: Фаршатов И.А. Жилищное законодательство. Практика применения, теоретические вопросы. М., 2001.

²¹ Программа курса приведена в приложении 1 к настоящему учебнику.

нормативных правовых актов Российской Федерации, действующих в сфере жилищного обеспечения граждан и соответствующей деятельности отдельных субъектов.

2. Принципы жилищного права

Под правовыми принципами (принципами права) понимаются основные начала, важнейшие положения правового регулирования общественных отношений. Принципы права пронизывают все отрасли права. Однако их действие в каждой отрасли, подотрасли или правовом институте проявляется по-разному, с учетом особенностей, свойственных специфике соответствующих общественных отношений.

В жилищном праве наблюдается проявление действия принципов нескольких отраслей права.

Так, в сфере жилищных отношений, пользования жилыми помещениями на основе договора найма регулирование осуществляется на основе принципов, используемых в гражданском праве, этим отношениям свойственен гражданско-правовой метод регулирования.

Отношения, которые связаны с предоставлением жилых помещений в домах социального использования, управлением, эксплуатацией и ремонтом жилищного фонда социального использования, регулируются в основном посредством административно-правового метода, что налагает определенный отпечаток и на регулирование жилищных отношений пользования жилыми помещениями. Так, если важнейшим принципом гражданского права является диспозитивность большинства норм, применение которых целиком и полностью зависит от усмотрения участников гражданского оборота, то в сфере жилищного права, особенно в той его части, которой регулируются жилищные отношения по социальному найму, как правильно отмечает И.Б. Марткович, многие нормы носят императивный характер²², их содержание прямо предусмотрено жилищными законами; этими нормами оставляется небольшое место для усмотрения участников жилищных правоотношений, ими непосредственно определяются основания признания лица нуждающимся в жилье, порядок его предоставления и др. В то же время в связи с включением в ГК РФ норм о договоре найма жилых помещений на коммерческих началах (гл. 35), для заключения которого необходимо лишь достижение соглашения между сторонами по существенным условиям договора найма, в жилищном праве существенно расширилось применение диспозитивных норм, принципа свободы договора найма, предусматривающего свободу усмотрения участников жилищных отношений в выборе партнеров и установлении условий договора.

В вышеперечисленных случаях речь идет о *межотраслевых принципах*.

Кроме принципов, характеризующих тот или иной режим правового регулирования (административно-правовой или гражданско-правовой), жилищное право имеет принципы, которые присущи только этой отрасли права и которые оказывают решающее влияние на регулирование и охрану жилищных отношений и на применение норм жилищного законодательства:

- неприкосновенность жилища (чч. 1—3 ст. 3 ЖК РФ);
- недопустимость произвольного лишения жилища (ч. 4 ст. 3 ЖК РФ);
- безопасность жилища (ст. 1 ЖК РФ);
- удовлетворение жилищных потребностей в различных формах и доступность для граждан условий найма жилых помещений (ст. 1 ЖК РФ);
- цивилизованное использование жилых помещений;
- необходимость беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав;
- признание равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из ЖК РФ, другого федерального закона или существа соответствующих отношений;
- необходимость обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебная защита;
- обеспечение сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению.

Перечисленные принципы являются *отраслевыми принципами жилищного права*.

Неприкосновенность собственности является одним из основных принципов гражданского права.

Принцип *недопустимости произвольного лишения жилища* базируется на ст. 40 Конституции Российской Федерации (ч. 1). Он имеет исключительно важное значение для реализации стабильного, устойчивого права на пользование жилищем. Этот принцип прямо закреплен в ст. 3 ЖК РФ, предусматривающей невозможность выселения из жилища или ограничения в праве пользования жилищем, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ЖК РФ, другими федеральными законами. Ряд статей ЖК РФ регулирует вопросы расторжения договора найма в домах государственного и муниципального жилищных фондов по требованию наймодателя и выселения из жилых помещений не иначе как по основаниям, установленным законом, и только в судебном порядке.

Принцип *удовлетворения жилищных потребностей и доступности для граждан условий найма жилых помещений* базируется на ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации, согласно которой малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с

²² См.: Марткович И.Б. Право на жилище и его обеспечение: Учебное пособие по спецкурсу. М., 1983. С. 29—30.

установленными законами нормами. Таким образом, государство обязуется принимать дополнительные меры помощи малоимущим и иным гражданам, нуждающимся в жилье.

Гражданин может реализовать свое право на жилище различными способами: на основе договора социального найма (бесплатное или за плату предоставление жилых помещений в домах государственного или муниципального фондов социального использования), коммерческого найма (предоставление жилых помещений в домах государственного или муниципального фондов не социального использования за доступную плату), путем вступления в члены жилищного или жилищно-строительного кооператива либо путем вступления в различные гражданские правоотношения по приобретению жилья и др.

Принцип *неприкосновенности жилища* базируется на ст. 25 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что «жилище неприкосновенно». Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Проникновение в жилище допускается законом лишь в виде исключения и при соблюдении специальных правил.

Принцип неприкосновенности жилища не распространяется на специальные жилые помещения, свободные для доступа (например, казарменные и другие помещения, в которых размещаются военнослужащие-призывники).

Запрет проникновения в жилище означает недопустимость не только вхождения в него вопреки воле проживающих в нем лиц, но и иных форм получения сведений о том, что происходит в жилище. Так, например, недопустимы использование современных технических средств для прослушивания разговоров, ведущихся в жилище, и визуальные наблюдения за жилищем. Имеется в виду недопустимость, за исключением случаев, прямо указанных в законе, установки в жилище микроаудиозаписывающей и видеоаппаратуры, использование чердаков, подвалов, каналов вентиляции для установки аудио- и видеоаппаратуры, фиксирующей все происходящее в жилище, дистанционного наблюдения за жилищем.

В международных документах говорится о недопустимости произвольного посягательства (ст. 12 Всеобщей декларации прав человека) и незаконного посягательства на неприкосновенность жилища (ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах), за исключением двух ситуаций: 1) при непредвиденных чрезвычайных обстоятельствах; 2) при защите правопорядка.

В первом случае предусмотрено проникновение в жилище помимо воли проживающих в нем лиц при пожарах, землетрясениях, наводнениях, обвалах, авариях водопровода, канализации, повреждениях электропроводки, при подозрении, что хозяин дома (квартиры) умер, и в других подобных случаях.

Во втором случае в соответствии с законодательством Российской Федерации допускается проникновение в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц для: а) раскрытия преступления и установления истины по уголовному делу; б) получения сведений о преступлении и подозреваемых в его совершении лицах при проведении оперативно-розыскной работы; в) пресечения преступлений и иных правонарушений в рамках административно-правовой деятельности; г) исполнения приговоров и других судебных решений.

Статья 3 ЖК РФ определяет общие основания проникновения в жилище без согласия проживающих в нем на законных основаниях граждан. Проникновение в жилище допускается в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, и с соблюдением при этом установленных ЖК РФ целей:

— спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения их личной безопасности или общественной безопасности при аварийных ситуациях, стихийных бедствиях, катастрофах, массовых беспорядках либо иных обстоятельствах чрезвычайного характера;

— задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, пресечения совершаемых преступлений или установления обстоятельств совершенного преступления либо произошедшего несчастного случая.

Так, при выполнении возложенных обязанностей в соответствии с п. 18 ст. 11 Закона Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-I (с изменениями и дополнениями)²³ милиции предоставляется право входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями, организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках.

Право беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения предоставлено федеральным органам государственной охраны в соответствии с п. 9 ст. 15 Федерального закона «О государственной охране» от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (с изменениями)²⁴ при пресечении преступлений, создающих угрозу безопасности объектов государственной охраны, а также при преследовании лиц, подозреваемых в совершении таких преступлений, если промедление может создать реальную угрозу безопасности объектов государственной охраны.

При решении задач оперативно-розыскной деятельности органы (оперативные подразделения государственных органов), осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, имеют право использовать в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий по договору или устному соглашению

²³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

²⁴ СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

служебные помещения, имущество предприятий, учреждений, организаций, воинских частей, а также жилые и нежилые помещения, транспортные средства и иное имущество частных лиц (п. 3 ст. 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (с изменениями)²⁵).

При обеспечении режима чрезвычайного положения, вводимого Президентом Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, которые предусмотрены Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (с изменениями)²⁶, военнослужащим предоставляется право досматривать жилые помещения граждан.

Право входить в жилища граждан для наложения ареста на имущество и реализации решений и приговоров судов в части имущественных взысканий, производить осмотры помещений имеют судебные приставы (п. 2 ст. 12 Федерального закона «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (с изменениями)²⁷).

В уголовном процессе законное проникновение в жилище со стороны дознавателя, следователя, прокурора с понятными, иногда и со специалистом, возможно при производстве обыска, выемки, осмотра места происшествия, наложении ареста на имущество и его описи. Кроме того, допустимо вхождение в жилище для производства в нем следственного эксперимента, а также для освидетельствования, экспертизы, допросов, опознаний, когда соответствующее лицо по состоянию здоровья не может покинуть жилище, а проведение следственных действий отложить невозможно. Закон требует санкции прокурора только на производство обыска, так как в остальных случаях для вхождения в жилище достаточно постановления дознавателя или следователя. К тому же в случаях, не терпящих отлагательства (они в законе не определены), обыск возможен и без санкции прокурора. Судебное решение требуется в случаях, когда обыск, выемка, осмотр жилища проводятся для обнаружения переписки, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23 Конституции Российской Федерации). По этому поводу в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации» от 24 декабря 1993 г. № 13²⁸ отмечено, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения судов, которые должны рассматривать материалы, подтверждающие необходимость проникновения в жилище, если таковые представляются в суд.

Обо всех случаях проникновения в жилище против воли проживающих в нем граждан милиция, федеральные органы государственной охраны уведомляют прокурора в течение 24 часов с момента проникновения.

Незаконное проникновение в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц является преступлением (ст. 139 УК РФ).

Гражданин, считающий, что действие либо бездействие сотрудника милиции привело к ущемлению его прав, свобод и законных интересов, вправе обжаловать это действие или бездействие вышестоящим органам или должностному лицу милиции, прокурору или в суд (ст. 39 Закона Российской Федерации «О милиции»). За противоправные действия или бездействие сотрудники милиции несут установленную законом ответственность. Вред, причиненный гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям сотрудником милиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (ст. 40 Закона Российской Федерации «О милиции»). Уголовное законодательство в этой связи предусматривает уголовную ответственность за должностные преступления (гл. 30 УК РФ).

Принцип *неприкосновенности собственности* вытекает из положения ст. 35 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Таким образом, гражданам — собственникам жилых помещений законодательство обеспечивает возможность стабильного осуществления права владения, пользования и распоряжения принадлежащими им жилыми помещениями в соответствии с их назначением (ст. 288 ГК РФ), а членам семей собственников — возможность пользования этими помещениями на условиях, предусмотренных жилищным законодательством (ст. 292 ГК РФ).

П.И. Седугин указывает также на существование принципа *общедемократического, гуманистического отношения к гражданам — нанимателям и собственникам жилых помещений*. Проявление этого принципа он усматривает в следующем: в законе закреплено положение о предоставлении гражданам, нуждающимся в жилых помещениях (улучшении жилищных условий), как правило, отдельной квартиры на семью, вместо ранее действовавшего правила о принудительном изъятии у нанимателя излишней жилой площади и передаче ее другому нанимателю; предоставлено право нанимателю самому ставить вопрос о замене занимаемого им жилого помещения на жилое помещение меньшего размера; отменены ранее действовавшие многочисленные ограничения при строительстве и приобретении гражданами в собственность жилых домов. Теперь частная собственность на недвижимость в жилищной сфере, включая жилищный фонд либо его часть, не ограничивается по количеству, размерам и стоимости и обеспечивается правом

²⁵ Там же. 1995. № 33. Ст. 3349.

²⁶ Там же. 2001. № 23. Ст. 2277.

²⁷ Там же. 1997. № 30. Ст. 3591.

²⁸ БВС. 1994. № 3.

неприкосновенности (ст. 6 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики») и др. Перечисленные нормы скорее являются гарантиями жилищных прав граждан и характеризуют изменения жилищных правоотношений в последние годы.

Гарантией жилищных прав граждан является *недопустимость ограничения (или лишения) права пользования жилым помещением за такие действия нанимателя или членов его семьи, которые не сопряжены со злоупотреблением ими своими жилищными правами или с невыполнением возложенных на них жилищных обязанностей и непосредственно при этом не нарушают права и законные интересы других лиц.*

Данная гарантия была фактически сформулирована в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 1995 г. по делу о проверке конституционности ч. 1 и п. 9 ч. 2 ст. 60 ЖК РСФСР. Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционными положения ч. 1 и п. 9 ч. 2 ст. 60 ЖК РСФСР, устанавливающие ограничения конституционного права на жилище в связи с временным отсутствием нанимателя или членов его семьи, поскольку временное непроживание лица в жилом помещении само по себе не может свидетельствовать о ненадлежащем осуществлении нанимателем своих жилищных прав и обязанностей и служить самостоятельным основанием для лишения права пользования жилым помещением. Ограничение права пользования жилым помещением нанимателя или членов его семьи могут повлечь за собой такие действия указанных лиц, которые сопряжены со злоупотреблением ими своими правами или с невыполнением возложенных на них обязанностей и непосредственно нарушают при этом права и законные интересы других лиц.

ЖК РФ последовательно развил названный принцип, установив что:

— жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 1);

— никто не может быть выселен из жилища или ограничен в праве пользования жилищем, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ЖК РФ, другими федеральными законами (ч. 4 ст. 3);

— временное отсутствие нанимателя жилого помещения по договору социального найма, кого-либо из проживающих совместно с ним членов его семьи или всех этих граждан не влечет за собой изменение их прав и обязанностей по договору социального найма (ст. 71).

По мнению ряда авторов²⁹, перечисленные принципы можно свести к трем основным положениям, раскрывающим содержание права граждан на жилище:

— каждый имеет право на жилище;

— неприкосновенность жилища;

— свобода выбора места жительства.

Свобода выбора места жительства заключается в том, что согласно ч. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Свобода передвижения и выбора места жительства предусмотрена также Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 12), другими международными и международно-правовыми актами, в том числе протоколом № 4 к Европейской конвенции прав человека (ст. 2).

Нормативное содержание названного конституционного права включает:

— свободу передвижения каждого по территории Российской Федерации;

— свободу выбора места пребывания;

— свободу выбора места жительства.

Право свободного выбора места жительства предполагает свободу выбора гражданином жилого помещения, в котором он постоянно или преимущественно проживает, являясь либо его собственником, либо нанимателем, либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Понятие *места жительства* раскрывается в ст. 20 ГК РФ, согласно которой под местом жительства понимается место постоянного или преимущественного проживания гражданина.

Данное право принадлежит гражданину от рождения и, как и другие основные права и свободы, является неотчуждаемым (ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации; ст. 150 ГК РФ).

Реализация названного права может сопровождаться введением обоснованных ограничений в соответствии с основаниями и порядком, установленными ч. 3 ст. 55 и ст. 56 Конституции Российской Федерации. Правовой режим ограничений права на выбор места жительства может вводиться только федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Соответственно положение ч. 2 ст. 1 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г., согласно которому такие ограничения допускаются только на основании закона, не подлежит расширительному

²⁹ См.: Кичихин А.Н., Марткович И.Б., Щербакова Н.А. Жилищные права. Пользование и собственность: Комментарии и разъяснения. М., 1997. С. 21—31.

толкованию: в данном случае понятием «закон» охватываются исключительно федеральные законы, но не законы субъектов Российской Федерации, поскольку иначе названной норме придавался бы неконституционный смысл.

Так, например, право свободного выбора места жительства для военнослужащих не является абсолютным. Ограничение военнослужащих в конституционном праве свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27 Конституции Российской Федерации) связано с необходимостью поддержания боевой готовности воинских частей и обеспечения своевременности прибытия к месту службы, т. е. отвечает принципу, закрепленному в Конституции Российской Федерации. В полной мере данным правом военнослужащий может воспользоваться только при увольнении с военной службы, когда он имеет право на выбор постоянного места жительства в любом населенном пункте Российской Федерации или в другом государстве (п. 3 ст. 6 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

В.Н. Литовкин называет следующие принципы жилищного законодательства:

— снятие ограничений в оборотоспособности жилища и земли, демонополизация строительства и жилищно-коммунального хозяйства, свобода выбора способа управления жилищным фондом, переход к самофинансированию эксплуатационных служб;

— инициативное удовлетворение жилищных потребностей граждан на рынке жилья и земли, резкое сокращение наемного жилья;

— коммерциализация наемного жилья, расширение сферы действия договора коммерческого найма жилого помещения;

— ликвидация ведомственного жилищного фонда в составе государственного жилищного фонда;

— установление социальных гарантий в обеспечении жилищных прав социально незащищенных граждан и др.³⁰

Указанные принципы действительно отражают основные тенденции, происходящие в жилищной сфере России, и тем самым представляют собой идейно-правовую основу, на которой строится современное жилищное законодательство.

³⁰ См.: Литовкин В.Н. Жилищное право, жилищное законодательство — соотношение с гражданским правом // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С. 260—261.

Глава 2. Жилищное законодательство

Понятие и виды источников жилищного права. Понятие жилищного законодательства и его структура. Конституционные нормы, определяющие жилищные отношения. Федеральное жилищное законодательство. Жилищное законодательство субъектов Российской Федерации. Жилищное нормотворчество органов местного самоуправления. Жилищное и гражданское законодательство: вопросы соотношения. Жилищное законодательство и иные источники права. Действие жилищного законодательства.

1. Понятие жилищного законодательства и его структура

Праву присуща *формальная определенность*, которая воплощается в правовых актах (*источниках права*, например в законе). Именно нормы права в отличие от иных норм способны точно, в деталях отразить требования, предъявляемые к поведению людей. Право, обладая формальной определенностью, утверждает устойчивый порядок в обществе.

Источник права понимается как внешняя форма выражения и существования норм права. Система источников права в своей совокупности образует систему законодательства. В то же время закон не всегда тождественен праву. Законодательство выступает одной из форм выражения права. Закон (иной нормативный акт государства), не отвечающий признакам права, может в установленном порядке признаваться недействительным и, следовательно, в этом случае правом не является.

Источникам права присущи обязательность, формальная определенность и общеизвестность.

Обязательность означает непрерываемость правовых установлений, беспрекословность их выполнения со стороны всех субъектов права. *Формальная определенность* предполагает внешнее выражение, оформление правовых предписаний. *Общеизвестность*, т. е. доступность для ознакомления с содержанием источников права, предполагает, что правовая норма должна быть официально доведена до сведения субъектов ее исполнения.

Совокупность источников права, которые являются формой выражения правовых норм, образует *систему законодательства*. В законодательстве (источниках права) правовые нормы и их различные структурные образования получают свое реальное выражение, внешнее проявление, т. е. они соотносятся как форма и содержание.

Жилищное законодательство представляет собой совокупность законов, иных нормативных правовых актов, посредством которых государством устанавливаются, изменяются или отменяются соответствующие жилищно-правовые нормы, т. е. регулируются жилищные отношения.

Ю.К. Толстой под жилищным законодательством понимает совокупность или систему правовых норм, регулирующих жилищные отношения, т. е. отношения, обеспечивающие удовлетворение потребности граждан в жилье³¹.

Систему жилищного законодательства образуют различные законы, а также иные нормативные правовые акты, регулирующие жилищные отношения (*источники жилищного права*).

Источники жилищного права подразделяются на три основные группы:

- федеральные законы и иные принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты;
- законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- нормативные акты органов местного самоуправления.

В то же время основы регулирования жилищных отношений заложены в Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации является правовой основой развития всего российского законодательства, в том числе жилищного законодательства. Она имеет высшую силу и прямое действие; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, должны полностью соответствовать положениям Конституции Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации решаются вопросы компетенции Российской Федерации и ее субъектов по жилищному и гражданскому законодательству.

Конституция Российской Федерации (ст. 71) относит гражданское законодательство к ведению Российской Федерации. В отличие от этого согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации *жилищное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации*. Исходя из этого жилищные отношения могут регулироваться как актами Российской Федерации, так и актами субъектов Российской Федерации.

Регулирование общественных отношений в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации имеет свои особенности, связанные с тем, что в этой сфере могут осуществлять законодательное и иное регулирование как Российская Федерация, так и ее субъекты³². При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным

³¹ См.: Толстой Ю.К. Жилищное право: Учебное пособие. М., 1996. С. 9.

³² См., например: Закон г. Москвы «Основы жилищной политики в городе Москве» от 11 марта 1998 г. № 6 (с изменениями и дополнениями).

законам; в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

ЖК РФ, другие федеральные законы регламентируют жилищные отношения, которые согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому ЖК РФ и федеральные законы выступают одновременно в качестве правовой базы, на основе которой принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в жилищной сфере.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросу, находящемуся вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Исходя из данных конституционных положений жилищное законодательство в Российской Федерации развивается как сложная система законодательства, в которой в качестве системообразующих законов выступают Конституция Российской Федерации, ЖК РФ, Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее — Вводный закон)³³, Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 г. (с изменениями и дополнениями)³⁴ и другие акты. В то же время отрасль жилищного законодательства невозможно рассматривать как систему только одних законов в узком смысле; в состав жилищного законодательства должны включаться и другие нормативные правовые акты, что вытекает из ст. 76 Конституции Российской Федерации, согласно которой по предметам совместного ведения издаются не только федеральные законы, но и «принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 76).

Кроме перечисленных законодательных актов, жилищные правоотношения регулируются также ГК РФ (гл. 18 «Право собственности и другие вещные права на жилые помещения», гл. 35 «Наем жилого помещения») и рядом других законов:

— Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ;

— Федеральный закон «О жилищных накопительных кооперативах» от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ;

— Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ст. 15 «Право на жилище») и др.

В составе жилищного законодательства, кроме законов и других нормативных актов гражданско-правового характера, немало законов и других актов государственно-правового, административно-правового, финансового характера. Это, например, законы и другие нормативные правовые акты, определяющие компетенцию органов исполнительной власти — Правительства Российской Федерации, министерств и других федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций в области управления государственным и муниципальным жилищными фондами, организации эксплуатации и ремонта жилищного фонда и т. д., о которых будет сказано ниже.

Согласно ст. 5 ЖК РФ жилищное законодательство состоит из данного Кодекса, принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Из указанного положения следует, что жилищное законодательство понимается в широком смысле, т. е. в него включаются как законодательные, так и подзаконные акты.

Наряду с законами источниками права также являются *иные нормативные правовые акты Российской Федерации (подзаконные акты)*, которые издаются Президентом Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции, во исполнение Конституции Российской Федерации и законов. Необходимо отметить, что эти акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации и действующему законодательству, но могут дополнять их и конкретизировать их положения.

Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации издаются во исполнение его полномочий. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории страны, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В соответствии с Конституцией и федеральными законами Президент Российской Федерации обладает широкими полномочиями в различных областях государственной жизни, в том числе военной: формирование Совета Безопасности Российской Федерации и руководство им; утверждение военной доктрины Российской Федерации; назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил Российской Федерации; осуществление руководства внешней политикой Российской Федерации, введение военного и чрез-

³³ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 15.

³⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

вычайного положения и др. Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации предназначены реализовать исполнительную власть в государстве. В соответствии с Конституцией Российской Федерации к полномочиям Правительства Российской Федерации относится: разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью и др. В целях реализации своих полномочий на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает нормативные правовые акты в виде постановлений и распоряжений и обеспечивает их исполнение. К подзаконным актам также относятся *нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти*. Структура федеральных органов исполнительной власти устанавливается указом Президента Российской Федерации. В структуру федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, помимо Правительства Российской Федерации, входят федеральные министерства, государственные комитеты Российской Федерации, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России, а также иные федеральные органы исполнительной власти.

Акты федеральных органов исполнительной власти носят, как правило, внутриведомственный характер, т. е. регулируют деятельность подведомственных им предприятий, учреждений и организаций. Наряду с этим существуют и нормативные акты федеральных органов исполнительной власти межведомственного характера, которые регулируют общественные отношения в различных сферах жизнедеятельности общества и которые являются обязательными для отраслевых органов, а также организаций и граждан.

Нормативные правовые акты издаются в пределах своей компетенции и *органами местного самоуправления* (представительными и исполнительными). Такими актами могут быть нормативные решения или постановления по различным вопросам местного характера.

При этом ЖК РФ в ст. 5 устанавливает следующие *принципы действительности подзаконных актов*:

1) указы Президента Российской Федерации, регулирующие жилищные отношения, не должны противоречить ЖК РФ, другим федеральным законам³⁵;

2) Правительство Российской Федерации вправе издавать постановления, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, на основании и во исполнение ЖК РФ, других федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации. Так, Правительством Российской Федерации изданы следующие постановления:

— «Об утверждении Типового договора социального найма жилого помещения» от 21 мая 2005 г. № 315³⁶;

— «Об утверждении формы заявления о переустройстве и (или) перепланировке жилого помещения и формы документа, подтверждающего принятие решения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения» от 28 апреля 2005 г. № 266³⁷;

— «О дополнительных ограничениях на инвестирование накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих и максимальных долях в совокупном инвестиционном портфеле отдельных классов активов» от 3 мая 2005 г. № 278³⁸;

3) федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в случаях и в пределах, предусмотренных ЖК РФ, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации. На практике для единообразного применения федерального жилищного законодательства указанные органы издают методические рекомендации по различным вопросам, имеющим рекомендательный характер³⁹;

³⁵ См., например, Указ Президента Российской Федерации «Вопросы накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 апреля 2005 г. № 449 (СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1525).

³⁶ СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2126.

³⁷ Там же. 2005. № 19. Ст. 1812.

³⁸ Там же. Ст. 1818.

³⁹ См., например: Методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма, утвержденные приказом Минрегиона России от 25 февраля 2005 г. № 17; Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма, утвержденные приказом Минрегиона России от 25 февраля 2005 г. № 18.

4) органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в пределах своих полномочий на основании ЖК РФ, принятых в соответствии с ЖК РФ других федеральных законов;

5) органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в пределах своих полномочий в соответствии с ЖК РФ, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

6) в случае несоответствия норм жилищного законодательства, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актах органов местного самоуправления, положениям ЖК РФ применяются положения ЖК РФ.

Однако следует иметь в виду, что ЖК РФ введен в действие с 1 марта 2005 г., а до этого действовали и некоторое время будут продолжать действовать многие прежние законодательные акты, что потребовало принятия особых правил их применения. Согласно ст. 4 Вводного закона впредь до приведения в соответствие с ЖК РФ законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат ЖК РФ и указанному Закону. Изданные до введения в действие ЖК РФ нормативные правовые акты Верховного Совета РСФСР, Верховного Совета Российской Федерации, не являющиеся законами, и нормативные правовые акты Президиума Верховного Совета РСФСР, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также применяемые на территории Российской Федерации нормативные правовые акты Верховного Совета СССР, не являющиеся законами, и нормативные правовые акты Президиума Верховного Совета СССР, Президента СССР, Правительства СССР по вопросам, которые согласно ЖК РФ могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до вступления в силу соответствующих федеральных законов. Все перечисленные нормативные правовые акты также входят в систему жилищного законодательства.

От нормативных правовых актов необходимо отличать *акты применения права*. Актом применения права является официальное решение государственного органа, содержащее государственно-властное веление, выраженное в определенной форме и направленное на индивидуальное регулирование общественных отношений.

В отличие от нормативных правовых актов акты применения норм права носят индивидуальный характер, регулируют конкретные общественные отношения, обращены к конкретным лицам, а их действие распространяется на конкретный случай. Акты применения норм права реализуют предписания законов и иных нормативных правовых актов, выступая необходимым средством выполнения нормативных предписаний в конкретных жизненных ситуациях применительно к конкретным субъектам права. К ним относятся, в частности, индивидуальные правовые акты (о переводе жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое, о переводе жилых помещений в служебный жилищный фонд и др.), судебные решения, акты регистрации гражданского состояния, а также иные акты, направленные на индивидуальное регулирование общественных отношений.

Таким образом, жилищное законодательство является комплексной юридической отраслью, включающей в себя как нормы собственно жилищного права, так и нормы других отраслей, регулирующих отношения по поводу жилища.

2. Действие жилищного законодательства

Ю.К. Толстой справедливо отмечает, что действие жилищного законодательства распространяется на отношения, предметом которых являются жилые помещения, пригодные как для постоянного, так и для временного проживания. В то же время оно не распространяется на отношения по использованию дачных жилых помещений⁴⁰. К этому лишь можно добавить, что оно также не распространяется на пользование казарменным жилищным фондом, которое регулируется общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации.

ЖК РФ установил следующие *правила действия жилищного законодательства во времени* (ст. 7):

— акты жилищного законодательства не имеют обратной силы и применяются к жилищным отношениям, возникшим после введения их в действие (принцип немедленного действия закона);

— действие акта жилищного законодательства может распространяться на жилищные отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, прямо предусмотренных этим актом (принцип обратной силы). Так, например, обратная сила придана нормам разд. VIII ЖК РФ «Управление многоквартирными домами», поскольку они распространяются на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров (ст. 9 Вводного закона);

— в жилищных отношениях, возникших до введения в действие акта жилищного законодательства, данный акт применяется к жилищным правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие. Указанное правило касается дящихся отношений, когда права и обязанности возникают после возникновения самого правоотношения;

⁴⁰ См.: Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 9.

— акт жилищного законодательства может применяться к жилищным правам и обязанностям, возникшим до введения данного акта в действие, в случае, если указанные права и обязанности возникли в силу договора, заключенного до введения данного акта в действие, и если данным актом прямо установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров (принцип *sunt servanda*, означающий, что договоры должны исполняться, несмотря на изменившиеся обстоятельства, аналогичное правило содержится в ст. 422 ГК РФ). Примером действия данного принципа является ст. 9 Вводного закона, согласно которой действие норм разд. VIII ЖК РФ «Управление многоквартирными домами» распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров управления многоквартирными домами.

Другим примером исключения из принципа немедленного действия нового закона является, по образному выражению Ю.К. Толстого, «переживание старого закона», когда к правоотношениям, которые урегулированы в новом законе, применяется также старый закон⁴¹. Проявление данного исключения наблюдается в п. 2 ст. 6 Вводного закона, согласно которому граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма, т. е. фактически сохраняется действие ст. 29 ЖК РСФСР, определяющей основания постановки граждан на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Несмотря на то, что ЖК РФ не устанавливает специальных правил относительно *действия жилищного законодательства в пространстве*, действует общий принцип, согласно которому оно распространяется на всю территорию Российской Федерации (федеральное законодательство) или территорию субъекта Российской Федерации (жилищное законодательства субъекта Российской Федерации). Однако подчас даже федеральное жилищное законодательство ограничивает пространственные пределы действия закона (например, оно распространяется на районы Крайнего Севера и др.).

Действие жилищного законодательства по кругу лиц означает его ограниченное действие только в отношении отдельных категорий граждан: военнослужащих, «чернобыльцев», инвалидов, беженцев, вынужденных переселенцев и т. д., которым соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами предусматриваются различные виды социальных гарантий в форме различного рода льгот и компенсаций по оплате жилья и коммунальных услуг.

3. Жилищное законодательство и иные источники права

Жилищные отношения в силу их многообразия регулируются нормами различных отраслей, что требует применения не только жилищного, но и иного законодательства.

К жилищным отношениям, связанным с ремонтом, переустройством и перепланировкой жилых помещений, использованием инженерного оборудования, предоставлением коммунальных услуг, внесением платы за коммунальные услуги, применяется соответствующее иное законодательство с учетом требований, установленных ЖК РФ (ст. 8).

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены жилищным законодательством, применяются правила международного договора (ст. 9 ЖК РФ). Однако при этом следует иметь в виду также ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права также являются составной частью правовой системы России. Прежде всего, речь идет о следующих актах: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Систему жилищного законодательства образуют различные законы, а также иные нормативные правовые акты, регулирующие жилищные отношения (источники жилищного права). Речь прежде всего идет о *гражданском законодательстве*.

ГК РФ содержит наиболее важные нормы, связанные с регулированием прав на жилое помещение (гл. 18 и гл. 35).

Глава 18 ГК РФ посвящена вопросам права собственности и другим вещным правам на жилые помещения. В частности, ст. 288 ГК РФ определяет, что собственник осуществляет права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему жилым помещением в соответствии с его назначением. Жилые помещения предназначены для проживания граждан. Гражданин — собственник жилого помещения может использовать его для личного проживания и проживания членов его семьи. Жилые помещения могут сдаваться их собственниками для проживания на основании договора.

Глава 35 ГК РФ посвящена регулированию договора найма жилого помещения. При этом в указанной главе договор дифференцирован на две разновидности: собственно договор найма (договор коммерческого найма) и договор социального найма (ст. 672 ГК РФ). Следует обратить внимание на то, что ГК РФ признает самостоятельное существование жилищного законодательства как отрасли законодательства. Договор социального найма жилого помещения заключается по основаниям, на условиях и в порядке, предусмотренных жилищным законодательством. В то же время к такому договору применяются правила ст.ст. 674, 675, 678, 680, пп. 1—3 ст. 685 ГК РФ. Другие положения ГК РФ применяются к договору

⁴¹ См.: Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 15.

социального найма жилого помещения, если иное не предусмотрено жилищным законодательством, т. е. в субсидиарном порядке. В ст. 292 ГК РФ говорится о том, что члены семьи собственника, проживающие в принадлежащем ему жилом помещении, имеют право пользования этим помещением на условиях, предусмотренных жилищным законодательством.

Таким образом, гражданское законодательство по общему правилу применяется только в отношении жилых помещений, являющихся предметом экономического оборота (к ним относятся отношения собственности, иные вещные отношения в жилищной сфере), и в порядке исключения в отношении жилых помещений фонда социального использования, если это прямо предусмотрено ГК РФ (ст. 672).

В то же время в юридической литературе высказано мнение, что многие законы и иные нормативные правовые акты с равным основанием могут считаться актами как жилищного, так и гражданского законодательства, между которыми едва ли можно провести четкую границу⁴².

По мнению И.А. Фаршатова, в административном праве жилищные правоотношения относятся к регулятивным и охранительным отношениям, внеаппаратным (внешним) отношениям, предполагающим взаимодействие с гражданами в процессе реализации их социально-экономических прав. Охранительные правоотношения призваны обеспечить защиту, нормальную, созидательную деятельность государственных органов в сфере управления, граждан в процессе использования ими имущественных благ (в частности, ответственность за административные правонарушения в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства). В государственном (конституционном) праве жилищные отношения охватываются сферой реализации прав и свобод человека и гражданина. В финансовом праве они частично входят в материально-бюджетные отношения, т. е. финансовые ресурсы государства, перечисляемые на управление, эксплуатацию, обеспечение сохранности жилищного фонда, а также на компенсацию (субсидии) по жилищно-коммунальному обслуживанию⁴³.

Между актами жилищного законодательства существует следующая иерархия с точки зрения их юридической силы:

- общепризнанные принципы и нормы международного права;
- международные договоры;
- Конституция Российской Федерации;
- Жилищный кодекс Российской Федерации;
- иные федеральные законы в жилищной сфере;
- федеральные подзаконные правовые акты;
- нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- нормативные правовые акты муниципальных образований.

Руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, а также Пленума Верховного Суда СССР по вопросам применения норм жилищного законодательства, не относятся к числу источников права⁴⁴. Однако они оказывают большое влияние на правоприменительную практику, содействуют единообразному пониманию правовых норм⁴⁵.

Ранее принятые постановления могут применяться в части, не противоречащей новому жилищному законодательству. К ним относятся:

- постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г. № 8⁴⁶;
- постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»» от 24 августа 1993 г. № 8 (в редакции от 21 декабря 1993 г.) (с изменениями и дополнениями от 25 октября 1996 г.)⁴⁷;
- постановление Пленума Верховного Суда РСФСР «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РСФСР» от 26 декабря 1984 г. № 5 (в редакции от 21 декабря 1993 г.) (с изменениями и дополнениями от 29 августа 1989 г., 25 октября 1996 г., 10 октября 2001 г.)⁴⁸ и др.

В случаях если жилищные отношения не урегулированы жилищным законодательством или соглашением участников таких отношений и при отсутствии норм гражданского или иного законодательства, прямо регулирующих такие отношения, к ним, если это не противоречит их существу, применяется жилищное законодательство, регулирующее сходные отношения, т. е. *аналогия закона*.

При невозможности использования аналогии закона права и обязанности участников жилищных отношений определяются исходя из общих начал и смысла жилищного законодательства (*аналогия права*) и требований добросовестности, гуманности, разумности и справедливости (ст. 7 ЖК РФ).

⁴² См.: Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1996. Т. 2. С. 210.

⁴³ См.: Фаршатов И.А. Жилищное законодательство. Практика применения, теоретические вопросы. М., 2001. С. 32—34.

⁴⁴ Позволим себе не согласиться с мнением Ю.К. Толстого, который указанные судебные акты относит к вспомогательным источникам жилищного законодательства (см.: Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 13.).

⁴⁵ См.: Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 1999. Т. 2. Полумтом 1. С. 436.

⁴⁶ БВС. 1996. № 2. С. 1.

⁴⁷ Сборник постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. М., 1994.

⁴⁸ БВС. 1994. № 3. С. 7.

Жилищное законодательство, являясь *комплексным законодательством*, включает нормы нескольких отраслей права и их структурных образований (подотраслей и правовых институтов), которые регулируют различные по своему видовому содержанию общественные отношения, составляющие относительно самостоятельную сферу жилищных отношений. Предметом регулирования комплексных отраслей законодательства в отличие от отраслей права является не вид, а сфера общественных отношений, объединяющая различные их виды. Будучи предметом регулирования норм нескольких отраслей права, они вместе с тем обладают определенным единством, обусловленным общностью целей и задач человеческой деятельности, например, в сфере жилищного обеспечения граждан. Единство и взаимопроникновение отраслевых групп общественных отношений определяют общность и взаимосвязь регулирующих их норм права.

Глава 3. Жилищные фонды и управление ими

Жилищные фонды. Классификация жилищных фондов. Частный жилищный фонд. Государственный жилищный фонд. Муниципальный жилищный фонд. Учет жилищного фонда. Субъекты жилищного права. Органы управления жилищным фондом. Собственники, наниматели, члены семьи нанимателя, лица, постоянно проживающие с нанимателем, и иные граждане, обладающие правом пользования жилым помещением. Виды жилых помещений. Назначение жилых домов и жилых помещений. Требования, предъявляемые к жилым помещениям. Управление в области использования и обеспечения сохранности жилищного фонда. Управление многоквартирным домом. Общее собрание собственников помещений. Товарищество собственников жилья.

1. Понятие и виды жилищных фондов Российской Федерации

Жилищный фонд — совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации (ст. 19 ЖК РФ), в которую входят жилые помещения независимо от форм собственности, включая жилые дома, специализированные дома (общежития, гостиницы-приюты, дома маневренного фонда, специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и др.), квартиры, служебные жилые помещения, иные жилые помещения в других строениях, пригодные для проживания.

Ю.К. Толстой определяет жилищный фонд как совокупность жилых помещений, пригодных для постоянного проживания, расположенных в жилых или иных строениях, помещений, которые в зависимости от формы собственности, характера использования, других факторов подчиняются особому правовому режиму и удовлетворяют потребности граждан в жилье постоянно или временно⁴⁹.

До принятия ЖК РФ в законодательстве не было единых подходов к классификации жилищных фондов. Классификация, которая была закреплена в ЖК РСФСР, устарела, и ею нельзя было руководствоваться. Подразделение жилищного фонда на виды, данное в Законе Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики», являлось противоречивым и не всегда может быть применимо в практических целях.

В юридической литературе были выработаны следующие критерии классификации жилищных фондов:

— *по формам собственности* в соответствии со ст. 7 Закона Российской Федерации «Об основах жилищной политики»: частный жилищный фонд (фонд, находящийся в собственности граждан и юридических лиц); государственный жилищный фонд (ведомственный фонд, находящийся в федеральной собственности, и фонд в собственности субъектов Российской Федерации); муниципальный жилищный фонд (фонд, находящийся в собственности муниципальных образований, а также ведомственный фонд, находящийся в хозяйственном ведении или оперативном управлении муниципальных предприятий и учреждений); общественный жилищный фонд, состоящий в собственности общественных объединений⁵⁰; жилищный фонд, находящийся в коллективной собственности (фонд, находящийся в общей совместной или общей долевой собственности различных субъектов права собственности)⁵¹.

Ведомственный жилищный фонд образовывался из жилых помещений, поступающих от жилищного строительства, переоборудования нежилых помещений в жилые и приобретаемых соответствующими федеральными органами исполнительной власти, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями или организациями. Например, в Министерстве обороны Российской Федерации в основном к нему относится жилищный фонд в закрытых военных городках, в которых запрещена приватизация жилых помещений, в том числе не имеющих статуса служебных жилых помещений. Согласно ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» служебные жилые помещения предоставляются на весь срок военной службы в закрытых военных городках военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей. Однако поскольку согласно ЖК РФ указанные жилые помещения относятся к жилищному фонду Российской Федерации, постольку говорить о наличии ведомственного жилищного фонда можно условно, понимая при этом, прежде всего, совокупность служебных жилых помещений, находящихся в ведении того или иного ведомства (Министерства обороны Российской Федерации, ФСБ России, МВД России и др.), предназначенных для жилищного обеспечения военнослужащих данного ведомства и членов их семей и других граждан, прямо указанных в законодательстве;

⁴⁹ См.: Толстой Ю.К. Жилищное право: Учебное пособие. М., 1996. С. 18—19.

⁵⁰ С принятием ЖК РФ указанная разновидность жилищного фонда утратила свое значение в силу несоответствия ст. 8 Конституции Российской Федерации и базирующихся на ней положений ст.ст. 212 и 213 ГК РФ, устанавливающих формы собственности, поскольку общественный жилищный фонд представляет собой разновидность частного жилищного фонда, т. е. относящиеся к нему жилые дома и другие жилые помещения находятся в частной собственности общественных объединений, являющихся юридическими лицами.

⁵¹ Таковым является общее имущество на праве общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме (ст. 36 ЖК РФ): межквартирные лестницы, лифты, коридоры, крыши, технические подвалы и другие места общего пользования, внеквартирное инженерное оборудование и придомовые территории и др.

— по основаниям предоставления в пользование различают жилые помещения, предоставляемые по договору социального и коммерческого найма и по договору аренды; жилые помещения в домах жилищно-строительных и жилищных кооперативов; жилые помещения, находящиеся в собственности граждан; служебные и специализированные жилые помещения; жилые помещения, предоставляемые гражданам по иным основаниям⁵²;

— по направлению использования жилищный фонд, находящийся в государственной или муниципальной собственности, делится на фонд социального использования (предоставляется по договору социального найма жилого помещения, и регулирование отношений происходит на основании жилищного законодательства), фонд несоциального (коммерческого) использования (предоставляется по договору коммерческого найма или аренды, и регулирование отношений происходит в основном в соответствии с гражданским законодательством)⁵³, а также иные жилищные фонды.

П.И. Седугин при определении видов жилищных фондов исходил из назначения жилых помещений, выделяя жилищный фонд социального использования (жилые помещения, предоставляемые гражданам для проживания в режиме социального использования) и жилищный фонд, используемый на коммерческих началах (т. е. для использования по договору найма жилого помещения в целях извлечения прибыли)⁵⁴.

П.В. Крашенинников при классификации жилищных фондов исходит из двух признаков: 1) принадлежность к той или иной форме собственности. По данному признаку жилищный фонд подразделяется на три вида: а) частный жилищный фонд (включая общественный жилищный фонд и жилищный фонд жилищных и жилищно-строительных кооперативов); б) государственный жилищный фонд; в) муниципальный жилищный фонд); 2) в зависимости от использования. По этому признаку жилищный фонд можно разделить на четыре группы: социальный; индивидуальный; коммерческий и специализированный⁵⁵.

ЖК РФ устанавливает два критерия дифференциации жилищных фондов: по формам собственности и по целям использования (ст. 19).

В зависимости от формы собственности жилищный фонд подразделяется:

1) на частный жилищный фонд — совокупность жилых помещений, находящихся в собственности граждан и в собственности юридических лиц;

2) на государственный жилищный фонд — совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации (жилищный фонд Российской Федерации), и жилых помещений, принадлежащих на праве собственности субъектам Российской Федерации (жилищный фонд субъектов Российской Федерации);

3) на муниципальный жилищный фонд — совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям.

В зависимости от целей использования жилищный фонд подразделяется:

1) на жилищный фонд социального использования — совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;

2) на специализированный жилищный фонд — совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемых по правилам разд. IV ЖК РФ жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;

3) на индивидуальный жилищный фонд — совокупность жилых помещений частного жилищного фонда, которые используются гражданами — собственниками таких помещений для своего проживания, проживания членов своей семьи и (или) проживания иных граждан на условиях безвозмездного пользования, а также юридическими лицами — собственниками таких помещений для проживания граждан на указанных условиях пользования;

4) на жилищный фонд коммерческого использования — совокупность жилых помещений, которые используются собственниками таких помещений для проживания граждан на условиях возмездного пользования, предоставлены гражданам по иным договорам, предоставлены собственниками таких помещений лицам во владение и (или) в пользование.

Следует обратить внимание на то, что жилищный фонд не является недвижимостью, в то время как входящие в него жилые помещения таковыми являются, т. е. объектом субъективного права могут быть только жилые помещения, но не их совокупность в виде жилищного фонда. Дифференциация жилищных фондов на виды позволяет определить типы правового регулирования в отношении входящих в него жилых помещений: частноправовой или публично-правовой, без привязки к конкретным жилым помещениям⁵⁶.

⁵² См.: Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 22.

⁵³ См.: Кичихин А.Н., Марткович И.Б., Щербакова Н.А. Жилищные права. Пользование и собственность: Комментарии и разъяснения. М., 1997. С. 109—117.

⁵⁴ См.: Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М., 1998. С. 73—74.

⁵⁵ См.: Крашенинников П.В. Жилищное право. 2-е изд. М., 2001. С. 20—22.

⁵⁶ См.: Иванов А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ // Хозяйство и право. 2005. № 6. С. 92—93.

2. Понятие и виды жилых помещений

Жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для *постоянного проживания* граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (ч. 2 ст. 15 ЖК РФ), например, противопожарным, градостроительным и техническим. Следует обратить внимание на то, что ЖК РФ жилым считает только то помещение, которое пригодно для постоянного, а не временного проживания. При этом следует иметь в виду, что указанное жилое помещение может предоставляться как во временное, так и в постоянное пользование.

Жилые помещения формируют понятие жилищного фонда. Жилые помещения отличаются от иных строений и помещений функциональным предназначением — конструктивной возможностью проживания в них. В строениях смешанного типа, в которых наряду с жилыми имеются и нежилые помещения (административные, лечебные, коммунально-бытовые и т. п.), к жилищному фонду относятся только собственно жилые помещения.

К жилым помещениям относятся:

- 1) жилой дом, часть жилого дома;
- 2) квартира, часть квартиры;
- 3) комната.

ЖК РФ в ст. 16 дает краткую юридическую характеристику указанных помещений.

Жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании. Следовательно, жилым домом признается постройка (строение), предназначенная для проживания людей и отвечающая соответствующим строительным, техническим, противопожарным, санитарно-гигиеническим требованиям. Иногда в это понятие в широком смысле включаются также земельный участок, на котором находится дом, подсобные хозяйственные постройки, многолетние зеленые насаждения и т. д.

К жилым помещениям относится и часть жилого дома, которая также должна отвечать определенным критериям, т. е. предназначаться для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

Кроме того, в качестве особой разновидности жилого дома ЖК РФ называет многоквартирный дом. Однако ЖК РФ не содержит нормативного определения понятия «многоквартирный дом». В то же время это вид жилого дома, к которому применимо общее определение жилого дома, установленное в ст. 16 ЖК РФ. Многоквартирный жилой дом как специфический комплексный объект состоит: а) из жилых помещений; б) из нежилых помещений; в) из помещений, предназначенных для обслуживания жилых и нежилых помещений и доступа к ним (вспомогательные помещения), тесно связанных с ними предназначением и следующих юридической судьбе жилых и нежилых помещений. Жилые и нежилые помещения могут находиться в частной собственности любых субъектов права собственности независимо от ее формы, а вспомогательные помещения — только в общей долевой собственности указанных субъектов.

Часть жилого дома как объект жилищного права может состоять из квартир (в многоквартирном доме) и комнат. Следовательно, в составе жилых домов (части жилого дома) особо следует выделить квартиры и жилые комнаты, которые непосредственно служат жилищем для граждан.

Квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении. На практике квартирой считается предназначенная и используемая для проживания отдельная жилая площадь, которая имеет отдельный выход на улицу (во двор, на лестничную клетку или в общий коридор) и отдельную кухню⁵⁷. В качестве признаков квартиры называется также отсутствие в ее пределах функциональных частей (площадей, объемов) других квартир (мест общего пользования)⁵⁸.

Комнатой признается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире. Комната — это обособленная постоянными стенами часть квартиры⁵⁹. По своему предназначению комнаты подразделяются на жилые (спальни, гостиные и др.) и вспомогательные (коридоры, кухня, ванная комната, туалет, кладовые). *Жилой комнатой* считается обособленная постоянными стенами часть помещения, предназначенная и используемая для жилья⁶⁰. Площадь жилой комнаты или жилых комнат квартиры является площадью

⁵⁷ См.: Седугин П.И. Указ соч. С. 47.

⁵⁸ См.: Кичихин А.Н., Марткович И.Б., Щербакова Н.А. Указ. соч. С. 94.

⁵⁹ Согласно Инструкции о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации, утвержденной приказом Минземстроя России от 4 августа 1998 г. № 37, жилой комнатой является часть квартиры, общежития, отделенная от других помещений (комнат) перегородками, предназначенная для проживания, отдыха. Жилая площадь включает только площадь жилых комнат, в том числе площадь спальных и столовых комнат, комнат для игр, учебы и отдыха, а также площадь утепленных веранд, оборудованных для проживания.

⁶⁰ См.: Бронер Д.Л. и др. Статистика жилищного и коммунального хозяйства. М., 1979. С. 86—93.

основного (главного) назначения. Указанное деление имеет важное значение, так как согласно ст.ст. 16 и 60 ЖК РФ и ст. 673 ГК РФ предметом договора найма жилого помещения может быть лишь изолированное жилое помещение, пригодное для постоянного проживания, в том числе одна или несколько комнат. Не могут быть самостоятельным предметом договора найма часть комнаты или комната, связанная с другой комнатой общим входом (*смежные комнаты*), подсобные помещения.

Важное практическое значение имеет выделение внутри помещения: 1) *полезной (общей) площади*, т. е. площади всех жилых комнат квартиры и имеющихся в ней вспомогательных (подсобных) помещений (коридоры, кухня, ванная комната, кладовые и т. д.), и 2) *жилой площади*, которая включает только площадь жилых комнат, в том числе площадь спальных и столовых комнат, комнат для игр, учебы и отдыха, а также площадь утепленных веранд, оборудованных для проживания⁶¹.

Общая площадь жилого помещения состоит из суммы площадей всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас (ч. 5 ст. 15 ЖК РФ). К общей площади относятся площади всех жилых комнат квартиры и имеющихся в ней вспомогательных (подсобных) помещений (коридоры, кухня, ванная комната, кладовые и т. д.).

Жилые помещения (строения) делятся также на следующие группы:

— помещения (строения) квартирного типа. В таких жилых помещениях вся или преобладающая часть площади занята квартирами;

— строения типа общежития;

— строения дачного типа, приспособленные для постоянного, круглогодичного проживания (летние дачи к ним не относятся)⁶²;

— помещения казарменного типа для размещения отдельных категорий военнослужащих. Требования к ним и порядок пользования ими определяются Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации и ведомственными нормативными правовыми актами.

По нашему мнению, жилые помещения целесообразно классифицировать также по характеру пользования ими на жилые помещения постоянного пользования и жилые помещения непостоянного пользования.

К первым относятся: жилые помещения, предоставляемые в домах государственного и муниципального жилищных фондов по договору социального найма; жилые помещения, предоставляемые в домах ЖСК и ЖК⁶³; жилые помещения, находящиеся в собственности граждан. Сроки проживания в указанных помещениях ничем не ограничены, а выселение из них возможно лишь в исключительных случаях.

Ко вторым относятся: специализированные жилые помещения — служебные жилые помещения, общежития, маневренный фонд, гостиницы, жилые помещения, предоставляемые по договору коммерческого найма, поднайма, субаренды и некоторые другие помещения, поскольку они предоставляются гражданам только на время работы или службы в данной местности, по окончании которой подлежат освобождению.

Оправданным также является отнесение к жилым помещениям непостоянного пользования жилых помещений, расположенных в закрытых и обособленных военных городках. Позиция судебных органов по данному вопросу наглядно представлена в Справке Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации о применении п. 14 ст. 15 Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих»: «...не должны признаваться жилыми помещениями для постоянного проживания также помещения в домах государственного, муниципального или ведомственного жилого фонда, находящиеся на территории закрытого военного городка, поскольку в соответствии со ст. 94 ЖК РСФСР после увольнения из Вооруженных Сил военнослужащие могут быть выселены оттуда без их согласия за пределы городка»⁶⁴.

Целевое предназначение жилого помещения — жилое помещение предоставляется для проживания в нем (ст. 17 ЖК РФ). В то же время допускается использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности проживающими в нем на законных основаниях гражданами, если это не нарушает права и законные интересы других граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение. В данном случае к гражданам, осуществляющим указанную деятельность, например, относятся нотариусы (Основы законодательства

⁶¹ См.: Седугин П.И. Указ. соч. С. 47—48; Кичихин А.Н., Марткович И.Б., Щербакова Н.А. Указ. соч. С. 93—95.

⁶² См.: Бронер Д.Л. и др. Указ. соч. С. 91. С позицией указанного автора можно согласиться лишь с той оговоркой, что в состав жилищного фонда они могут быть включены только в случае придания указанным строениям юридического статуса жилого дома.

⁶³ По мнению автора, члены жилищных кооперативов (жилищно-строительных кооперативов) не могут быть признаны имеющими постоянное жилье, так как право собственности на жилье они приобретают в момент полной уплаты ими паевого взноса за квартиру (п. 4 ст. 218 ГК РФ). До этого момента правом собственности на квартиру обладает кооператив.

⁶⁴ См.: Право в Вооруженных Силах. 1997. № 2. С. 43—44. Аргументация дается на основании Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» от 22 января 1993 г., однако с принятием Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ изложенная позиция не потеряла своей актуальности.

Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г.⁶⁵), адвокаты (Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 г.⁶⁶), педагоги (Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г.⁶⁷ и др.).

Не допускается размещение в жилых помещениях промышленных производств. Иное использование может повлечь расторжение договора социального найма в силу ч. 4 ст. 83 ЖК РФ. Указанное положение ЖК РФ корреспондируется с ч. 1 п. 3 ст. 288 ГК РФ, запрещающей размещение промышленных производств в жилых домах в целом, т. е. как в жилых, так и в нежилых помещениях, которые могут находиться в таком доме. Проблема заключается в отсутствии легального раскрытия понятия «промышленное производство», в том числе в целях жилищного законодательства. В иных законодательных актах также нет определений данного понятия, что на практике может привести к сложности при решении вопросов об отнесении какого-либо вида деятельности к «промышленному производству».

Также возникает вопрос о возможности размещения промышленного производства в нежилой части жилого многоквартирного дома. С учетом абз. 2 п. 3 ст. 288 ГК РФ в указанных помещениях могут размещаться организации, не занимающиеся промышленным производством (например, организации, занимающиеся торговлей, оказанием бытовых услуг населению и т. п.), и только при соблюдении требований, установленных жилищным, градостроительным, экологическим законодательством, законодательством о пожарной безопасности и др.

Пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства, а также в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными Правительством Российской Федерации.

3. Управление жилищным фондом

Раздел VIII ЖК РФ посвящен вопросам управления многоквартирным домом, требованиям к договору управления, принципам управления многоквартирными домами, собственниками которых являются государство или муниципальные образования. На органы местного самоуправления возложена обязанность создания надлежащих условий для осуществления управленческой деятельности в данной сфере.

ЖК РФ не регулирует вопросы управления жилыми домами, не являющимися многоквартирными, поскольку собственники индивидуальных жилых домов строят свои отношения по вопросам оказания им различного рода коммунальных услуг как индивидуально, посредством заключения соответствующих гражданско-правовых договоров, так и создавая различного рода некоммерческие организации (например, товарищества собственников жилых помещений), которые представляют их интересы во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и организациями, оказывающими коммунальные услуги. Указанные отношения по своей природе являются гражданско-правовыми. В ЖК РСФСР управлению жилищным фондом был посвящен разд. II, статьи которого определяли централизованную систему органов, наделенных управленческими полномочиями, отношения между отдельными звеньями которой строились не столько на гражданско-правовых, сколько на административно-правовых началах.

ЖК РФ к жилищным отношениям относит в числе прочих отношения, касающиеся управления многоквартирными домами; предоставления коммунальных услуг; внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги (ст. 4). Таким образом, только сфера управления многоквартирными домами является предметом жилищных правоотношений (об этом будет сказано ниже).

Управление многоквартирным домом. Оно предназначено для решения следующих задач:

- обеспечение благоприятных и безопасных условий проживания граждан;
- надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме;
- решение вопросов пользования указанным имуществом;
- предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Собственники помещений в многоквартирном доме обязаны самостоятельно на своем общем собрании выбрать один из следующих *способов управления многоквартирным домом*:

1) *непосредственное управление* собственниками помещений в многоквартирном доме. Управление в этом случае осуществляется общим собранием собственников и его уполномоченными органами, которые в своей деятельности руководствуются правилами разд. II ЖК РФ;

2) *управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом* (например, жилищно-накопительным кооперативом);

3) *управление управляющей организацией*, которой может быть как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель.

⁶⁵ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 10. Ст. 357.

⁶⁶ СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

⁶⁷ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

Собственниками помещений являются граждане и юридические лица (частный жилищный фонд), Российская Федерация и ее субъекты (государственный жилищный фонд), муниципальные образования (муниципальный жилищный фонд).

Множественность вариантов управления имеет целью демополизировать хозяйственную и управленческую деятельность в данной сфере и создать правовые условия для свободной конкуренции субъектов управления многоквартирными домами в целях стимулирования их заинтересованности в повышении качества обслуживания. Если собственники помещений многоквартирного дома сочтут избранный ими ранее способ управления недостаточно эффективным, то они вправе своим решением изменить его (ч. 3 ст. 160 ЖК РФ).

Управление управляющей организацией. Орган местного самоуправления проводит открытый конкурс по выбору управляющей организации, если собственниками помещений в многоквартирном доме в течение года со дня введения в действие ЖК РФ (1 марта 2006 г.) не выбран способ управления многоквартирным домом или принятое такими собственниками решение о выборе способа управления многоквартирным домом не было реализовано.

Орган местного самоуправления в течение 10 дней со дня проведения открытого конкурса уведомляет всех собственников помещений в многоквартирном доме о результатах указанного конкурса и об условиях *договора управления домом*. Собственники помещений в многоквартирном доме обязаны заключить договор управления этим домом с управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса, в порядке, установленном ст. 445 ГК РФ. Если сторона, для которой заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор. Сторона, необоснованно уклоняющаяся от заключения договора, должна возместить другой стороне причиненные этим убытки.

Орган местного самоуправления не позднее чем через год после заключения договора управления многоквартирным домом созывает собрание собственников помещений в этом доме для решения вопроса о последующем выборе способа управления этим домом. Любой собственник помещения в многоквартирном доме может обратиться в суд с требованием обязать органы местного самоуправления выбрать управляющую организацию.

Заключение договора управления многоквартирным домом без проведения открытого конкурса допускается, если указанный конкурс в соответствии с законодательством признан несостоявшимся. Таковыми являются конкурсы, в которых участвовал только один участник (ст. 447 ГК РФ).

Многоквартирный дом может управляться только одной управляющей организацией.

Договор управления многоквартирным домом. Договор управления многоквартирным домом заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами. При выборе управляющей организации общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме с каждым собственником помещения в таком доме заключается договор управления на условиях, указанных в решении данного общего собрания.

Понятие договора управления содержится в ч. 2 ст. 162 ЖК РФ. *По договору управления многоквартирным домом одна сторона (управляющая организация) по заданию другой стороны (собственников помещений в многоквартирном доме, органов управления товарищества собственников жилья либо органов управления жилищного кооператива или органов управления иного специализированного потребительского кооператива) в течение согласованного срока за плату обязуется оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.*

Юридическая характеристика договора управления многоквартирным домом: это договор консенсуальный, взаимный, двусторонний, возмездный. Указанный договор не является публичным, правовой режим которого определяется ст. 426 ГК РФ, поскольку выбор управляющей организации происходит в результате конкурса, участие в котором зависит от самой управляющей организации, т. е. она не может быть принуждена к участию в нем.

Существенные условия договора:

1) предмет — состав общего имущества многоквартирного дома, в отношении которого будет осуществляться управление, и адрес такого дома;

2) перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядок изменения такого перечня, а также перечень коммунальных услуг, которые предоставляет управляющая организация;

3) порядок определения цены договора, размера платы за содержание и ремонт жилого помещения и размера платы за коммунальные услуги, а также порядок внесения такой платы;

4) порядок осуществления контроля за выполнением управляющей организацией ее обязательств по договору управления.

Условия договора управления многоквартирным домом устанавливаются одинаковыми для всех собственников помещений в многоквартирном доме.

Договор управления многоквартирным домом заключается на срок не менее чем один год и не более чем пять лет. При отсутствии заявления одной из сторон о прекращении договора управления многоквартирным домом по окончании срока его действия такой договор считается продленным на тот же срок и на тех же условиях, какие были предусмотрены таким договором, т. е. договор пролонгируется на новый срок.

К выполнению договора управляющая организация должна приступить не позднее чем через 30 дней со дня его подписания, если договором не установлен иной, более короткий, срок.

Если иное не установлено договором управления многоквартирным домом, управляющая организация обязана приступить к выполнению такого договора.

Изменение и (или) расторжение договора управления многоквартирным домом осуществляются в порядке, предусмотренном ст.ст. 450—453 ГК РФ.

Управление многоквартирным домом, который находится в собственности жилищного кооператива или в котором создано товарищество собственников жилья, осуществляется с учетом положений разд. V («Жилищные и жилищно-строительные кооперативы») и разд. VI («Товарищество собственников жилья») ЖК РФ.

Управляющая организация обязана:

— за 30 дней до прекращения договора управления многоквартирным домом передать техническую документацию на многоквартирный дом и иные связанные с управлением таким домом документы вновь выбранной управляющей организации, товариществу собственников жилья либо жилищному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу либо в случае непосредственного управления таким домом собственниками помещений в таком доме одному из данных собственников, указанному в решении общего собрания данных собственников о выборе способа управления таким домом или, если такой собственник не указан, любому собственнику помещения в таком доме;

— ежегодно в течение первого квартала текущего года представлять собственникам помещений в многоквартирном доме отчет о выполнении договора управления за предыдущий год, если иное не установлено договором управления многоквартирным домом.

Статья 163 ЖК РФ регулирует вопросы *управления многоквартирным домом, находящимся в государственной или муниципальной собственности*, т. е. все помещения в котором находятся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Порядок управления устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления. При этом управление осуществляется путем заключения договора управления данным домом с управляющей организацией, выбираемой по результатам открытого конкурса или, если такой конкурс в соответствии с законодательством признан несостоявшимся, без проведения такого конкурса. Таким образом, следует отметить отход от административных механизмов регулирования в указанной сфере, переход к рыночным договорным отношениям в целях создания условия для свободной конкуренции в сфере эксплуатации и обеспечения сохранности дома, что в конечном счете призвано реально обеспечить жизненные интересы граждан, проживающих в государственном и муниципальном жилищном фонде.

Непосредственное управление. Статья 164 ЖК РФ определяет *принципы непосредственного управления* многоквартирным домом собственниками помещений в таком доме:

— при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений в таком доме договоры оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества в таком доме с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности, собственники помещений в таком доме заключают на основании решений общего собрания указанных собственников. При этом все или большинство собственников помещений в таком доме выступают в качестве одной стороны заключаемых договоров;

— договоры холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопления (теплоснабжения, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления) заключаются каждым собственником помещения, осуществляющим непосредственное управление многоквартирным домом, от своего имени;

— на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, осуществляющих непосредственное управление таким домом, от имени собственников помещений в таком доме в отношениях с третьими лицами вправе действовать один из собственников помещений в таком доме или иное лицо, имеющее полномочие, удостоверенное доверенностью, выданной в письменной форме ему всеми или большинством собственников помещений в таком доме.

В целях создания условий для управления многоквартирными домами органы местного самоуправления:

1) обеспечивают равные условия для деятельности управляющих организаций независимо от организационно-правовых форм;

2) могут предоставлять управляющим организациям, товариществам собственников жилья либо жилищным кооперативам или иным специализированным потребительским кооперативам бюджетные средства на капитальный ремонт многоквартирных домов;

3) содействуют повышению уровня квалификации лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, и организации обучения лиц, имеющих намерение осуществлять такую деятельность.

Органы местного самоуправления и управляющие организации обязаны предоставлять гражданам по их запросам информацию об установленных ценах и тарифах на услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов и жилых помещений в них, о размерах оплаты в соответствии с этими ценами и тарифами, об объеме, о перечне и качестве оказываемых услуг и выполняемых работ, а также о ценах и тарифах на предоставляемые коммунальные услуги и размерах оплаты этих услуг (ст. 165 ЖК РФ).

4. Общее собрание собственников помещений

Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме является органом управления многоквартирным домом (ст. 44 ЖК РФ).

К компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме относятся:

- 1) принятие решений о реконструкции многоквартирного дома (в том числе с его расширением или надстройкой), строительстве хозяйственных построек и других зданий, строений, сооружений, ремонте общего имущества в многоквартирном доме;
- 2) принятие решений о пределах использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в том числе введение ограничений пользования им;
- 3) принятие решений о передаче в пользование общего имущества в многоквартирном доме;
- 4) выбор способа управления многоквартирным домом;
- 5) другие вопросы, отнесенные ЖК РФ к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Порядок проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. Собственники помещений в многоквартирном доме обязаны *ежегодно* проводить годовое общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме. Такое собрание является очередным. Сроки и порядок проведения годового общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, а также порядок уведомления о принятых им решениях устанавливаются общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме.

Проводимые помимо годового общего собрания общие собрания собственников помещений в многоквартирном доме являются *внеочередными*. Внеочередное общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме может быть созвано по инициативе любого из данных собственников. Следовательно, лица, не являющиеся собственниками помещений в соответствующем многоквартирном доме (например, наниматели и члены его семьи, пользующиеся помещением на основании договора социального найма), не вправе инициировать созыв общего собрания собственников помещений в этом доме.

Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме может быть проведено путем:

- а) совместного присутствия собственников помещений в данном доме для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование;
- б) проведения заочного голосования — передачи в место или по адресу, которые указаны в сообщении о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, в письменной форме решений собственников по вопросам, поставленным на голосование (ч. 1 ст. 47 ЖК РФ).

Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме правомочно (имеет кворум), если в нем приняли участие собственники помещений в данном доме или их представители, *обладающие более чем 50 процентами голосов от общего числа голосов*. При отсутствии кворума для проведения годового общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме должно быть проведено повторное общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме. Следует иметь в виду, что кворум определяется не числом присутствующих собственников на собрании, а долями в праве собственности на общее имущество: количество голосов, которым обладает каждый собственник помещения в многоквартирном доме на общем собрании собственников помещений в таком доме, пропорционально его доле в праве общей собственности на общее имущество в данном доме (ч. 3 ст. 48 ЖК РФ).

Собственник, по инициативе которого созывается общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме, обязан сообщить собственникам помещений в данном доме о проведении такого собрания не позднее чем за 10 дней до даты его проведения. В указанный срок сообщение о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме должно быть направлено каждому собственнику помещения в данном доме заказным письмом, если решением общего собрания собственников помещений в данном доме не предусмотрен иной способ направления этого сообщения в письменной форме, или вручено каждому собственнику помещения в данном доме под роспись либо размещено в помещении данного дома, определенном таким решением и доступном для всех собственников помещений в данном доме.

В сообщении о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме должны быть указаны:

- 1) сведения о лице, по инициативе которого созывается данное собрание;
- 2) форма проведения данного собрания (собрание или заочное голосование);
- 3) дата, место, время проведения данного собрания или в случае проведения данного собрания в форме заочного голосования дата окончания приема решений собственников по вопросам, поставленным на голосование, и место или адрес, куда должны передаваться такие решения;

4) повестка дня данного собрания;

5) порядок ознакомления с информацией и (или) материалами, которые будут представлены на данном собрании, и место или адрес, где с ними можно ознакомиться.

Решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме (ст. 46 ЖК РФ).

Решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным на голосование, принимаются в следующем порядке:

— большинством голосов от общего числа голосов принимающих участие в данном собрании собственников помещений в многоквартирном доме;

— большинством не менее двух третей голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме (квалифицированное большинство голосов) по вопросам принятия решений о реконструкции многоквартирного дома (в том числе с его расширением или надстройкой), строительстве хозяйственных построек и других зданий, строений, сооружений, ремонте общего имущества в многоквартирном доме; о пределах использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в том числе введение ограничений пользования им; о передаче в пользование общего имущества в многоквартирном доме.

Решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме оформляются протоколами в порядке, установленном общим собранием собственников помещений в данном доме. Протоколы общих собраний собственников помещений в многоквартирном доме и решения таких собственников по вопросам, поставленным на голосование, хранятся в месте или по адресу, которые определены решением данного собрания.

Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме не вправе принимать решения по вопросам, не включенным в повестку дня данного собрания, а также изменять повестку дня данного собрания.

Решения, принятые общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, а также итоги голосования доводятся до сведения собственников помещений в данном доме собственником, по инициативе которого было создано такое собрание, путем размещения соответствующего сообщения об этом в помещении данного дома, определенном решением общего собрания собственников помещений в данном доме и доступном для всех собственников помещений в данном доме, не позднее чем через 10 дней со дня принятия этих решений. Принятое решение является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе для тех собственников, которые не участвовали в голосовании.

Собственник помещения в многоквартирном доме вправе обжаловать в суд решение, принятое общим собранием собственников помещений в данном доме с нарушением требований ЖК РФ, в случае, если он не принимал участия в этом собрании или голосовал против принятия такого решения и если таким решением нарушены его права и законные интересы. Заявление о таком обжаловании может быть подано в суд в течение шести месяцев со дня, когда указанный собственник узнал или должен был узнать о принятом решении. Суд с учетом всех обстоятельств дела вправе оставить в силе обжалуемое решение, если голосование указанного собственника не могло повлиять на результаты голосования, допущенные нарушения не являются существенными и принятое решение не повлекло за собой причинение убытков указанному собственнику.

В многоквартирном доме, все помещения в котором принадлежат одному собственнику, решения по вопросам, относящимся к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принимаются этим собственником единолично и оформляются в письменной форме. При этом положения, определяющие порядок и сроки подготовки, созыва и проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, не применяются, за исключением положений, касающихся сроков проведения годового общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования.

Решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме может быть принято без проведения собрания (совместного присутствия собственников помещений в данном доме для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование) путем проведения заочного голосования — передачи в место или по адресу, которые указаны в сообщении о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, в письменной форме решений собственников по вопросам, поставленным на голосование. Принявшими участие в общем собрании, проводимом в указанной форме, считаются собственники помещений в данном доме, решения которых получены до даты окончания их приема.

В решении собственника по вопросу, поставленным на голосование, должны быть указаны:

1) сведения о лице, участвующем в голосовании;

2) сведения о документе, подтверждающем право собственности лица, участвующего в голосовании, на помещение в соответствующем многоквартирном доме;

3) решения по каждому вопросу повестки дня, выраженные формулировками «за», «против» или «воздержался».

Голосование на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме (ст. 48 ЖК РФ). Правом голосования на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным на голосование, обладают собственники помещений в данном доме. Голосование на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме осуществляется собственником помещения в данном доме как лично, так и через своего представителя. Полномочие представительства может вытекать как из содержания федеральных законов, а также иных правовых актов государственных или муниципальных органов (это характерно для наделения соответствующими полномочиями представителей таких собственников, как Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования), так и из составленной в письменной форме доверенности на голосование. Доверенность на голосование должна содержать сведения о представляемом собственнике помещения в соответствующем многоквартирном доме и его представителе (имя или наименование, место жительства или место нахождения, паспортные данные) и должна быть оформлена в соответствии с требованиями пп. 4 и 5 ст. 185 ГК РФ или удостоверена нотариально.

Количество голосов, которым обладает каждый собственник помещения в многоквартирном доме на общем собрании собственников помещений в данном доме, пропорционально его доле в праве общей собственности на общее имущество в данном доме. Доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме пропорциональна размеру общей площади принадлежащего на праве собственности помещения в многоквартирном доме, если принятым до вступления в силу Вводного закона решением общего собрания собственников помещений или иным соглашением всех участников долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме не установлено иное (ст. 15 Вводного закона).

Голосование по вопросам повестки дня общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме может осуществляться как посредством оформленных в письменной форме решений собственников по вопросам, поставленным на голосование, так и с составлением иных документов (например, бюллетеней для голосования).

Голосование по вопросам повестки дня общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, проводимого в форме заочного голосования, осуществляется только посредством оформленных в письменной форме решений собственников по вопросам, поставленным на голосование.

При голосовании, осуществляемом посредством оформленных в письменной форме решений собственников по вопросам, поставленным на голосование, засчитываются голоса по вопросам, по которым участвующим в голосовании собственником оставлен только один из возможных вариантов голосования. Оформленные с нарушением данного требования указанные решения признаются недействительными, и голоса по содержащимся в них вопросам не подсчитываются. В случае если решение собственника по вопросам, поставленным на голосование, содержит несколько вопросов, поставленных на голосование, несоблюдение данного требования в отношении одного или нескольких вопросов не влечет за собой признание указанного решения недействительным в целом.

5. Товарищество собственников жилья

Товарищество собственников жилья (ТСЖ) создается в следующих целях:

- для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме,
- для обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме.

Для достижения целей, предусмотренных уставом, ТСЖ вправе заниматься следующими видами хозяйственной деятельности:

- 1) обслуживание, эксплуатация и ремонт недвижимого имущества в многоквартирном доме;
- 2) строительство дополнительных помещений и объектов общего имущества в многоквартирном доме;
- 3) сдача в аренду, внаем части общего имущества в многоквартирном доме.

На основании решения общего собрания членов товарищества собственников жилья доход от хозяйственной деятельности товарищества используется для оплаты общих расходов или направляется в специальные фонды, расходуемые на цели, предусмотренные уставом товарищества. Дополнительный доход может быть направлен на иные цели деятельности товарищества собственников жилья, предусмотренные ЖК РФ и уставом товарищества.

Товариществом собственников жилья признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме.

Кроме ЖК РФ (разд. VI), деятельность ТСЖ регулируется:

- Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ⁶⁸;
- Законом Российской Федерации «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 11 июля 1997 г. № 97-ФЗ)⁶⁹.

Учредительным документом ТСЖ является устав, который утверждается на учредительном собрании будущих его членов. Порядок созыва и проведения учредительного собрания будущих членов ТСЖ

⁶⁸ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁶⁹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1788.

аналогичен порядку, установленному для созыва и проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. Порядок приема и выхода из ТСЖ определяется не законом, а его уставом.

Членство в товариществе является добровольным и подтверждается решением (волеизъявлением) каждого собственника жилого помещения⁷⁰.

Условием создания ТСЖ является наличие волеизъявления на его создание определенного количества будущих членов ТСЖ, которое должно превышать 50 процентов голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме. Поскольку согласно принципу пропорциональности количество голосов каждого собственника определяется исходя из размера принадлежащего ему жилого помещения, постольку ТСЖ может быть создано по решению собственников, имеющих в собственности более 50 процентов площади жилых помещений многоквартирного дома.

ТСЖ создается без ограничения срока деятельности, если иное не предусмотрено уставом товарищества. ТСЖ является юридическим лицом с момента его государственной регистрации, оно имеет печать со своим наименованием, расчетный и иные счета в банке, другие реквизиты.

ТСЖ отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом; оно не отвечает по обязательствам членов товарищества. Члены товарищества собственников жилья не отвечают по обязательствам товарищества.

В собственности товарищества может находиться движимое имущество, а также недвижимое имущество, расположенное внутри или за пределами многоквартирного дома.

Средства товарищества собственников жилья состоят:

- 1) из обязательных платежей, вступительных и иных взносов членов товарищества;
- 2) из доходов от хозяйственной деятельности товарищества, направленных на осуществление целей, задач и выполнение обязанностей товарищества;
- 3) из субсидий на обеспечение эксплуатации общего имущества в многоквартирном доме, проведение текущего и капитального ремонта, предоставление отдельных видов коммунальных услуг и иных субсидий;
- 4) из прочих поступлений.

На основании решения общего собрания членов ТСЖ в товариществе могут быть образованы специальные фонды, расходуемые на предусмотренные уставом цели. Порядок образования специальных фондов определяется общим собранием членов товарищества.

Имущество ТСЖ не подлежит разделу между членами товарищества, поскольку направляется на решение уставных задач. Общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме не может быть передано в собственность товариществу собственников жилья, поскольку всегда остается общим имуществом собственников помещений и переходит в собственность только вместе с соответствующим помещением (ст. 37 ЖК РФ). Такая возможность ранее была предусмотрена Федеральным законом «О товариществах собственников жилья». Члены товарищества не имеют права передавать свои доли в общем имуществе многоквартирного дома в собственность товарищества в качестве вступительных взносов (ч. 4 ст. 37 ЖК РФ, п. 2 ст. 290 ГК РФ).

Если прибыль получается от использования общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, то эта прибыль, по существу, является доходом собственников от своего имущества (ст. 218 ГК РФ) и должна быть распределена между ними, в том числе и между собственниками, не являющимися членами товарищества.

Создание и государственная регистрация товарищества собственников жилья. Собственники помещений в одном многоквартирном доме могут создать только одно ТСЖ, поскольку за решение о его создании на общем собрании проголосовали собственники помещений в соответствующем многоквартирном доме, обладающие более чем 50 процентами голосов от общего числа голосов собственников помещений в таком доме.

Товарищество собственников жилья может быть создано при объединении:

- 1) нескольких многоквартирных домов, помещения в которых принадлежат различным (не менее чем двум) собственникам помещений в многоквартирном доме, с земельными участками, расположенными на общем земельном участке или нескольких соседних (граничащих) земельных участках, сетями инженерно-технического обеспечения и другими элементами инфраструктуры;
- 2) нескольких расположенных близко зданий, строений или сооружений — жилых домов, предназначенных для проживания одной семьи, дачных домов с приусадебными участками или без них, гаражами и другими расположенными на общем земельном участке или нескольких соседних (граничащих) земельных участках объектами, сетями инженерно-технического обеспечения и другими элементами инфраструктуры.

Государственная регистрация товарищества собственников жилья осуществляется в соответствии с законодательством о государственной регистрации юридических лиц.

Компетенция ТСЖ определена в ст. 137 ЖК РФ. ТСЖ вправе:

⁷⁰ Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 1998 г. № 10-П пп. 1, 3 и 4 ст. 32 Федерального закона «О товариществах собственников жилья» (утратил силу в связи с введением в действие ЖК РФ) об обязательности членства в товариществе собственников жилья без добровольного волеизъявления собственника жилого помещения были признаны не соответствующими ст. 30 Конституции Российской Федерации.

1) заключать в соответствии с законодательством договор управления многоквартирным домом, а также договоры о содержании и ремонте общего имущества в многоквартирном доме, договоры об оказании коммунальных услуг и прочие договоры в интересах членов товарищества;

2) определять смету доходов и расходов на год, в том числе необходимые расходы на содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, затраты на капитальный ремонт и реконструкцию многоквартирного дома, специальные взносы и отчисления в резервный фонд, а также расходы на другие установленные ЖК РФ и уставом товарищества цели;

3) устанавливать на основе принятой сметы доходов и расходов товарищества на год размеры платежей и взносов для каждого собственника помещения в многоквартирном доме в соответствии с его долей в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме;

4) выполнять работы для собственников помещений в многоквартирном доме и предоставлять им услуги;

5) пользоваться предоставляемыми банками кредитами в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством;

6) передавать по договору материальные и денежные средства лицам, выполняющим для товарищества работы и предоставляющим товариществу услуги;

7) продавать и передавать во временное пользование, обменивать имущество, принадлежащее товариществу.

Поскольку ТСЖ создается собственниками, имеющими более 50 процентов голосов на общем собрании, постольку ЖК РФ предоставляет товариществу права действовать автономно в целях соблюдения прав и законных интересов собственников помещений в многоквартирном доме. В этом случае ТСЖ вправе:

1) предоставлять в пользование или ограниченное пользование часть общего имущества в многоквартирном доме;

2) в соответствии с требованиями законодательства в установленном порядке надстраивать, перестраивать часть общего имущества в многоквартирном доме;

3) получать в пользование либо получать или приобретать в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме земельные участки для осуществления жилищного строительства, возведения хозяйственных и иных построек и их дальнейшей эксплуатации;

4) осуществлять в соответствии с требованиями законодательства от имени и за счет собственников помещений в многоквартирном доме застройку прилегающих к такому дому выделенных земельных участков;

5) заключать сделки и совершать иные отвечающие целям и задачам товарищества действия.

В случае неисполнения собственниками помещений в многоквартирном доме своих обязанностей по участию в общих расходах товарищество собственников жилья в судебном порядке вправе потребовать принудительного возмещения обязательных платежей и взносов. ЖК РФ не связывает такое право ТСЖ с наличием договорных отношений между собственниками жилья и ТСЖ.

ТСЖ может потребовать в судебном порядке полного возмещения причиненных ему убытков в результате неисполнения собственниками помещений в многоквартирном доме обязательств по уплате обязательных платежей и взносов и оплате иных общих расходов.

ТСЖ обязано:

1) обеспечивать выполнение требований ЖК РФ, положений других федеральных законов, иных нормативных правовых актов, а также устава товарищества;

2) заключать договоры о содержании и ремонте общего имущества в многоквартирном доме с собственниками помещений в многоквартирном доме, не являющимися членами товарищества;

3) выполнять в порядке, предусмотренном законодательством, обязательства по договору;

4) обеспечивать надлежащее санитарное и техническое состояние общего имущества в многоквартирном доме;

5) обеспечивать выполнение всеми собственниками помещений в многоквартирном доме обязанностей по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с их долями в праве общей собственности на данное имущество;

6) обеспечивать соблюдение прав и законных интересов собственников помещений в многоквартирном доме при установлении условий и порядка владения, пользования и распоряжения общей собственностью;

7) принимать меры, необходимые для предотвращения или прекращения действий третьих лиц, затрудняющих реализацию прав владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения собственниками помещений общим имуществом в многоквартирном доме или препятствующих этому;

8) представлять законные интересы собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе в отношениях с третьими лицами.

Реорганизация ТСЖ осуществляется на основании и в порядке, которые установлены гражданским законодательством. ТСЖ по решению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме может быть преобразовано только в жилищный или жилищно-строительный кооператив.

Ликвидация ТСЖ осуществляется на основании и в порядке, которые установлены гражданским законодательством. Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме обязано принять решение о ликвидации товарищества собственников жилья в случае, если члены товарищества не обладают

более чем 50 процентами голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме.

Членство в товариществе собственников жилья. Членство в ТСЖ возникает у собственника помещения в многоквартирном доме на основании заявления о вступлении в него. Если в многоквартирном доме создано ТСЖ, лица, приобретающие помещения в этом доме, вправе стать членами товарищества после возникновения у них права собственности на помещения. Членство в ТСЖ прекращается с момента подачи заявления о выходе из членов товарищества или с момента прекращения права собственности члена товарищества на помещение в многоквартирном доме.

Органами управления товарищества собственников жилья являются общее собрание членов товарищества, правление товарищества.

Общее собрание членов ТСЖ. Оно является высшим органом управления товарищества и созывается в порядке, установленном уставом товарищества. К компетенции общего собрания членов ТСЖ относятся:

- 1) внесение изменений в устав товарищества;
- 2) принятие решений о реорганизации и ликвидации товарищества;
- 3) избрание правления и ревизионной комиссии (ревизора) товарищества;
- 4) установление размера обязательных платежей и взносов членов товарищества;
- 5) образование специальных фондов товарищества, в том числе резервного фонда, фонда на восстановление и ремонт общего имущества в многоквартирном доме и его оборудования;
- 6) принятие решения о получении заемных средств, в том числе банковских кредитов;
- 7) определение направлений использования дохода от хозяйственной деятельности товарищества;
- 8) утверждение годового плана финансовой деятельности товарищества и отчета о выполнении такого плана;
- 9) рассмотрение жалоб на действия правления товарищества, председателя правления товарищества и ревизионной комиссии (ревизора) товарищества;
- 10) принятие и изменение по представлению председателя правления товарищества правил внутреннего распорядка товарищества в отношении работников, в обязанности которых входит обслуживание многоквартирного дома, положения об оплате их труда;
- 11) определение размера вознаграждения членов правления товарищества;
- 12) принятие решений о сдаче в аренду или передаче иных прав на общее имущество в многоквартирном доме;
- 13) другие вопросы, предусмотренные ЖК РФ или иными федеральными законами.

Общее собрание членов ТСЖ имеет право решать вопросы, которые отнесены к компетенции правления товарищества.

Порядок организации и проведения общего собрания членов товарищества собственников жилья. Уведомление о проведении общего собрания членов ТСЖ направляется в письменной форме лицом, по инициативе которого созывается общее собрание, и вручается каждому члену товарищества под расписку или посредством почтового отправления (заказным письмом). Уведомление направляется не позднее чем за 10 дней до даты проведения общего собрания.

В уведомлении о проведении общего собрания членов ТСЖ указываются сведения о лице, по инициативе которого созывается общее собрание, место и время проведения собрания, повестка дня общего собрания. Общее собрание членов ТСЖ не вправе выносить на обсуждение вопросы, которые не были включены в повестку дня.

Общее собрание членов ТСЖ правомочно, если на нем присутствуют более половины членов товарищества или их представителей.

Решения общего собрания членов ТСЖ принимаются квалифицированным большинством голосов не менее чем двумя третями голосов от общего числа голосов членов товарищества по следующим вопросам:

- принятие решений о реорганизации и ликвидации товарищества;
- принятие решения о получении заемных средств, в том числе банковских кредитов;
- определение направлений использования дохода от хозяйственной деятельности товарищества;
- принятие решений о сдаче в аренду или передаче иных прав на общее имущество в многоквартирном доме.

Решения по остальным вопросам принимаются большинством голосов от общего числа голосов присутствующих на общем собрании членов товарищества или их представителей.

Общее собрание членов ТСЖ ведет председатель правления товарищества или его заместитель. В случае их отсутствия общее собрание ведет один из членов правления товарищества.

Уставом ТСЖ может быть предусмотрено голосование посредством опроса в письменной форме или голосование по группам членов товарищества в зависимости от вида (жилое или нежилое) принадлежащих им помещений в многоквартирном доме и решаемых вопросов.

Руководство деятельностью ТСЖ осуществляется *правлением товарищества*. Правление ТСЖ вправе принимать решения по всем вопросам деятельности товарищества, за исключением вопросов, отнесенных к исключительной компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и компетенции общего собрания членов ТСЖ.

Правление ТСЖ избирается из числа членов товарищества общим собранием членов товарищества на срок, установленный уставом товарищества, но не более чем на два года. Правление избирает из своего состава председателя товарищества.

Правление ТСЖ является исполнительным органом товарищества, подотчетным общему собранию членов товарищества. Заседание правления ТСЖ созывается председателем в сроки, установленные уставом товарищества. Заседание правления ТСЖ признается правомочным, если в таком заседании принимает участие большинство членов правления товарищества. Решение правления ТСЖ оформляется протоколом.

В обязанности правления ТСЖ входят:

- 1) соблюдение товариществом законодательства и требований устава товарищества;
- 2) контроль за своевременным внесением членами товарищества установленных обязательных платежей и взносов;
- 3) составление смет доходов и расходов товарищества на соответствующий год и отчетов о финансовой деятельности, предоставление их общему собранию членов товарищества для утверждения;
- 4) управление многоквартирным домом или заключение договоров на управление им;
- 5) наем работников для обслуживания многоквартирного дома и увольнение их;
- 6) заключение договоров на обслуживание, эксплуатацию и ремонт общего имущества в многоквартирном доме;
- 7) ведение списка членов товарищества, делопроизводства, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности;
- 8) созыв и проведение общего собрания членов товарищества;
- 9) выполнение иных вытекающих из устава товарищества обязанностей.

Председатель правления ТСЖ избирается на срок, установленный уставом товарищества. Он обеспечивает выполнение решений правления, имеет право давать указания и распоряжения всем должностным лицам товарищества, исполнение которых для указанных лиц обязательно. Председатель правления товарищества действует без доверенности от имени товарищества, подписывает платежные документы и совершает сделки, которые в соответствии с законодательством, уставом товарищества не требуют обязательного одобрения правлением товарищества или общим собранием членов товарищества, разрабатывает и выносит на утверждение общего собрания членов товарищества правила внутреннего распорядка товарищества в отношении работников, в обязанности которых входит обслуживание многоквартирного дома, положение об оплате их труда.

Правление ТСЖ имеет право распоряжаться средствами товарищества, находящимися на счете в банке, в соответствии с финансовым планом товарищества.

Глава 4. Правовые основы жилищного обеспечения граждан и пользования жилыми помещениями

Право граждан на жилище: способы и юридические гарантии его осуществления. Формы реализации права на жилище. Правовые основы жилищной политики государства. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 годы.

1. Право граждан на жилище: способы и юридические гарантии его осуществления

Конституция Российской Федерации (ст. 40) провозгласила в числе основных прав и свобод человека и гражданина право на жилище. Право на жилище — одно из важнейших социально-экономических прав граждан России, поскольку жилище относится к основным материальным условиям жизни человека.

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека⁷¹ «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи» (ст. 25).

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах⁷² также указывается: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достойный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии» (ст. 11). В Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.⁷³ записано, что право на жилище должно реализовываться при условии свободы выбора человеком места жительства (п. 1 ст. 12). Необходимость уважения жилища человека провозглашена также в ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁷⁴.

Потребность человека в жилище возникает с момента его рождения и сохраняется на всем протяжении его жизни, т. е. имеет постоянный характер. С возрастом, созданием семьи и т. п. изменяются лишь конкретные формы этой потребности.

В российском законодательстве не дается общего понятия «жилище», оно обычно означает особое сооружение или помещение, специально предназначенное для проживания людей: жилой дом, квартира, комната, другое жилое помещение вместе с соответствующей вспомогательной площадью (кухня, коридор, ванная комната, прихожая и т. п.), а также различного рода другими объектами жилого дома (лифт и лифтовое хозяйство, другое инженерное оборудование). Согласно ст. 15 ЖК РФ и ст. 673 ГК РФ жилое помещение как объект жилищных отношений должно отвечать установленным санитарным, противопожарным, градостроительным и техническим требованиям, быть пригодным для проживания граждан.

В то же время в юридической литературе отмечается, что «конституционное понятие жилища гораздо шире понятия жилого помещения. Важно отметить, что жилище в этом аспекте — место на территории России, где каждому гражданину постоянно или временно обеспечивается некий «домашний очаг», защищающий его от неблагоприятных воздействий внешней окружающей среды»⁷⁵. С этой точки зрения жилищем могут быть любые помещения, приспособленные для проживания граждан.

Кроме того, следует обратить внимание на эволюцию понятия «право на жилище» в связи с произошедшими в нашей стране изменениями.

Статья 44 Конституции СССР 1977 г. закрепляла права граждан на жилище. С учетом этого положения в СССР основной формой удовлетворения жилищных потребностей граждан являлось бесплатное предоставление жилья за счет государства нуждающимся в улучшении жилищных условий лицам по установленным действовавшим тогда законодательством нормам. Законодательство также предусматривало возможность привлечения личных средств граждан для решения жилищной проблемы. С учетом этих обстоятельств И.Б. Марткович определял право на жилище как гарантированную для каждого гражданина возможность быть обеспеченным (обладать) постоянным жилищем, отвечающим по размеру и качеству установленным требованиям, выделяя в содержании конституционного права граждан на жилище два элемента: во-первых, юридическую возможность (право) стабильного обладания жильем; во-вторых, юридическую возможность (право) получения при определенных условиях другого жилища в домах государственного или общественного жилищного фонда, в домах жилищных (жилищно-строительных)

⁷¹ Принята резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г. (Российская газета. 1995. 5 апреля).

⁷² Действующее международное право: Сборник / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997. Т. 2. С. 15.

⁷³ Там же. С. 25.

⁷⁴ Ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ (СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514; 2001. № 2. Ст. 163).

⁷⁵ Комментарий к жилищному законодательству Российской Федерации / Отв. ред. Г.А. Жилин. М., 2002. С. 1—3.

кооперативов либо приобретения жилья в собственность⁷⁶. Близкое к этому определение права на жилище давал и В.П. Грибанов⁷⁷.

С.М. Корнеев выделил в качестве двух основных элементов права на жилище: а) гарантированную государством возможность пользования гражданином имеющимся у него жилищем; б) обязанность государства содействовать обеспечению каждого гражданина жильем⁷⁸.

И.И. Андрианов определял право на жилище как право получить в установленном порядке жилое помещение в домах государственного или общественного жилищного фонда либо в домах жилищно-строительных кооперативов, а также иметь в собственности дом в соответствии с действующим законодательством⁷⁹.

При этом в советской юридической литературе отмечалось, что хотя право на жилище и означает гарантированную возможность всех граждан удовлетворить жилищные потребности (получение нового жилого помещения; улучшение жилищных условий, постройка или приобретение жилого дома; бессрочное пользование имеющейся жилой площадью), однако это право реализуется при соблюдении определенных условий, в зависимости от форм реализации права. Если речь шла о получении нового жилого помещения или улучшении жилищных условий, гражданин должен был быть признан нуждающимся в жилье в установленном государством в соответствующих законодательных и нормативных актах порядке. Эти акты устанавливали критерии нуждаемости граждан в жилье и порядок приема их на учет в качестве таковых, а также порядок предоставления жилых помещений⁸⁰.

Провозглашая право каждого на жилище, ч. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации устанавливает и гарантию охраны этого права: «Никто не может быть произвольно лишен жилища». Произвольным считается любое не основанное на законе лишение жилища⁸¹.

Конституция Российской Федерации в ст. 40 предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Что же касается предоставления жилья бесплатно (или за доступную плату), то согласно ст. 40 Конституции Российской Федерации такое жилье предоставляется только малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище. Речь идет, в частности, об обеспечении жильем военнослужащих (вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г.⁸²), лиц, пострадавших в результате чрезвычайных обстоятельств, участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц, инвалидов и некоторых других категорий граждан. Конституция Российской Федерации, таким образом, отказалась от планово-распределительной системы обеспечения жилыми помещениями и монополии в этом деле государственного, муниципального и общественного⁸³ жилищных фондов.

В Законе Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г. о праве на жилище говорилось следующее: «Граждане Российской Федерации имеют право на жилище. Это право обеспечивается путем предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, а также на условиях аренды либо путем приобретения или строительства жилищных фондов; создания условий для привлечения внебюджетных источников финансирования (средств населения, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, отечественных и иностранных предпринимателей, кредитов банков и других источников); развития частной собственности, обеспечения защиты прав предпринимателей и собственников в жилищной сфере; развития конкуренции в строительстве, содержании и ремонте жилищного фонда, производстве строительных материалов, изделий и предметов домоустройства» (ст. 2)⁸⁴.

Закрепление в Конституции Российской Федерации права на жилище означает право каждого иметь жилище, иметь гарантированную возможность быть обеспеченным жилищем и не опасаться того, что гражданин может быть произвольно лишен своего жилища.

По своей юридической природе конституционное право на жилище является государственно-правовым институтом. Вместе с тем конституционные положения о праве на жилище (ст. 40 и др.) являются юридической базой для развития и совершенствования жилищного законодательства, всей системы жилищных отношений; пользования жилыми помещениями, совершения сделок и других юридически

⁷⁶ См.: *Марткович И.Б.* Жилищное право: закон и практика. М., 1990. С. 31, 34.

⁷⁷ См.: *Грибанов В.П.* Основы советского жилищного законодательства. М., 1983. С. 25, 27.

⁷⁸ См.: *Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. Е.А. Суханова.* М., 1993. Т. 2. С. 149.

⁷⁹ См.: *Андрианов И.И.* Жилищное законодательство. Практические вопросы. М., 1988. С. 3.

⁸⁰ См., например: *Советское гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Под ред. В.А. Рясенцева.* М., 1987. Ч. 2. С. 124.

⁸¹ См.: *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев.* М., 1997. С. 194.

⁸² С указанной даты вступили в силу изменения в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», внесенные Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (ст. 100).

⁸³ В ЖК РФ понятие «общественный жилищный фонд» отсутствует, что позволяет поставить точку в споре о выделении отдельной разновидности жилищного фонда, состоящего из жилых помещений, принадлежащих общественным организациям.

⁸⁴ С введением в действие с 1 марта 2005 г. ЖК РФ указанный Закон утратил силу.

значимых действий с жилыми помещениями, организации управления и обеспечения сохранности жилищного фонда и т. п.

Право на жилище носит многоаспектный характер и может быть сведено к нескольким основным юридическим возможностям, вытекающим из содержания ст. 40 Конституции Российской Федерации:

1) возможность стабильного пользования занимаемым жилым помещением независимо от видов жилищных фондов;

2) возможность улучшения своих жилищных условий, получения другого жилого помещения разными способами: малоимущими лицами, иными указанными в законе гражданами, нуждающимися в жилище, — путем получения жилья бесплатно или за доступную плату из государственного или муниципального жилищного фонда в соответствии с установленными законом нормами; другими лицами — путем строительства или приобретения жилых помещений за счет собственных денежных средств или привлечения денежных субсидий государства;

3) возможность использования жилого помещения не только для проживания гражданина и членов его семьи, но и путем предоставления для временного проживания временным жильцам, передачи жилого помещения для проживания другим гражданам на основании договора (поднайма, коммерческого найма и др.); собственник жилых помещений имеет также возможность распорядиться жилым помещением и в некоторых иных формах, т. е. речь в данном случае идет о возможности в установленных законом случаях и порядке распоряжаться принадлежащим на том или ином праве жилым помещением.

В то же время в юридической литературе справедливо отмечается, что «жилище и право на него должны пониматься достаточно широко и не сводиться к конкретному виду жилого помещения»⁸⁵.

Большое значение имеет положение ст. 40 Конституции Российской Федерации о недопустимости произвольно лишать граждан права на жилище.

С конституционным правом на жилище тесно и непосредственно связаны и такие нормы Конституции Российской Федерации, которые предусматривают неприкосновенность жилища и защиту от проникновения в него других лиц помимо воли проживающих в нем (ст. 25), неприкосновенность частной жизни (ст. 23), право на судебную защиту (ст. 46) и др.

Из признания ст. 40 Конституции Российской Федерации права на жилище одним из основных, конституционных прав граждан вытекает и такая важная особенность этого права: оно согласно ст. 17 Конституции Российской Федерации принадлежит каждому от рождения.

Право на жилище, провозглашенное в ст. 40 Конституции Российской Федерации, относится к числу основных прав, и поэтому в силу ст. 17 Конституции Российской Федерации данному праву свойственна неотчуждаемость: право на жилище не может быть изъято государством у гражданина либо ограничено в объеме, кроме случаев, прямо указанных в самой Конституции и в законе. Даже в случае введения на основании ст. 56 Конституции Российской Федерации чрезвычайного положения право на жилище (как и ряд других основных прав) не подлежит ограничению.

Многоаспектность конституционного права на жилище проявляется в том, что оно является юридической основой возникновения многочисленных и разнообразных форм и способов осуществления права на жилище в тех или иных конкретных жилищных отношениях.

В качестве одного из важнейших социально-экономических прав право на жилище входит в состав конституционно-правового статуса гражданина России. Этому праву соответствуют определенные обязанности государства, муниципальных органов, связанные с предоставлением прежде всего малоимущим гражданам жилых помещений и пользованием ими этими помещениями; расширением государственного и муниципального жилищных фондов, содействием развитию частного фонда и других форм обеспечения граждан жилищем, обеспечением правильного распределения общественных жилищных фондов, гарантированием устойчивого, стабильного осуществления права пользования жилищем.

В этих целях органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия (создают предпосылки) для осуществления гражданами права на жилище (ст. 2 ЖК РФ), в том числе:

1) содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере для создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище;

2) используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;

3) в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;

4) стимулируют жилищное строительство;

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

⁸⁵ Комментарий к жилищному законодательству Российской Федерации. С. 2.

б) обеспечивают контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;

7) обеспечивают контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

Согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации конституционные нормы, в том числе о праве граждан на жилище, имеют прямое действие. Поэтому статьями Конституции Российской Федерации надлежит руководствоваться непосредственно и при разрешении конкретных вопросов, в том числе при рассмотрении конкретных дел в судах. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 2 постановления от 31 октября 1995 г. № 8 указал, что суд применяет Конституцию, в частности, когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения.

Поскольку право на жилище, предусмотренное ст. 40 Конституции Российской Федерации, не содержит бланкетной нормы, отсылающей к какому-либо закону, и его реализация не зависит от каких-либо условий, кроме указанных в Конституции, постольку не требуется дополнительной регламентации указанного права в законе. Вместе с тем ст. 40 Конституции Российской Федерации предполагает, что отдельные положения конкретизируются и раскрываются в нормах жилищного и других отраслей законодательства, устанавливающих формы реализации права и соответствующий правовой механизм, посредством которого обеспечивается реализация конституционных прав.

Так, в ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации говорится о предоставлении жилища бесплатно или за доступную плату не только малоимущим, но и «иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище». Соответствующий закон согласно данной статье необходим и для установления норм предоставления жилья. Такие положения Конституции Российской Федерации реализуются через конкретные законы, иные нормативные правовые акты, в которых, в свою очередь, реализуются нормы Конституции и через которые конституционное право на жилище как одно из основных прав взаимодействует с нормами отраслевого законодательства: жилищного, гражданского, административного и др.

В связи с вышесказанным необходимо прежде всего назвать ст. 1 ЖК РФ, в которой в сжатой форме выражено основное содержание жилищных прав и обязанностей граждан.

В целях обеспечения устойчивости и повышения гарантии жилищных прав граждан в ч. 4 ст. 3 ЖК РФ закрепляется принцип, согласно которому никто не может быть выселен из занимаемого жилого помещения или ограничен в праве пользования жилым помещением иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным законом.

Жилищные права граждан охраняются законом. Запрещаются действия, препятствующие осуществлению права на жилище.

Государство заинтересовано в том, чтобы и граждане при осуществлении жилищных прав не совершали действий, нарушающих права других лиц, чтобы были обеспечены надлежащее использование жилищного фонда и его сохранность.

Статья 10 ЖК РФ перечисляет основания возникновения у всех физических лиц жилищных прав и обязанностей. Такими основаниями являются:

1) договоры и иные сделки, предусмотренные федеральным законом, а также договоры и иные сделки, хотя и не предусмотренные федеральным законом, но не противоречащие ему;

2) акты государственных органов и акты органов местного самоуправления, которые предусмотрены жилищным законодательством в качестве основания возникновения жилищных прав и обязанностей;

3) судебные решения, установившие жилищные права и обязанности;

4) приобретение в собственность жилых помещений по основаниям, допускаемым федеральным законом;

5) членство в жилищных или жилищно-строительных кооперативах;

6) действия (бездействие) участников жилищных отношений или наступление событий, с которыми федеральный закон или иной нормативный правовой акт связывает возникновение жилищных прав и обязанностей.

В то же время только граждане Российской Федерации имеют право на получение в установленном порядке жилого помещения по договору социального найма в домах государственного или муниципального жилищных фондов. Причем жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов предоставляются гражданам в бессрочное пользование. В целях обеспечения жилищных прав граждан ЖК РФ (а ранее также Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики») устанавливает материальные и юридические гарантии этого права путем предоставления малоимущим и некоторым другим категориям граждан жилых помещений в домах государственного или муниципального жилищных фондов на условиях договора социального найма, а также иными способами.

Вышеназванные принципиальные положения выражены и в других нормах ЖК РФ, в частности в ст. 57, в которой говорится о требованиях, предъявляемых к жилым помещениям, и необходимости учета интересов граждан при предоставлении жилых помещений, в ст.ст. 58 и 59, из смысла которых следует, что жилые помещения предоставляются нуждающимся в них гражданам, как правило, в виде отдельной квартиры на семью и только в порядке исключения — в виде комнаты.

Важнейшее значение имеет выделение в составе жилищного фонда «жилищного фонда социального использования», предназначенного для предоставления жилых помещений малоимущим и другим указанным в законе гражданам в пользование на основании договора социального найма (ст. 49 ЖК РФ, ст. 672 ГК РФ). В соответствии с этим договором жилые помещения находятся у граждан в бессрочном пользовании (а не на определенный срок).

Гражданам, нуждающимся в жилых помещениях, государство оказывает помощь, развивая строительство домов государственного и муниципального жилищных фондов, предназначенных для предоставления жилых помещений по договору найма, а также используя систему компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья.

Обеспечение жилищных прав граждан предполагает возложение на органы государственной власти, исполнительные органы и органы местного самоуправления соответствующих обязанностей.

Указанные органы обеспечивают:

— порядок учета жилищного фонда, распределения и предоставления гражданам жилых помещений по договорам социального найма, а также их продажи гражданам в государственном и муниципальном жилищных фондах;

— доступность для населения условий найма жилых помещений в пределах социальной нормы площади жилья, а также возможность кредитной поддержки граждан и предоставления налоговых льгот при строительстве, приобретении и найме жилья;

— жилищное строительство за счет государственных и местных бюджетов для предоставления жилья гражданам на условиях найма, купли-продажи, в том числе с учетом льгот, предусмотренных для военнослужащих, беженцев, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан, проживающих и работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других категорий граждан;

— предоставление, продажу в установленном земельным законодательством порядке земельных участков застройщикам для жилищного строительства на территориях, определенных градостроительной документацией;

— содержание и развитие объектов инженерной, социальной, транспортной инфраструктур, обслуживающих жилищную сферу;

— правовое регулирование деятельности субъектов жилищной сферы (нанимателей, арендаторов и собственников недвижимости в жилищной сфере, застройщиков, исполнителей работ, агентов по торговле и аренде, страховых компаний);

— сохранение права пользования жилищем, неприкосновенность жилища в порядке и на условиях, установленных законодательством;

— контроль за исполнением законодательства в жилищной сфере и др.

Следует отметить, что понятие «право на жилую площадь» и в нормативных актах, и на практике используется в различных значениях, в том числе как право на жилое помещение либо как понятие, охватывающее совокупность полномочий нанимателя. Нередко понятие «право на жилую площадь» отождествляется и с понятием «право на жилище», когда речь идет не о конкретном жилом помещении, а о возможном объекте каких-либо правоотношений. Конституционное право на жилище означает прежде всего абстрактное (объективное) право гражданина иметь жилище для проживания, как постоянного, так и временного. Право на жилую площадь говорит о наличии жилого помещения или притязании гражданина на конкретное жилое помещение, т. е. в этом случае речь идет о субъективном праве на жилое помещение.

Конституция Российской Федерации закрепила права и свободы граждан, соответствующие международным актам о правах человека, в том числе и в жилищной сфере.

Наличие надлежащего жилья свидетельствует о достойном жизненном уровне человека, провозглашенном Всеобщей декларацией прав человека (ст. 25) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11). Указанная норма инкорпорирована в Конституцию Российской Федерации, которой предусмотрено, что каждый имеет право на жилище. Малоимущим, *иным* указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными нормами (ст. 40 Конституции Российской Федерации).

Право граждан на жилище обеспечивается путем предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов социального использования на условиях договора социального найма⁸⁶ в пределах нормы жилой площади, а также на условиях договора найма жилого помещения (имеется в виду договор коммерческого найма жилого помещения) либо приобретения или строительства жилья как за собственные средства без ограничения размеров площади, так и с использованием финансовой помощи от государства (в этом случае государство определяет категории граждан, которым она оказывается, и порядок ее оказания).

Как было отмечено ранее, в качестве одного из важнейших социально-экономических прав право на жилище входит в состав конституционно-правового статуса гражданина. Этому праву гражданина

⁸⁶ Понятие договора социального найма было введено п. 1 ст. 672 ГК РФ.

соответствуют определенные обязанности государства, муниципальных органов, связанные с предоставлением жилых помещений и пользованием ими этими помещениями.

В современных условиях право на жилище может обеспечиваться в следующих основных формах: путем предоставления гражданам жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора социального и коммерческого найма, участия в кооперативном жилищном строительстве, приобретения или строительства жилья за собственные средства без ограничения размеров площади или с оказанием отдельным категориям граждан финансовой помощи, а также обеспечения жилыми помещениями временного пользования и в специализированных домах.

Государство выделяет ряд категорий граждан, не являющихся малоимущими, которым оно гарантирует предоставление жилых помещений по договору социального найма. Правовым основанием для этого являются различные федеральные законы, например Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 г.), и ряд других нормативных правовых актов, которые устанавливают конкретные формы реализации таких гарантий.

Гарантии жилищных прав указанных лиц обусловлены особенностями статуса данных граждан, т. е. совокупностью их прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности, установленных законодательством. Объем и реальное содержание прав, свобод, обязанностей и ответственности зависят от многих факторов (обстоятельств), среди которых можно выделить два главных:

— во-первых, обладание лицом, принадлежащим к определенной социальной группе (например, военнослужащий) гражданством своего государства и общим правовым статусом личности, включающим в себя общие права и обязанности, принадлежащие всем гражданам, в том числе и в жилищной сфере;

— во-вторых, исполнение лицом, принадлежащим к определенной социальной группе, обязанностей в государственно-значимой сфере (например, военнослужащим в сфере обороны и безопасности государства).

Особый характер обязанностей отдельных групп граждан (государственных служащих, в том числе военнослужащих) и связанные с ними ограничения некоторых гражданских прав устанавливаются федеральными законами и компенсируются указанным гражданам предоставлением социальных гарантий.

Гарантии охватывают совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на реализацию прав и свобод военнослужащих. Система юридических гарантий включает в себя обязанности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц по созданию условий и средств реализации статуса военнослужащих, ответственность за их ненадлежащее исполнение, надзор и контроль органов прокуратуры и суда (объективные гарантии), а также возможность применения гражданами законных способов и средств восстановления нарушенных прав, в том числе обращение в суд (субъективные гарантии).

«Иные» лица, отнесенные законодательством к числу лиц, находящихся под особой защитой государства и имеющих право на бесплатное получение жилья по нормам и в порядке, установленным действующим законодательством, тем не менее не лишены возможности на приобретение жилья при желании и в других установленных законом формах.

Гарантии включают в себя льготы и компенсации. Компенсации призваны обеспечить восполнение каких-либо непредвиденных затрат как материального, так и нематериального характера, а также реализовать право на замену отдельных видов натурального обеспечения денежным эквивалентом.

Так, например, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» в ст. 15 закрепляет следующие социальные гарантии в жилищной сфере военнослужащих, проходящих военную службу по контракту:

— регистрация по просьбе военнослужащих и членов их семей до получения жилья по адресам воинских частей и предоставление на этот период пригодных для временного проживания жилых помещений (п. 3);

— предоставление военнослужащим, имеющим в собственности квартиры, при переводе к новому месту службы служебных жилых помещений или общежития на период службы в данной местности (п. 4);

— обеспечение федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, уволенных с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями военнослужащих при общей продолжительности военной службы 10 лет и более жильем за счет государственных жилищных сертификатов. Документы о сдаче жилья по месту службы представляются только при получении постоянных жилых помещений (п. 14);

— предоставление дополнительной жилой площади военнослужащим в воинском звании полковника и выше, а также командирам воинских частей, преподавателям вузов и другим лицам (п. 8);

— безвозмездное получение в собственность занимаемых жилых помещений (п. 6);

— предоставление первоочередного права по решению органов местного самоуправления на вступление в ЖСК (ЖК) или выделение земельных участков под строительство жилья для военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, при общей продолжительности военной службы 10 лет и более и ряда других лиц (п. 12);

— выплата денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений до их получения (п. 3);

— обеспечение жильем военнослужащих — граждан Российской Федерации, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающихся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федерации, которые без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений (абз. 2 п. 1 ст. 23).

Как справедливо отмечает Л.М. Пчелинцева, особенность правового механизма реализации права военнослужащих на жилище заключается в постепенном переходе от предоставления постоянного жилья в натуральной форме (т. е. в виде квартиры по договору социального найма) к его денежному эквиваленту (выпуск и погашение государственных жилищных сертификатов)⁸⁷, а также внедрение накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих). Указанный подход применяется не только в отношении военнослужащих, но и в отношении других категорий граждан (по смыслу ст. 40 Конституции Российской Федерации отнесенных к «иным» категориям, которым жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату), в отношении которых государство берет на себя обязательства по реализации их права на жилище с его финансовым участием (в форме оказания финансовой помощи) или предоставлением в натуральной форме (в виде отдельной квартиры). Следовательно, право на жилище означает возможность иметь жилище, пользоваться им на условиях, установленных законом, а также распоряжаться им в установленных законом случаях и порядке.

С учетом изложенного право граждан на жилище можно определить как *правовую возможность каждого в выбранном им месте жительства иметь жилое помещение (во владении и пользовании или в собственности), т. е. иметь гарантированную государством возможность быть им обеспеченным по установленным законом основаниям, стабильно им пользоваться, не опасаясь возможности его произвольного лишения и нарушения его неприкосновенности.*

2. Формы реализации права на жилище

В современных условиях, исходя из анализа положений Конституции Российской Федерации (ст. 40), ЖК РФ, ГК РФ (ст.ст. 671—672) и других нормативных правовых актов, с учетом изменившихся приоритетов со стороны государства можно выделить следующие основные формы реализации гражданами Российской Федерации права на жилище:

а) приобретение или строительство жилья гражданами за собственные средства без ограничения размера жилой площади или с помощью полного или частичного финансирования государством (для отдельных категорий граждан);

б) приобретение в собственность жилого помещения с использованием безвозмездных субсидий, банковского ипотечного кредита, ссуд на возвратной основе и по другим законным основаниям (наследование, дарение и др.);

в) предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на условиях договора социального найма в пределах нормы предоставления жилой площади.

Иные формы жилищного обеспечения носят, как правило, временный характер, т. е. речь идет об обеспечении не постоянным, а временным жильем. К таким формам относится предоставление:

- служебного жилого помещения;
- специализированных жилых помещений (общежития, дома маневренного фонда, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и др.);
- жилого помещения по договору безвозмездного пользования;
- жилых помещений на условиях договора коммерческого найма в домах государственного, муниципального и частного жилищного фонда (как правило, без ограничения размера площади).

3. Правовые основы жилищной политики государства

В Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996—2000 гг.⁸⁸ отмечалось, что целью жилищной политики является обеспечение доступности улучшения жилищных условий для семей со скромным и средним достатком, сохранение бесплатного предоставления жилья малоимущим гражданам, военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел и членам их семей. При этом акцент делался на следующие основные направления:

- активизация усилий субъектов Российской Федерации и местных органов власти по увеличению ввода жилья;
- расширение источников и обеспечение устойчивости финансирования жилищного строительства с увеличением доли внебюджетных инвестиций;
- проведение прогрессивной технической политики в области капитального строительства и реконструкции жилья, современных архитектурных и градостроительных решений;
- совершенствование структуры жилищного фонда по формам собственности с приоритетом частного жилья, развитие рынка жилья;

⁸⁷ См.: Пчелинцева Л.М. Право военнослужащих на жилище: теоретические аспекты и проблемы реализации: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 17.

⁸⁸ См. постановление Правительства Российской Федерации «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996—2000 годов» от 26 февраля 1997 г. № 222 (с изменениями) (СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1173).

— поэтапный переход жилищно-коммунальной сферы в режим безубыточного функционирования при обеспечении социальной защиты малообеспеченных групп населения;

— обеспечение стандартов качества условий проживания.

Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425 была одобрена Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации⁸⁹.

Основными целями реформирования жилищно-коммунального хозяйства являются:

— обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества;

— снижение издержек производителей услуг и соответственно тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг;

— смягчение для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Основными способами достижения указанных целей являются:

— совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве;

— переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, обеспечивающих коммунальные предприятия материалами, оборудованием и выполняющих проектно-строительные работы;

— совершенствование системы оплаты жилья и коммунальных услуг, в том числе установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь жилья и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;

— совершенствование системы социальной защиты населения: упорядочение существующей системы льгот, усиление адресной направленности выделяемых на эти цели средств.

Преобразования в жилищно-коммунальной сфере на современном этапе осуществляются в рамках реализации федеральной целевой программы «Жилище».

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. качество и доступность жилья отмечены как самые насущные для граждан страны проблемы, которые необходимо решать⁹⁰. В Послании поставлены ориентиры решения жилищной проблемы: Правительство Российской Федерации, региональные и местные органы власти должны ориентироваться на то, чтобы к 2010 г. минимум треть граждан страны могли бы приобретать квартиру, отвечающую современным требованиям, за счет собственных накоплений и с помощью жилищных кредитов.

Для достижения указанной цели Президентом Российской Федерации обозначены основные направления деятельности:

1) необходимо создание ясных правовых условий для развития долгосрочного жилищного кредитования как граждан, так и профессиональных застройщиков. Ипотека должна стать доступным способом решения проблем для людей со средними доходами. Разумеется, нужны и другие формы финансирования — такие, как участие граждан в долевом строительстве и жилищно-накопительных программах. И на решение всех этих задач должны эффективно работать государственная система регистрации прав на недвижимость, бюро кредитных историй, развитый рынок ипотечных ценных бумаг;

2) необходимо разрушить монополии на строительных рынках, принять четкие правила землепользования и застройки, упростить процедуры разрешений и согласований на строительство, подготовку необходимой инженерно-коммунальной инфраструктуры;

3) гарантированность права собственности добросовестных приобретателей жилья. Сделки на рынке жилья должны проходить только по прозрачным, понятным людям и, что немаловажно, недорогим процедурам;

4) необходимо навести порядок в сфере предоставления социального жилья. Получение жилья по договору социального найма должно стать доступным для тех, кто в нем действительно нуждается. Кроме того, следует предусмотреть дополнительные меры по целевой поддержке отдельных категорий граждан, в особенности молодых семей.

Таким образом, для повышения обеспеченности граждан жильем необходимо решить две взаимосвязанные задачи:

— повысить объемы жилищного строительства, т. е. увеличить предложение на рынке жилья, а также улучшить его качество;

— увеличить платежеспособность населения по приобретению жилья, т. е. повысить возможности граждан по приобретению жилья.

Формирование и реализация государственной политики, направленной на решение жилищной проблемы, в настоящее время определяется федеральной целевой программой «Жилище» на 2002—2010 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002—2010 годы» (с изменениями от 14 февраля 2002 г., 26 июля 2004 г.).

⁸⁹ СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

⁹⁰ Российская газета. 2004. 27 мая.

Количественные приоритеты реализации программы «Жилище»:

- доступность приобретения жилья, при которой средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 квадратных метра будет равна среднему совокупному денежному доходу семьи из трех человек за три года;
- сокращение к 2010 г. времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами с 15—20 лет до 5—7 лет.

Программа «Жилище» включает следующие подпрограммы и мероприятия:

- подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» на 2004—2010 гг.⁹¹;
- подпрограмма «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда»⁹²;
- подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации»⁹³;
- подпрограмма «Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф»⁹⁴;
- подпрограмма «Обеспечение жильем граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с комплекса «Байконур»»⁹⁵;
- подпрограмма «Свой дом»;
- подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей»⁹⁶;
- мероприятия по реализации Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» и по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, в том числе по обеспечению жильем молодых ученых.

Реализация программы «Жилище» осуществляется по следующим направлениям:

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- обеспечение доступности жилья;
- жилищное строительство;
- текущие обязательства государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

По указанным направлениям решаются следующие основные задачи:

- в области жилищно-коммунального хозяйства — обеспечение устойчивого и эффективного функционирования и развития жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации и усиление адресной социальной поддержки населения, связанной с оплатой жилья и коммунальных услуг;
- в области обеспечения доступности жилья — развитие эффективного рынка жилья и финансовых механизмов, обеспечивающих доступность жилья для граждан с достаточной платежеспособностью, а также поддержка малоимущих граждан в улучшении жилищных условий за счет средств местных бюджетов в пределах установленных социальных стандартов;
- в области жилищного строительства — обеспечение роста темпов жилищного строительства и реконструкции жилья, приведение его структуры и технических характеристик в соответствие со спросом и потребностями населения, повышение качества и эффективности жилищного строительства;
- в части выполнения текущих обязательств государства по обеспечению жильем граждан — обеспечение жильем в наиболее эффективной форме за счет средств федерального бюджета отдельных категорий граждан, определенных законодательством Российской Федерации, в соответствии с объемом государственных обязательств.

Мероприятия программы «Жилище» выполняются поэтапно в 2002—2010 гг. На первом этапе (2002—2004 гг.) было осуществлено:

- нормативно-правовое обеспечение мероприятий программы по всем направлениям ее реализации;
- проведение организационных мероприятий по внедрению в практику субъектов Российской Федерации механизмов повышения эффективности функционирования жилищной сферы;
- реализация подпрограмм, включенных в состав программы.

С 2005 г. начался основной шестилетний второй этап (2005—2010 гг.) программы «Жилище», в котором намечается:

- совершенствование и развитие созданной на первом этапе нормативно-правовой базы жилищной сферы с учетом итогов реализации программы на практике в субъектах Российской Федерации;

⁹¹ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2003 г. № 700 (СЗ РФ. 2003. № 48. Ст. 4676).

⁹² Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2002 г. № 33 (СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 331).

⁹³ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 г. № 797 (СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4622).

⁹⁴ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2002 г. № 760 (СЗ РФ. 2002. № 42. Ст. 4155).

⁹⁵ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2002 г. № 325 (СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 1998).

⁹⁶ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2002 г. № 638 (с изменениями от 15 мая 2003 г.) (СЗ РФ. 2002. № 35. Ст. 3386).

— широкомасштабное внедрение организационных, финансовых и экономических механизмов реализации программных мероприятий по всем направлениям;

— продолжение реализации подпрограмм и мероприятий программы.

Оценка эффективности и социально-экономических последствий реализации программы «Жилище» будет производиться на основе системы индикаторов⁹⁷, которые представляют собой не только количественные показатели, но и качественные характеристики и описания. Система индикаторов обеспечит мониторинг реальной динамики изменений в жилищной сфере за оцениваемый период в целях уточнения или корректировки поставленных задач.

⁹⁷ Приведены в приложении 4 к программе.

Раздел 2. Формы жилищного обеспечения

Глава 5. Приобретение жилых помещений в собственность

Основания приобретения жилых помещений в собственность. Строительство жилых помещений. Ипотечное кредитование. Долевое участие в строительстве жилья. Договор долевого участия в строительстве: понятие, юридическая характеристика, существенные условия, стороны, содержание, исполнение, расторжение. Приобретение жилых помещений по безвозмездным субсидиям. Федеральная целевая программа «Жилище». Подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» федеральной целевой программы «Жилище». Виды субсидий. Жилищные сертификаты: понятие, порядок получения и погашения. Правовое положение жилищно-накопительных кооперативов. Участие граждан в жилищно-накопительных кооперативах. Распоряжение жилыми помещениями. Особенности сделок с жилыми помещениями: договоры купли-продажи, мены и обмена, аренды и пожизненного содержания с иждивением, дарения. Безвозмездное пользование жилыми помещениями. Право граждан на приватизацию занимаемых жилых помещений. Порядок приватизации жилых помещений. Особенности права пользования приватизированными жилыми помещениями. Особенности наследования жилых помещений.

1. Право собственности граждан на жилые помещения

Жилые помещения имеют строго целевое назначение. Жилые помещения предназначены исключительно для проживания граждан, а осуществление прав собственника по владению, пользованию и распоряжению такими объектами недвижимости должно производиться в соответствии с целевым назначением этих вещей (ст. 288 ГК РФ). Гражданин — собственник жилого дома, приватизированной квартиры или иного жилого помещения вправе использовать их для личного проживания и проживания членов его семьи, а также отчуждать эти вещи и сдавать их во временное пользование другим лицам лишь для аналогичных целей. Таким образом, не допускается их использование не для проживания без предварительного перевода этих помещений в категорию нежилых, т. е. без изменения их целевого назначения (что, в свою очередь, требует соответствующей перерегистрации их в органах, осуществляющих учет данного вида недвижимости).

Использование жилого помещения не по назначению, либо систематическое нарушение собственником такого помещения прав и интересов соседей, либо бесхозяйственное обращение собственника со своим жильем могут стать основанием для принятия судом по иску органа местного самоуправления решения о продаже такого жилого помещения с публичных торгов, т. е. о принудительном отчуждении принадлежащей собственнику недвижимости. Собственник жилья должен быть предварительно предупрежден органом местного самоуправления о необходимости устранения допущенных им нарушений (в том числе с установлением соразмерного, разумного срока для этих целей, включая необходимый ремонт разрушаемого помещения). Лишь после этого он подвергается риску судебного изъятия и принудительной реализации принадлежащего ему объекта недвижимости (ст. 293 ГК РФ).

Кроме того, собственнику квартиры или иного жилья закон запрещает отчуждать свою долю в праве на общее имущество жилого дома и совершать иные действия, влекущие передачу этой доли отдельно от права собственности на жилье (п. 2 ст. 290 ГК РФ). По сути, это означает, что соответствующая доля в праве собственности на указанное общее имущество всегда следует судьбе права собственности на жилье, будучи неразрывно с ним связанной.

Основания возникновения права собственности на жилые помещения. Основаниями возникновения (приобретения) права собственности являются различные правопорождающие юридические факты, т. е. обстоятельства реальной жизни, в соответствии с законом влекущие возникновение права собственности на определенное имущество у конкретных лиц. Основания приобретения права собственности называются также *титулами собственности*. *Титульное владение* — это владение вещью, основанное на каком-либо праве (правовом основании, или титуле), вытекающем из соответствующего юридического факта (например, право собственности, основанное на договоре купли-продажи вещи или на переходе ее в порядке наследования). В отличие от этого *беститульное (фактическое) владение* не опирается на какое-либо правовое основание, хотя при установленных законом условиях и оно может влечь определенные правовые последствия.

Титулы собственности могут приобретаться различными способами, которые традиционно подразделяются на две группы:

- *первоначальные*, т. е. не зависящие от прав предшествующего собственника на данную вещь (включая и случаи, когда такого собственника ранее вообще не имелось);
- *производные*, при которых право собственности на вещь возникает по воле предшествующего собственника (чаще всего — по договору с ним).

К первоначальным способам приобретения права собственности на жилые помещения относятся:

- создание (изготовление) новой вещи, на которую ранее не было и не могло быть установлено ничего права собственности (строительство жилых домов, квартир);
- при определенных условиях — самовольная постройка;
- приобретение права собственности на бесхозяйное имущество, в том числе на имущество, от которого собственник отказался или на которое утратил право.

К производным способам приобретения права собственности на жилые помещения относится приобретение этого права:

- на основании договора или иной сделки об отчуждении вещи;
- в порядке наследования после смерти гражданина;
- в порядке правопреемства при реорганизации юридического лица;
- в порядке приватизации жилых помещений.

Практическое значение такого разграничения состоит в том, что при производных способах приобретения права собственности на вещь, помимо согласия (воли) собственника, необходимо также учитывать возможность наличия на эту же вещь прав других лиц — несобственников (например, залогодержателя, арендатора, субъекта ограниченного вещного права). Эти права обычно не утрачиваются при смене собственника вещи, переходящей к новому владельцу, как бы обременяется его имущество. В этом отношении действует прямо не выраженное, но подразумеваемое законом старое правило, берущее начало в римском частном праве: никто не может передать другому больше прав на вещь, чем имеет сам (*nemo plus juris ad alienum transferre potest, quam ipso ha-bet*).

Понятно, что на первоначального приобретателя вещи никакие ограничения подобного рода распространяться не могут.

Таким образом, различие первоначальных и производных способов приобретения права собственности, по сути, сводится к отсутствию или наличию правопреемства, т. е. преемства прав и обязанностей владельцев вещи⁹⁸. В свою очередь, это обстоятельство делает возможным различие понятий «основания возникновения права собственности» (т. е. титулов собственности, или порождающих юридических фактов) и «способы приобретения права собственности» (т. е. правоотношения, возникшие на основе соответствующих юридических фактов).

Первоначальные способы приобретения права собственности. К числу данных способов прежде всего относится изготовление (создание) новой вещи, например строительство индивидуального жилого дома или иных жилых помещений (п. 1 ст. 218 ГК РФ). Строительство жилых помещений по договору для другого лица не относится к первоначальным способам, поскольку это лицо и становится собственником в силу договорных условий. Важное значение при этом приобретает момент, с которого вещь можно считать созданной (существующей), ибо он и становится порождающим фактом.

Для недвижимых вещей данный момент определяется моментом государственной регистрации (ст. 131 и ст. 219 ГК РФ). Следовательно, до момента такой регистрации вновь создаваемая недвижимая вещь юридически не существует, а представляет собой особый объект права, например незавершенное строительство. Это последнее можно, конечно, также считать специальным видом недвижимости, ибо его тесная связь с землей как основной признак недвижимости очевидна (ср. ст. 130 ГК РФ). С 1 января 2005 г. указанный подход закреплён законодательно, поскольку в ст. 130 ГК РФ внесены изменения Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 213-ФЗ. Однако следует иметь в виду, что незавершенное строительство не приобретает статус жилого дома или жилого помещения, поскольку он приобретает только после исполнения особых процедур принятия их в эксплуатацию.

Лицо, осуществившее *самовольную постройку объекта недвижимости*, по общему правилу не приобретает на нее право собственности, а сама эта постройка не становится недвижимостью, ибо она не подлежит государственной регистрации по причине допущенных при ее создании нарушений. Речь здесь может идти лишь о совокупности стройматериалов, которые их собственник вправе забрать, осуществив за свой счет снос такой постройки (п. 2 ст. 222 ГК РФ). *Самовольным считается строительство объекта недвижимости* при наличии любого из следующих нарушений: нарушение порядка землеотвода или его целевого назначения; отсутствие необходимых разрешений на строительство (хотя бы одного из них); существенное нарушение строительных норм и правил (п. 1 ст. 222 ГК РФ).

Порядок возникновения права собственности на *недвижимые бесхозяйные объекты* следующий. Бесхозяйная недвижимость должна быть принята на государственный учет по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого находится. Если в течение года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет никто не заявит о своих правах на нее, комитет по управлению муниципальным имуществом может потребовать в судебном порядке признания муниципальной собственности на такую вещь. Суд, однако, может и не удовлетворить данное требование (например, при наличии фактических владельцев, должным образом использующих такое имущество). Тогда эта вещь может перейти в собственность фактических владельцев в силу приобретательной давности (п. 3 ст. 225 ГК РФ).

Приобретательная давность распространяется на случаи фактического, беститульного владения чужим имуществом. Наличие у владельца какого-либо юридического титула (основания) владения, например долгосрочного договора аренды, исключает действие приобретательной давности. Сколько бы времени арендатор или, допустим, хранитель ни владел чужим имуществом, он не становится его собственником. Но если соответствующее имущество не имеет собственника или утратило его, претендовать на роль его собственника может фактический владелец (а не государство, как ранее), разумеется, при определенных, предусмотренных законом условиях.

⁹⁸ См.: Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2004. Т. 1. С. 492—502.

Для приобретения права собственности на вещь по давности фактического владения ею в соответствии с правилами ст. 234 ГК РФ прежде всего необходимо владеть ею *добросовестно*. Следовательно, фактический владделец не должен быть, например, похитителем или иным лицом, умышленно завладевшим чужим имуществом помимо воли его собственника. Далее, такое владение должно быть открытым, очевидным для всех иных лиц, причем владделец относится к соответствующей вещи как к своей собственной (имея в виду не только ее эксплуатацию, но и необходимые меры по ее поддержанию в надлежащем состоянии, ибо собственник, как уже отмечалось, несет и бремя собственности). Наконец, такое владение должно быть непрерывным в течение установленных законом сроков (к времени фактического владения в силу указания п. 3 ст. 234 ГК РФ можно также присоединить время, в течение которого данной вещью владел правопреемник лица, ссылающегося на приобретательную давность, например его наследодатель или юридическое лицо, из состава которого выделилось затем юридическое лицо — владделец). Срок приобретательной давности недвижимости составляет 15 лет. Право собственности на недвижимость и в силу истечения срока приобретательной давности возникает только с момента государственной регистрации данного объекта.

Законом особо решается вопрос о течении срока приобретательной давности в отношении имущества, которое могло быть истребовано у фактического владельца титульным (законным) владельцем, пропустившим, однако, срок исковой давности на данное требование. В отношении такого заданного имущества течение приобретательной давности не может начаться ранее истечения срока исковой давности по соответствующим требованиям, ибо до этого момента имущество может быть принудительно истребовано его законным владельцем, а фактическое владение не может быть признано добросовестным.

Вместе с тем в течение сроков приобретательной давности фактический добросовестный владделец вещи пользуется защитой своего владения против всех иных лиц (п. 2 ст. 234 ГК РФ), т. е. наравне с титульными владельцами имущества. Тем самым и фактическое владение приобретает определенное юридическое значение.

Производные способы приобретения права собственности. При таких способах приобретения права собственности учитывается воля прежнего собственника (отчуждателя вещи), поэтому здесь основания приобретения права собственности у одних лиц одновременно являются основаниями прекращения этого же права у других лиц. Речь обычно идет о различных договорах — купли-продажи (в том числе с помощью государственных жилищных сертификатов), мены, дарения (особым случаем является *бесплатная приватизация жилых помещений*), аренды с выкупом и т. д., а также о наследовании имущества граждан или о правопреемстве в отношении имущества юридических лиц или публично-правовых образований. Каждый из этих способов специально урегулирован законом в соответствующих институтах (договорного права, наследственного права, правопреемства при реорганизации юридических лиц), выходящих за рамки права собственности.

При этом важное значение имеет точное определение момента, с которого на приобретателя вещи по договору переходит право собственности. Ведь с этого же момента на него переходят и бремя собственности, и риск случайной гибели или порчи вещи.

Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 217-ФЗ⁹⁹ в п. 2 ст. 223 ГК РФ внесены изменения, вступившие в силу с 1 января 2005 г., согласно которым недвижимое имущество признается принадлежащим добросовестному приобретателю на праве собственности с момента государственной регистрации отчуждения имущества, за исключением предусмотренных ст. 302 ГК РФ случаев, когда собственник вправе истребовать такое имущество от добросовестного приобретателя.

2. Строительство жилых помещений

Формирование рынка доступного жилья в Российской Федерации является одним из приоритетных направлений государственной жилищной политики.

Согласно социологическим исследованиям, свыше 61 процента россиян, а это около 31,6 миллиона семей, желают улучшить свои жилищные условия. Однако, например, за 2003 г. смогли реально улучшить свои жилищные условия только 230 тысяч семей, что составляет всего 0,7 процента нуждающихся. В последующее время картина практически не меняется.

Здесь можно выделить две основные причины.

Во-первых, объемы строительства жилья значительно отстают от потребностей. Так, например, годовой объем ввода жилья за 2003 г. составил всего 2,3 процента от потребности (36,3 миллиона квадратных метров). Для сравнения, в 1987 г. было введено 76,4 миллиона квадратных метров. Сегодня ситуация усугубляется тем, что качество существующего жилищного фонда катастрофически ухудшается. По оценкам экспертов, ветхий и аварийный фонд составляет 87,8 миллиона квадратных метров, а большая часть жилищного фонда (61,6 процента) имеет степень износа более $\frac{1}{3}$. Таким образом, при сохранении существующих темпов строительства жилья даже замена ветхого и аварийного фонда не обеспечивается. Именно этим обусловлен неизбежный рост стоимости жилья.

⁹⁹ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 43.

Во-вторых, уровень доходов большей части российских граждан не позволяет приобрести жилье даже в обозримом будущем: ни за полную стоимость, ни с использованием банковских кредитов¹⁰⁰. Так, доля населения с доходами, позволяющими приобрести стандартную квартиру, составляет всего 9,5 процента.

На региональном уровне в соответствии с федеральной целевой программой «Жилище» на 2002—2010 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675, созданы законодательные и организационные основы обеспечения жильем отдельных категорий граждан:

- граждан, отселяемых из ветхого и аварийного жилья;
- молодых семей;
- работников бюджетной сферы (военнослужащих и других федеральных служащих) и др.

Другими формами жилищного обеспечения являются:

- обеспечение жильем жителей села, развитие индивидуального жилищного строительства;
- реализация Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ¹⁰¹ (в основном за счет выделения средств федерального бюджета);

- обеспечение жильем граждан, уволенных или увольняемых с военной службы и приравненных к ним (в основном за счет государственных жилищных сертификатов в рамках подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 гг.);

- обеспечение жильем молодых ученых.

В то же время в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации массовое предоставление социального жилья не ведется вот уже несколько лет, в связи с чем получение бесплатного жилья без использования собственных средств и рыночных механизмов для большинства граждан, нуждающихся в жилых помещениях, стало практически невозможным.

Ипотечное кредитование. Формирование системы ипотечного жилищного кредитования является одним из приоритетных направлений государственной жилищной политики и основным способом решения жилищной проблемы для основной части работающего населения, располагающего средними доходами, накоплениями и имеющими жилье в собственности в результате бесплатной приватизации. Постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации» от 11 января 2000 г. № 28 была одобрена Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации¹⁰², подготовленная в развитие федеральной целевой программы «Свой дом», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 г. № 753¹⁰³. Она определяет место и роль ипотечного жилищного кредитования в жилищном финансировании, а также стратегию государства в становлении и развитии данной сферы.

Предполагается, что система ипотечного жилищного кредитования в России в своем законченном виде будет саморазвивающейся и самодостаточной системой, не требующей дополнительно значительного государственного финансирования.

Основная задача государства в становлении системы ипотечного жилищного кредитования — создание законодательной базы и нормативное регулирование процесса в целях снижения финансовых рисков участников и повышения доступности жилья для граждан. Государственное бюджетное финансирование будет направлено на непосредственную поддержку граждан, уровень доходов которых не позволяет им самостоятельно улучшить свои жилищные условия, в форме предоставления им целевых адресных безвозмездных субсидий на приобретение жилья, что должно обеспечить функционирование взаимно дополняющих друг друга рыночных механизмов решения жилищных проблем граждан и механизмов социальной поддержки.

Государство в процессе формирования рыночной системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования должно выполнять следующие функции:

- создать надлежащую законодательную и нормативную базу в целях правового обеспечения прав кредиторов-залогодержателей и инвесторов, предоставляющих долгосрочные кредитные ресурсы;
- обеспечить социальные гарантии, предоставляемые гражданам, приобретающим жилье с помощью ипотечных кредитов.

Задача состоит в установлении оптимального баланса прав, делающего систему кредитования рентабельной и наименее рискованной для кредитных учреждений, а также доступной и безопасной для граждан-заемщиков.

В рамках вышеназванной Концепции была фактически сформирована программа конкретных мероприятий, предусматривающая:

- совершенствование правовых основ реализации прав по ипотеке;
- регулирование механизмов привлечения долгосрочных финансовых ресурсов;

¹⁰⁰ По данным «РОМИР-мониторинг», только незначительная часть населения (около 9 процентов) может позволить себе оплату ипотечного кредита по существующим ставкам (15—18 процентов) (подробнее см., например: <http://www.denex.ru/news/2005/3/9/30/8555.html>).

¹⁰¹ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4188.

¹⁰² СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 278.

¹⁰³ Там же. 1996. № 27. Ст. 3280.

- создание благоприятной налоговой среды для ипотечного жилищного кредитования граждан;
- организацию эффективных условий работы кредитных организаций на рынке ипотечных кредитов.

Что фактически сделано с момента принятия указанной выше Концепции по вопросам совершенствования правовых механизмов реализации прав по ипотеке?

В целях совершенствования правовых механизмов реализации прав по ипотеке в соответствии с вышеназванной Концепцией предполагалось внести в федеральное законодательство и нормативные документы ряд дополнений и изменений в отношении:

- 1) реализации права пользования заложенным жилым помещением;
- 2) обращения взыскания на заложенное жилое помещение;
- 3) механизмов социальной защиты граждан в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение;
- 4) заключения сделок с жилыми помещениями, права на которые имеют несовершеннолетние граждане.

В конце 2004 г. был принят пакет законов, в том числе в сфере гражданского и жилищного законодательства, которые должны в определенной мере решить вышеназванные проблемы.

В частности, приняты следующие законодательные акты:

— Жилищный кодекс Российской Федерации;

— Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об ипотечных ценных бумагах»» от 29 декабря 2004 г. № 192-ФЗ¹⁰⁴. Активы, являющиеся обеспечением по ипотечным облигациям, не включаются в конкурсную массу при банкротстве кредитной организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием. На выпуск облигаций с ипотечным покрытием не распространяются правила, установленные ст. 102 ГК РФ, в соответствии с которыми общество вправе выпускать облигации на сумму, не превышающую размер уставного капитала либо величину обеспечения, предоставленного обществу в этих целях третьими лицами, после полной оплаты уставного капитала. Введено дополнительное основание для отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций, которым является неисполнение кредитной организацией, являющейся управляющим ипотечным покрытием, требований Федерального закона «Об ипотечных ценных бумагах» и изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов, а также не устранение нарушений в установленные сроки, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Максимальный срок, в течение которого кредитная организация должна удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, сокращен с одного месяца до 14 дней. В случае невыполнения этого правила Банк России обязан отозвать лицензию у кредитной организации;

— Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах»» от 29 декабря 2004 г. № 193-ФЗ¹⁰⁵. Вводится понятие «жилищная облигация с ипотечным покрытием», которой является облигация с ипотечным покрытием, в состав которого входят только права требования, обеспеченные залогом жилых помещений. В состав ипотечного покрытия облигаций с ипотечным покрытием, за исключением жилищных облигаций с ипотечным покрытием, могут входить требования, обеспеченные залогом недвижимого имущества, строительство которого не завершено. С принятием изменений к указанному Закону исключается положение о том, что требование по обеспеченному ипотекой обязательству, входящее в состав ипотечного покрытия, должно быть подтверждено закладной со всеми приложениями к ней. Однако в случае если имели место составление и выдача закладной, для подтверждения входящего в состав ипотечного покрытия требования по обеспеченному ипотекой обязательству достаточно наличия только закладной. Изменениями вводятся механизмы, касающиеся реализации ипотечного покрытия облигаций в случае несостоятельности (банкротства) организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием, продажи ипотечного покрытия в случае несостоятельности эмитента;

— Федеральный закон «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 194-ФЗ¹⁰⁶. Устанавливается, что на жилое помещение (его части), принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности, а также земельные участки, на которых расположено это помещение (его части), может быть обращено взыскание по исполнительным документам, если они являются предметом ипотеки и на них в соответствии с законодательством об ипотеке может быть обращено взыскание;

— Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»» от 29 декабря 2004 г. № 196-ФЗ¹⁰⁷. Указанным Законом устанавливается, что в государственный реестр включаются сведения об ограничениях дееспособности или отсутствии дееспособности. Копия вступившего в законную силу решения суда, которым гражданином ограничен в дееспособности или признан недееспособным, подлежит в трехдневный срок обязательному

¹⁰⁴ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 18.

¹⁰⁵ Там же. Ст. 19.

¹⁰⁶ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 20.

¹⁰⁷ Там же. Ст. 22.

направлению судебными органами в орган по государственной регистрации. В этот же срок органом опеки и попечительства направляются сведения о проживающих в жилом помещении членах семьи собственника данного жилого помещения, находящихся под опекой или попечительством, либо несовершеннолетних членах семьи собственника данного жилого помещения, оставшихся без родительского попечения;

— Федеральный закон «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» от 30 декабря 2004 г. № 213-ФЗ¹⁰⁸. Внесены следующие изменения:

1) установлено, что объекты незавершенного строительства относятся к недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости) (ст. 130 ГК РФ);

2) изменена норма, согласно которой прекращается право пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника при переходе права собственности на жилой дом, квартиру или иное жилое помещение к новому собственнику (ранее такое право не прекращалось) (п. 2 ст. 292 ГК РФ);

3) при отчуждении жилого помещения получение в органах опеки и попечительства предварительного разрешения (согласия) на сделку требуется лишь когда в данном жилом помещении проживают находящиеся под опекой и попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц (п. 4 ст. 292 ГК РФ);

4) исключена норма, согласно которой договор об ипотеке должен быть нотариально удостоверен. Установлено, что при ипотеке земельного участка право залога распространяется на находящиеся или возводимые на этом участке здания и сооружения залогодателя, если в договоре не предусмотрено иное условие;

— Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)»» от 30 декабря 2004 г. № 216-ФЗ¹⁰⁹. Внесены следующие изменения:

1) в новой редакции изложена ст. 10, которая предусматривает следующие новеллы:

— договор, в котором отсутствуют какие-либо необходимые данные, не подлежит государственной регистрации в качестве договора об ипотеке;

— договор об ипотеке считается заключенным и вступает в силу с момента его государственной регистрации;

— при включении соглашения об ипотеке в кредитный или иной договор, содержащий обеспеченное ипотекой обязательство, в отношении формы и государственной регистрации этого договора должны быть соблюдены требования, установленные для договора об ипотеке;

2) исключается требование о нотариальном удостоверении договора об ипотеке. Устанавливается, что должник по обеспеченному ипотекой обязательству, залогодатель и законный владелец закладной по соглашению могут изменить ранее установленные условия закладной;

3) заемщик, являющийся залогодателем по договору об ипотеке жилого дома или квартиры, вправе застраховать риск своей ответственности перед кредитором за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства по возврату кредита. Страховая сумма по договору страхования ответственности заемщика не должна превышать 20 процентов стоимости заложенного имущества;

4) при ипотеке земельного участка право залога распространяется также на находящиеся или строящиеся на земельном участке здание или сооружение залогодателя (если договором не предусмотрено иное);

5) устанавливаются особенности ипотеки земельного участка, приобретенного с использованием кредитных средств банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, а также ипотеки земельного участка, на котором находятся здания или сооружения, приобретенные или построенные с использованием указанных средств;

— Федеральный закон «О внесении изменений в статью 223 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»» от 30 декабря 2004 г. № 217-ФЗ¹¹⁰. Внесены следующие изменения и дополнения:

1) п. 2 ст. 223 ГК РФ «Момент возникновения права собственности у приобретателя по договору», содержащий общие положения, дополнен конкретизирующей нормой, в соответствии с которой недвижимое имущество признается принадлежащим добросовестному приобретателю на праве собственности с момента государственной регистрации отчуждения имущества, за исключением предусмотренных ст. 302 данного Кодекса случаев, когда собственник вправе истребовать такое имущество от добросовестного приобретателя;

2) гл. V Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ дополнена статьей, которая устанавливает основания выплаты Российской Федерацией компенсации за утрату права собственности на жилое помещение, т. е. меру социальной защиты граждан со стороны государства. Так, собственник жилого помещения, который не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя, а также добросовестный приобретатель, от

¹⁰⁸ Там же. Ст. 39.

¹⁰⁹ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 42.

¹¹⁰ Там же. Ст. 43.

которого было истребовано жилое помещение, имеет право на разовую компенсацию за счет казны Российской Федерации. Компенсация выплачивается в случае, если по независимым от указанных лиц причинам в соответствии с вступившим в законную силу решением суда о возмещении им вреда, причиненного в результате утраты указанного имущества, взыскание по исполнительному документу не производилось в течение одного года со дня начала исчисления срока для предъявления этого документа к исполнению. Размер данной компенсации исчисляется из суммы, составляющей реальный ущерб, но не может превышать один миллион рублей. Данные положения применяются в случае, если государственная регистрация права собственности добросовестного приобретателя на жилое помещение была проведена после 1 января 2005 г.

Какие правовые проблемы решаются вышеназванными актами?

1. Как неоднократно отмечалось в юридической литературе, риски предоставления долгосрочных жилищных ипотечных кредитов увеличиваются из-за трудностей обращения взыскания на заложенное имущество в случае невозврата кредита и сложностей выселения залогодателя и членов его семьи. Снижение рисков осуществлено путем устранения противоречий между нормами, закрепленными, с одной стороны, в Федеральном законе «Об ипотеке (залоге недвижимости)», с другой — в ГК РФ и в жилищном законодательстве, в отношении последствий невыполнения заемщиком обязательств по кредитному и ипотечному договорам.

Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)» было установлено, что после обращения взыскания на заложенный жилой дом или квартиру и реализации этого имущества залогодатель и проживающие совместно с ним члены его семьи обязаны по требованию собственника жилого дома или квартиры в течение месяца освободить занимаемое жилое помещение при условии, если:

— жилой дом или квартира были заложены по договору об ипотеке в обеспечение возврата кредита, предоставленного на приобретение или строительство этого жилого дома или квартиры;

— проживающие с залогодателем члены его семьи дали до заключения договора об ипотеке, а если они были вселены в заложенный дом или квартиру позже — до их вселения, нотариально удостоверенное обязательство освободить заложенный дом (квартиру) в случае обращения на него взыскания.

В то же время норма, предусмотренная ст. 292 ГК РФ, ставит серьезные препятствия на пути развития ипотечного жилищного кредитования и жилищного рынка в целом. Была установлена необходимость внесения ряда поправок в указанные законы в части оснований и порядка обращения взыскания на заложенное имущество, а также выселения в целях однозначного понимания закрепленных в Федеральном законе «Об ипотеке (залоге недвижимости)» норм.

Особенности обращения взыскания в тех случаях, когда предметом ипотеки являются жилой дом или квартира, установлены в пп. 1 и 2 ст. 78 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)»¹¹¹, который до вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 11 февраля 2002 г. № 18-ФЗ не мог решить ряд правовых проблем, связанных с тем, что при продаже с торгов на основании обращения взыскания на жилой дом или квартиру залогодатель и члены его семьи не могли быть выселены из жилого дома или квартиры в том случае, когда это было их единственным жильем, за исключением случаев, установленных в п. 2 ст. 78 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». С принятием указанных изменений были решены следующие проблемные с точки зрения их реализации вопросы:

— обращение взыскания на заложенное жилое помещение и реализация заложенного жилья являются основанием для прекращения права пользования этим жилым помещением залогодателя и членов его семьи;

— упразднены нормы, касающиеся обязанности нового собственника заключить договор найма с прежним собственником жилья или с кем-либо из проживающих с ним членов его семьи, о праве прежнего собственника требовать заключения такого договора найма в судебном порядке, о нотариально удостоверенном обязательстве освободить заложенное жилье при обращении на него взыскания как об обязательном условии осуществления принудительного выселения прежнего собственника;

— разрешено применение внесудебного порядка обращения взыскания на заложенный дом или квартиру при условии реализации предмета ипотеки путем продажи с торгов, проводимых в форме открытого аукциона или конкурса.

В качестве обязательного сохранено условие о том, что обращение залогодержателем взыскания на заложенное жилое помещение и его реализация являются основанием для прекращения права пользования этим жильем залогодателя и членов его семьи, только когда жилье было заложено по договору об ипотеке в обеспечение возврата кредитных средств, предоставленных на его приобретение или строительство.

Необходимо также обратить внимание на Федеральный закон «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (вступил в силу с 1 января 2005 г.). Ранее взыскание по исполнительным документам не могло быть обращено на принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности жилое помещение (его части), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением, на земельные участки, на которых расположены указанные

¹¹¹ СЗ РФ. 2002. № 52 (часть I). Ст. 5135.

объекты, а также земельные участки, использование которых не связано с осуществлением гражданином-должником предпринимательской деятельности;

Теперь устанавливается, что на жилое помещение (его части), принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности, а также земельные участки, на которых расположено это помещение (его части), может быть обращено взыскание по исполнительным документам, если они являются предметом ипотеки и на них в соответствии с законодательством об ипотеке может быть обращено взыскание (законодательство устанавливает такую возможность).

Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации предусматривала внесение изменений и дополнений в ЖК РСФСР, учитывающих необходимость создания правового механизма обеспечения жильем заемщика и его семьи в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение. С этой целью предполагалось законодательно закрепить в ЖК РСФСР (а в последующем и в ЖК РФ) возможность создания специализированного, не подлежащего приватизации жилищного фонда — фонда временного проживания, который будет использоваться для переселения граждан в соответствующих случаях.

Указанные проблемы были решены с принятием Федерального закона «О внесении в некоторые акты законодательства Российской Федерации изменений и дополнений, направленных на развитие системы ипотечного жилищного кредитования (заимствования)» от 24 декабря 2002 г. № 179-ФЗ.

Данный Закон вносит изменения и дополнения в федеральное законодательство, касающиеся установления оснований для выселения граждан из заложенных жилых помещений, приобретенных с помощью кредитных средств, в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение, а также для переселения этих граждан в жилые помещения из фондов жилья для временного поселения. Принятие вышеназванного Закона направлено, прежде всего, на обеспечение гарантий кредиторов и инвесторов, вкладывающих свои капиталы на рынок долгосрочных жилищных ипотечных кредитов.

Указанный выше Закон внес изменения в ЖК РСФСР, дополнив его новой главой — гл. 3.1, посвященной пользованию жилыми помещениями из фондов жилья для временного поселения (ст.ст. 108.1—108.3 ЖК РСФСР), к которым отнесены, кроме прочих, жилые помещения из фонда жилья для временного поселения граждан, утративших жилье в результате обращения взыскания на жилое помещение, которое приобретено за счет кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого дома или квартиры, и заложено в обеспечение возврата кредита или целевого займа (далее — жилые помещения из фонда жилья для временного поселения граждан, утративших жилье в результате обращения взыскания на жилое помещение).

По ЖК РФ указанные жилые помещения относятся к маневренному жилищному фонду (разновидность специализированного жилищного фонда), который согласно п. 2 ст. 95 данного Кодекса предназначен для временного проживания граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счет 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.

В случае прекращения у гражданина права пользования жилым помещением по основаниям, предусмотренным ЖК РФ, другими федеральными законами, договором, или на основании решения суда данный гражданин обязан освободить соответствующее жилое помещение (прекратить пользоваться им). Если данный гражданин в срок, установленный собственником соответствующего жилого помещения, не освобождает указанное жилое помещение, он подлежит выселению по требованию собственника на основании решения суда (ст. 35 ЖК РФ).

Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)», действующий в редакции Федерального закона от 24 декабря 2002 г. № 179-ФЗ, устанавливает правило, в силу которого обращение залогодержателем взыскания на заложенный жилой дом или квартиру и реализация этого имущества являются основанием для прекращения права пользования совместно проживающих в таком жилом доме или квартире залогодателя и членов его семьи (бывших членов семьи) при условии, что такие жилой дом или квартира были заложены по договору об ипотеке либо по ипотеке в силу закона в обеспечение возврата кредита или целевого займа, предоставленных банком или иной кредитной организацией либо юридическим лицом на приобретение или строительство такого жилого дома или квартиры.

Специализированные жилые помещения предоставляются на основании решений собственников таких помещений (действующих от их имени уполномоченных органов государственной власти или уполномоченных органов местного самоуправления) или уполномоченных ими лиц по договорам найма специализированных жилых помещений, за исключением жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан, которые предоставляются по договорам безвозмездного пользования.

На основании решения о предоставлении специализированного жилого помещения заключается договор найма указанного помещения (ст. 100 ЖК РФ). По договору найма специализированного жилого помещения одна сторона — собственник специализированного жилого помещения (действующий от его имени уполномоченный орган государственной власти или уполномоченный орган местного самоуправления) или уполномоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне — гражданину (нанимателю) данное жилое помещение за плату во владение и пользование для временного проживания в нем.

В договоре найма специализированного жилого помещения определяются предмет договора, права и обязанности сторон по пользованию специализированным жилым помещением.

Наниматель специализированного жилого помещения не вправе осуществлять обмен занимаемого жилого помещения, а также передавать его в поднаем.

В договоре найма специализированного жилого помещения указываются члены семьи нанимателя. Договор найма специализированного жилого помещения заключается в письменной форме. Типовые договоры найма специализированных жилых помещений утверждаются Правительством Российской Федерации.

Жилые помещения маневренного фонда предоставляются из расчета не менее чем шесть квадратных метров жилой площади на одного человека (п. 1 ст. 106 ЖК РФ).

Договор найма жилого помещения маневренного фонда заключается на период до завершения расчетов с гражданами, утратившими жилые помещения в результате обращения взыскания на них, после продажи жилых помещений, на которые было обращено взыскание. Истечение периода, на который заключен договор найма жилого помещения маневренного фонда, является основанием прекращения данного договора.

В случаях расторжения или прекращения договоров найма специализированных жилых помещений граждане должны освободить жилые помещения, которые они занимали по данным договорам. В случае отказа освободить такие жилые помещения указанные граждане подлежат выселению в судебном порядке без предоставления других жилых помещений.

Как уже отмечалось, законодательство Российской Федерации, касающееся выпуска и обращения ценных бумаг, не удовлетворяет требованиям развития рынка ипотечного жилищного кредитования и привлечения на него долгосрочных финансовых ресурсов через выпуск и обращение эмиссионных ипотечных ценных бумаг, что предусматривает принятие новых законодательных и иных правовых актов и совершенствование действующих.

Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах» от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ¹¹² в целом создал правовую основу эмиссии ипотечных ценных бумаг, законодательно закрепил порядок выпуска и обращения ипотечных ценных бумаг, их особенности, круг эмитентов и порядок надзора за выпуском и обращением ипотечных ценных бумаг. В то же время им не был решен ряд проблем, которые были решены с внесением в названный Закон изменений Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 193-ФЗ. Кроме указанного выше, данный Закон внес следующие изменения и дополнения в Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах»:

1) установлен механизм реализации ипотечного покрытия облигаций в случае несостоятельности (банкротства) организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием (ст. 16.1). В случае принятия арбитражным судом решения о признании организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием несостоятельной (банкротом) и об открытии конкурсного производства из имущества указанной организации, составляющего конкурсную массу, исключается имущество, составляющее ипотечное покрытие, залогом которого обеспечивается исполнение обязательств по облигациям с ипотечным покрытием. Требования кредиторов — владельцев облигаций с ипотечным покрытием не включаются в реестр требований кредиторов организации — эмитента указанных облигаций. При этом реестр требований кредиторов — владельцев облигаций с ипотечным покрытием составляется на основании данных реестра владельцев облигаций с ипотечным покрытием. Владельцы облигаций с ипотечным покрытием вправе претендовать на удовлетворение своих требований в ходе конкурсного производства только в пределах суммы, недополученной при реализации ипотечного покрытия облигаций.

Реализация ипотечного покрытия облигаций может проводиться путем продажи ипотечного покрытия облигаций с обязательством покупателя выполнить все условия, предусмотренные решением о выпуске облигаций с ипотечным покрытием, или продажи имущества, составляющего ипотечное покрытие, с распределением полученных денежных средств между владельцами облигаций с ипотечным покрытием (далее — продажа ипотечного покрытия).

Способ реализации ипотечного покрытия облигаций в целях удовлетворения требований владельцев облигаций с ипотечным покрытием определяется конкурсным управляющим.

Со дня вступления в силу решения арбитражного суда о признании организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием несостоятельной (банкротом) и об открытии конкурсного производства запрещается замена прав требований, составляющих ипотечное покрытие.

Конкурсный управляющий после дня вступления в силу решения арбитражного суда о признании организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием несостоятельной (банкротом) и об открытии конкурсного производства обязан направить регистратору, осуществляющему ведение реестра владельцев именных облигаций с ипотечным покрытием, а в случае выпуска облигаций с ипотечным покрытием на предъявителя с обязательным централизованным хранением депозитарно, осуществляющему централизованное хранение указанных облигаций, требование о подготовке реестра владельцев облигаций с ипотечным покрытием. В указанном требовании определяется дата, на которую составляется указанный реестр. Такая дата не может быть установлена ранее чем через 30 дней и позднее чем через 45 дней после

¹¹² СЗ РФ. 2003. № 46 (часть II). Ст. 4448.

дня вступления в силу решения арбитражного суда о признании организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием несостоятельной (банкротом) и об открытии конкурсного производства.

Для составления реестра владельцев облигаций с ипотечным покрытием номинальный держатель облигаций представляет данные о лицах, в интересах которых он владеет облигациями, на дату составления указанного реестра.

Регистратор, осуществляющий ведение реестра владельцев именных облигаций с ипотечным покрытием, а в случае выпуска облигаций с ипотечным покрытием на предъявителя с обязательным централизованным хранением депозитарий, осуществляющий централизованное хранение указанных облигаций, не позднее чем через 10 дней после даты составления реестра владельцев облигаций с ипотечным покрытием обязан передать указанный реестр конкурсному управляющему.

В случае выпуска облигаций с ипотечным покрытием на предъявителя в документарной форме без обязательного централизованного хранения реестр требований кредиторов — владельцев указанных облигаций составляется конкурсным управляющим на вышеуказанную дату на основании требований владельцев указанных облигаций, предъявивших сертификаты указанных облигаций.

Информация о дате, на которую составляется реестр требований кредиторов — владельцев облигаций с ипотечным покрытием, подлежит опубликованию конкурсным управляющим в периодических печатных изданиях, которые указаны в решении о выпуске таких облигаций, не позднее чем за 20 дней до даты составления данного реестра.

В случае если в решении о выпуске облигаций с ипотечным покрытием отсутствует указание конкретных периодических печатных изданий, данная информация подлежит опубликованию в издании, предусмотренном законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве).

Текущие обязательства, связанные с реализацией ипотечного покрытия облигаций, в том числе вознаграждение конкурсного управляющего, погашаются за счет денежных средств, составляющих ипотечное покрытие, в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ¹¹³ для возмещения расходов, связанных с погашением текущих обязательств;

2) установлен порядок продажи ипотечного покрытия в случае несостоятельности (банкротства) организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием (ст. 16.2). Конкурсный управляющий обязан продать имущество, составляющее ипотечное покрытие, и осуществить расчеты в соответствии с указанной статьей не позднее чем через девять месяцев после дня вступления в силу решения арбитражного суда о признании организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием несостоятельной (банкротом) и об открытии конкурсного производства.

Продажа имущества, составляющего ипотечное покрытие, осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)».

Денежные средства, составляющие ипотечное покрытие и полученные от продажи ипотечного покрытия, после погашения текущих обязательств направляются на удовлетворение требований владельцев облигаций с ипотечным покрытием, включенных в реестр требований кредиторов — владельцев облигаций с ипотечным покрытием, а в случае выпуска облигаций с ипотечным покрытием на предъявителя в документарной форме без обязательного централизованного хранения — владельцев указанных облигаций, предъявивших сертификаты указанных облигаций.

Если при выпуске облигаций с ипотечным покрытием была установлена очередность исполнения обязательств по облигациям с одним ипотечным покрытием двух и более выпусков, требования владельцев таких облигаций удовлетворяются в порядке установленной очередности. Требования владельцев облигаций с ипотечным покрытием каждой очереди удовлетворяются после полного удовлетворения требований владельцев облигаций с ипотечным покрытием предыдущей очереди.

Имущество, оставшееся после удовлетворения требований владельцев облигаций с ипотечным покрытием и погашения текущих обязательств, связанных с продажей ипотечного покрытия, включается конкурсным управляющим в конкурсную массу организации — эмитента облигаций с ипотечным покрытием;

3) выдача ипотечных сертификатов участия может осуществляться теперь не только коммерческими организациями, имеющими лицензии на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, но и кредитными организациями (ч. 1 ст. 17);

4) конкретизирована ч. 6 ст. 38 Федерального закона «Об ипотечных ценных бумагах», которая изложена в новой редакции. Установлено, что несоблюдение управляющим ипотечным покрытием, специализированным депозитарием или регистратором требований данного Федерального закона и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации, а также неустранение каждым из них нарушений в установленные сроки является основанием для приостановления или аннулирования у них соответствующей лицензии либо отзыва лицензии на осуществление банковских операций у управляющего ипотечным покрытием, если он является кредитной организацией, в соответствии

¹¹³ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» (в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ¹¹⁴).

В городах Москве и Санкт-Петербурге, во многих других субъектах Российской Федерации разработаны концепции развития системы ипотечного жилищного кредитования, в основе которых лежит взаимодействие с ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

Однако окончательному становлению указанной системы препятствует ряд объективных причин. В частности, слабое развитие банковской системы, низкие доходы и соответственно недостаточный платежеспособный спрос граждан на жилье в совокупности с отсутствием накоплений. Указанные обстоятельства привели к развитию альтернативных форм финансирования строительства доступного жилья: создание и функционирование потребительских кооперативов, в том числе при активном содействии органов государственной власти (например, в г. Москве, республиках Татарстан, Башкортостан, Пензенская, Белгородская области).

Зарубежный опыт наглядно показывает: «катализатором», основой массового «социального» ипотечного кредитования, является именно способ приобретения и строительства жилья путем организации взаимного финансирования. Это подтверждается практикой Австрии, Германии, и особенно Словакии и Хорватии, где такой путь пройден фактически за пять лет. В Словакии, например, сегодня из пяти миллионов населения два миллиона являются вкладчиками организаций взаимного жилищного кредитования (далее — ОВЖК), которые в России существуют в виде потребительских кооперативов, созданных на основе немецких и австрийских технологий. В общих чертах правовые основы деятельности современного ОВЖК (точно так же, как и в австро-немецких *Vausparkasse*) предполагают создание общего паевого фонда из совместных паевых взносов его членов для приобретения со временем жилья для каждого участника. Причем в новую квартиру каждый участник заселяется гораздо раньше, чем если бы он копил на нее средства самостоятельно.

Система современных организаций ОВЖК позволяет аккумулировать и эффективно использовать собственные средства граждан. При этом все организации, участвующие в таком объединении, действуют по единым технологиям, разработанным саморегулируемой организацией, специально созданной в целях развития потребительской жилищной кооперации, защиты прав граждан и организаций в этой сфере, контроля за соблюдением участниками единых стандартов деятельности, оказания методической помощи организациям взаимного жилищного кредитования, правового, аудиторского, технологического, информационного обеспечения их деятельности.

Реальная доступность жилья достигается тем, что для приобретения квартиры необходимо накопить всего часть ее стоимости, остальная сумма, добавленная кооперативом, выплачивается в рассрочку в течение нескольких лет (цена квартиры фиксируется на момент ее приобретения). В отличие от ипотечного кредитования член ОВЖК выплачивает меньший процент за предоставленный заем (3—5 процента против 15—18 процентов). Эти средства идут на погашение издержек ОВЖК. Руководитель Федерального агентства по ипотечному жилищному кредитованию А. Семянка пояснил газете «Аргументы и факты»: «Ставки по кредитам в России действительно высоки. Инфляция у нас, по прогнозам, 10 процентов, занять деньги на межбанковском рынке банки могут за 11—12 процентов, а кредиты людям выдают под 15—18. Нетрудно подсчитать, что 4—7 процентов банк забирает себе — за услуги. В США маржа банка составляет максимум 1,5 процента. Причем заметьте, что это только «голая» ставка. Те, кто оформлял кредит, знают, что еще есть дополнительные расходы (комиссионный сбор, страхование жизни и т. д.). Это еще дополнительно 1,5 процента годовых»¹¹⁵. Таким образом, в ОВЖК необходимые средства предоставляются самими его членами беспроцентно, на условиях обязательной возвратности, а при ипотечном кредитовании — на рынке межбанковских кредитов — под 11—12 процентов годовых.

В конце 2004 г., кроме ЖК РФ, были приняты еще два закона, направленных на совершенствование правового регулирования уже существующих достаточно продолжительное время форм участия в строительстве жилых помещений. Речь идет, в частности, о Федеральном законе «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ¹¹⁶ (далее — Закон) и Федеральном законе «О жилищных накопительных кооперативах» от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ¹¹⁷.

Участие в долевом строительстве жилых помещений. Такое участие не является новой формой жилищного обеспечения. Однако законченную форму оно приобрело с принятием Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ, который предназначен урегулировать отношения застройщиков объектов недвижимости, в том числе многоквартирных домов, и покупателей — частных инвесторов. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что Закон распространяется только на отношения, связанные с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, *разрешение на строительство которых*

¹¹⁴ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

¹¹⁵ Семянка А. Как купить жилье в кредит // Аргументы и факты. 2004. № 33.

¹¹⁶ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 40.

¹¹⁷ Там же. Ст. 41.

получено после даты вступления Закона в силу, т. е. после 1 апреля 2005 г. Если разрешение на строительство застройщиком получено до этого срока, то на него этот Закон не распространяется (ст. 27 Закона).

Договор участия в долевом строительстве. Данный договор оформляет отношения по объекту долевого строительства, которым является жилое помещение, подлежащее передаче участнику долевого строительства после получения разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и входящее в состав указанного многоквартирного дома, строящегося (создаваемого) также с привлечением денежных средств участника долевого строительства.

Согласно ст. 4 Закона по договору участия в долевом строительстве одна сторона (застройщик) обязуется в предусмотренный договором срок своими силами и (или) с привлечением других лиц построить (создать) многоквартирный дом и (или) иной объект недвижимости и после получения разрешения на ввод в эксплуатацию этих объектов передать соответствующий объект долевого строительства участнику долевого строительства, а другая сторона (участник долевого строительства) обязуется уплатить обусловленную договором цену и принять объект долевого строительства при наличии разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости.

Сторонами договора являются застройщик и участник долевого строительства.

Застройщик — юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель, имеющие в собственности или на праве аренды земельный участок и привлекающие денежные средства участников долевого строительства для строительства (создания) на этом земельном участке многоквартирных домов.

Закон обязал застройщиков предоставлять следующую информацию любым заинтересованным лицам:

- о наименовании, местонахождении, режиме работы;
- о государственной регистрации, об учредителях;
- о проектах строительства объектов, в которых принимал участие застройщик за последние три года;
- о лицензии, номере и сроке ее действия, виде деятельности, подлежащем лицензированию;
- о величине собственных денежных средств, финансовом результате текущего года, кредиторской задолженности.

Любое обратившееся лицо вправе дополнительно потребовать, а застройщик обязан предоставить следующие документы:

- учредительные документы;
- свидетельство о государственной регистрации и постановке на учет в налоговом органе;
- отчетность о финансово-хозяйственной деятельности застройщика;
- утвержденные годовые отчеты, бухгалтерские балансы, счета (распределение) прибыли и убытков за три последних года осуществления застройщиком предпринимательской деятельности и за фактический период предпринимательской деятельности при осуществлении застройщиком такой деятельности менее трех лет;
- аудиторское заключение за последний год осуществления застройщиком предпринимательской деятельности.

Участником долевого строительства могут являться граждане и юридические лица, а также публичные субъекты (Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования).

Юридическая характеристика договора участия в долевом строительстве: это договор консенсуальный, возмездный, взаимный. Договор заключается в письменной форме, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации.

Существенные условия договора:

- определение объекта строительства;
- срок передачи объекта инвестору;
- цена, порядок и сроки оплаты;
- гарантийный срок на объект.

При отсутствии в договоре существенных условий такой договор будет считаться незаключенным.

Объект строительства должен быть идентифицирован. К идентифицирующим признакам на практике относятся: строительный адрес объекта, данные жилого помещения и его описание (предварительный номер, расположение объекта в строительных осях, этаж, размер общей и жилой площади, количество комнат, площадь кухни, наличие лоджий и балконов и др.), схематическое обозначение его на плане, который прилагается к договору.

Срок передачи объекта. Застройщик обязан передать участнику долевого строительства объект долевого строительства не позднее срока, предусмотренного договором. При этом такой срок должен быть единым для всех участников долевого строительства. У застройщика имеется право не менее чем за два месяца до истечения установленного срока направить участнику долевого строительства предложение об изменении договора в части сроков передачи, если строительство (создание) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости не может быть завершено в предусмотренный договором срок. Право принять или отклонить такое предложение остается за участником долевого строительства.

Изменение предусмотренного договором срока передачи застройщиком объекта долевого строительства участнику долевого строительства осуществляется в порядке, установленном ГК РФ. В случае согласия с

изменением сроков стороны подписывают соответствующие изменения договора, а в случае отказа застройщику грозит наступление финансовых санкций в виде уплаты «неустойки (пени) в размере $\frac{1}{75}$ ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день исполнения обязательства, от цены договора за каждый день просрочки» (ст. 6 Закона).

Цена. В договоре указывается цена, т. е. размер денежных средств, подлежащих уплате инвестором для строительства (создания) объекта долевого строительства. Цена договора может быть определена в договоре как сумма денежных средств на возмещение затрат на строительство (создание) объекта долевого строительства и денежных средств на оплату услуг застройщика. Она может быть выражена как общая стоимость объекта недвижимости, так и как стоимость одного квадратного метра. Последний вариант позволит осуществить перерасчет стоимости объекта недвижимости при увеличении или уменьшении ее размеров после окончания строительства.

Уплата цены договора может производиться путем внесения платежей единовременно или в установленные договором периоды.

Застройщик не вправе использовать денежные средства, уплачиваемые участниками долевого строительства, для создания иного объекта. Закон установил обязанность застройщика направлять такие денежные суммы только на тот объект строительства, который инвестор в результате хочет получить (ст. 18 Закона), т. е. допускается только целевое использование денежных средств.

Гарантийный срок. Застройщик обязан предоставлять гарантийный срок на вновь возведенный объект недвижимости. Указанный срок не может быть менее пяти лет (ст. 7 Закона) и исчисляется со дня передачи объекта инвестору, если иное не предусмотрено в договоре. Участник долевого строительства вправе претендовать на получение объекта, качество которого соответствует условиям договора либо при отсутствии или неполноте условий такого договора требованиям технических регламентов, проектной документации и градостроительных регламентов, а также иным обязательным требованиям.

В случае выявления недостатков в переданном застройщиком объекте недвижимости в период гарантийного срока инвестор по своему выбору вправе потребовать от застройщика бесплатного ремонта, либо соразмерного уменьшения вклада на строительство и возврата части уплаченных средств, либо возмещения своих расходов на ремонт.

К недостаткам, при выявлении которых инвестор вправе предъявить вышеизложенные требования, относится отступление от условий договора, приведшее к ухудшению качества объекта, или выявление иных недостатков, которые делают объект непригодным для предусмотренного договором использования, если иное не установлено договором. В случае существенного нарушения требований к качеству объекта строительства инвестор вправе отказаться от объекта и потребовать возврата всех уплаченных сумм и выплаты неустойки (ч. 3 ст. 7 Закона). Понятие существенных недостатков дано п. 2 ст. 475 ГК РФ, а также в Законе «О защите прав потребителей», который распространяется на правоотношения по договору участия в долевом строительстве, с одной стороны которого выступает физическое лицо, участвующее в строительстве исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (п. 9 ст. 4 Закона).

Под существенным недостатком понимается неустранимый недостаток или недостаток, который не может быть устранен без несоразмерных расходов или затрат времени, или выявляется неоднократно, или проявляется вновь после его устранения. К «существенным» может быть отнесен недостаток, который делает «невозможным или недопустимым использование товара в соответствии с его целевым назначением». Одним из вариантов «невозможности и недопустимости» является такой недостаток, который делает его использование по назначению опасным для жизни, здоровья или имущества граждан.

Организационно-правовые вопросы участия в долевом строительстве. Моменту заключения договора долевого строительства должны предшествовать три обязательных действия застройщика:

- 1) получение застройщиком в установленном порядке разрешения на строительство;
- 2) опубликование и (или) размещение проектной декларации;
- 3) государственная регистрация права собственности или права аренды застройщика на земельный участок, предоставленный для строительства объекта недвижимости.

Разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт. Наличие выданного в установленном законом порядке разрешения на строительство на имя застройщика подтверждает правомочность застройщика осуществить строительство объекта недвижимости. Разрешение на строительство в зависимости от статуса земельного участка, на котором планируется возведение объекта, выдается федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации либо органом местного самоуправления в соответствии с их компетенцией.

На застройщике лежит обязанность разработать и опубликовать *проектную декларацию*, которая включает в себя информацию о застройщике и информацию о проекте строительства (ст. 19 Закона) в целях обеспечения возможности инвесторам заранее ознакомиться с вариантами планируемого строительства объектов недвижимости и определиться с застройщиком. Проектная декларация должна быть опубликована в средствах массовой информации и (или) в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (в том числе в сети Интернет). Причем дата опубликования декларации тесно связана с

возникновением права застройщика заключить первый договор участия в долевом строительстве. Застройщик вправе начать привлечение денежных средств под строительство недвижимости только по истечении 14 дней с момента обнародования проектной декларации.

Закон возложил на застройщика обязанность публиковать в течение 10 дней информацию об изменениях, коснувшихся проектной декларации (ст. 20 Закона). Помимо обязательного опубликования изменений, на застройщика возложена обязанность ежеквартально обновлять проектную декларацию с информацией о величине собственных денежных средств, финансовом результате текущего года, размере кредиторской задолженности, что гарантирует постоянную осведомленность инвесторов о деятельности застройщика.

Государственная регистрация права аренды или собственности на земельный участок подтверждает законность возведения объекта строительства именно на указанной в свидетельстве или договоре территории.

Застройщик обязан предоставить заинтересованным лицам *информацию о проекте строительства*:

- о цели проекта строительства;
- об этапах и сроках реализации проекта;
- о разрешении на строительство;
- о правах застройщика на земельный участок, о собственнике земельного участка в случае, если застройщик не является собственником, о границах и площади земельного участка, предусмотренных проектной документацией, об элементах благоустройства;
- о местоположении строящихся (создаваемых) объектов недвижимости и об их описании;
- о количестве в составе строящихся (создаваемых) объектов недвижимости самостоятельных частей (квартир в многоквартирном доме, гаражей и иных объектов недвижимости), передаваемых участникам долевого строительства застройщиком после получения разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости;
- описание технических характеристик указанных самостоятельных объектов в соответствии с проектной документацией;
- о предполагаемом сроке получения разрешения на ввод в эксплуатацию строящихся (создаваемых) объектов недвижимости;
- о возможных финансовых и прочих рисках при осуществлении проекта строительства и мерах по добровольному страхованию застройщиком таких рисков;
- перечень организаций, осуществляющих основные строительные и монтажные и другие работы (подрядчиков).

Помимо вышеуказанной информации и документов, которые должны быть предоставлены заинтересованным лицам, у застройщика имеется обязанность представить для ознакомления по требованию участника долевого строительства следующие документы:

- разрешение на строительство;
- технико-экономическое обоснование проекта строительства многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости;
- заключение государственной экспертизы проектной документации, если необходимость проведения такой экспертизы установлена федеральным законом;
- проектная документация, включающая в себя все внесенные в нее изменения;
- документы, подтверждающие права застройщика на земельный участок.

Государственная регистрация договора участия в долевом строительстве, уступки прав требований по договору. Договор долевого участия (ст. 16 Закона), а также уступка участником долевого строительства прав требований по договору (ст. 11 Закона) подлежат государственной регистрации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ. Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав (соответствующее подразделение Росрегистрации), обязан предоставлять сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав, о любом объекте недвижимости любому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме.

Основанием для государственной регистрации права собственности инвестора на объект долевого строительства являются документы, подтверждающие факт его постройки (создания), — разрешение на ввод в эксплуатацию объекта недвижимости и передаточный акт или иной документ о передаче объекта долевого строительства.

Обязанность передать в орган, осуществляющий государственную регистрацию, разрешение на ввод в эксплуатацию объекта, возложена на застройщика, который не позднее чем через 10 рабочих дней после получения такого разрешения, обязан представить указанный документ (или нотариально удостоверенную копию) для государственной регистрации прав собственности участников долевого строительства.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» договор и (или) уступка прав требований по договору подлежат государственной регистрации в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, на территории регистрационного округа по месту нахождения объектов недвижимости, для строительства которых привлекаются денежные средства в соответствии с данным договором.

Особенности рекламы объектов строительства. Статьей 22 Закона установлены требования к рекламе, распространяемой в любой форме и с помощью любых средств¹¹⁸. При производстве, размещении и распространении рекламы, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, не допускается:

— приводить в рекламе количественную информацию, не имеющую непосредственного отношения к рекламируемой деятельности. Например, запрещено указывать в тексте рекламы информацию о проценте дохода, который может быть получен инвестором в случае реализации им объекта после окончания строительства;

— рекламировать многоквартирный дом и (или) иной объект недвижимости до выдачи в установленном порядке разрешения на строительство этого многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, опубликования и (или) размещения проектной декларации и государственной регистрации права собственности или права аренды на земельный участок, предоставленный для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, в составе которых будут находиться объекты долевого строительства.

Реклама строительного проекта, связанного с привлечением денежных средств инвесторов для строительства объектов недвижимости, должна содержать указание на места и способы получения заинтересованными лицами проектной декларации.

Распространение рекламы возможно только в период осуществления деятельности соответствующего застройщика на рекламируемом объекте. В случае приостановления деятельности застройщика, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, такая реклама запрещена.

КоАП РФ предусматривает санкции за нарушения правил рекламы. Согласно ст. 14.28 «Нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» данного Кодекса за опубликование в средствах массовой информации и (или) размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования застройщиком проектной декларации (в том числе вносимых в нее изменений), содержащей неполную и (или) недостоверную информацию, предоставление застройщиком неполной и (или) недостоверной информации, опубликование, размещение которой предусмотрено законодательством об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а равно нарушение сроков опубликования и (или) размещения проектной декларации либо вносимых в нее изменений влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 150 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от 3 000 до 4 000 тысяч минимальных размеров оплаты труда.

Сдача объекта в эксплуатацию и передача объекта строительства. Передача и прием объекта строительства осуществляются по акту или иному документу, подписываемому сторонами, оформление которого возможно не ранее получения застройщиком разрешения на ввод в эксплуатацию объекта недвижимости. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства объекта недвижимости в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного объекта градостроительному плану земельного участка и проектной документации. Сдача дома в эксплуатацию оформляется актом Госкомиссии, что, по сути, подтверждает соответствие объекта недвижимости параметрам действующих строительных норм.

Статьей 8 Закона установлены предельные сроки передачи объекта — в течение двух месяцев после получения разрешения на ввод в эксплуатацию, но не позднее срока, установленного договором.

Фактом готовности объекта к передаче является соответствующее уведомление, после получения которого инвестор обязан приступить к принятию объекта в срок, указанный в договоре. В случае отсутствия такого срока — в течение семи рабочих дней с момента получения уведомления. Подписание акта передачи объекта сторонами является доказательством исполнения заказчиком обязательств в полном объеме (ст. 12 Закона). Для инвестора договор будет считаться исполненным при выполнении двух условий: уплаты цены договора и подписания инвестором акта передачи объекта.

Приступив к принятию объекта, инвестор имеет право осмотреть передаваемый объект на предмет соответствия его требованиям договора и качества.

В случае выявления недостатков инвестор вправе отказаться от подписания акта передачи объекта, оформив такой отказ соответствующим актом с указанием выявленных нарушений договора.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является основанием для постановки на государственный учет построенного объекта капитального строительства, внесения изменений в документы государственного учета реконструированного объекта капитального строительства.

Расторжение договора. Договор может быть расторгнут как по соглашению сторон, так и по решению суда. Во внесудебном порядке договор может быть расторгнут только по обоюдному согласию сторон.

¹¹⁸ В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О рекламе» от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ (в редакции от 2 ноября 2004 г.) под рекламой понимается любая информация о юридическом лице, товарах, идеях и начинаниях, которая предназначена для неопределенного круга лиц и призвана формировать или поддерживать интерес к вышеизложенной информации и способствовать реализации товаров, идей и начинаний.

Расторжение договора по инициативе одной из сторон возможно при наличии перечисленных в Законе оснований только в судебном порядке. Основаниями для расторжения договора в судебном порядке *по инициативе застройщика* является нарушение инвестором сроков внесения платежа по договору. Законом предусмотрено два варианта оплаты договора: единовременно или в течение определенных периодов (в рассрочку). При единовременной оплате договора застройщик вправе требовать расторжения договора, если просрочка внесения платежа составила более чем три месяца. При оплате договора в рассрочку возможность расторжения договора по инициативе застройщика наступает, если инвестором задержан платеж более чем три раза в течение 12 месяцев.

Законом установлен достаточно широкий перечень случаев отказа участника долевого строительства от исполнения договора.

По *инициативе участника долевого строительства* договор может быть расторгнут в следующих случаях:

— при неисполнении застройщиком обязательства по передаче объекта долевого строительства в предусмотренный договором срок;

— при прекращении или приостановлении строительства (создания) объекта недвижимости, в состав которого входит объект долевого строительства, при наличии обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что в предусмотренный договором срок объект долевого строительства не будет передан инвестору;

— при существенном изменении проектной документации строящегося объекта недвижимости, в состав которого входит объект долевого строительства, в том числе существенном изменении размера объекта долевого строительства;

— при изменении назначения общего имущества и (или) нежилых помещений, входящих в состав объекта недвижимости;

— при невыполнении застройщиком обязанностей в связи с нарушением качества строительства;

— при существенном нарушении требований к качеству объекта долевого строительства;

— в иных предусмотренных договором случаях.

В случае одностороннего отказа участника долевого строительства от исполнения договора застройщик обязан возвратить денежные средства, уплаченные участником долевого строительства в счет цены договора, а также уплатить проценты на эту сумму за пользование указанными денежными средствами в размере одной $\frac{1}{150}$ ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день исполнения обязательства по возврату денежных средств, уплаченных инвестором. Указанные проценты начисляются со дня внесения участником долевого строительства денежных средств или части денежных средств в счет цены договора до дня их возврата застройщиком инвестору.

Риск случайной гибели или повреждения объекта строительства до его передачи участнику долевого строительства несет застройщик. Следовательно, до подписания акта передачи объекта недвижимости между инвестором и застройщиком последний несет ответственность за целостность и сохранность строящегося объекта недвижимости. Например, риск гибели объекта долевого строительства, пострадавшего от пожара, наводнения или иного обстоятельства, возложен на застройщика. При наступлении указанных обстоятельств застройщик за свой счет обязан восстановить объект недвижимости. Но после подписания акта передачи объекта недвижимости такой риск переходит к инвестору.

2. Приобретение жилых помещений по безвозмездным субсидиям. Государственные жилищные сертификаты

Обеспечение отдельных категорий граждан постоянным жильем за счет государственных жилищных сертификатов (ГЖС) является одним из направлений жилищной реформы, способствующим решению жилищной проблемы в Российской Федерации.

Федеральная целевая программа «Государственные жилищные сертификаты» (далее — Программа)¹¹⁹ была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. № 71, и Указом Президента Российской Федерации от 28 января 1998 г. № 102 ей придан статус президентской. Программой предусмотрено обеспечение в 1998—2002 гг. постоянным жильем военнослужащих, уволенных с военной службы в ходе проведения военной реформы, граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей в расчете на 210 тысяч граждан — участников Программы.

Прошло более семи лет с начала реализации Программы. В средствах массовой информации подводятся некоторые итоги, в которых отмечается, что, несмотря на проблемы, возникшие в августе 1998 г., в 1998 г. было выдано 10 тысяч сертификатов и Программа позволила реально обеспечить жильем приблизительно 4 500 увольняемых военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации¹²⁰. В 1999 г. было выпущено свыше 18 тысяч сертификатов, 12 870 из которых были реализованы, т. е. по ним приобретены квартиры¹²¹.

По данным Главного квартирно-эксплуатационного управления Министерства обороны Российской Федерации (далее — ГлавКЭУ), до конца 2002 г. было выдано 42 396 сертификатов, в том числе за 2002 г. — 12 939 сертификатов. В 2002 г. благодаря существенной финансовой поддержке Программа «обрела

¹¹⁹ Действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 315.

¹²⁰ См.: Такая длинная очередь ... // Красная звезда. 1999. 18 марта.

¹²¹ См.: Независимое военное обозрение. 2000. № 10. С. 3.

второе дыхание». На ее реализацию в 2002 г. государством было выделено более 12 миллиардов рублей, в результате чего только за март 2003 г. было выдано 5 828 сертификатов.

Однако ГЖС не могут полностью решить жилищных проблем военнослужащих. По информации Министерства обороны Российской Федерации и Государственного комитета Российской Федерации по статистике, более 71 тысячи военнослужащих нуждаются в жилье, в том числе в Сухопутных войсках и частях центрального подчинения — 33,5 тысячи, в Военно-Воздушных Силах — 29,9 тысячи, в Ракетных войсках стратегического назначения — 11,5 тысячи, в Военно-Морском Флоте — более 10 тысяч; нуждаются в улучшении жилищных условий 150 тысяч граждан, уволенных с военной службы; в связи с проведением реформы в ближайшие годы их увеличение прогнозируется до 420 тысяч и, следовательно, чтобы обеспечить посредством ГЖС жильем только граждан, уволенных с военной службы, необходимо еще 15 лет действия Программы¹²².

Вместо Программы постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2003 г. № 700 утверждена подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» на 2004—2010 гг. (далее — Подпрограмма), которая входит в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 гг..

7 октября 2004 г. Правительством Российской Федерации принято постановление «О некоторых вопросах по реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004—2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы» № 522. Постановлением утверждены новые Правила выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации Подпрограммы (далее — Правила), в которых появилось немало новых норм, касающихся условий реализации права на жилищный сертификат.

Участники Подпрограммы. Участие в Подпрограмме является добровольным. Право на получение безвозмездных субсидий имеют признанные в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий:

— военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более;

— сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, содержащиеся за счет средств федерального бюджета и увольняемые со службы по достижении ими предельного возраста пребывания на службе, или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более;

— сотрудники Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, содержащиеся за счет средств федерального бюджета и увольняемые со службы по достижении ими предельного возраста пребывания на службе, или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более;

— сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Федеральной службы исполнения наказаний, содержащиеся за счет средств федерального бюджета и увольняемые со службы по достижении ими предельного возраста пребывания на службе, или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более;

— граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более;

— граждане, уволенные со службы из органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации (Федеральной службы исполнения наказаний), содержащихся за счет средств федерального бюджета, по достижении ими предельного возраста пребывания на службе, или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более.

Право на получение сертификата имеют также признанные в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий:

члены семей военнослужащих, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) в период прохождения военной службы. При этом вдовы (вдовцы) военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы по контракту, имеют право на получение субсидии до повторного вступления в брак;

¹²² См.: Никифоров С.В. ГЖС: необходимость или выход // Юридическая энциклопедия военнослужащего: Вкладка в журнал «Право в Вооруженных Силах». 2003. № 8.

члены семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, или по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более. При этом за вдовами (вдовцами) указанных граждан право на получение субсидии сохраняется до повторного вступления в брак.

Кроме того, право на получение сертификата имеют граждане, подлежащие переселению из закрытых военных городков и поселков учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности.

Подпрограмма предусматривает специальные случаи признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий. Применительно к Подпрограмме основаниями для признания в установленном порядке граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий по причине отсутствия жилых помещений для постоянного проживания на территории Российской Федерации и за ее пределами являются:

- отсутствие жилого помещения;
- проживание в общежитии и служебном жилом помещении при отсутствии другого жилого помещения для постоянного проживания;
- проживание на условиях поднайма при отсутствии другого жилого помещения для постоянного проживания.

Размер безвозмездной субсидии, предоставляемой гражданам указанных категорий, принявшим решение участвовать в Подпрограмме, за счет средств федерального бюджета, составляет 100 процентов расчетной стоимости приобретения жилья по социальной норме площади жилья, установленной для семей разной численности.

С принятием Правил изменился расчет размера субсидии для приобретения жилья на территории отдельных субъектов Российской Федерации. Теперь будут применяться повышающие коэффициенты к нормативу стоимости одного квадратного метра общей площади жилья по Российской Федерации:

- для субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальневосточного экономического района, для городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также для Московской области — 1,2;
- для субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Западно-Сибирского экономического района, и Свердловской области — 1,15;
- для субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Западно-Сибирского экономического района, и Калининградской области — 1,1.

Средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилья по Российской Федерации будет устанавливаться по Методике определения средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья для расчета размера безвозмездных субсидий и ссуд, предоставляемых за счет средств федерального бюджета всем категориям граждан на приобретение помещений, утвержденной постановлением Госкомитета России по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 31 марта 2004 г. № 44/1.

Норматив стоимости одного квадратного метра общей площади жилья по Российской Федерации, используемый при расчете указываемого в ГЖС размера субсидий, предоставляемых гражданам — участникам Подпрограммы, за счет средств федерального бюджета, определяется один раз в полугодие Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации в соответствии с утвержденной им методикой и на основании информации, предоставляемой Федеральной службой государственной статистики и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Акты Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации об определении указанного норматива подлежат опубликованию за месяц до начала очередного полугодия (подп. «а» п. 2 постановления Правительства Российской Федерации «О некоторых вопросах по реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004—2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы» от 7 октября 2004 г. № 522¹²³).

Порядок действий. Граждане — участники Подпрограммы имеют право приобрести на первичном или вторичном рынках жилья у любых физических или юридических лиц жилые помещения (в том числе индивидуальный жилой дом, часть дома), отвечающие установленным санитарным и техническим требованиям и благоустроенные применительно к условиям населенных пунктов (в том числе в сельской местности), выбранных для постоянного проживания.

Граждане — участники Подпрограммы могут также приобретать жилье, соответствующее установленным требованиям к жилым помещениям для постоянного проживания, только за счет средств безвозмездной субсидии без привлечения собственных или кредитных ресурсов. При этом размер приобретаемого жилого помещения (в расчете на одного члена семьи) не может быть ниже нормы постановки на учет на улучшение жилищных условий, установленной в месте расположения жилья.

Подпрограммой предусмотрено, что безвозмездная субсидия на приобретение жилья предоставляется в виде денежной суммы, размещенной на банковском счете получателя субсидии, которая используется на оплату стоимости приобретения жилья.

¹²³ СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4131.

Субсидия предоставляется владельцу сертификата в безналичном порядке путем зачисления средств федерального бюджета на его банковский счет, открытый в кредитной организации, участвующей в реализации Подпрограммы (далее — банк).

Владелец сертификата в течение двух месяцев с даты выдачи сертификата для заключения договора банковского счета и открытия банковского счета сдает сертификат в банк по месту приобретения жилья или по месту своего пребывания.

Представление сертификата в банк по истечении двухмесячного срока с даты выдачи сертификата не допускается. По истечении указанного срока владелец сертификата вправе обратиться в орган исполнительной власти, выдавший сертификат, с заявлением о замене сертификата в порядке, предусмотренном п. 34 Правил.

Банк при предъявлении сертификата его владельцем заключает с ним договор банковского счета и открывает на его имя банковский счет для учета средств субсидии.

Банк при открытии банковского счета проверяет соответствие данных, указанных в сертификате, данным, содержащимся в документе, удостоверяющем личность владельца сертификата, а также срок действия сертификата.

В случае выявления несоответствий в оформлении сертификата банк возвращает сертификат его владельцу.

Сертификат не принимается банком по истечении двух месяцев с даты его выдачи.

В договоре банковского счета оговариваются основные условия обслуживания банковского счета, порядок взаимоотношений банка и владельца сертификата, на чье имя открыт банковский счет (далее — распорядитель счета), а также порядок перевода банковского счета. В договоре банковского счета может быть указано доверенное лицо по распоряжению указанным счетом. В этом договоре банку может быть предоставлено право на перечисление поступивших на банковский счет распорядителя счета средств в счет оплаты договора на жилое помещение.

Договор банковского счета заключается на срок действия сертификата и может быть расторгнут в течение срока действия договора по письменному заявлению распорядителя счета. В случае досрочного расторжения договора банк выдает распорядителю счета соответствующую справку. Сертификат, сданный его владельцем в банк, после заключения договора владельцу сертификата не возвращается.

В случае заключения договора банковского счета не по месту приобретения жилого помещения на территории субъекта Российской Федерации, указанного в сертификате, распорядитель счета до приобретения жилого помещения в соответствии с условиями п. 40 Правил должен представить в банк по месту приобретения жилья ранее заключенный договор. Банк в установленном им порядке осуществляет перевод банковского счета или заключает с распорядителем счета новый договор банковского счета. При этом срок действия нового договора банковского счета ограничивается сроком действия ранее заключенного договора банковского счета.

В договоре банковского счета может быть предусмотрено, что по соглашению сторон открытие банковского счета и операции по его переводу осуществляются за счет средств распорядителя счета.

Банк ежемесячно, по состоянию на 1-е число месяца, представляет в трехдневный срок государственному заказчику Подпрограммы информацию о фактах заключения договоров банковского счета с владельцами сертификатов, об отказе в заключении договоров, об их расторжении, в том числе без зачисления средств субсидии, и о переводе банковского счета.

Государственные жилищные сертификаты. В соответствии с подпрограммой «Государственные жилищные сертификаты» право на получение и использование безвозмездной субсидии на приобретение жилья подтверждается государственным жилищным сертификатом — свидетельством о предоставлении безвозмездной субсидии на приобретение жилья. Государственный жилищный сертификат — именной документ, выдаваемый один раз, подтверждающий право гражданина — участника Подпрограммы на получение безвозмездной субсидии, которая может быть использована им только на приобретение жилья.

В соответствии с Правилами сертификаты выпускаются государственным заказчиком Подпрограммы. Форма бланка сертификата и порядок его заполнения утверждаются государственным заказчиком Подпрограммы по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством обороны Российской Федерации. Государственный заказчик Подпрограммы определяет порядок получения, учета, хранения и уничтожения бланков сертификатов (п. 3).

Срок действия сертификата составляет девять месяцев с даты его выдачи, указываемой в сертификате. Датой выдачи сертификата является дата его подписания уполномоченным должностным лицом органа, осуществляющего выдачу сертификатов.

Изготовление бланков сертификатов осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусматриваемых на финансирование Подпрограммы.

Порядок получения, учета, хранения и уничтожения бланков сертификатов, выдаваемых гражданам — участникам Подпрограммы, утвержден приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству «Об утверждении порядка получения, учета, хранения и уничтожения бланков сертификатов, выдаваемых гражданам — участникам подпрограммы «Государственные жилищные

сертификаты» на 2004—2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы» от 5 ноября 2004 г. № 197¹²⁴.

Бланки сертификатов выпускаются государственным заказчиком Подпрограммы — Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. Заказ на изготовление и получение бланков сертификатов от изготовителя осуществляется государственным учреждением «Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ» (далее — ГУ «Объединенная дирекция»).

Порядок заполнения бланков государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам — участникам Подпрограммы, утвержден приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (далее — Агентство) «Об утверждении порядка заполнения бланков сертификатов, выдаваемых гражданам — участникам подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004—2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы» от 18 ноября 2004 г. № 221¹²⁵.

Доведение бланков сертификатов до органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба (служба) (далее — органы исполнительной власти), осуществляется на основании приказа Агентства о выпуске сертификатов. ГУ «Объединенная дирекция» в трехдневный срок с даты соответствующего приказа Агентства направляет бланки сертификатов в органы исполнительной власти, осуществляющие выдачу сертификатов. Доведение бланков сертификатов осуществляется ГУ «Объединенная дирекция» по накладным в случае получения бланков сертификатов представителями органов исполнительной власти или по описи в случае доведения бланков сертификатов через фельдъегерскую службу.

ГУ «Объединенная дирекция» обеспечивает хранение бланков сертификатов до передачи их органам исполнительной власти в порядке, предусмотренном для хранения бланков строгой отчетности. Органы исполнительной власти с момента получения бланков сертификатов до их передачи органам местного самоуправления или иным органам, осуществляющим вручение сертификатов гражданам — участникам Подпрограммы, обеспечивают их хранение в порядке, предусмотренном для хранения бланков строгой отчетности. Органы местного самоуправления или иные органы, осуществляющие вручение сертификатов гражданам — участникам Подпрограммы, обеспечивают хранение заполненных сертификатов в порядке, предусмотренном для хранения бланков строгой отчетности. Не допускается хранение незаполненных бланков сертификатов в органе местного самоуправления или ином органе, осуществляющем вручение сертификатов гражданам — участникам Подпрограммы. Корешки сертификатов, врученных гражданам — участникам Подпрограммы, хранятся в учетных делах граждан — получателей сертификатов вместе с документами, послужившими основанием для выдачи сертификата.

Бланки сертификатов списываются с учета в ГУ «Объединенная дирекция» и органах исполнительной власти путем направления их на выдачу (вручение) или составления акта на уничтожение испорченных бланков. Испорченные бланки сертификатов подлежат уничтожению органами исполнительной власти, получившими бланки сертификатов, в установленном порядке методом сожжения или механического измельчения. Уничтожению подлежат бланки сертификатов, которые не могут быть использованы для вручения гражданам — участникам Подпрограммы. Уничтожение бланков осуществляется на дату закрытия реестров выданных сертификатов.

Порядок расчета субсидии. Размер субсидии рассчитывается органом исполнительной власти, осуществляющим выдачу сертификата, указывается в сертификате и является неизменным на весь срок действия сертификата.

Расчет субсидии производится на дату выдачи сертификата. Средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилья определяется ежеквартально Государственным комитетом Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике на основании данных, представленных Государственным комитетом Российской Федерации по статистике и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и публикуется в средствах массовой информации.

Для расчета размера субсидии социальная норма общей площади жилого помещения устанавливается в размере 33 квадратных метров — для одиноких граждан, 42 квадратных метров — на семью из двух человек и по 18 квадратных метров на каждого члена семьи при составе семьи три человека и более.

Гражданам, имеющим в соответствии с законодательством право на дополнительную жилую площадь, расчет производится с ее учетом. Так, в соответствии с п. 8 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» право на дополнительную общую площадь жилого помещения имеют отдельные категории военнослужащих, которым расчет размера субсидии производится с учетом нормы дополнительной общей площади жилого помещения в размере 15 квадратных метров.

Правилами установлен особый подход в определении членов семьи гражданина — участника Подпрограммы. Абзацем 5 п. 8 Правил определено, что к членам семьи гражданина (применительно к Подпрограмме) относятся совместно с ним проживающие супруга (супруг), их дети и родители. Другие

¹²⁴ БНА. 2004. № 52.

¹²⁵ Там же. № 51.

родственники, нетрудоспособные иждивенцы, а в исключительных случаях и иные лица учитываются в расчете размера субсидии при условии признания их в судебном порядке членами его семьи.

Право на получение государственных жилищных сертификатов и порядок оформления документов. Военнослужащие и сотрудники ранее указанных органов, подлежащие увольнению (увольняемые) с военной службы (службы) по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе (службе), приобретают право на получение сертификата за год до увольнения с военной службы (службы). В общую продолжительность военной службы (службы) включается суммарная продолжительность военной службы по контракту и призыву, службы в органах внутренних дел Российской Федерации, в Государственной противопожарной службе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации (Федеральной службы исполнения наказаний), содержащихся за счет средств федерального бюджета.

В первую очередь сертификаты предоставляются гражданам, не имеющим жилых помещений для постоянного проживания на территории Российской Федерации и признанным в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Выдачу сертификатов осуществляют федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба (служба), и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Размер субсидии рассчитывается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее — органы исполнительной власти), указывается в сертификате и является неизменным на весь срок его действия. Расчет размера субсидии производится на дату выдачи сертификата.

Для участия в Подпрограмме граждане подают в органы местного самоуправления или соответствующие воинские части, организации, учреждения федеральных органов исполнительной власти, в которых они состоят на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, заявление (рапорт) на участие в Подпрограмме и необходимые документы. Органы исполнительной власти организуют работу по проверке указанных документов и содержащихся в них сведений. Представленные документы и содержащиеся в них сведения подлежат проверке соответственно органами местного самоуправления или подразделениями. По результатам проверки принимается решение о включении либо об отказе во включении заявителя в число граждан — участников Подпрограммы. О принятом решении заявитель уведомляется в установленном порядке.

Основаниями для отказа во включении заявителя в число граждан — участников Подпрограммы являются:

- а) несоответствие заявителя требованиям, указанным в п. 4 Правил;
- б) непредставление или неполное представление документов, указанных в Правилах;
- в) недостоверность сведений, содержащихся в представленных документах;
- г) ранее реализованное право на улучшение жилищных условий с использованием сертификата.

Повторное обращение с заявлением (рапортом) на участие в Подпрограмме допускается после устранения указанных оснований для отказа во включении заявителя в число граждан — участников Подпрограммы (п. 12 Правил).

Принятие органом местного самоуправления указанного заявления после 1 июля года, предшествующего планируемому, не допускается.

Орган местного самоуправления осуществляет до 1 сентября года, предшествующего планируемому, проверку представленных документов, формирует список граждан, изъявивших желание получить сертификат в планируемом году, и представляет его в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Список формируется в той же хронологической последовательности, в какой каждый из граждан — участников Подпрограммы был поставлен на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий.

Для включения в список граждан, изъявивших желание получить сертификат в планируемом году, гражданин — участник Подпрограммы, состоящий в очереди на улучшение жилищных условий в подразделениях, представляет рапорт (заявление) в порядке и сроки, устанавливаемые соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти представляют до 1 октября года, предшествующего планируемому, государственному заказчику Подпрограммы сведения о количестве необходимых сертификатов на планируемый год.

Выписки из списка граждан — получателей сертификатов в планируемом году и списка граждан, включенных в резерв на получение сертификатов, доводятся до соответствующих органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления доводят до сведения граждан решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о включении их в указанные списки.

Государственный заказчик Подпрограммы на основании заявок, представленных органами исполнительной власти, и с учетом графика выпуска и распределения государственных жилищных

сертификатов издает приказ о выдаче сертификатов и в трехдневный срок направляет соответствующее количество бланков сертификатов в органы исполнительной власти, которые осуществляют их выдачу.

Органы исполнительной власти в двухмесячный срок с даты получения бланков сертификатов производят их оформление на имя граждан — участников Подпрограммы и выдают сертификаты органам местного самоуправления и подразделениям для вручения гражданам — участникам Подпрограммы. В случае высвобождения по каким-либо основаниям сертификатов, предусматриваемых к выдаче гражданам — получателям сертификатов, они подлежат выдаче гражданам, включенным в резерв на получение сертификатов, в порядке их очередности.

Орган исполнительной власти вправе выдавать сертификаты только в пределах размера субсидий, установленного приказом государственного заказчика Подпрограммы для этого органа. При выявлении превышения размера субсидий по оформленным сертификатам над суммой, установленной указанным приказом, выписка из реестра выданных сертификатов возвращается органу исполнительной власти, а перечисление средств субсидии по сертификатам, включенным в эти выписки, не производится.

Орган исполнительной власти обязан в трехдневный срок устранить допущенное превышение размера субсидии путем аннулирования выданных сертификатов на сумму превышения и представить новую выписку из реестра выданных сертификатов государственному заказчику Подпрограммы.

В случае выдачи органом исполнительной власти сертификатов на сумму меньше размера субсидий, установленного приказом государственного заказчика Подпрограммы, этот орган ежемесячно, до 20-го числа, вправе направить государственному заказчику Подпрограммы заявку на дополнительный выпуск сертификатов на сумму в пределах остатка неиспользованных средств субсидий.

Заявка на дополнительный выпуск сертификатов также может быть представлена в случае, если владельцами сертификатов не были открыты в установленном порядке банковские счета, а также в случае закрытия банковского счета без зачисления на него средств субсидии. В этих случаях вместе с заявкой на дополнительный выпуск сертификатов государственному заказчику Подпрограммы представляются списки граждан, сертификаты которых подлежат исключению из единого реестра выданных сертификатов.

Государственный заказчик Подпрограммы на основании дополнительных заявок органов исполнительной власти ежемесячно, по состоянию на 20-е число, издает приказ о выдаче сертификатов на сумму в пределах остатка неиспользованных средств субсидий.

Вручение сертификатов гражданам — участникам Подпрограммы осуществляется органами местного самоуправления или подразделениями по месту учета граждан в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, если иное не установлено органом исполнительной власти. Факт получения сертификата гражданином — участником Подпрограммы подтверждается его подписью (подписью уполномоченного им лица) в книге учета выданных сертификатов (п. 31 Правил).

В случае если гражданин — получатель сертификата проживает на служебной жилой площади или в жилом помещении на территории закрытого военного городка или поселка, при вручении сертификата от него истребуется обязательство о сдаче жилого помещения. Один экземпляр обязательства подшивается в учетное дело гражданина, другой экземпляр направляется в соответствующий орган исполнительной власти.

При получении сертификата гражданин — участник Подпрограммы информируется о порядке и условиях получения субсидии по этому сертификату.

Распорядитель счета имеет право приобрести на первичном или вторичном рынке жилья на территории субъекта Российской Федерации, указанного в сертификате, у любых физических и юридических лиц (одного или нескольких) жилое помещение, в том числе индивидуальный жилой дом (часть дома), одну или несколько квартир (комнат), отвечающее установленным санитарным и техническим требованиям, благоустроенное применительно к условиям населенного пункта, в том числе в сельской местности, выбранного для постоянного проживания.

Указанное жилое помещение оформляется в общую собственность всех членов семьи, указанных в сертификате.

Распорядитель счета имеет право приобрести жилое помещение не только в пределах средств субсидии, но и с использованием собственных и/или заемных (кредитных) средств. В случае если стоимость приобретаемого жилого помещения (жилых помещений) превышает размер субсидии, указанный в сертификате, в договоре может быть определен порядок уплаты недостающей суммы.

Банк в течение трех банковских дней с даты получения документов осуществляет их проверку и принимает договор на жилое помещение для оплаты. Допускается принятие договора на жилое помещение для оплаты в случае, если стоимость приобретаемого жилого помещения (жилых помещений) ниже размера субсидии, указанного в сертификате. Отказ банка в приеме договора на жилое помещение для оплаты или отказ банка от оплаты выдается распорядителю счета в письменной форме с указанием причин отказа. При этом документы, принятые банком для проверки, возвращаются.

Банк в течение одного банковского дня после принятия решения о приеме договора на жилое помещение для оплаты направляет государственному заказчику Подпрограммы по согласованной с ним форме заявку на перечисление средств федерального бюджета в счет оплаты договора на жилое помещение.

Государственный заказчик Подпрограммы в течение пяти рабочих дней после получения от банка заявки на перечисление средств проверяет ее на соответствие данным, содержащимся в едином реестре выданных сертификатов, и при их соответствии перечисляет средства субсидии банку. При несоответствии данных

перечисление средств субсидии не производится, о чем государственный заказчик Подпрограммы в указанный срок уведомляет банк.

В случае приобретения распорядителем счета жилого помещения (жилых помещений) за счет кредитных (заемных) средств кредитных организаций, иных организаций и/или физических лиц допускается перечисление средств субсидии кредитным организациям в счет погашения основной ссудной задолженности по кредиту, полученному в кредитной организации на эти цели, а также возврата организации (физическому лицу) займа, оформленного в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Допускается оплата за счет и в пределах средств выделенной субсидии услуг по подбору жилья и оформлению правоустанавливающих документов, если требования по оплате указанных услуг предусмотрены в договоре на жилое помещение.

Субсидия считается предоставленной гражданину — участнику Подпрограммы с момента перечисления банком зачисленных на его банковский счет средств федерального бюджета в виде субсидии в счет оплаты жилья, приобретаемого по договору на жилое помещение, представленному распорядителем счета.

Последующее улучшение жилищных условий граждан — участников Подпрограммы осуществляется на общих основаниях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сертификаты, находящиеся в банке, погашаются банком в устанавливаемом им порядке. Погашенные сертификаты подлежат хранению в течение трех лет. Сертификаты, не предъявленные в банк в порядке и сроки, которые установлены Правилами, считаются недействительными.

4. Участие в жилищно-накопительных кооперативах

С 1 марта 2005 г. правом на формирование имущества (складочного капитала) посредством внесения гражданами денежных средств в целях приобретения квартир обладают юридические лица двух организационно-правовых форм: жилищный (жилищно-строительный) кооператив (ЖК, ЖСК) и жилищно-накопительный кооператив (ЖНК). ЖНК в правовом отношении организационно оформили уже фактически сложившиеся отношения по реализации так называемых накопительных функций по аккумулярованию денежных средств под строительство жилья в рамках других организационно-правовых форм (жилищно-строительные кооперативы, акционерные общества и т. д.).

Отличия указанных видов кооперативов заключаются в следующем:

1) членами ЖНК могут быть только физические лица, в то время как членами ЖК (ЖСК) могут быть и юридические лица. В ЖНК могут объединяться физические лица не менее 50 и не более 5 000 человек. Минимальное количество членов ЖК (ЖСК) — пять человек; предельное число ограничено количеством жилых помещений в строящемся ими многоквартирном доме;

2) ЖНК — организация, которая занимается определенным видом деятельности: накоплением средств, строительством и приобретением жилья для членов ЖНК, который не обязательно создавать каждый раз для строительства или приобретения конкретного дома, как это имеет место при объединении в ЖК (ЖСК).

Паевые и иные взносы членов кооператива. Паевые взносы вносятся только деньгами, а не иным имуществом. Взносы предназначены для следующих расходов:

- погашение затрат на приобретение или строительство кооперативом жилого помещения;
- компенсация затрат кооператива на осуществление деятельности по привлечению и использованию денежных средств граждан на приобретение жилых помещений;
- погашение затрат, связанных с приобретением или строительством жилого помещения (страхование жилого помещения; повышение потребительских качеств приобретенного или построенного жилого помещения до уровня, соответствующего требованиям, указанным в заявлении о приеме в члены кооператива; содержание, ремонт жилого помещения, оплата коммунальных услуг (до передачи жилого помещения в пользование члену кооператива); обслуживание и погашение привлеченных кредитов и займов на приобретение или строительство жилого помещения; уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей).

Порядок внесения паевого взноса членом кооператива определяется в соответствии с выбранной им формой участия в деятельности кооператива.

Кроме паевых взносов, члены кооператива вносят вступительные членские взносы и членские взносы. Вступительные членские взносы вносятся членами кооператива одновременно. Членские взносы вносятся членами кооператива ежемесячно, если уставом кооператива не предусмотрен иной порядок внесения таких взносов. Вступительные членские взносы и членские взносы не подлежат возврату при прекращении членства в кооперативе, если иное не предусмотрено уставом кооператива.

Формы участия в деятельности кооператива устанавливаются:

1) минимальный и максимальный периоды внесения, а также минимальный размер (или способ определения размера) части паевого взноса, после внесения которой возникает право на приобретение или строительство кооперативом жилого помещения для члена кооператива;

2) период внесения оставшейся части паевого взноса;

3) размеры и периодичность платежей в счет паевого взноса;

4) возможные условия привлечения заемных средств.

Формы участия в деятельности кооператива могут предусматривать:

- 1) условия индексирования периодических платежей в счет паевого взноса;
- 2) условия начисления процентов на паенакопления, направляемые из паевого фонда кооператива на приобретение или строительство кооперативом жилых помещений для других членов кооператива;
- 3) иные условия приобретения или строительства кооперативом жилых помещений и условия внесения паевых взносов.

Формы участия в деятельности кооператива утверждаются общим собранием членов кооператива. До утверждения общим собранием членов кооператива форм участия в деятельности кооператива такие формы должны быть утверждены правлением кооператива. Они устанавливаются едиными для всех членов ЖНК, т. е. не могут устанавливаться индивидуально для одного члена кооператива.

Приобретение или строительство кооперативом жилого помещения для члена кооператива. Право члена кооператива на приобретение или строительство кооперативом жилого помещения возникает после выполнения членом кооператива условий внесения части паевого взноса, определенной в соответствии с выбранной им формой участия в деятельности кооператива.

После внесения членом кооператива части паевого взноса, определенной в соответствии с выбранной им формой участия в деятельности кооператива, при условии соблюдения членом кооператива предусмотренных такой формой участия сроков и периодичности внесения соответствующих платежей кооператив в порядке очередности обязан:

- 1) приобрести жилое помещение, соответствующее требованиям, указанным в заявлении члена кооператива;
- 2) приобрести право на строящееся жилое помещение или построить жилое помещение, соответствующее требованиям, указанным в заявлении члена кооператива.

Очередность приобретения кооперативом жилого помещения, приобретения права на строящееся жилое помещение или очередность строительства жилого помещения для члена кооператива устанавливается после внесения членом кооператива части паевого взноса и истечения установленного выбранной членом кооператива формой участия в деятельности кооператива срока внесения указанной части паевого взноса.

Порядок определения очередности приобретения кооперативом жилого помещения, приобретения права на строящееся жилое помещение или очередности строительства жилого помещения для члена кооператива (далее — порядок определения очередности) устанавливается уставом кооператива и (или) решениями общего собрания членов кооператива.

При установлении порядка определения очередности должны учитываться размер внесенного паенакопления и срок внесения части паевого взноса, после внесения которой возникает право на приобретение или строительство кооперативом жилого помещения для члена кооператива, а также могут учитываться другие условия, предусмотренные формой участия в деятельности кооператива. При равных условиях преимущество имеет член кооператива, который должен внести оставшуюся часть паевого взноса в более короткий срок, а при равенстве сроков — член кооператива, ранее вступивший в кооператив.

Выбранная членом кооператива форма участия в деятельности кооператива и требования к месту расположения и характеристикам жилого помещения указываются в решении уполномоченного уставом кооператива органа кооператива о приеме гражданина в члены кооператива на основании его заявления о приеме в члены кооператива или в принимаемом указанным органом на основании соответствующего заявления члена кооператива решении об изменении требований к жилому помещению. Выписки из указанных решений или их копии выдаются членам кооператива по их требованию в течение одного рабочего дня.

Передача жилого помещения в пользование члену кооператива. Передача жилого помещения в пользование члену кооператива осуществляется кооперативом непосредственно после приобретения кооперативом права собственности на это жилое помещение. Перед передачей жилого помещения в пользование члену кооператива может быть осуществлен ремонт жилого помещения или выполнены работы по повышению потребительских качеств такого помещения, если это предусмотрено выбранной членом кооператива формой участия в деятельности кооператива.

Решение о передаче жилого помещения в пользование члену кооператива принимается органом кооператива, определенным уставом кооператива. Выписка из такого решения или его копия выдается члену кооператива по его требованию в течение одного рабочего дня.

Передача жилого помещения в пользование члену кооператива, вселение в жилое помещение и пользование им осуществляются в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации в порядке, предусмотренном для членов жилищных и жилищно-строительных кооперативов.

Приобретение членом кооператива права собственности на жилое помещение. Член кооператива или другие лица, имеющие право на пай, внесшие в полном размере паевой взнос за жилое помещение, переданное кооперативом в пользование члену кооператива, приобретают право собственности на это жилое помещение. Кооператив обязан передать члену кооператива или другим лицам, имеющим право на пай, указанное жилое помещение свободным от каких-либо обязательств.

Выселение из жилых помещений кооператива. При прекращении членства в кооперативе, за исключением случая внесения членом кооператива паевого взноса в полном размере, член кооператива, которому кооператив передал в пользование жилое помещение, и проживающие совместно с ним лица утрачивают право пользования жилым помещением и обязаны его освободить в течение двух месяцев со дня

прекращения членства в кооперативе, а в случае ликвидации кооператива — со дня принятия решения о ликвидации кооператива.

В случае отказа освободить жилое помещение член кооператива и проживающие совместно с ним лица подлежат выселению по решению суда без предоставления другого жилого помещения в порядке, предусмотренном жилищным законодательством Российской Федерации для граждан, исключаемых из жилищных или жилищно-строительных кооперативов.

Требования к финансовой устойчивости ЖНК:

1) возникновение права кооператива на строительство или приобретение квартиры для передачи ее в пользование члену предполагается только после внесения не менее 30 процентов ее стоимости;

2) если кооператив принимает решение направить средства, внесенные другими членами, на приобретение или строительство жилья одного из членов, то размер этих средств не должен превышать суммы, внесенной самим членом кооператива;

3) заемные средства кооператива, направляемые на получение жилья одним из членов, не могут превышать 70 процентов от общей суммы средств, внесенных самим членом;

4) срок от вступления гражданина в кооператив до возникновения права кооператива на строительство (приобретение) жилья, не должен быть менее двух лет (в случае, если кооператив существует более года). Срок выплаты гражданином паевого взноса полностью должен быть не более чем полтора вышеуказанного срока.

ЖНК не вправе ни при каких обстоятельствах совершать следующие действия:

- выдавать какие-либо займы;
- дарить жилые помещения;
- передавать жилые помещения в безвозмездное пользование (цель ограничения, по-видимому, предупреждение притворных сделок);
- выступать поручителем, в том числе и своих членов по их обязательствам;
- участвовать своим имуществом в формировании имущества юридических лиц.

5. Распоряжение жилыми помещениями. Особенности сделок с жилыми помещениями

Право распоряжения жилыми помещениями. Объектами сделок с жилыми помещениями могут выступать жилые дома, квартиры в многоквартирных домах, а также изолированные жилые комнаты в домах либо квартирах.

Если объектом сделки выступает квартира, то наряду с переходом прав на нее происходит переход прав на объекты общего пользования многоквартирным домом, что следует из ч. 1 ст. 38 ЖК РФ, согласно которой при приобретении в собственность помещения в многоквартирном доме к приобретателю переходит доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме.

Согласно ст. 36 ЖК РФ к общему имуществу в многоквартирном доме относятся помещения в данном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного помещения в данном доме оборудование (технические подвалы), а также крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции данного дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в данном доме за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения, земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства и иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты, расположенные на указанном земельном участке.

Сделки, связанные с арендой (имущественным наймом), безвозмездным пользованием, а также иным, не связанным с проживанием граждан, использованием организациями жилых помещений, которые не были переведены в нежилые в порядке, установленном жилищным законодательством, являются ничтожными по основаниям, предусмотренным ст. 168 ГК РФ¹²⁶.

К сделкам, направленным на отчуждение жилых помещений, относятся: договоры купли-продажи, мены и обмена, ренты и пожизненного содержания с иждивением, дарения, наследования, а также при определенных условиях договор об ипотеке жилого помещения, поскольку он допускает возможность отчуждения в случае ненадлежащего исполнения должником своих обязательств.

К сделкам, направленным на передачу жилых помещений в пользование, относятся: договор найма жилых помещений, безвозмездное пользование ими, договор аренды жилого помещения¹²⁷.

Договор купли-продажи жилого помещения (жилого дома). Поскольку жилые помещения являются недвижимым имуществом, постольку по договору купли-продажи продавец обязуется передать в

¹²⁶ Пункт 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 1 июля 1996 г. № 6/8.

¹²⁷ См. подробнее: Крашенинников П.В. Сделки с жилыми помещениями: Комментарий гражданского и жилищного законодательства и практики его применения. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1999.

собственность покупателя жилое помещение, а покупатель обязуется принять это имущество и уплатить за него определенную сторонами цену (п. 1 ст. 549 ГК РФ).

Договор продажи недвижимости характеризуется как двусторонний и взаимный.

Договор продажи недвижимости должен быть заключен в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами. Несоблюдение установленной формы договора продажи недвижимости влечет его недействительность (ст. 550 ГК РФ). Договор продажи недвижимости (за исключением договора купли-продажи жилых помещений) считается заключенным с момента подписания сторонами единого документа, в котором сформулированы все его существенные условия.

Существенным условием договора продажи дома, квартиры, части жилого дома или квартиры, иного жилья, в котором проживают лица, сохраняющие в соответствии с законом право пользования этим помещением после его приобретения покупателем, является перечень этих лиц с указанием их прав на пользование продаваемым жилым помещением (п. 1 ст. 558 ГК РФ). В такой перечень включаются следующие субъекты:

а) члены семьи прежнего собственника, круг которых определяется по правилам ст. 31 ЖК РФ, включая тех, кто прекратил семейные отношения с прежним собственником и не состоит с ним в родственных отношениях;

б) наниматель жилого помещения и постоянно проживающие с ним граждане (ст.ст. 672, 677 ГК РФ);

в) поднаниматель жилого помещения в пределах срока действия договора найма (ст.ст. 672, 685 ГК РФ);

г) лицо, обладающее правом пожизненного пользования жилым помещением в порядке завещательного отказа (ст. 33 ЖК РФ);

д) получатель ренты по договору пожизненного содержания с иждивением, если в договоре оговорено проживание его в данном жилом помещении (п. 1 ст. 602, п. 1 ст. 586 ГК РФ);

е) ссудополучатель по договору безвозмездного пользования жилым помещением в пределах срока действия договора (п. 1 ст. 700 ГК РФ).

В тех случаях, когда какие-либо лица, сохраняющие в соответствии с законом права пользования жильем, не были указаны в таком перечне, покупатель вправе в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 460 ГК РФ вследствие того, что продавец без его согласия передал ему товар, не свободный от прав третьих лиц, потребовать уменьшения покупной цены либо расторжения договора продажи жилого помещения.

Договор купли-продажи жилого помещения подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации (п. 2 ст. 558 ГК РФ). Следовательно, при продаже жилого помещения переход права собственности от продавца к покупателю не регистрируется и нормы ст. 551 ГК РФ о регистрации перехода права собственности по отношению к договорам продажи жилого помещения применяться не могут.

Передача жилого помещения, даже оформленная соответствующим актом, но осуществленная до государственной регистрации договора продажи жилого помещения, не порождает каких-либо прав покупателя на жилое помещение. Факт заключения договора продажи жилого помещения порождает у его субъектов лишь право на обращение в суд с требованием вынесения решения о регистрации договора продажи жилого помещения в случаях, когда какая-либо сторона уклоняется от этого.

Совершение сделок купли-продажи жилых помещений подвержено ряду ограничений. Так, продажа жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, допускается только с согласия органа опеки и попечительства (п. 4 ст. 292 ГК РФ).

На практике очень часто имеет место купля-продажа жилого помещения с рассрочкой платежа (в кредит), которую некоторые авторы называют самостоятельным направлением жилищного обеспечения граждан¹²⁸. Специфика договора купли-продажи заключается в том, что согласно ст. 488 ГК РФ в случае, когда договором купли-продажи предусмотрена оплата товара через определенное время после его передачи покупателю (продажа товара в кредит), с момента передачи товара покупателю и до его оплаты товар, проданный в кредит, признается находящимся в залоге у продавца для обеспечения исполнения покупателем его обязанности по оплате товара, если иное не предусмотрено договором купли-продажи. Если в договоре отсутствует норма о сохранении права собственности у продавца до полной оплаты имущества покупателем, возникает залог в силу закона (п. 3 ст. 334 ГК РФ).

Договор мены и обмен жилыми помещениями. ЖК РФ уточнил роль сделки по *обмену* жилых помещений, поскольку продолжительное время отсутствовала четкая позиция законодателя в отношении указанного вида сделки. Правовая проблема заключалась в совершении обмена помещениями, принадлежащими лицам на разных правовых основаниях: на праве собственности; по договору социального найма; на основании членства в кооперативе. Возможность обмена на социальное жилое помещение допускалась на основании Федерального закона «Об основах федеральной жилищной политики». ЖК РФ предусматривает обмен исключительно в отношении помещений, занимаемых по договору социального найма, что означает обмен помещений, принадлежащих гражданам на равных правовых основаниях.

¹²⁸ См. подробнее: *Потяркин Д.Е.* Особенности купли-продажи жилого помещения с рассрочкой платежа в городе Москве // Журнал российского права. 2000. № 2.

Таким образом, обмен жилыми помещениями следует отличать от мены жилых помещений. Обмен жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма¹²⁹, производится по правилам, установленным в ст.ст. 72—74 ЖК РФ; договор мены регулируется гл. 31 ГК РФ. Сторонами договора мены жилыми помещениями могут быть только собственники соответствующих помещений, в то время как в договоре об обмене жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, в качестве сторон выступают наниматели. По договору мены переходят право собственности на обмениваемые помещения и сопутствующие ему обязанности, а по договору об обмене — права и обязанности нанимателей по договорам социального найма.

Договор мены жилых помещений заключается между *собственниками* жилых помещений. По этому договору каждая из сторон обязуется передать другой стороне в собственность жилое помещение в обмен на другое жилое помещение.

Если законом или договором не предусмотрено иное, право собственности на обмениваемые жилые помещения переходит к сторонам, выступающим по договорам мены в качестве покупателей, одновременно после исполнения обязательств передать соответствующие жилые помещения обеими сторонами (ст. 570 ГК РФ). При обмене жилых помещений, которые имеют правовой режим недвижимого имущества, согласно ст. 551 ГК РФ переход права собственности подлежит государственной регистрации и приобретает правовое значение после такой регистрации. Поэтому при обмене недвижимого имущества право собственности участников мены должно считаться возникающим не одновременно, а после выполнения каждой из сторон регистрационных процедур¹³⁰.

Довольно широкое применение на практике получил договор мены жилых помещений с доплатой разницы в стоимости каждого из обмениваемых жилых помещений.

Договоры ренты и пожизненного содержания с иждивением. В ЖК РФ включена ст. 34 «Пользование жилым помещением на основании договора пожизненного содержания с иждивением». В силу п. 1 ст. 601 ГК РФ по договору пожизненного содержания с иждивением гражданин — получатель ренты передает принадлежащие ему жилой дом, квартиру, земельный участок или иную недвижимость в собственность плательщика ренты, который обязуется осуществлять пожизненное содержание с иждивением гражданина и (или) указанного им третьего лица (лиц).

Обязанность плательщика ренты по предоставлению содержания с иждивением может включать обеспечение потребностей в жилище, питании и одежде, а если этого требует состояние здоровья гражданина, также и уход за ним.

Если основанием пользования гражданином жилым помещением является договор пожизненного содержания с иждивением, то получатель ренты имеет право пользоваться жилым помещением наравне с собственником такого помещения. В качестве жилого помещения, предоставляемого в пользование получателя ренты, может выступать как жилое помещение, переданное по договору ренты, так и иное жилое помещение, принадлежащее плательщику ренты на праве собственности или права на которое приобретены последним для предоставления в пользование получателя ренты. При этом плательщик ренты вправе отчуждать, сдавать в залог или иным способом обременять недвижимое имущество, переданное ему в обеспечение пожизненного содержания, только с предварительного согласия получателя ренты (ст. 604 ГК РФ).

Дееспособный гражданин, проживающий в жилом помещении, предоставленном по рентному договору, несет солидарную с собственником такого жилого помещения ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования таким жилым помещением, если иное не предусмотрено соглашением между указанными собственником и гражданином.

Договор дарения. Сущность договора дарения состоит в безвозмездной передаче имущества, т. е. он является безвозмездным, и в силу этого даритель не вправе требовать встречного удовлетворения от одаряемого. Договор, содержащий такое условие, рассматривается как притворная сделка. В силу п. 2 ст. 170 ГК РФ на такой договор должны распространяться нормы той сделки, которую стороны имели в виду. Например, весьма часты случаи, при которых сделка купли-продажи жилого помещения, в частности для уменьшения размера пошлины, оформляется как договор дарения. К такой сделке в отношении всех возникающих вопросов применяются нормы о купле-продаже.

Содержание договора составляют права и обязанности сторон: необходимость включения в него ясно выраженного намерения совершить безвозмездную передачу имущества с конкретизацией вещи, прав или освобождения от обязанности, право одаряемого отказаться от принятия дара, право дарителя в соответствующих случаях требовать возмещения реального ущерба от отказавшегося, право дарителя и одаряемого в указанных в ст. 577 ГК РФ ситуациях отказаться от исполнения договора по причинам, связанным с изменением имущественного или семейного положения либо состояния здоровья дарителя.

Специальная норма (ст. 580 ГК РФ) предусматривает случаи причинения вреда жизни или здоровью одаряемого либо принадлежащему ему имуществу. Вред возмещается по правилам гл. 59 ГК РФ, что означает, в частности, что даритель несет ответственность лишь за свои противоправные и виновные

¹²⁹ Более подробно этот вопрос рассматривается в гл. 12 настоящего издания.

¹³⁰ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный). 3-е изд. / Отв. ред. О.Н. Садилов. М., 1998. С. 158.

действия. Специальные условия ответственности: 1) недостатки возникли до передачи вещи одаряемому, что подтверждает наличие противоправности в действиях дарителя; 2) недостатки не относятся к числу явных, о которых даритель знал и должен был предупредить одаряемого, что характеризует его виновность. Исходя из общих правил о распределении бремени доказывания в гл. 59 ГК РФ, наличие первого условия (недостатки возникли до передачи) должен доказать одаряемый, а отсутствие второго (не знал либо знал и не предупредил) — даритель.

Договор об ипотеке жилого помещения. Ипотека — залог недвижимости, в том числе жилого помещения. По договору об ипотеке одна сторона — залогодержатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право получить удовлетворение своих денежных требований к должнику по этому обязательству из стоимости заложенного недвижимого имущества другой стороны — залогодателя преимущественно перед другими кредиторами залогодателя, за изъятиями, установленными федеральным законом.

Залогодателем может быть сам должник по обязательству, обеспеченному ипотекой, или лицо, не участвующее в этом обязательстве (третье лицо). Имущество, на которое установлена ипотека, остается у залогодателя в его владении и пользовании (п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)», далее — Закон об ипотеке).

Содержание договора об ипотеке установлено в ст. 9 Закона об ипотеке.

В договоре об ипотеке должны быть указаны:

- предмет ипотеки;
- оценка предмета ипотеки;
- существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой;
- право, в силу которого имущество, являющееся предметом ипотеки, принадлежит залогодателю;
- наименование органа государственной регистрации прав на недвижимое имущество, зарегистрировавшего это право залогодателя.

Предмет ипотеки определяется в договоре указанием его наименования, места нахождения и достаточным для идентификации этого предмета описанием.

С 1 января 2005 г. договор об ипотеке не подлежит обязательному нотариальному удостоверению, но, как и ранее, подлежит государственной регистрации.

Не подлежит государственной регистрации в качестве договора об ипотеке договор, в котором:

— отсутствуют какие-либо данные, обязательные для указания в договоре об ипотеке (указанные в ст. 9 Закона об ипотеке);

— предусматривается выдача закладной в тех случаях, когда составление и выдача закладной не допускается (нарушены правила п. 4 ст. 13 Закона об ипотеке).

Несоблюдение правил о государственной регистрации договора об ипотеке влечет его недействительность. Такой договор считается ничтожным.

Договор об ипотеке считается заключенным и вступает в силу с момента его государственной регистрации. При включении соглашения об ипотеке в кредитный или иной договор, содержащий обеспечиваемое ипотекой обязательство, в отношении формы и государственной регистрации этого договора должны быть соблюдены требования, установленные для договора об ипотеке.

Государственная регистрация договора об ипотеке является основанием для внесения записи об ипотеке в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Государственная регистрация договора, влекущего возникновение ипотеки в силу закона, является основанием для внесения записи о возникновении ипотеки в силу закона в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (п. 1 ст. 11 Закона об ипотеке).

Возникновение ипотеки как обременения регламентировано в ст. 11 Закона об ипотеке. Ипотека как обременение имущества, заложенного по договору об ипотеке, возникает с момента заключения этого договора (договор считается заключенным с момента его государственной регистрации).

Аренда жилых помещений. Согласно п. 2 ст. 671 ГК РФ юридическим лицам жилое помещение может быть предоставлено во владение и (или) пользование на основе договора аренды или иного договора. Юридическое лицо может использовать жилое помещение только для проживания граждан, которым оно сдается по договору субаренды или безвозмездного пользования.

Порядок, сроки и условия аренды определяются договором между арендатором и собственником либо уполномоченным собственником лицом (органом), субаренды — между арендатором и субарендатором (гражданином).

Договор аренды жилого помещения заключается в простой письменной форме и в отличие от договора найма подлежит обязательной государственной регистрации. Исключение составляют договоры, заключаемые на срок менее года.

Как следует из ст. 610 ГК РФ, срок действия договора аренды жилого помещения определяется соглашением сторон. Если же срок в договоре аренды не указан, то считается, что он заключен на неопределенный срок. В последнем случае каждая из сторон вправе в любое время отказаться от договора, предупредив другую сторону за три месяца. При этом договором может быть установлен другой срок для предупреждения.

Арендатор вправе вселить в жилое помещение членов семьи лица, которому он предоставил жилое помещение, только с согласия субарендатора (нанимателя) и граждан, постоянно с ним проживающих, а также других граждан в качестве постоянно проживающих с нанимателем. При вселении несовершеннолетних детей такого согласия не требуется. Вселение допускается при условии соблюдения требований законодательства о норме общей площади жилого помещения на одного человека, кроме случая вселения несовершеннолетних детей (ст. 671 ГК РФ).

Арендатор имеет преимущественное право перед другими лицами на заключение договора на новый срок (ст. 621 ГК РФ). Однако данное право несколько отличается от права нанимателя жилого помещения. Для соблюдения преимущественного права арендатору необходимо не позднее времени, указанного в договоре, предложить арендодателю заключить договор на тех же или иных условиях.

Если арендодатель отказался от продления договора в связи с решением не сдавать помещение в аренду, но в течение года со дня истечения срока договора заключил аналогичный договор с другим лицом, арендатор вправе потребовать в судебном порядке перевода на себя прав и обязанностей по заключенному договору и (или) возмещения убытков, причиненных отказом возобновить с ним договор.

Оплата жилья и коммунальных услуг по договору аренды устанавливается договором между арендатором и собственником либо уполномоченным собственником лицом.

Безвозмездное пользование жилыми помещениями. По договору безвозмездного пользования (договору ссуды) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором (п. 1 ст. 689 ГК РФ).

Жилые помещения могут выступать в качестве предмета договора ссуды, хотя они не указаны в ст. 607 ГК РФ, поскольку прямого запрета на передачу в ссуду жилых помещений нет.

Договор ссуды может иметь как консенсуальный, так и реальный характер. Консенсуальный договор ссуды имеет место в случаях, когда стороны оговаривают, что обязательство ссудодателя передать жилое помещение в безвозмездное пользование возникает с момента заключения договора. В тех случаях, когда стороны оговаривают, что договор ссуды считается заключенным с момента передачи жилого помещения в безвозмездное пользование, договор имеет реальный характер.

Консенсуальные договоры ссуды являются двусторонними, но они лишены признака взаимности, поскольку обязанность ссудодателя передать вещь в безвозмездное пользование не корреспондируется с правом ссудополучателя требовать такой передачи. В силу безвозмездного характера договора ссуды при неисполнении ссудодателем обязательства по предоставлению вещи в безвозмездное пользование ссудополучатель не располагает правом требования передачи вещи в натуре (как это происходит при реализации арендных обязательств), а может лишь потребовать от ссудодателя расторжения договора и возмещения понесенного им реального ущерба (ст. 692 ГК РФ).

Согласно п. 2 ст. 689 и п. 3 ст. 607 ГК РФ в договоре ссуды должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить имущество, подлежащее передаче ссудополучателю в качестве объекта пользования. При отсутствии этих данных в договоре условие об объекте, подлежащем передаче в безвозмездное пользование, считается не согласованным сторонами, а соответствующий договор не считается заключенным.

Предмет ссуды передается ссудополучателю в пользование, а не в потребление.

Форма договора ссуды подчиняется общим требованиям о форме сделок. В то же время законодательство оставляет открытым вопрос, необходима ли государственная регистрация договора ссуды недвижимого имущества, в том числе и жилых помещений, и права пользования недвижимым имуществом, возникшего на базе этого договора. Поскольку сделка совершается в отношении недвижимого имущества, что вызывает его обременение, постольку в силу п. 1 ст. 131 ГК РФ необходима государственная регистрация права ссуды на недвижимость.

Договор ссуды может быть заключен на определенный срок, а если срок в договоре не определен, он считается заключенным на неопределенный срок.

6. Приватизация жилых помещений

Приватизация является основанием приобретения права собственности на жилое помещение, которое уже находилось в пользовании у лиц, участвующих в приватизации, т. е. приватизация не является одним из способов жилищного обеспечения граждан.

Понятие приватизации жилых помещений. В соответствии со ст. 217 ГК РФ имущество, находящееся в государственной (муниципальной) собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества (ст. 217 ГК РФ). Согласно ст. 235 ГК РФ по решению собственника в порядке, предусмотренном законами о приватизации, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, отчуждается в собственность граждан и юридических лиц.

Из указанных положений следует, что:

1) к сделкам по приватизации публичной собственности применяется специальное законодательство, которое устанавливает порядок приватизации;

2) к сделкам по приватизации ограниченно применяются принципы автономии воли и свободы договора, поскольку орган государственной власти или местного самоуправления, действующий от имени публичного собственника, не может отчуждать имущество как частный собственник: по своему выбору любому лицу, любым способом, на любых условиях и за любую цену.

Следует иметь в виду, что сделки по *отчуждению имущества государственным (муниципальным) унитарным предприятием или учреждением не являются приватизацией, хотя и влекут переход из публичной собственности в частную*. Сделки по распоряжению имуществом учреждений и унитарных предприятий совершаются ими от собственного имени и по своему усмотрению и регулируются нормами ГК РФ в соответствии с содержанием права хозяйственного ведения (оперативного управления).

Граждане — наниматели жилых помещений в домах государственного и муниципального (по ЖК РСФСР — в том числе ведомственного) жилищного фонда имеют право на бесплатную приватизацию занимаемых ими жилых помещений путем заключения с органами местного самоуправления (либо с государственными предприятиями или учреждениями) договора о безвозмездной передаче жилого помещения в их собственность.

Способ приватизации жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда — их безвозмездная передача нанимателям. Порядок передачи регулируется Законом Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (далее — Закон о приватизации), который в соответствии с Вводным законом (Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ) будет действовать до 1 января 2007 г. (ч. 2 ст. 2).

Основные принципы приватизации жилых помещений. К этим принципам относятся следующие:

1) право приватизации предоставлено только гражданам Российской Федерации.

Указанное правило следует из Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»» от 15 мая 2001 г. № 54-ФЗ, которым в Закон о приватизации внесены существенные изменения, в соответствии с которыми с 31 мая 2001 г. (дата вступления Закона в действие) приватизировать жилые помещения могут только граждане Российской Федерации, занимающие жилые помещения на основании договора социального найма.

До вступления в силу указанного Закона участие в приватизации не было связано с наличием гражданства Российской Федерации. Указанный Закон установил запрет на участие в приватизации жилья иностранных граждан, что допустимо в силу п. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, согласно которому иностранные граждане и лица без гражданства обладают теми же правами и обязанностями, что и граждане Российской Федерации, кроме случаев, установленных законом или международным договором;

2) приватизации подлежат только жилые помещения государственного и муниципального жилищного фонда.

Граждане могут приватизировать жилые помещения только в домах государственного и муниципального жилищного фонда, в том числе жилые помещения, находящиеся на праве хозяйственного ведения и оперативного управления у предприятий и учреждений, а также жилищный фонд, временно находящийся у приватизированных предприятий, который не вошел в уставный капитал этих предприятий и в соответствии с планом приватизации подлежит передаче в муниципальную собственность.

В зависимости от того, к какой форме собственности относится предприятие или учреждение, жилищный фонд, находящийся у предприятий и учреждений на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, является либо государственной собственностью (федеральной или субъекта Российской Федерации), либо муниципальной собственностью.

Следует иметь в виду, что в отношении приватизированных предприятий, на балансе которых находится жилищный фонд, не включенный в уставный капитал и подлежащий передаче в муниципальную собственность, до момента реальной передачи в муниципальную собственность жилищный фонд, находящийся на балансе приватизированных предприятий, является собственностью субъекта Российской Федерации или федеральной собственностью в зависимости от того, к какой форме собственности относилось предприятие до приватизации.

Закон о приватизации не распространяется на передачу гражданам занимаемых ими жилых помещений, находящихся в собственности хозяйственных обществ (например, акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью), поскольку безвозмездная передача указанными юридическими лицами жилья в собственность граждан не является сделкой приватизации, а является гражданско-правовой сделкой дарения, которая регулируется нормами ГК РФ.

В отношении жилищного фонда, находящегося в собственности общественных объединений (организаций), законодательство о приватизации жилых помещений содержит рекомендательную норму, согласно которой общественным объединениям было рекомендовано осуществлять передачу и продажу находящегося в их собственности жилья в собственность граждан на условиях, предусмотренных для государственного и муниципального жилищного фонда¹³¹. Аналогичные рекомендации относились и к приватизации жилищного фонда колхозов.

¹³¹ Пункт 6 постановления Верховного Совета РСФСР «О введении в действие Закона РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР»» от 4 июля 1991 г. № 1582-1.

В соответствии с Положением о реорганизации и приватизации государственно-кооперативных (кооперативно-государственных) предприятий агропромышленного комплекса, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1992 г. № 708, при реорганизации колхоза или совхоза в отношении объектов жилого фонда могло быть принято одно из следующих решений:

а) передача в муниципальную собственность;

б) передача или продажа гражданам занимаемых ими помещений в порядке, установленном Законом о приватизации и соответствующим решением Советов народных депутатов;

в) включение в уставный капитал реорганизуемого колхоза или совхоза.

Соответственно если жилищный фонд, ранее принадлежащий колхозу или совхозу, был передан в муниципальную собственность, то его передача в собственность граждан осуществляется в соответствии с Законом о приватизации.

До реорганизации и в момент реорганизации колхозы и совхозы могли заключать договоры приватизации жилья. С момента окончания реорганизации и регистрации нового юридического лица жилищный фонд, включенный в уставный капитал реорганизованного юридического лица, не подлежит приватизации, поскольку не может быть отнесен ни к объектам государственной или муниципальной собственности, ни к объектам, находящимся в собственности общественных организаций;

3) приватизации подлежат только жилые помещения, пользование которыми осуществляется на основании договора социального найма.

Жилые помещения, занимаемые гражданами на основании коммерческого найма или ином основании, приватизированы быть не могут. Незаселенные жилые помещения не могут быть приватизированы путем безвозмездной передачи.

Согласно ст. 12 Вводного закона, которым внесены изменения в ч. 1 ст. 4 Закона о приватизации, не подлежат приватизации жилые помещения, предоставленные гражданам по договорам социального найма после 1 марта 2005 г.;

4) возникновение права на приватизацию должно следовать из волеизъявления на приватизацию или отказа от участия в ней.

Жилые помещения подлежат передаче в собственность только на добровольной основе, при наличии согласия на приватизацию всех совместно проживающих совершеннолетних членов семьи, а также несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет (ст. 2 Закона о приватизации). Следовательно, законность приватизации будет соблюдена тогда, когда в ней участвуют все проживающие в жилом помещении лица либо достигнуто соглашение на передачу жилья только одному или нескольким из них (отказ от приватизации).

Необходимо учитывать жилищные права граждан, которые в данной квартире на момент приватизации не проживают, но имеют законное право на проживание. Статьей 71 ЖК РФ установлено, что временное отсутствие нанимателя жилого помещения по договору социального найма, кого-либо из проживающих совместно с ним членов его семьи или всех этих граждан не влечет за собой изменение их прав и обязанностей по договору социального найма.

Согласно п. 4 ст. 71 СК РФ ребенок, в отношении которого родители (один из них) лишены родительских прав, сохраняет право собственности на жилое помещение или право пользования жилым помещением, а также сохраняет имущественные права, основанные на факте родства с родителями и другими родственниками, в том числе право на получение наследства.

Что касается отказа от участия в приватизации несовершеннолетнего, то Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении «О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»» от 24 августа 1993 г. № 8 (в редакции от 25 октября 1996 г.)¹³² указал следующее: «Учитывая, что в соответствии со статьями 28 и 37 ГК опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать некоторые сделки, в том числе влекущие отказ от принадлежащих подопечному прав, а попечитель давать согласие на совершение таких сделок, отказ от участия в приватизации может быть осуществлен родителями и усыновителями несовершеннолетних, а также их опекунами и попечителями лишь при наличии разрешения указанных выше органов».

Несмотря на то что Пленум Верховного Суда Российской Федерации указал на порядок отказа от участия в приватизации несовершеннолетних лиц, их участие в приватизации фактически обязательно. Согласно ч. 2 ст. 7 Закона о приватизации в договор передачи включаются несовершеннолетние лица, имеющие право пользования данным жилым помещением и проживающие совместно с лицами, которым это жилое помещение передается в общую с несовершеннолетними собственность, или несовершеннолетние, проживающие отдельно от указанных лиц, но не утратившие право пользования данным жилым помещением.

Таким образом, право на приватизацию сохраняют несовершеннолетние, снятые с регистрационного учета по различным основаниям, направленные в образовательные и лечебные учреждения, к родственникам и опекунам (попечителям), в том числе и к приемным родителям;

5) бесплатность.

¹³² Сборник постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. М., 1994.

Данный принцип означает, что жилое помещение передается в собственность граждан в порядке приватизации бесплатно;

б) однократность.

Использовать право на бесплатное приобретение в собственность жилого помещения в домах государственного и муниципального фонда гражданин Российской Федерации может только один раз. Это правило не относится к несовершеннолетним, ставшим собственниками занимаемого жилого помещения в порядке приватизации. По достижении совершеннолетия они не утрачивают право на однократную бесплатную приватизацию жилого помещения. При этом несовершеннолетние граждане могут приватизировать жилое помещение также только один раз. В абз. 1 ст. 11 Закона о приватизации четко установлено право всех граждан без указания возраста приватизировать занимаемое жилое помещение один раз, а для несовершеннолетних абз. 2 установлено дополнительное право однократной приватизации по достижении совершеннолетия. Таким образом, гражданин может участвовать в приватизации жилья два раза: первый раз в возрасте до 18 лет, второй раз — после его достижения.

Порядок государственной регистрации прав на приватизированные помещения. В соответствии со ст. 6 Закона о приватизации передача жилых помещений в собственность граждан должна осуществляться:

— органами государственной власти или местного самоуправления, уполномоченными передавать жилые помещения;

— государственными или муниципальными предприятиями, за которыми жилищный фонд закреплен на праве хозяйственного ведения;

— государственными или муниципальными учреждениями и казенными предприятиями, за которыми жилищный фонд закреплен на праве оперативного управления.

Договор безвозмездной передачи (сделка) заключается в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, которое не предусматривает государственную регистрацию указанной сделки. В то же время обязательной государственной регистрации подлежит только переход права собственности к гражданам, приватизирующим жилое помещение.

В соответствии с п. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 25 июля 1997 г. № 122-ФЗ (с изменениями)¹³³ заявления в учреждение юстиции должны подать обе стороны договора: граждане — о регистрации своего права собственности; передающие жилье орган или организация — о регистрации ранее возникшего права и (или) перехода права собственности к гражданам.

При государственной регистрации прав учреждение юстиции должно осуществить проверку следующих условий законности сделки приватизации:

— принадлежность жилого помещения государственному или муниципальному жилищному фонду;

— предоставление приватизируемого жилого помещения гражданам на условиях социального найма;

— полномочия передающих жилье органа или организации и подписавшего договор должностного лица;

— наличие у лиц, приватизирующих жилье, гражданства Российской Федерации;

— соблюдение прав несовершеннолетних и других лиц, имеющих по закону право пользования жилым помещением;

— соблюдение принципа однократности приватизации жилья;

— обращение за регистрацией одновременно всех участвующих в договоре приватизации граждан и их правоспособность;

— соответствие формы и содержания договора требованиям действующего законодательства (дата и место заключения договора, подписи сторон, определение предмета договора, указание на безвозмездную передачу квартиры в собственность одного лица или в общую долевую собственность нескольких лиц и т. д.).

В первоначальной редакции Закон о приватизации содержал норму, позволяющую установить договором передачи как долевую собственность, так и совместную собственность лиц, участвующих в приватизации жилья. Федеральным законом от 15 мая 2001 г. № 54-ФЗ возможность выбора совместной или долевой собственности при приватизации жилья была исключена. Поскольку в соответствии с п. 3 ст. 244 ГК РФ договором приватизации может быть установлена только долевая собственность, образование совместной собственности на приватизированное жилье с 31 мая 2001 г. не допускается.

Определенная договором передачи доля в праве общей собственности — личное имущество каждого супруга. Каждый из супругов может в дальнейшем самостоятельно распорядиться такой долей. При этом требуется не согласие другого супруга, как при распоряжении совместной собственностью (ст. 253 ГК РФ, ст.ст. 34, 35 СК РФ), а соблюдение преимущественного права покупки другого супруга и иных участников долевой собственности при возмездном отчуждении доли постороннему лицу (ст.ст. 246, 250 ГК РФ).

В случае смерти одного из участников совместной собственности на жилое помещение, приватизированное до 31 мая 2001 г., определяются доли участников общей собственности, в том числе доля умершего. При этом указанные доли признаются равными.

С момента регистрации квартира переходит из государственной в общую долевую собственность участников приватизации (п. 4 ст. 244 ГК РФ).

¹³³ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

Приватизация коммунальных квартир. Объектом приватизации является жилое помещение (квартира) в целом. Доли граждан в праве общей собственности на коммунальную квартиру определяются в договоре пропорционально площади занимаемых ими комнат. После заключения договора передачи в установленном порядке производится государственная регистрация права долевой собственности на всю коммунальную квартиру.

Договор безвозмездной передачи должен быть подписан всеми участниками, поскольку долевая собственность согласно п. 4 ст. 244 ГК РФ возникает при поступлении одного объекта в собственность нескольких лиц, а согласно п. 1 ст. 245 ГК РФ доли в праве общей собственности (отличные от равных) устанавливаются соглашением всех участников. В договоре может быть закреплен и сложившийся порядок пользования квартирой, т. е. указано, кто какой комнатой владеет и пользуется (ст. 247 ГК РФ).

Приватизация комнат в коммунальной квартире. Первоначально установленный запрет на приватизацию жилых помещений (комнат) в коммунальных квартирах был признан неконституционным постановлением Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В.А. Мостипанова» от 3 ноября 1998 г. № 8-П¹³⁴.

При приватизации нанимателем (нанимателями) одной или нескольких комнат в коммунальной квартире объектом приватизации является изолированное жилое помещение (комната или несколько комнат) в коммунальной квартире, а не квартира в целом. Согласия нанимателей других комнат на приватизацию не требуется. Проведенная государственная регистрация права удостоверяется свидетельством, в котором в качестве объекта права собственности указывается комната (комнаты).

Собственнику приватизированной комнаты (комнат) принадлежит право долевой собственности на общее имущество в коммунальной квартире. Доля собственника приватизированного жилого помещения пропорциональна доле площади принадлежащего ему жилого помещения (если соглашением собственников всех комнат не установлено иное) и следует судьбе права собственности.

Доля в праве собственности на общее имущество коммунальной квартиры не подлежит самостоятельной государственной регистрации и возникает в силу закона на основании договора передачи с момента регистрации права на комнату (часть квартиры).

7. Наследование жилых помещений

Жилое помещение может относиться как к делимым, так и к неделимым вещам. Если оно состоит из нескольких изолированных комнат, то вполне возможен раздел дома или квартиры без ущерба для их целевого использования, так как и после раздела каждая из комнат сохранит свое функциональное назначение. В случае когда жилое помещение состоит из одной комнаты или двух-трех смежных и планировка его такова, что эти комнаты не могут быть превращены в изолированные (такое имеет место, например, в трехкомнатной квартире, в которой вход в две комнаты — из одной), его следует отнести к неделимым вещам. Согласно ст. 133 ГК РФ это вещь, раздел которой в натуре невозможен без изменения ее назначения.

Согласно п. 3 ст. 1168 ГК РФ, если в состав наследства входит жилое помещение, раздел которого в натуре невозможен, при разделе наследства преимущественное право на получение этого жилого помещения в счет наследственной доли имеет наследник, обладавший совместно с наследодателем правом общей собственности на данное жилое помещение. Причем независимо от того, пользовался ли он этим жильем при жизни наследодателя. Если жилое помещение, раздел которого в натуре невозможен, принадлежало только наследодателю, то преимущественное право на его получение имеют наследники, проживавшие в этом жилом помещении ко дню открытия наследства и не имеющие другого жилого помещения (п. 3 ст. 1168 ГК РФ). Эта норма согласуется с правилом о наследовании любой другой неделимой вещи: при отсутствии участников общей с наследодателем собственности преимущественное право на получение данной вещи имеет наследник, постоянно пользовавшийся ею (п. 2 ст. 1168 ГК РФ).

По смыслу п. 2 ст. 1168 ГК РФ наследник должен длительное время пользоваться вещью до смерти наследодателя. Особенность заключается в том, что применительно к жилому помещению п. 3 ст. 1168 ГК РФ не требует длительности проживания. Единственное требование состоит в том, чтобы наследуемое жилое помещение было единственным местом проживания на день открытия наследства.

Если жилое помещение, полученное наследником, окажется по стоимости превышающим его долю, он должен компенсировать эту разницу остальным наследникам путем передачи другого имущества, выплаты денежной суммы и т. п. (п. 1 ст. 1170 ГК РФ). Сроки предоставления компенсации определяются соглашением между всеми наследниками. Если оно не достигнуто, осуществление преимущественного права согласно п. 2 ст. 1170 ГК РФ возможно после предоставления соответствующей компенсации другим наследникам.

Пункт 4 ст. 1149 ГК РФ допускает возможность уменьшения обязательной доли и ее лишения. Это связано с наследованием жилого помещения или имущества, которое использовалось наследником по завещанию в качестве основного источника средств к существованию (орудия труда, творческая мастерская и т. п.).

¹³⁴ СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1458.

Уменьшить размер обязательной доли или отказать в ее присуждении может только суд при наличии ряда юридических фактов: во-первых, наследник по завещанию пользовался данным жилым помещением при жизни наследодателя; во-вторых, наследник, имеющий право на обязательную долю, не проживал в нем до открытия наследства; в-третьих, осуществление права на обязательную долю повлечет за собой невозможность передать наследнику по завещанию данное жилое помещение (например, все имущество состоит из неделимой квартиры); в-четвертых, суд должен учитывать имущественное положение наследников, имеющих право на обязательную долю.

Наследники, получившие имущество в общую долевую собственность, вправе разделить его. При этом следует иметь в виду, что изложенные выше нормы о преимущественном праве на получение жилого помещения при разделе имущества применяются в течение трех лет со дня открытия наследства (п. 2 ст. 1164 ГК РФ). Соглашение о разделе наследства, в состав которого входит недвижимость, может быть заключено наследниками после выдачи им свидетельства о праве на наследство.

Права наследников на недвижимое имущество подлежат государственной регистрации. Она осуществляется на основании выданного свидетельства о праве на наследство и заключенного наследниками соглашения о разделе наследственного имущества. Если они уже произвели государственную регистрацию прав на недвижимое имущество на основании свидетельства, выданного нотариусом, а потом заключили соглашение о разделе наследства, то государственная регистрация прав, предусмотренных таким соглашением, осуществляется на основании соглашения о разделе наследства (абз. 2 п. 2 ст. 1165 ГК РФ).

При разделе имущества наследники могут прийти к соглашению, по которому определенные таким соглашением доли не совпадут с указанными в свидетельстве о праве на наследство. В силу п. 3 ст. 1165 ГК РФ такое несоответствие не может служить основанием для отказа в государственной регистрации прав наследников на недвижимое имущество, полученное в результате раздела наследства.

Статья 33 ЖК РФ посвящена вопросам пользования жилым помещением, предоставленным по завещательному отказу. Под завещательным отказом понимается возложение завещателем на одного или нескольких наследников по завещанию или по закону исполнения за счет наследства какой-либо обязанности имущественного характера в пользу одного или нескольких лиц (отказополучателей), которые приобретают право требовать исполнения этой обязанности. Завещательный отказ должен быть установлен в завещании (п. 1 ст. 1137 ГК РФ). Предметом завещательного отказа может быть передача отказополучателю в собственность, во владение на ином вещном праве или в пользование какой-либо вещи, входящей в состав наследства, в том числе жилого помещения.

В частности, на наследника, к которому переходит жилой дом, квартира или иное жилое помещение, завещатель может возложить обязанность предоставить другому лицу на период жизни этого лица или на иной срок право пользования таким помещением или его определенной частью. Таким образом, в зависимости от условий завещательного отказа гражданин может пользоваться жилым помещением по завещательному отказу как в течение определенного срока, так и бессрочно (в течение жизни).

При последующем переходе права собственности на имущество, входившее в состав наследства, к другому лицу право пользования этим имуществом, предоставленное по завещательному отказу, сохраняет силу (п. 2 ст. 1137 ГК РФ). При этом следует иметь в виду, что право на получение завещательного отказа действует в течение трех лет со дня открытия наследства и не переходит к другим лицам, если отказополучателю в завещании не подназначен другой отказополучатель (п. 4 ст. 1137 ГК РФ).

Глава 6. Обеспечение жилыми помещениями жилищного фонда социального использования

Право граждан на предоставление жилого помещения в фонде социального использования. Условия предоставления. Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях. Учет граждан. Порядок и очередность предоставления гражданам жилых помещений. Внеочередной и иной порядок предоставления жилища. Право на дополнительную жилую площадь. Требования, предъявляемые к предоставляемым по договору социального найма жилым помещениям. Контроль за состоянием учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях.

1. Право граждан на предоставление жилого помещения в фонде социального использования. Условия предоставления

В соответствии с ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Таким образом, как вытекает из ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации, право на бесплатное получение жилища гарантируется не всем, а только малоимущим и *иным* указанным в законе гражданам.

По ЖК РСФСР граждане Российской Федерации, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, имели право на получение в установленном порядке жилого помещения в домах государственного, муниципального или общественного жилищных фондов (ст.ст. 10 и 28).

ЖК РФ, введенный в действие с 1 марта 2005 г., установил следующий порядок обеспечения жилыми помещениями по договору социального найма. По договору социального найма предоставляется жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда (ч. 1 ст. 49).

Из муниципального жилищного фонда по общему правилу обеспечиваются только малоимущие граждане, признанные по установленным ЖК РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. Граждане являются малоимущими, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

ЖК РФ устанавливает, что определение оснований признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и определение порядка предоставления малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда отнесено к компетенции органов государственной власти Российской Федерации (пп. 3 и 4 ст. 12). При этом ЖК РФ предусматривает следующий механизм:

— установление порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда *отнесено к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации* (п. 3 ст. 13) посредством принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации;

— установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда отнесено к компетенции органов местного самоуправления (п. 2 ч. 1 ст. 14). При этом органы местного самоуправления принимают решения о признании граждан малоимущими с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 49).

В целях единообразного применения положений ЖК РФ органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и оказания им методологической и методической помощи при определении прав граждан на получение жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма на основе учета доходов граждан и стоимости принадлежащего им имущества следует руководствоваться Методическими рекомендациями для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма¹³⁵, которые носят рекомендательный характер.

Указанные Методические рекомендации содержат:

¹³⁵ Утверждены приказом Минрегиона России от 25 февраля 2005 г. № 17 (официально опубликован не был).

— рекомендации по установлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, для признания граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма;

— рекомендации по установлению органами местного самоуправления размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, для признания граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма;

— рекомендации по процедурам проведения органами местного самоуправления проверки достоверности предоставленных гражданами сведений и переоценки размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях подтверждения решения о признании граждан малоимущими;

— рекомендации по вопросам организации работы органов местного самоуправления, осуществляющих признание граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма.

Жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются иным (кроме малоимущих) определенным федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным ЖК РФ и (или) федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях. Данные жилые помещения предоставляются в установленном ЖК РФ порядке, если *иной порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации* (ч. 3 ст. 49 ЖК РФ). Указанным категориям граждан могут предоставляться по договорам социального найма жилые помещения муниципального жилищного фонда органами местного самоуправления в случае наделения данных органов в установленном законодательством порядке государственными полномочиями на обеспечение указанных категорий граждан жилыми помещениями. В данном случае речь идет о лицах, которые выполняют те или иные государственно-значимые функции в интересах органов местного самоуправления и на их территории.

Законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации право на получение жилых помещений в указанном выше порядке может быть предоставлено и другим категориям граждан (см., например, ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих в редакции, действовавшей до 1 января 2005 г.»). Согласно Вводному закону все граждане, принятые на учет до 1 января 2005 г. в целях последующего предоставления им по договорам социального найма жилых помещений, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений (ч. 2 ст. 6).

«Правоотношение, возникающее между гражданином и муниципальным органом либо администрацией предприятия, учреждения, организации, имеет организационное содержание, оно представляет собой административно-правовое отношение. В процессе его реализации решается вопрос о том, 1) *вправе* ли гражданин претендовать на получение жилого помещения, 2) имеются ли для этого предусмотренные законодательством условия»¹³⁶. Аналогичные отношения будут возникать между гражданами и органами жилищных и жилищно-строительных кооперативов, если к ним обратится гражданин, желающий получить жилье. Это положение, сформулированное в период действия ГК РСФСР 1964 г., нуждается в корректировке в связи с тем, что в соответствии со ст. 672 ГК РФ «в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования жилые помещения предоставляются гражданам по договору социального найма жилого помещения». Следовательно, предоставление жилого помещения в этих случаях с введением в действие ГК РФ (ст. 672) должно производиться путем использования в сочетании административно-правовых и гражданско-правовых методов регулирования отношений.

По ЖК РСФСР при предоставлении гражданину жилья по договору социального найма должны были учитываться следующие условия:

— во-первых, постоянное проживание гражданина, нуждающегося в улучшении жилищных условий, в данном населенном пункте (ч. 1 ст. 28 ЖК РСФСР). Гражданин, проживающий в данном населенном пункте в течение определенного срока постоянно, обладает правом на получение жилья социального использования. Вопрос о том, в чем выражается «постоянное проживание», решается в Примерных правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, утвержденных Советом Министров РСФСР. Согласно п. 8 Примерных правил, действующих в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 199, «обязательным условием для принятия на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления им жилых помещений является постоянное проживание с регистрацией по месту жительства в данном на-

¹³⁶ Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1993. Т. 2. С. 153.

селенном пункте»¹³⁷. Речь идет о так называемом цензе оседлости. В различных городах, субъектах Российской Федерации срок постоянного проживания не одинаков (например, в соответствии со ст. 1 Закона г. Москвы «О приоритетах в предоставлении жилых помещений и безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилых помещений в 2004 году» от 26 мая 2004 г. № 31 он равен не менее чем 10 годам). Таким образом, отказ в постановке на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставлении жилья по тем мотивам, что гражданин постоянно не проживает в данном населенном пункте в течение определенного срока, является обоснованным.

Согласно ч. 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны. Исходя из этого не только республики, но и другие субъекты Российской Федерации обладают правом, закрепленным федеральным законодательством.

Следует иметь в виду, что согласно ст. 27 Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Право свободы выбора места жительства принадлежит гражданину от рождения, является неотчуждаемым правом; вместе с тем это право не носит абсолютного характера и подлежит правовому регулированию с учетом того, что его осуществление может привести к нарушению прав и свобод других лиц, а также определенному ограничению в пределах, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации (в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, и в других указанных в этой статье целях).

Вышеназванное конституционное право граждан нашло свое развитие в Законе Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. В нем определены основные правила регистрации граждан по месту пребывания (в гостинице, больнице и т. п.) и по месту жительства (в жилом доме, квартире, служебном жилом помещении, специализированном доме и т. д.), в соответствии с которыми гражданин может осуществлять свои права и свободы и исполнять обязанности. Закон определил только общие правила регистрации, например, обязанность граждан зарегистрироваться по месту пребывания или месту жительства в определенные сроки при перемене места жительства и др.

Законодательством предусмотрены случаи, когда граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, могут приниматься на квартирный учет независимо от постоянного проживания в данном населенном пункте, например, по состоянию здоровья, в силу особого статуса (военнослужащие) и т. д.

Также принимаются на учет для улучшения жилищных условий (а если они уже состояли на учете — сохраняют это право) работники, деятельность которых связана с постоянным передвижением (члены экипажей судов, геологи, изыскатели, топографо-геодезисты, работники мостопоездов и т. п.), временно отсутствующие в месте постоянного жительства по условиям и характеру работы и сохраняющие в связи с этим право на жилую площадь; при этом указанные граждане принимаются на учет по месту работы независимо от наличия у них жилой площади в месте постоянного жительства. Они учитываются также при определении нуждаемости их семьи в улучшении жилищных условий при постановке кого-либо из членов семьи на учет по месту нахождения сохраняемого жилого помещения.

Гражданам, приехавшим на работу в районы Крайнего Севера и в местности, приравненные к ним, и проработавшим там до ухода на пенсию не менее 20 лет, а работникам, получившим инвалидность и профессиональное заболевание в период их работы в северных условиях, независимо от срока их работы разрешено предоставлять безотносительно к требованию о постоянном проживании жилые помещения, построенные на средства министерств и ведомств во всех населенных пунктах страны (кроме некоторых районов);

— во-вторых, признание граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий и принятие их на учет (ст.ст. 29, 30 ЖК РСФСР);

— в-третьих, соблюдение очередности предоставления жилья, исходя из времени принятия их на учет и включения в списки на получение жилых помещений (ст.ст. 33, 36, 37 ЖК РСФСР);

— в-четвертых, соблюдение нормы жилой площади при предоставлении жилья с учетом права на дополнительную жилую площадь (ст.ст. 38, 39 ЖК РСФСР);

— в-пятых, благоустроенность жилого помещения применительно к условиям данного населенного пункта и его соответствие установленным санитарным и техническим требованиям (ст. 40 ЖК РСФСР);

— в-шестых, учет при предоставлении жилого помещения состояния здоровья граждан, подлежащих заселению, недопустимость заселения одной комнаты лицами разного пола старше девяти лет, кроме супругов, и учет других заслуживающих внимания обстоятельств (ст. 41 ЖК РСФСР);

— в-седьмых, вынесение правомочным органом решения о предоставлении жилого помещения и выдача ордера, который является единственным основанием для вселения в предоставленное жилое помещение (ст. 47 ЖК РСФСР).

¹³⁷ Дополнительное условие для постановки на учет, заключающееся в обязательности регистрации по месту жительства, признано незаконным определением Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2002 г. № КАС 02-176.

В юридической литературе в качестве правосубъектной предпосылки для реализации права на получение жилья иногда указывается размер доходов на одного человека. Эта предпосылка в качестве обязательной не подлежит применению в отношении военнослужащих, поскольку в силу ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации бесплатно жилище предоставляется не только малоимущим, но и иным указанным в законе гражданам. Таким законом в отношении военнослужащих является Федеральный закон «О статусе военнослужащих». Некоторые из перечисленных условий ЖК РФ скорректированы.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в отличие от ранее действовавшего порядка *исключается обязательность предоставления благоустроенного жилого помещения применительно к условиям данного населенного пункта и его соответствия установленным санитарным и техническим требованиям*. В то же время после введения в действие ЖК РФ будут продолжать действовать Правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, утвержденные постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 г. № 335. Согласно п. 42 Правил предоставляемое гражданам для проживания жилое помещение должно быть благоустроенным применительно к условиям данного населенного пункта, отвечать установленным санитарным и техническим требованиям.

2. Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях

Вводный закон предусматривает сохранение действия статей ЖК РСФСР, касающихся учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Такой вывод следует из анализа ст. 5 Вводного закона, которая установила, что к жилищным отношениям, возникшим до введения в действие ЖК РФ, данный Кодекс применяется в части тех прав и обязанностей, которые возникнут после введения его в действие, за исключением случаев, предусмотренных Вводным законом (такой случай касается порядка предоставления жилых помещений). Следовательно, к жилищным отношениям, возникшим до 1 марта 2005 г., будут ограниченно применяться нормы ЖК РСФСР, несмотря на то, что он Вводным законом признан утратившим силу.

По ЖК РСФСР жилые помещения предоставляются гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Под понятие «граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий» подпадают две категории граждан: 1) те, кто вообще не имеет жилого помещения для постоянного проживания, например, чаще всего это военнослужащие, молодожены, проживавшие ранее на жилой площади родителей либо у частных лиц на началах поднайма; 2) лица, улучшающие жилищные условия (чаще всего те, кто имеет какую-либо жилую площадь, но нуждается в переезде из одного жилого помещения в другое, большего размера или лучше благоустроенное), при наличии установленных в законе оснований.

Основания, по которым граждане признаются нуждающимися в улучшении жилищных условий, устанавливались ст. 29 ЖК РСФСР, правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, которые приняты в республиках, краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге¹³⁸. Лица, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма (ст. 6 Вводного закона).

Согласно ст. 51 ЖК РФ гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (далее — нуждающиеся в жилых помещениях), признаются:

1) не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения;

2) являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы;

3) проживающие в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям;

4) являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний устанавливается Правительством Российской Федерации.

Как следует из приведенного перечня, в ЖК РФ перешли не все основания, ранее предусмотренные ЖК РСФСР.

При наличии у гражданина и (или) членов его семьи нескольких жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма и (или) принадлежащих им на праве собственности, определение уровня

¹³⁸ См., например, Закон г. Москвы «Об улучшении жилищных условий жителей города Москвы» от 15 января 2003 г. № 22.

обеспеченности общей площадью жилого помещения осуществляется исходя из суммарной общей площади всех указанных жилых помещений.

3. Учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях

Учет граждан, которые нуждаются в жилых помещениях, осуществляется, как правило, *по месту жительства* органами местного самоуправления. В случае и порядке, устанавливаемых законодательством, граждане могут быть приняты на учет и не по месту их жительства (ст. 52 ЖК РФ). Это относится к иным категориям граждан, имеющим право на предоставление жилых помещений по договору социального найма (например, военнослужащие). ЖК РФ в отличие от ЖК РСФСР не предусматривает возможности учета нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, работающих на предприятиях, в учреждениях, организациях, имеющих жилищный фонд и ведущих жилищное строительство или принимающих долевое участие в жилищном строительстве, *по месту работы*, а по их желанию — также и по месту жительства (ст. 30 ЖК РСФСР). Таким образом, жилищное законодательство допускает возможность учета граждан одновременно как по месту жительства, так и по иному месту, только если законодательством предусмотрена возможность учета граждан не по месту жительства.

С 1 марта 2005 г. не будет применяться ранее предусмотренное ст. 30 ЖК РСФСР правило, которым было установлено, что наравне с рабочими и служащими принимаются на учет также граждане, оставившие работу на предприятиях, в учреждениях и организациях в связи с уходом на пенсию. Для применения этого правила не имел значения вид пенсии (по старости, инвалидности и др.). Важно лишь, что гражданин оставил работу именно в связи с уходом на пенсию. Таким образом, в ЖК РФ последовательно проведена линия возложения непосредственно на органы государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органы местного самоуправления обязанности по обеспечению жильем из фонда социального использования.

Не могут применяться в современных условиях Примерные правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР, утвержденные Советом Министров РСФСР 31 июня 1984 г., устанавливающие, что наравне с гражданами, работающими на предприятиях, в учреждениях, организациях, имеющих жилищный фонд и ведущих жилищное строительство или принимающих долевое участие в жилищном строительстве, принимаются на учет работники медицинских, культурно-просветительных учреждений, предприятий общественного питания и других организаций, непосредственно обслуживающих трудовые коллективы данных предприятий (учреждений, организаций). В то же время в целях единообразного применения ЖК РФ в этих вопросах следует руководствоваться Методическими рекомендациями для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма¹³⁹, которые устанавливают:

— порядок учета органами местного самоуправления малоимущих граждан, нуждающихся в жилых помещениях;

— порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма малоимущим гражданам, нуждающимся в жилых помещениях.

Принятие на учет граждан, нуждающихся в получении жилых помещений, производится по месту жительства решением органа местного самоуправления. С заявлениями о принятии на учет должны быть представлены документы, подтверждающие право соответствующих граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Гражданину, подавшему заявление о принятии на учет, выдается расписка в получении этих документов с указанием их перечня и даты их получения органом, осуществляющим принятие на учет. Решение о принятии на учет или об отказе в принятии на учет должно быть принято по результатам рассмотрения заявления о принятии на учет и иных представленных документов органом, осуществляющим принятие на учет, не позднее чем через 30 рабочих дней со дня представления указанных документов в данный орган. Орган, осуществляющий принятие на учет, не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия решения о принятии на учет выдает или направляет гражданину, подавшему соответствующее заявление о принятии на учет, документ, подтверждающий принятие такого решения (ст. 52 ЖК РФ).

Учет нуждающихся в улучшении жилищных условий инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, осуществляется по месту жительства специально уполномоченным органом местного самоуправления либо специально назначенным должностным лицом. Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, могут состоять на учете также и по месту работы¹⁴⁰. Заявления о принятии на учет рассматриваются в течение

¹³⁹ Утверждены приказом Минрегиона России от 25 февраля 2005 г. № 18 (Информационный бюллетень «Законодательные и нормативные документы в жилищно-коммунальном хозяйстве». 2005. № 5).

¹⁴⁰ См. п. 3 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг» от 27 июня 1996 г. № 901.

одного месяца со дня поступления. О принятом решении сообщается гражданину, подавшему заявление о принятии на учет, в письменном виде органом, принявшим решение.

Заявление гражданина о постановке на учет тщательно проверяется и рассматривается предварительно общественной комиссией по жилищным вопросам при органе местного самоуправления. Комиссия после рассмотрения заявления вносит предложение о принятии гражданина на учет или об отказе в постановке на учет соответствующему органу местного самоуправления.

Учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, ведется по единому списку, из которого одновременно в отдельные списки включаются граждане, имеющие право на первоочередное и внеочередное получение жилых помещений.

Принятые на учет граждане включаются в особую Книгу учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, которая ведется местной администрацией на предприятии, в учреждении, организации как документ строгой отчетности; на каждого принятого на учет гражданина заводится учетное дело, в котором должны содержаться необходимые документы, являющиеся основанием для постановки на учет (пп. 16—17 вышеназванных Примерных правил).

Право состоять на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий сохраняется за гражданами, как правило, до получения жилого помещения, в том числе и в случаях временного отсутствия.

ЖК РФ (ст. 53) устанавливает последствия намеренного ухудшения гражданами своих жилищных условий. Граждане, которые с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях совершили действия, в результате которых такие граждане могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных намеренных действий. Примечательно, что ЖК РФ не приводит перечня таких действий, т. е. данный вопрос решается в каждом случае индивидуально с учетом имеющейся информации, подтвержденной документально.

Отказ в принятии граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях допускается в случае, если:

- 1) не представлены необходимые документы;
- 2) представлены документы, которые не подтверждают право соответствующих граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях;
- 3) не истек предусмотренный ст. 53 ЖК РФ срок (ч. 1 ст. 54 ЖК РФ).

Решение об отказе в принятии на учет должно содержать основания такого отказа с обязательной ссылкой на нарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 54 ЖК РФ. Решение об отказе в принятии на учет выдается или направляется гражданину, подавшему соответствующее заявление о принятии на учет, не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия такого решения и может быть обжаловано им в судебном порядке.

Немаловажное значение для охраны жилищных прав граждан имеет четкое закрепление в ЖК РФ оснований снятия граждан с учета нуждающихся в жилых помещениях. Граждане снимаются с учета в случаях:

- 1) подачи ими по месту учета заявления о снятии с учета;
- 2) утраты ими оснований, дающих им право на получение жилого помещения по договору социального найма;
- 3) их выезда на место жительства в другое муниципальное образование, за исключением случаев изменения места жительства в пределах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- 4) получения ими в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления бюджетных средств на приобретение или строительство жилого помещения;
- 5) предоставления им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома (следует обратить внимание на то, что самостоятельное приобретение земельного участка таким основанием не является);
- 6) выявления в представленных ими документах в орган, осуществляющий принятие на учет, сведений, не соответствующих действительности и послуживших основанием принятия на учет, а также неправомερных действий должностных лиц органа, осуществляющего принятие на учет, при решении вопроса о принятии на учет.

Решения о снятии с учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях должны быть приняты органом, на основании решений которого такие граждане были приняты на данный учет, не позднее чем в течение 30 рабочих дней со дня выявления обстоятельств, являющихся основанием принятия таких решений. Решения о снятии с учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях должны содержать основания снятия с такого учета с обязательной ссылкой на обстоятельства, предусмотренные ч. 1 ст. 56 ЖК РФ. Решения о снятии с учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях выдаются или направляются гражданам, в отношении которых приняты такие решения, не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия таких решений и могут быть обжалованы указанными гражданами в судебном порядке.

Граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. Указанные граждане снимаются с данного учета по основаниям, предусмотренным пп. 1, 3—6 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ. Пункт 2 ч. 1 указанной статьи в качестве

условия не называется (утрата гражданами оснований, дающих им право на получение жилого помещения по договору социального найма), поскольку ч. 2 ст. 6 Вводного закона в качестве дополнительного условия называет утрату гражданами оснований, которые до введения в действие ЖК РФ давали им право на получение жилых помещений по договорам социального найма. Такими основаниями являлись:

1) улучшение жилищных условий, в результате которого отпали основания для предоставления жилого помещения;

2) выезд на другое постоянное место жительства;

3) выявление в представленных документах не соответствующих действительности сведений о нуждаемости в улучшении жилищных условий, послуживших основанием для принятия на учет, а также неправомерных действий должностных лиц при решении вопроса о принятии на учет;

4) прекращение трудовых отношений с предприятием, учреждением, организацией, если граждане состоят на учете по месту работы и никто из членов их семей не работает на этом предприятии, в учреждении, организации, кроме случаев увольнения в связи с уходом на пенсию или переходом на выборную должность. При этом в ст. 32 ЖК РСФСР указывается, что не могут быть сняты с учета нуждающиеся в улучшении жилищных условий семьи, потерявшие кормильца, состоящего на учете.

Снятие с учета осуществляется органами, по решению которых граждане были приняты на учет.

Таким образом, в ЖК РФ предусматривается перечень оснований снятия граждан с учета, что усиливает охрану прав граждан от необоснованного снятия с учета на получение жилища. Охране прав граждан способствует также указание ЖК РФ о том, что о принятом решении о снятии с учета сообщается гражданину в письменной форме.

4. Порядок и очередность предоставления гражданам жилых помещений в фонде социального использования

Одним из условий и гарантий правильного распределения жилых помещений социального использования является прямое урегулирование в законе порядка предоставления гражданам жилых помещений. ЖК РФ, так же, как и ЖК РСФСР (ст. 33), закрепляет в качестве общего правила предоставление гражданам жилых помещений *в порядке очередности*: «Жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет ...» (ч. 1 ст. 57).

Ранее Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» (ст. 13) гласил: «Порядок и условия предоставления жилого помещения по договору найма гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, определяют органы государственной власти и управления Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в соответствии с существующей очередью на улучшение жилищных условий, а также с учетом льгот по предоставлению жилых помещений, установленных органами государственной власти и управления Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации».

По ЖК РФ в зависимости от принадлежности жилого помещения к той или иной разновидности жилищного фонда изменилась компетенция органов, правомочных устанавливать порядок предоставления жилых помещений. Так, к компетенции органов местного самоуправления относится определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда (ст. 14).

К компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится: определение порядка предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта Российской Федерации; определение порядка предоставления по договорам социального найма установленным соответствующим законом субъекта Российской Федерации категориям граждан жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации (ст. 13).

К компетенции органов государственной власти Российской Федерации относятся: определение порядка предоставления малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда; определение порядка предоставления жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации гражданам, которые нуждаются в жилых помещениях и категории которых установлены федеральным законом (ст. 11).

На практике данные общие положения ЖК РФ реализуются обычно путем составления списков лиц, которым предусматривается предоставление свободных жилых помещений (построенных и освободившихся в связи с выездом нанимателей) в текущем году. Такие списки составляются на основе данных учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях (ранее — улучшении жилищных условий).

По действующему законодательству не может применяться прежний порядок, предусматривающий предоставление рабочим и служащим, успешно и добросовестно выполняющим свои трудовые обязанности, определенных преимуществ и льгот в получении жилья, как и, наоборот, ограничения для лиц, которые нарушают трудовую дисциплину, правила общежития. Так, ЖК РСФСР (ст. 34) содержал норму, согласно которой очередность на получение жилых помещений может быть перенесена на более поздние сроки гражданам, состоящим на учете по месту работы, администрацией предприятия, учреждения, организации по согласованию с профсоюзным комитетом за злостное нарушение трудовой дисциплины, пьянство, хулиганство, мелкое хищение государственного или общественного имущества и другие нарушения.

Решение о перенесении очередности принимается органами, которые вынесли решение о принятии гражданина на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий.

С введением в действие ЖК РФ отменяется льготный порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма, за исключением следующих случаев:

1) внеочередного предоставления жилых помещений (ч. 2 ст. 57);

2) специального, в том числе льготного, порядка предоставления жилых помещений в жилищных фондах Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации иным (кроме малоимущих) определенным федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным ЖК РФ и (или) федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях. Данным лицам жилые помещения предоставляются в установленном ЖК РФ порядке, если иной порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 49).

Случаи и основания предоставления жилых помещений вне очереди. Вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются:

1) гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат;

2) детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

3) гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний (ч. 2 ст. 57).

Жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет, за исключением установленных ЖК РФ случаев внеочередного предоставления. Это правило действует, если иной порядок для лиц, которым предоставляется жилье по договору социального найма, не указан в каком-либо законе, как это предусматривает ч. 3 ст. 49 ЖК РФ. По федеральному законодательству *право на внеочередное предоставление жилых помещений* имеют:

— судьи¹⁴¹;

— инвалиды I группы: Великой Отечественной войны, боевых действий на территориях других государств¹⁴²;

— граждане пожилого возраста и инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, в случае отказа от услуг указанного учреждения, если им не может быть возвращено ранее занимаемое ими жилое помещение¹⁴³;

— родители, дети которых являются ВИЧ-инфицированными, а также иные законные представители ВИЧ-инфицированных — несовершеннолетних в случае, если они нуждаются в улучшении жилищных условий и если ВИЧ-инфицированный — несовершеннолетний в возрасте до 18 лет проживает совместно с ними¹⁴⁴.

Так, в соответствии с законодательством Российской Федерации вне очереди (но не позднее трех месяцев со дня обращения) обязаны предоставить жилые помещения реабилитированным гражданам.

При организации семейного детского дома лицам, назначенным родителями-воспитателями, для совместного проживания с переданными им на воспитание детьми предоставляется вне очереди индивидуальный жилой дом либо многокомнатная квартира. Дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или оставшиеся без попечения родителей, по достижении 18 лет подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди органами местного самоуправления по месту нахождения данных учреждений либо по месту их прежнего жительства по их выбору, если индивидуальная программа реабилитации инвалида предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести самостоятельный образ жизни¹⁴⁵.

Споры о предоставлении жилого помещения по требованиям граждан, имеющих в соответствии с законодательством право на внеочередное предоставление жилых помещений, в том числе лиц, которым жилое помещение должно предоставляться в пределах определенного законодательством срока, если этот срок нарушен, подведомственны судам¹⁴⁶.

Предоставление жилых помещений в ином льготном порядке. Первоочередной порядок предоставления жилых помещений ЖК РФ не предусматривает. Дискуссионным остается вопрос о том,

¹⁴¹ См. ст. 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

¹⁴² См. ст. 14 Федерального закона «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 3 января 2000 г. № 41-ФЗ).

¹⁴³ См. ст. 12 Федерального закона «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ.

¹⁴⁴ См. ст. 18 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ.

¹⁴⁵ См. п. 11 Правил предоставления льгот инвалидам ...

¹⁴⁶ См. п. 1 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 г. № 3 (в редакции постановления Пленума от 30 ноября 1990 г. № 14).

подлежит или не подлежит применению ранее установленный порядок, согласно которому граждане, имеющие право на первоочередное предоставление жилых помещений, включались в отдельные списки (ст. 33 ЖК РСФСР). По нашему мнению, прежний порядок может быть сохранен в определенных случаях для лиц, принятых на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 марта 2005 г., поскольку:

— граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. Указанным гражданам жилые помещения по договорам социального найма предоставляются в порядке, предусмотренном ЖК РФ (ст. 6 Вводного закона);

— жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются иным (кроме малоимущих) определенным федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным ЖК РФ и (или) федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях. Данные жилые помещения предоставляются в установленном ЖК РФ порядке, если *иной порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации*.

Следовательно, для сохранения первоочередного порядка необходимо, чтобы соблюдались два условия:

1) такой порядок должен быть предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации;

2) предоставление жилых помещений должно осуществляться из жилищного фонда Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Так, по действующему федеральному законодательству предоставление жилых помещений в первоочередном или ином льготном порядке предусмотрено:

— Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, Героям Социалистического Труда и лицам, награжденным орденами Славы, Трудовой Славы, «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» трех степеней¹⁴⁷;

— инвалидам Великой Отечественной войны, инвалидам боевых действий на территориях других государств¹⁴⁸;

— участникам Великой Отечественной войны, ветеранам боевых действий на территориях других государств¹⁴⁹;

— военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи по защите конституционных прав граждан в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах по прибытии из указанных государств¹⁵⁰;

— прокурорам и следователям — не позднее 6 месяцев¹⁵¹;

— лицам, принятым на службу в милицию, участковым инспекторам милиции — не позднее шести месяцев с момента вступления в должность¹⁵²;

— всем категориям работников образования, культуры, здравоохранения и правоохранительных органов в сельской местности¹⁵³;

— педагогическим работникам образовательных учреждений¹⁵⁴;

— некоторым категориям граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС¹⁵⁵;

— медицинским и фармацевтическим работникам¹⁵⁶;

— инвалидам труда I и II групп и инвалидам I и II групп из числа военнослужащих;

¹⁴⁷ См.: ст. 5 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» от 15 января 1993 г.; ст. 3 Федерального закона «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ; п. 3 Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об утверждении Статута ордена «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР»» от 28 октября 1974 г.

¹⁴⁸ См. ст. 14 Федерального закона «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 3 января 2000 г. № 41-ФЗ).

¹⁴⁹ См. ст.ст. 15, 16 Федерального закона «О ветеранах».

¹⁵⁰ См. ст. 5 Закона Российской Федерации «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи по защите конституционных прав граждан в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах»» от 21 июля 1993 г.

¹⁵¹ См. ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ.

¹⁵² См. ст. 30 Закона Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г.

¹⁵³ См. ст. 24 Закона РСФСР «О социальном развитии села» от 21 декабря 1990 г.

¹⁵⁴ См. ст. 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ).

¹⁵⁵ См. ст.ст. 14, 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г.

¹⁵⁶ См. ст. 63 Основ законодательства

— семьям лиц, погибших при исполнении государственных или общественных обязанностей, выполнении долга гражданина по спасению человеческой жизни, по охране социалистической собственности и правопорядка либо погибших на производстве в результате несчастного случая;

— рабочим и служащим, длительное время добросовестно проработавшим в сфере производства;

— матерям, которым присвоено звание «Мать-героиня», многодетным семьям (имеющим трех и более детей) и одиноким матерям;

— семьям при рождении близнецов;

— учителям и другим педагогическим работникам общеобразовательных школ и профессионально-технических учебных заведений;

— спасателям профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований.

Право первоочередного предоставления жилых помещений также предусматривается рядом подзаконных актов. Такое право предусмотрено:

— лицам, страдающим заболеваниями, внесенными в Список заболеваний, дающих право лицам, страдающим этими заболеваниями, на первоочередное получение жилой площади¹⁵⁷;

— лицам, больным заразными формами туберкулеза¹⁵⁸.

Законодательством не предусматриваются преимущества какой-либо из указанных выше льготных категорий. Граждане, имеющие право на льготный порядок предоставления жилых помещений, могут реализовать это право и повторно, если иное прямо не установлено законом, если сохранилось основание для такой жилищной льготы и если лицо не ухудшило преднамеренно своих жилищных условий.

Право на льготный порядок предоставления жилья имеет сугубо личный характер; оно не может быть передано другому лицу, например родственнику, не наделенному таким правом. Споры о признании за лицом права на льготный порядок предоставления жилого помещения подведомственны судам¹⁵⁹.

Необходимо обратить внимание на тенденцию замены предоставления абстрактных льгот по порядку предоставления жилых помещений иным механизмом жилищного обеспечения некоторых льготных категорий граждан. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 866 установлено, что основной формой обеспечения жильем граждан, которые имеют право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии со ст.ст. 14, 15, 16, 17 и 22 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», является предоставление им субсидий на приобретение жилья¹⁶⁰.

Органы, предоставляющие жилые помещения. Жилые помещения социального использования предоставляются, как правило, гражданам, состоящим на учете нуждающихся в жилых помещениях, за исключением случаев аварийного состояния домов и других случаев, установленных законодательством.

Предоставление жилых помещений социального использования должно производиться в строгом соответствии с действующим законодательством, в обстановке широкой гласности и коллегиальности при обсуждении и принятии решений.

Если ранее жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда предоставлялись гражданам органами местного самоуправления, то по ЖК РФ из муниципального жилищного фонда жилые помещения предоставляются органами местного самоуправления (ст. 14 ЖК РФ); органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определяют порядок предоставления социального жилья в соответствующем жилищном фонде (ст.ст. 12—13 ЖК РФ).

На муниципальном уровне предоставление по ранее установленному порядку осуществлялось районной, городской, районной в городе администрацией при участии общественной комиссии по жилищным вопросам, создаваемой из депутатов, представителей общественных организаций, трудовых коллективов. Общественная комиссия по жилищным вопросам проверяла жилищные условия граждан, состоящих на учете, а также рассматривала соответствующие ходатайства администрации (и профсоюзного комитета) предприятия, учреждения или организации, не имеющих своего жилищного фонда, и подготавливала предложения.

По ЖК РФ определение порядка предоставления малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда отнесено к компетенции органов государственной власти Российской Федерации (п. 4 ст. 12). Такой порядок пока не установлен, но, по всей видимости, он не претерпит принципиальных изменений по сравнению с существующим.

На основании решения органа местного самоуправления гражданину выдается выписка из этого решения на право заключения договора найма.

¹⁵⁷ См. приказ Министерства здравоохранения СССР от 28 марта 1983 г. № 330.

¹⁵⁸ См. п. 8 постановления Совета Министров РСФСР «О мероприятиях по дальнейшему снижению заболеваемости туберкулезом» от 7 октября 1960 г. № 1541.

¹⁵⁹ См. п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 26 декабря 1984 г. № 5 в редакции постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 21 декабря 1993 г. № 11.

¹⁶⁰ Указанным постановлением утверждены Правила обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненных к ним лиц.

5. Требования, предъявляемые к предоставляемым жилым помещениям

ЖК РФ в отличие от ЖК РСФСР изменил некоторые требования, предъявляемые к предоставляемым по договору социального найма жилым помещениям.

Так, по ЖК РСФСР предоставляемое жилое помещение должно быть благоустроенным применительно к условиям данного населенного пункта. К элементам благоустройства относятся: водопровод, электрическое освещение, ванная (душевая) комната, подсобные помещения, встроенное оборудование квартир и т. д. Исходя из этого ст. 40 ЖК РСФСР вопрос о благоустроенности предоставляемого жилого помещения связывает с конкретными условиями данного населенного пункта. В ст. 40 ЖК РСФСР не содержалось требования о предоставлении жилого помещения в черте данного населенного пункта, однако такой вывод можно сделать из ее содержания. Возможны случаи предоставления жилого помещения с согласия лица, которому оно предоставляется, и за пределами данного населенного пункта. Во всех случаях жилое помещение должно быть благоустроенным применительно к условиям данного населенного пункта. Так, например, в г. Москве утвержден следующий перечень стандартов, которым должны соответствовать благоустроенные жилые помещения: дом (квартира) со всеми видами удобств (электроснабжение, водопровод, канализация, отопление, ванна или душ, газовая или электрическая плита, горячее водоснабжение или газовая колонка) независимо от материала стен¹⁶¹.

По ЖК РФ должны соблюдаться следующие правила предоставления жилых помещений:

1) гражданам, состоящим на учете в качестве малоимущих и нуждающихся в жилых помещениях, жилые помещения по договору социального найма предоставляются на основании решения органа местного самоуправления. Решение о предоставлении жилого помещения является основанием для заключения договора социального найма. Договор социального найма является основанием для вселения соответствующего гражданина в предоставленное жилое помещение (ст. 57);

2) жилые помещения предоставляются гражданам по месту их жительства (в черте соответствующего населенного пункта), как правило, в виде отдельной квартиры в пределах социальной нормы. При предоставлении жилого помещения по договору социального найма гражданину, имеющему в собственности жилое помещение, учитывается площадь жилого помещения, находящегося у него в собственности (ст. 57);

3) при предоставлении жилых помещений по договору социального найма заселение одной комнаты несовершеннолетними лицами разного пола, за исключением супругов, не допускается, а заселение одной комнаты совершеннолетними лицами разного пола, за исключением супругов, допускается только с их согласия (ст. 58)

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в отличие от ранее действовавшего порядка *исключается обязательность предоставления благоустроенного жилого помещения применительно к условиям данного населенного пункта и его соответствия установленным санитарным и техническим требованиям*. В п. 5 Типового договора социального найма жилого помещения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2005 г. № 315, также говорится, что наймодатель обязан передать нанимателю по акту в течение 10 дней со дня подписания договора свободное от прав иных лиц и пригодное для проживания жилое помещение в состоянии, отвечающем требованиям пожарной безопасности, санитарно-гигиеническим, экологическим и иным требованиям. В то же время после введения в действие ЖК РФ будут продолжать действовать Правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, утвержденные постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 г. № 335. Согласно п. 42 Правил предоставляемое гражданам для проживания жилое помещение должно быть благоустроенным применительно к условиям данного населенного пункта, отвечать установленным санитарным и техническим требованиям. Указанная норма должна сохранить свое действие и в дальнейшем в аналогичном нормативном правовом акте. В настоящее время указанное правило в рекомендательной форме содержится в п. 37 ранее указанных Методических рекомендаций¹⁶².

При предоставлении жилых помещений должны учитываться интересы граждан, которым они предоставляются. В этом вопросе имеются также некоторые новеллы. Так, при предоставлении жилых помещений допускается заселение одной комнаты лицами разного пола, за исключением супругов, только с их согласия (ч. 1 ст. 58 ЖК РФ). Ранее такое, кроме супругов, допускалось только в отношении детей не старше девяти лет.

По ЖК РСФСР жилое помещение предоставлялось с учетом состояния здоровья граждан и других заслуживающих внимания обстоятельств (ст. 41). ЖК РФ не содержит аналогичных норм. В то же время в любом случае не допускается заселение освободившихся жилых помещений в аварийных и ветхих домах, бараках, подвалах и в других не приспособленных для жилья строениях, а также в домах, подлежащих сносу, капитальному ремонту либо переводу в нежилые.

¹⁶¹ См. приложение 2 к Закону г. Москвы от 15 января 2003 г. № 22.

¹⁶² Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма.

Жилищная практика многих регионов исходит из того, что инвалидам, престарелым, больным сердечно-сосудистыми и другими тяжелыми заболеваниями жилые помещения предоставляются с учетом пожеланий на нижних этажах или в домах, имеющих лифт. Так, в г. Москве граждане, страдающие заболеваниями опорно-двигательной системы, обеспечиваются жилыми помещениями на нижних этажах домов без лифтов, в домах с лифтами либо в специально построенных домах¹⁶³.

При определении размера предоставляемого жилого помещения учитывается наличие в семье женщины, имеющей беременность. При предоставлении жилого помещения инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, учитываются рекомендации индивидуальной программы реабилитации инвалида, состояние его здоровья, а также другие обстоятельства (приближение к лечебно-профилактическому учреждению, месту жительства родных, близких и т. п.)¹⁶⁴.

Инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, занимаемые ими жилые помещения могут быть заменены на другие равноценные жилые помещения в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида (переселение с верхних этажей домов на нижние, приближение к месту жительства родных, близких и т. п.).

Нормы площади жилья (жилищные нормы). Жилые помещения предоставляются с учетом норм жилой площади.

По ЖК РСФСР жилые помещения предоставлялись гражданам «в пределах нормы жилой площади» (ст. 38), за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации, но не менее размеров, устанавливаемых в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (ч. 2 ст. 40). Согласно ст. 38 ЖК РСФСР «норма жилой площади устанавливается в размере двенадцати квадратных метров на одного человека». Норма жилой площади, о которой говорилось в ст. 38 ЖК РСФСР, имела хотя и не универсальное, но весьма широкое значение. Закрепление этой нормы в законе придавало ей характер общего правила. Норма жилой площади имела юридическое значение, например, при исчислении платы за жилое помещение (ст. 55 ЖК РСФСР); при реализации права нанимателя на предоставление ему жилого помещения меньшего размера взамен занимаемого; при предоставлении нанимателю жилого помещения в связи с капитальным ремонтом жилого дома (ст. 82 ЖК РСФСР); при выселении нанимателя с предоставлением другого жилого помещения. Кроме того, норма жилой площади учитывалась также при регистрации временных жильцов и поднанимателей, при предоставлении квартир собственникам сносимых жилых домов и в некоторых других случаях.

Статья 50 ЖК РФ устанавливает две жилищные нормы площади жилья.

Первая норма — это *норма предоставления площади жилого помещения* по договору социального найма (далее — норма предоставления), которая является минимальным размером площади жилого помещения, исходя из которого определяется размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма. Норма предоставления устанавливается органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договорам социального найма, и других факторов.

Ранее действовавшее законодательство применяло понятие социальной нормы площади жилого помещения (далее — социальная норма), которая являлась нормативом, исходя из которого осуществлялось предоставление жилого помещения по договору социального найма, а также субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Социальная норма устанавливается законом субъекта Российской Федерации в размере не менее 15 квадратных метров общей площади жилого помещения на одного человека в зависимости от достигнутого уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договору социального найма, и других факторов. Указанная норма была введена с принятием Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г. № 4218-1. Под социальной нормой площади жилья понимается размер площади жилья, приходящейся на одного человека, в пределах которой осуществляется предоставление компенсаций (субсидий) по оплате жилья и коммунальных услуг (ст. 1 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики»). Социальная норма площади жилья эквивалентна минимальному размеру предоставления жилых помещений, который устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации в зависимости от достигнутого уровня жилищной обеспеченности, состава семьи, применяемых типов жилых помещений в домах жилищного фонда социального использования и других факторов. Пределы социальной нормы площади жилья ограничены постановлением Правительства Российской Федерации «О предоставлении гражданам Российской Федерации, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья» от 3 августа 1996 г. № 937 и составляют: 18 квадратных метров общей площади на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек; 42 квадратных метра общей площади на семью из двух человек; 33 квадратных метра общей площади на одного человека.

¹⁶³ См. ст. 16 Закона г. Москвы от 15 января 2003 г. № 22.

¹⁶⁴ См. п. 7 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 г. № 901).

ЖК РФ отказался от указанного понятия. Однако следует отметить, что содержание понятия «норма предоставления», установленного в ч. 1 ст. 50 данного Кодекса, в целом соответствует содержанию понятия «социальная норма площади жилья», ранее предусмотренного Законом Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики».

Вторая норма — это *учетная норма площади жилого помещения* (далее — *учетная норма*), которая является нормативом, исходя из которого определяется уровень обеспеченности гражданина общей площадью жилого помещения в целях его принятия на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении. Учетная норма устанавливается органом местного самоуправления. Размер такой нормы не может превышать размер нормы предоставления.

Так, в Московской области нуждающимися в улучшении жилищных условий признаются граждане, имеющие обеспеченность жилой площадью на одного члена семьи не более 5 квадратных метров (п. 14.1 Правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в Московской области, утвержденных постановлением правительства Московской области от 5 февраля 2004 г. № 51/46); в Свердловской области согласно Закону Свердловской области «О предоставлении жилища в Свердловской области» от 28 апреля 1995 г. нуждающимися признаются лица, имеющие обеспеченность жильем не более 15 квадратных метров общей площади на одного человека. В г. Москве нуждающимися в улучшении жилищных условий признаются граждане, постоянно проживающие в г. Москве не менее 10 лет и занимающие жилые помещения менее нормы постановки на учет. Норма постановки на учет устанавливается в размере 10 квадратных метров общей площади для отдельных квартир. Норма постановки на учет устанавливается в размере 15 квадратных метров общей площади для квартир коммунального заселения и квартир гостиничного типа (ст. 3 Закона г. Москвы «Об улучшении жилищных условий жителей города Москвы» от 15 января 2003 г. № 22 (с изменениями от 17 декабря 2003 г.)).

Право на дополнительную жилую площадь. Право некоторых лиц на дополнительную жилую площадь было закреплено в ст. 39 ЖК РСФСР, которая устанавливала, что сверх нормы жилой площади отдельным категориям граждан предоставляется дополнительная жилая площадь в виде комнаты или в размере 10 квадратных метров. Гражданам, страдающим тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний, а также гражданам, которым эта площадь необходима по условиям и характеру выполняемой работы, размер дополнительной жилой площади может быть увеличен.

По ЖК РФ жилое помещение по договору социального найма может быть предоставлено общей площадью, превышающей норму предоставления на одного человека, но не более чем в два раза, если такое жилое помещение представляет собой одну комнату или однокомнатную квартиру либо предназначено для вселения гражданина, страдающего одной из тяжелых форм хронических заболеваний, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющего иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний устанавливается Правительством Российской Федерации (ст.ст. 51, 58 ЖК РФ).

Порядок и условия предоставления дополнительной жилой площади и перечень категорий граждан, имеющих право на ее получение, устанавливаются действующим законодательством.

В настоящее время по вопросу о праве на дополнительную жилую площадь действует большое число законодательных и нормативных правовых актов, многие из которых приняты еще в 20—30-х гг. XX в. В их числе постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О праве пользования дополнительной жилой площадью» от 28 февраля 1930 г.

Согласно указанным актам правом на дополнительную жилую площадь пользуются лица, страдающие болезнями, содержащимися в особых перечнях; работники государственных учреждений, предприятий, общественных организаций, занимающие ответственные должности, связанные с постоянной работой на дому; военнослужащие в звании полковника или выше; лица, награжденные орденами Славы и Трудовой Славы трех степеней; научные работники, имеющие ученую степень или ученое звание (профессора или доцента); творческие работники и некоторые другие категории граждан.

До последнего времени в связи с известными жилищными трудностями и недостатком жилой площади право на дополнительную жилую площадь на практике обычно понималось как право пользования имеющейся и фактически используемой жилой площадью. Этому способствовало также то, что в нормативных правовых актах не было четко сформулированного положения о праве гражданина на получение дополнительной жилой площади. Статья 39 ЖК РСФСР прямо говорила о предоставлении дополнительной жилой площади сверх нормы. Однако вышеуказанные нормы ЖК РФ возвратились к прежней практике, сформулировав такое право в неконкретной, а в общей форме. Это связано прежде всего с тем, что жилые помещения по договору социального найма из муниципального фонда предоставляются только малоимущим гражданам и при этом не преследуются цели создания каких-либо дополнительных комфортных условий проживания, и, следовательно, данное право может быть реализовано только в случае крайней необходимости (например, невозможность совместного проживания с членом семьи в силу его болезни) или прямого указания в законе.

Право на дополнительную площадь имеют многие из указанных выше категорий граждан, пользующихся жилищными льготами иного характера, и это право будет реализовываться при предоставлении им жилых помещений из государственного жилищного фонда.

В частности, федеральным законодательством право на подобную льготу предоставлено инвалидам, судьям, прокурорам и следователям, нескольким категориям военнослужащих и «чернобыльцев».

Так, граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы, а также граждане, занятые на работах в зоне отчуждения, имеют право на обеспечение дополнительной жилой площадью в виде отдельной комнаты.

Из числа военнослужащих дополнительная общая площадь жилого помещения не менее 15 квадратных метров и не более 25 квадратных метров предоставляется командирам воинских частей, офицерам в воинском звании полковника (капитана первого ранга) и выше. Такое же право предоставляется военнослужащим — преподавателям военных образовательных учреждений профессионального образования, военных кафедр при государственных образовательных учреждениях профессионального образования, научным работникам, имеющим ученые степени или звания и другим гражданам (п. 8 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

Следует отметить различную степень правовой регламентации данного вопроса для разных категорий льготников. В результате отдельным из них (например, прокурорам и следователям, а также «чернобыльцам») гарантировано право на дополнительную площадь (комнату) вообще без установления ее какого-либо минимального или предельного размера, тогда как для других введен определенный минимальный размер, составляющий, как правило, не менее 15 квадратных метров (для военнослужащих) или 20 квадратных метров (для судей).

При этом также предусмотрено, что за судьями, находящимися в отставке, сохраняется право на пользование предоставленной ему дополнительной жилой площадью. Это же касается и упомянутых категорий военнослужащих, за которыми сохраняется право на дополнительную площадь и после увольнения с военной службы, но только по определенным основаниям (по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями).

Тенденции развития федерального законодательства свидетельствуют о том, что существовавшие в СССР льготы по предоставлению дополнительной жилой площади не во всех случаях находят свое подтверждение в правовых нормах Российской Федерации.

В частности, ранее предусмотренное постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем улучшении материально-бытовых условий Героев Советского Союза и лиц, награжденных орденом Славы трех степеней» от 26 июля 1984 г. № 813 право на дополнительную площадь в размере до 20 квадратных метров у данных категорий ветеранов не закреплено в позднее принятом Законе Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» от 15 января 1983 г. № 4301-1. Однако в целом в законодательстве Российской Федерации по данному вопросу продолжают действовать введенные еще в 30-х гг. XX в. правовые нормы, которые давно по разным причинам подлежат отмене или уточнению.

Неудивительно, что к числу лиц, имеющих право на дополнительную площадь, продолжают формально относиться работники государственных учреждений и предприятий, а также профессиональных, партийных, кооперативных и других общественных организаций, которые занимают ответственные должности, связанные с постоянной работой на дому. Ведь перечень граждан, имеющих право на дополнительную жилую площадь, был определен вышеназванным постановлением ВЦИК и СНК РСФСР в 1930 г. Этот перечень неоднократно корректировался и расширялся, причем наиболее активно также в 30-е гг. прошлого столетия.

В результате к числу льготников данной категории были также отнесены научные работники, творческая интеллигенция (писатели, композиторы, художники и скульпторы, кинодраматурги и кинорежиссеры, адвокаты), персональные пенсионеры и их семьи, медицинские и зубные врачи, занимающиеся частной практикой на дому, а также некоторые другие категории граждан.

Положением об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 21 августа 1973 г. № 584 (п. 141), к научным работникам, имеющим право на дополнительную площадь, отнесены также авторы изобретений и рационализаторских предложений, которым присвоены почетные звания заслуженного изобретателя республики или заслуженного рационализатора республики, авторы открытий, а также авторы изобретений и рационализаторских предложений, имеющих большое народно-хозяйственное значение.

Список болезней, дающих право лицам, страдающим ими, пользования дополнительной комнатой или дополнительной жилой площадью, был утвержден циркуляром НКВД и НКЗдрава РСФСР от 13/19 января 1926 г. № 27/15. Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что указанный Список разграничивает болезни, дающие право пользования дополнительной (отдельной) комнатой, и болезни, дающие права лицам, страдающим ими, пользования дополнительной жилой площадью (но уже без указания на необходимость выделения отдельной комнаты).

Причем первая категория болезней соответственно подразделяется на болезни, угрожающие заражением окружающим (активные формы туберкулеза легких и прочих органов с выделением туберкулезной палочки, устанавливаемой путем повторного лабораторного контроля, проказа), болезни, при которых совместное

жительство со страдающими ими невозможно для окружающих (душевные болезни, тяжелые формы психоневрозов: эпилепсия, травматический психоневроз, психастения и истерия, сопровождающиеся потерей сознания и резко выраженными припадками), а также болезни, не поддающиеся лечению, при которых, вследствие вызываемой ими неоприятности, совместное жительство со страдающими ими невозможно (каловый и мочевого свищи, а также недержание мочи и кала, злокачественные опухоли, сопровождающиеся обильными выделениями, множественные поражения кожи с обильными выделениями, гангрена и абсцесс легких, гангрена конечностей).

Ко второй категории болезней отнесены туберкулез легких и прочих органов в активной форме, тяжелое расстройство дыхания вследствие эмфиземы легких и астмы, хронические тяжелые органические расстройства сердечной деятельности (эндокардит, миокардит, грудная жаба и т. п.), а также беременность за два месяца до родов и до ее окончания.

Право на дополнительную жилую площадь имеют следующие категории граждан:

— Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы, имеющие право на дополнительную жилую площадь до 20 квадратных метров¹⁶⁵;

— Герои Социалистического Труда, имеющие право на дополнительную жилую площадь до 15 квадратных метров¹⁶⁶;

— судьи, имеющие право на дополнительную жилую площадь в размере не менее 20 квадратных метров или в виде отдельной комнаты¹⁶⁷;

— прокуроры и следователи¹⁶⁸;

— военнослужащие, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;

— инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы из числа военнослужащих и военнообязанных, призванных на специальные сборы и привлеченных к выполнению работ, связанных с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы, независимо от места дислокации и выполнявшихся работ, имеющие право на одноразовое бесплатное обеспечение дополнительной жилой площадью в виде отдельной комнаты¹⁶⁹;

— инвалиды, страдающие заболеваниями, дающими им право на дополнительную жилую площадь в виде отдельной комнаты¹⁷⁰;

— заслуженные деятели науки, искусства и техники;

— народные и заслуженные артисты России¹⁷¹.

Дополнительная жилая площадь предоставляется сверх нормы. Если в составе семьи имеется несколько лиц, обладающих правом на дополнительную жилую площадь, ей выделяется не более одной дополнительной комнаты либо дополнительной площади в размере, полагающемся по закону двум лицам¹⁷². По сложившейся практике дополнительная жилая площадь предоставляется гражданам (военнослужащим) при переселении, если они фактически ее имели, а также право на эту площадь учитывается при выделении жилого помещения в порядке улучшения жилищных условий.

Основания вселения в жилое помещение. ЖК РФ установил иной в отличие от ЖК РСФСР порядок предоставления жилых помещений. Согласно ст. 57 ЖК РФ гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, жилые помещения по договорам социального найма предоставляются на основании решений органа местного самоуправления. Решения о предоставлении жилых помещений по договорам социального найма выдаются или направляются гражданам, в отношении которых данные решения приняты, не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия данных решений. Решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, принятое с соблюдением требований ЖК РФ, является основанием заключения соответствующего договора социального найма в срок,

¹⁶⁵ См. п. 3 ст. 5 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

¹⁶⁶ См. п. 3 ст. 3 Федерального закона «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ.

¹⁶⁷ См. п. 3 ст. 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1.

¹⁶⁸ См. п. 6 ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ.

¹⁶⁹ См. п. 3 ст. 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (с последующими изменениями и дополнениями).

¹⁷⁰ См. Перечень заболеваний, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 214.

¹⁷¹ См. п. 1 постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О праве пользования дополнительной жилой площадью» от 28 февраля 1930 г.

¹⁷² См. п. 7 постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О праве пользования дополнительной жилой площадью» от 28 февраля 1930 г. (в редакции постановлений ВЦИК и СНК РСФСР от 20 августа 1930 г., 1 апреля 1934 г., 1 ноября 1934 г.; Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 июня 1948 г.; постановлений Совета Министров РСФСР от 27 ноября 1956 г., 2 июля 1981 г. № 364).

установленный данным решением. Следовательно, если не был соблюден порядок принятия такого решения, оно не может служить законным основанием для последующего заключения договора, т. е. оно может быть оспорено, в том числе в судебном порядке.

Заселение освободившихся в квартире жилых помещений. В особом порядке предоставляются гражданам жилые помещения, которые освободились в квартирах, состоящих из нескольких комнат и занимаемых несколькими нанимателями, т. е. в коммунальных квартирах. Этим вопросам посвящена ст. 59 ЖК РФ «Предоставление освободившихся жилых помещений в коммунальной квартире».

Освободившееся жилое помещение в коммунальной квартире, в которой проживают несколько нанимателей и (или) собственников, на основании их заявления предоставляется по договору социального найма проживающим в этой квартире нанимателям и (или) собственникам, если они на момент освобождения жилого помещения признаны или могут быть в установленном порядке признаны малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях.

При отсутствии в коммунальной квартире граждан, отвечающих указанным требованиям, освободившееся жилое помещение предоставляется по договору социального найма проживающим в этой квартире нанимателям и (или) собственникам, которые могут быть в установленном порядке признаны малоимущими и которые обеспечены общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления, на основании их заявления. Существенным моментом при этом является то, что основанием для принятия решения является не учетная норма (как это имеет место при соблюдении общего порядка), а норма предоставления, которая больше учетной нормы. Но лицо, которому предоставляется комната, должно быть признано малоимущим.

При отсутствии в коммунальной квартире граждан, указанных выше, освободившееся жилое помещение предоставляется по договору купли-продажи гражданам, которые обеспечены общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления, на основании их заявления. По всей видимости, речь идет прежде всего о гражданах, которые проживают в данной коммунальной квартире.

Если же отсутствуют лица, которым может быть предоставлена (продана) комната, вселение в освободившееся жилое помещение осуществляется на основании договора социального найма в порядке, предусмотренном ЖК РФ.

Судебная практика выработала следующие подходы к решению споров по данным вопросам.

Если в квартире освободилось жилое помещение, не изолированное от занимаемого другим нанимателем жилого помещения, это помещение подлежит передаче в его пользование.

Под освободившимся жилым помещением в судебной практике понимается жилое помещение, которое освободилось в связи с предоставлением его нанимателю другого жилого помещения, признанием нанимателя утратившим право на жилое помещение, прекращением договора найма в связи со смертью нанимателя и в других подобных случаях.

Отсутствие нанимателя жилого помещения, расположенного в квартире, где проживают другие наниматели, и членов его семьи свыше сроков, в течение которых за ними сохраняется жилое помещение, само по себе не дает оснований считать помещение освободившимся и не предоставляет другим нанимателям право требовать передачи им этого помещения.

К проживающим в той же квартире, в которой освободилось изолированное жилое помещение, гражданам, имеющим право на получение помещения, относятся наниматели других жилых помещений в той же квартире и лица, которые по закону обладают равными с ними правами.

Глава 7. Получение жилых помещений в домах ЖК (ЖСК)

Получение жилых помещений в домах ЖК (ЖСК) как форма жилищного обеспечения граждан. Права и обязанности члена ЖК и ЖСК. Приобретение членом кооператива права собственности на жилые помещения. Наем жилых помещений в домах ЖК и ЖСК. Исключение из ЖК (ЖСК).

1. Получение жилых помещений в домах ЖК (ЖСК) как форма жилищного обеспечения граждан

Получение жилых помещений для проживания в домах жилищно-строительных (жилищных) кооперативов является одной из форм удовлетворения жилищных потребностей граждан.

В отличие от ЖК РСФСР, согласно ст. 111 которого *граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вправе вступить в жилищно-строительный (жилищный) кооператив* и получить в нем квартиру, ЖК РФ такое право не связывает с нуждаемостью в жилых помещениях.

Жилищно-строительный кооператив (ЖСК) образуется для строительства жилого дома и последующей его эксплуатации. ЖСК могут также приобретать жилые помещения, подлежащие капитальному ремонту и реконструкции. В отличие от ЖСК *жилищные кооперативы (ЖК)* создаются для приобретения у предприятий, объединений, организаций и органов местной администрации новых или капитально отремонтированных (или реконструированных) жилых домов и их последующей эксплуатации¹⁷³.

Из ст. 110 ЖК РФ следует, что жилищный кооператив создается для участия в приобретении, реконструкции и последующем содержании многоквартирного дома, а жилищно-строительный кооператив — для участия в строительстве, реконструкции и последующем содержании многоквартирного дома.

Жилищным или жилищно-строительным кооперативом признается добровольное объединение граждан *и (или) юридических лиц* на основе членства в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье, а также управления жилыми и нежилыми помещениями в кооперативном доме. В отличие от прежнего законодательства в соответствии с ЖК РФ членами ЖК (ЖСК) могут быть юридические лица.

Правовая основа образования ЖК (ЖСК) возникла в 1958 г. с принятием Советом Министров СССР постановления «О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации» от 20 марта 1958 г. В дальнейшем было принято Положение о жилищно-строительных коллективах индивидуальных застройщиков от 9 июля 1959 г.

Могут организовываться также молодежные ЖК (ЖСК), особенностью которых является то, что в члены таких кооперативов принимаются лица в возрасте до 30 лет¹⁷⁴.

Право на получение жилого помещения в домах ЖК (ЖСК) — это особое жилищное правомочие граждан¹⁷⁵.

Право на вступление в жилищные кооперативы имеют граждане, достигшие возраста 16 лет, и (или) юридические лица (ст. 111 ЖК РФ).

ЖК РФ и иные законодательные акты устанавливают некоторые преимущества определенным категориям граждан при вступлении в ЖК (ЖСК):

— категории граждан, указанных в ст. 49 ЖК РФ, имеют преимущественное право на вступление в жилищные кооперативы, организованные при содействии органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. К таким категориям относятся малоимущие и иные категории граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях;

— инвалиды Великой Отечественной войны, инвалиды боевых действий на территориях других государств, инвалиды, ставшие таковыми при исполнении обязанностей военной службы, а также ветераны боевых действий на территориях других государств имеют преимущественное право на вступление в ЖК (ЖСК) (ст.ст. 14, 16 Федерального закона «О ветеранах»).

С вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ изменился правовой режим реализации права на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо выделение земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов военнослужащих — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, и граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также военнослужащих — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу за пределами территории Российской Федерации, в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями. С 1 января 2005 г. органы местного самоуправления не обязаны, а вправе реализовать указанные правомочия. Вышеназванным военнослужащим и гражданам, уволенным с военной

¹⁷³ См. п. 2 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по ускорению развития жилищной кооперации» от 31 марта 1988 г. № 406.

¹⁷⁴ См. п. 5 постановления Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по строительству молодежных жилых комплексов и кооперативных жилых домов для молодежи» от 5 июля 1985 г.

¹⁷⁵ См. подробнее: *Седугин П.И.* Жилищное право: Учебник для вузов. М., 1998. С. 188—191.

службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, в случае решения органа местного самоуправления предоставляется первоочередное право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо на получение земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов. Следовательно, субъективное право конкретного военнослужащего может быть реализовано только в том случае, если имеется соответствующее решение органа местного самоуправления, которое, как правило, выражено в нормативном акте, им принятом.

Согласно ст. 121 ЖК РФ гражданин или юридическое лицо, желающие стать членом жилищного кооператива, подают в правление жилищного кооператива заявление о приеме в члены жилищного кооператива. Заявление о приеме в члены жилищного кооператива должно быть рассмотрено в течение месяца правлением жилищного кооператива и утверждено решением общего собрания членов жилищного кооператива (конференции). Гражданин или юридическое лицо признается членом жилищного кооператива с момента уплаты вступительного взноса после утверждения решения о приеме в члены жилищного кооператива общим собранием членов кооператива (конференцией).

Члены жилищного кооператива своими средствами участвуют в приобретении, реконструкции и последующем содержании многоквартирного дома, а также в строительстве, реконструкции и последующем содержании многоквартирного дома.

2. Правовое положение ЖК (ЖСК)

ЖК (ЖСК) считается созданным с момента его государственной регистрации.

Организационные вопросы создания ЖК (ЖСК) закреплены в ст. 112 ЖК РФ.

Количество членов жилищного кооператива не может быть менее чем пять, но не должно превышать количество жилых помещений в строящемся или приобретаемом кооперативом многоквартирном доме. Следовательно, действует следующий принцип: одно жилое помещение — один член кооператива, независимо от количества фактически проживающих в таком помещении граждан. Таким образом, максимальное количество членов жилищного кооператива ограничено количеством жилых помещений в многоквартирном доме. В этой части жилищные кооперативы отличаются от жилищных накопительных кооперативов, в которых отсутствует привязка числа членов кооператива к числу жилых помещений в конкретном многоквартирном доме.

Решение об организации жилищного кооператива принимается собранием учредителей. В собрании учредителей жилищного кооператива вправе участвовать лица, желающие организовать жилищный кооператив.

Решение собрания учредителей об организации жилищного кооператива и об утверждении его устава считается принятым при условии, если за это решение проголосовали лица, желающие вступить в жилищный кооператив. Указанные лица именуются *учредителями*.

Учредители становятся членами жилищного кооператива с момента его государственной регистрации в качестве юридического лица. Последующий прием в члены жилищного кооператива осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 121 ЖК РФ. Гражданин или юридическое лицо, желающие стать членом жилищного кооператива, подают в правление жилищного кооператива заявление о приеме в члены жилищного кооператива. Заявление о приеме в члены жилищного кооператива должно быть рассмотрено в течение месяца правлением жилищного кооператива и утверждено решением общего собрания членов жилищного кооператива (конференции). Гражданин или юридическое лицо признается членом жилищного кооператива с момента уплаты вступительного взноса после утверждения решения о приеме в члены жилищного кооператива общим собранием членов кооператива (конференцией). С этого момента у него возникают права и обязанности, связанные с членством в кооперативе.

Решение собрания учредителей жилищного кооператива оформляется протоколом.

Устав жилищного кооператива (ст. 113 ЖК РФ). Устав является единственным учредительным документом жилищного кооператива. В уставе жилищного кооператива должны содержаться сведения о наименовании кооператива, месте его нахождения, предмете и целях деятельности, порядке вступления в члены кооператива, порядке выхода из кооператива и выдачи паевого взноса, иных выплат, размере вступительных и паевых взносов, составе и порядке внесения вступительных и паевых взносов, об ответственности за нарушение обязательств по внесению паевых взносов, о составе и компетенции органов управления кооператива и органов контроля за деятельностью кооператива, порядке принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, порядке покрытия членами кооператива понесенных им убытков, порядке реорганизации и ликвидации кооператива.

Устав жилищного кооператива может содержать другие не противоречащие ЖК РФ, другим федеральным законам положения.

Государственная регистрация жилищного кооператива. Государственная регистрация жилищного кооператива осуществляется в соответствии с законодательством о государственной регистрации юридических лиц (ст. 114 ЖК РФ).

Юридическое лицо любой организационно-правовой формы подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе и считается созданным со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц (ст. 51 ГК РФ). Таким органом является Федеральная налоговая служба¹⁷⁶.

Государственная регистрация осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 г.¹⁷⁷. При государственной регистрации вновь создаваемого жилищного кооператива в регистрирующий орган должны представляться заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации; решение о создании кооператива в виде протокола; устав жилищного кооператива (подлинник или засвидетельствованная в нотариальном порядке копия); документ об уплате государственной пошлины (ст. 12 названного Федерального закона). За государственную регистрацию создания жилищного кооператива размер государственной пошлины составляет 2 000 рублей (см. ст. 333.33 НК РФ).

Управление в жилищном кооперативе. Юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами (п. 1 ст. 53 ГК РФ). ЖК РФ для жилищных кооперативов предусматривает органы управления двух уровней: высший орган управления (общее собрание членов жилищного кооператива или конференция) и исполнительные органы (в лице коллегиального органа — правления и единоличного органа — председателя правления) (ст. 115).

Высшим органом управления жилищного кооператива является общее собрание членов кооператива (конференция), которое созывается в порядке, установленном уставом кооператива. Собрания бывают очередными и внеочередными.

Учредители кооператива в уставе кооператива определяют порядок созыва и компетенцию общего собрания членов жилищного кооператива (конференции). На очередных собраниях решаются плановые вопросы, на внеочередных — вопросы, решение которых не требует отлагательства.

Компетенция общего собрания членов жилищного кооператива (конференции) определяется уставом кооператива. Как правило, к компетенции высшего органа управления юридического лица относятся утверждение учредительных документов юридического лица, а также внесение в них изменений и дополнений; установление правил приема граждан и юридических лиц в кооператив; установление прав и обязанностей членов кооператива; утверждение положений о порядке избрания и деятельности органов юридического лица, определение случаев и порядка реорганизации и ликвидации юридического лица; утверждение годовой отчетности и др.

Общее собрание членов жилищного кооператива является правомочным, если на нем присутствует более 50 процентов членов кооператива. Решение общего собрания членов жилищного кооператива считается принятым при условии, если за него проголосовало более половины членов жилищного кооператива (простое большинство), присутствовавших на таком общем собрании, а по вопросам, указанным в уставе жилищного кооператива, — более трех четвертей членов жилищного кооператива, присутствовавших на таком общем собрании (квалифицированное большинство). Только при соблюдении указанных условий принятые решения являются легитимными.

Решение общего собрания членов жилищного кооператива, принятое в установленном порядке, является обязательным для всех членов жилищного кооператива.

Общее собрание членов жилищного кооператива избирает органы управления жилищного кооператива и органы контроля за его деятельностью.

Решение общего собрания членов жилищного кооператива оформляется протоколом.

В жилищном кооперативе создаются коллегиальные исполнительные органы (правление) и единоличные (председатель правления).

Правление жилищного кооператива избирается из числа членов жилищного кооператива общим собранием членов жилищного кооператива (конференцией) в количестве и на срок, которые определены уставом кооператива. Порядок деятельности правления жилищного кооператива и порядок принятия им решений устанавливаются уставом и внутренними документами кооператива (положением, регламентом или иным документом кооператива). Правление жилищного кооператива осуществляет руководство текущей деятельностью кооператива, избирает из своего состава председателя кооператива и осуществляет иные полномочия, не отнесенные уставом кооператива к компетенции общего собрания членов кооператива. Правление жилищного кооператива подотчетно общему собранию членов кооператива (конференции).

Председатель правления жилищного кооператива избирается правлением жилищного кооператива из своего состава на срок, определенный уставом жилищного кооператива (ст. 119 ЖК РФ).

Председатель правления жилищного кооператива:

- 1) обеспечивает выполнение решений правления кооператива;

¹⁷⁶ См. постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 (СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961).

¹⁷⁷ СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3431.

2) без доверенности действует от имени кооператива, в том числе представляет его интересы и совершает сделки;

3) осуществляет иные полномочия, не отнесенные ЖК РФ или уставом кооператива к компетенции общего собрания членов кооператива (конференции) или правления кооператива.

Председатель правления жилищного кооператива при осуществлении прав и исполнении обязанностей должен действовать в интересах кооператива добросовестно и разумно.

Кроме перечисленных органов, в жилищном кооперативе избирается ревизионная комиссия или ревизор для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью жилищного кооператива. Они избираются общим собранием членов кооператива (конференцией) жилищного кооператива на срок не более чем три года. Количество членов ревизионной комиссии жилищного кооператива определяется уставом кооператива. Члены ревизионной комиссии одновременно не могут являться членами правления жилищного кооператива, а также занимать иные должности в органах управления жилищного кооператива. Ревизионная комиссия жилищного кооператива из своего состава избирает председателя ревизионной комиссии.

Ревизионная комиссия (ревизор) жилищного кооператива:

1) в обязательном порядке проводит плановые ревизии финансово-хозяйственной деятельности жилищного кооператива не реже одного раза в год;

2) представляет общему собранию членов кооператива (конференции) заключение о бюджете жилищного кооператива, годовом отчете и размерах обязательных платежей и взносов;

3) отчитывается перед общим собранием членов кооператива (конференцией) о своей деятельности.

Ревизионная комиссия (ревизор) жилищного кооператива в любое время вправе проводить проверку финансово-хозяйственной деятельности кооператива и иметь доступ ко всей документации, касающейся деятельности кооператива. Порядок работы ревизионной комиссии (ревизора) жилищного кооператива определяется уставом кооператива и другими документами кооператива.

Реорганизация жилищного кооператива (ст. 122 ЖК). Жилищный кооператив по решению общего собрания его членов (конференции) может быть преобразован в товарищество собственников жилья. Не допускается реорганизация юридического лица в форме слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования.

Ликвидация жилищного кооператива. Ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

Согласно ст. 61 ГК РФ юридическое лицо может быть ликвидировано добровольно по решению его учредителей (участников, членов) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, или с достижением цели, ради которой оно создано (например, удовлетворение потребностей членов кооператива в жилье). Принудительная ликвидация юридического лица по решению суда возможна в случае допущенных при его создании грубых нарушений закона, если эти нарушения носят неустранимый характер, либо осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов.

Требование о принудительной ликвидации кооператива может быть предъявлено в суд государственным органом или органом местного самоуправления, которому право на предъявление такого требования предоставлено законом.

Жилищный кооператив может быть также ликвидирован вследствие признания его несостоятельным (банкротом) в порядке, установленном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г.

Действующее законодательство предусматривает два случая возможной принудительной ликвидации жилищного кооператива. Согласно п. 4 ст. 116 ГК РФ члены потребительского кооператива обязаны в течение трех месяцев после утверждения ежегодного баланса покрыть образовавшиеся убытки путем дополнительных взносов. В случае невыполнения этой обязанности кооператив может быть ликвидирован в судебном порядке по требованию кредиторов.

Согласно ст. 14 Вводного закона жилищный или жилищно-строительный кооператив, в котором все его члены полностью внесли паевые взносы за предоставленные этим кооперативом жилые помещения, подлежит до 1 января 2007 г. преобразованию в товарищество собственников жилья или ликвидации.

3. Права и обязанности члена ЖК (ЖСК)

Члены ЖК (ЖСК), а также члены их семей имеют права и обязанности, предусмотренные ЖК РФ, законодательством субъектов Российской Федерации, а также уставом кооператива.

Согласно ст. 124 ЖК РФ гражданину или юридическому лицу, принятым в члены жилищного кооператива, на основании решения общего собрания членов жилищного кооператива (конференции) предоставляется жилое помещение в домах жилищного кооператива в соответствии с размером внесенного паевого взноса. Решения общего собрания членов жилищного кооператива (конференции) являются основанием вселения в жилые помещения в домах жилищного кооператива. Основанием владения,

пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения жилым помещением является членство в жилищном кооперативе.

Член ЖК (ЖСК) имеет право на пай и право на суммы, выплаченные им в счет паевого взноса. Право на пай удостоверяется, как правило, членской книжкой. Право на пай может принадлежать нескольким лицам (сопайщикам), состав которых определяется членом кооператива с согласия этих лиц. Лица, проживающие в жилом помещении, не являющиеся сопайщиками, имеют только право пользования соответствующим жилым помещением или частью жилого помещения.

До полной уплаты паевого взноса член кооператива не является собственником предоставленного ему в пользование жилого помещения. Собственником построенного или приобретенного жилого дома и переданных ему членами кооператива денежных средств является кооператив как юридическое лицо.

Члену кооператива до полной уплаты пая принадлежит лишь право владения и пользования занимаемым жилым помещением, а также в определенных пределах право распоряжения этим помещением.

Жилые помещения предоставляются в пользование члену кооператива для личного проживания и проживания членов его семьи.

Особенностью пользования жилым помещением ЖК (ЖСК) является то, что члены семьи пайщика не приобретают самостоятельного права пользования жилым помещением, предоставленным пайщику (такое право имеют граждане при заключении договора найма жилого помещения). В случае утраты пайщиком права членства в ЖК (ЖСК) он и члены его семьи утрачивают право пользования жилым помещением (если пай полностью не оплачен); в случае же смерти пайщика члены семьи умершего сохраняют право пользования жилым помещением при условии вступления в члены ЖК (ЖСК) одного из них.

Член ЖК (ЖСК), имеющий в пользовании жилое помещение, вправе с согласия проживающих совместно с ним членов семьи и с соблюдением иных условий, предусмотренных в уставе кооператива, произвести обмен занимаемого жилого помещения с другим членом кооператива или нанимателем жилого помещения в доме государственного или муниципального жилищного фонда, в том числе с проживающими в другом населенном пункте, при условии приема в члены кооператива лица, обмениваемого жилого помещения. При обмене должны быть соблюдены правила, установленные ЖК РФ и уставом жилищно-строительного кооператива.

Если между членом кооператива и членами его семьи не достигнуто соглашение об обмене, то член кооператива, а также член его семьи, за которым признано право на часть паенакопления, вправе требовать в судебном порядке принудительного обмена занимаемого помещения на помещения в разных домах (квартирах).

4. Приобретение права собственности на жилые помещения в домах ЖК (ЖСК)

Согласно п. 4 ст. 218 ГК РФ со дня внесения всей суммы паевого взноса член жилищно-строительного или жилищного кооператива *приобретает право собственности на занимаемое им жилое помещение*. Таким образом, кооперативная квартира переходит в частную собственность гражданина не в порядке приватизации, а по иным основаниям — на основании п. 4 ст. 218 ГК РФ и ст. 129 ЖК РФ «Право собственности на жилое помещение в многоквартирном доме члена жилищного кооператива», согласно которой член жилищного кооператива приобретает право собственности на жилое помещение в многоквартирном доме в случае выплаты паевого взноса полностью.

Как правило, члену ЖК (ЖСК), полностью внесшему пай за квартиру, выдается справка за подписями председателя и главного бухгалтера ЖК (ЖСК) о том, что он полностью оплатил свой пай. На основании такой справки выдается свидетельство о собственности на квартиру. После оформления права собственности на квартиру член ЖК (ЖСК) вправе остаться в кооперативе или выйти из него. Гражданин, который по договору купли-продажи или в качестве наследника получил в собственность квартиру в доме ЖК (ЖСК), вправе вступить в его члены.

Член ЖК (ЖСК) имеет право на раздел жилого помещения в доме жилищно-строительного кооператива. Согласно ст. 127 ЖК РФ раздел жилого помещения в доме жилищного кооператива между лицами, имеющими право на пай, допускается в случае, если каждому из таких лиц может быть выделено изолированное жилое помещение или имеется техническая возможность переустройства и (или) перепланировки неизолированных помещений в изолированные жилые помещения. Споры о разделе жилого помещения в доме жилищного кооператива разрешаются в судебном порядке.

Раздел возможен и в тех случаях, когда жилое помещение состоит из смежных неизолированных комнат и путем переоборудования и переустройства их можно превратить в изолированные.

При разделе жилого помещения и пая учитываются: размер принадлежащей каждому из бывших супругов доли паенакопления; интересы детей и других членов их семей, имеющих право пользования жилой площадью; планировка квартиры и фактически сложившийся порядок пользования жилым помещением. При несовпадении выделяемого бывшему супругу помещения и его доли в паенакоплении возможно применение денежного перерасчета.

Если в паенакоплении принимали участие другие члены семьи пайщика путем внесения своих средств, то эти члены семьи приобретают право требовать выплаты им соответствующей части средств.

В том случае, если предметом раздела является квартира с неизолированными жилыми помещениями, раздел такой квартиры может быть произведен при условии возможности перепланировки или переоборудования неизолированных жилых помещений в изолированные.

Если же раздел квартиры вообще невозможен по техническим причинам или невозможен без несоразмерного ущерба квартире или жилому дому, то выделяющийся сопайщик имеет право на выплату ему стоимости его доли другими участниками общей долевой собственности в соответствии с правилами гражданского законодательства (ст. 252 ГК РФ).

5. Прекращение членства в жилищном кооперативе

Согласно ст. 130 ЖК РФ членство в жилищном кооперативе прекращается в случае:

- 1) выхода члена кооператива;
- 2) исключения члена кооператива;
- 3) ликвидации юридического лица, являющегося членом кооператива;
- 4) ликвидации жилищного кооператива;
- 5) смерти гражданина, являющегося членом жилищного кооператива.

Заявление члена жилищного кооператива о добровольном выходе из жилищного кооператива рассматривается в порядке, предусмотренном уставом жилищного кооператива. Член жилищного кооператива может быть исключен из жилищного кооператива на основании решения общего собрания членов жилищного кооператива (конференции) в случае грубого неисполнения этим членом без уважительных причин своих обязанностей, установленных ЖК РФ или уставом жилищного кооператива, систематического разрушения или порчи жилого помещения или использования его не по назначению либо систематического нарушения правил общежития, делающего невозможным для других проживание с ним в одной квартире или в одном доме, когда меры предупреждения и общественного воздействия оказались безрезультатными.

В случае смерти члена жилищного кооператива его наследники имеют право на вступление в члены данного жилищного кооператива по решению общего собрания членов жилищного кооператива (конференции).

Статья 131 ЖК РФ устанавливает преимущественное право вступления в члены жилищного кооператива в случае наследования пая. В случае смерти члена жилищного кооператива преимущественное право на вступление в члены жилищного кооператива имеет его супруг при условии, что этот супруг имеет право на часть пая. Наследник члена жилищного кооператива, имеющий право на часть пая и проживавший совместно с наследодателем, имеет преимущественное право на вступление в члены жилищного кооператива в случае, если у супруга наследодателя такое право отсутствует или супруг отказался от вступления в члены жилищного кооператива.

Наследник члена жилищного кооператива, не проживавший совместно с наследодателем, имеет преимущественное право на вступление в члены жилищного кооператива в случае, если ранее указанные граждане отсутствуют или отказались от своего преимущественного права на вступление в члены жилищного кооператива.

Член семьи, проживавший совместно с наследодателем и не являющийся его наследником, имеет преимущественное право на вступление в члены жилищного кооператива при условии внесения им паевого взноса, отсутствия вышеуказанных граждан, а также в случае, если супруг или проживавшие совместно с наследодателем другие наследники члена жилищного кооператива не имеют преимущественного права на вступление в члены жилищного кооператива либо откажутся от вступления в члены жилищного кооператива.

Члену жилищного кооператива, не выплатившему полностью паевого взноса и исключенному из жилищного кооператива, выплачивается сумма его пая в сроки и на условиях, которые предусмотрены уставом кооператива. Срок такой выплаты не может быть более чем два месяца со дня принятия жилищным кооперативом решения об исключении члена жилищного кооператива (ч. 3 ст. 132 ЖК РФ).

Член жилищного кооператива, не выплативший полностью паевого взноса и исключенный из жилищного кооператива по основаниям, указанным в ч. 3 ст. 130 ЖК РФ, а также проживающие совместно с ним члены его семьи утрачивают право пользования жилым помещением в доме жилищного кооператива и обязаны освободить данное жилое помещение в течение двух месяцев со дня принятия кооперативом решения об исключении такого члена из жилищного кооператива. В случае отказа освободить жилое помещение указанные граждане подлежат выселению в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения.

В случае сноса дома по основаниям, предусмотренным ЖК РФ, к выселяемым из него членам жилищного кооператива и проживающим совместно с ними членам их семей применяются правила, установленные ст.ст. 32 и 86 ЖК РФ соответственно для членов жилищного кооператива, выплативших пай и не выплативших пая (ст. 134 ЖК РФ).

Глава 8. Жилые помещения временного пользования

Коммерческий наем жилых помещений. Договор коммерческого найма: понятие, юридическая характеристика, существенные условия, стороны, исполнение, изменение. Прекращение договора найма жилого помещения. Истечение срока договора. Смерть одинокого нанимателя. Гибель жилого помещения. Служебные жилые помещения (понятие, предоставление, пользование, прекращение пользования). Предоставление служебных жилых помещений. Заключение договора найма служебного жилого помещения. Требования, предъявляемые к служебному жилому помещению. Норма жилой (общей) площади. Стороны договора. Права и обязанности сторон договора и членов семьи нанимателя. Предоставление жилья в жилых специализированных домах: в общежитиях, домах маневренного фонда, домах-интернатах, домах для инвалидов, ветеранов, одиноких престарелых, гостиницах-приютах, домах для беженцев и вынужденных переселенцев, домах органов социальной защиты. Норма предоставления жилой площади. Требования, предъявляемые к жилым помещениям. Права и обязанности лиц, осуществляющих право пользования.

1. Коммерческий наем жилых помещений

Право граждан на жилище может быть реализовано посредством обеспечения жилыми помещениями как постоянного, так и временного пользования, например, при найме жилых помещений, находящихся в собственности граждан или публичных субъектов: Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Согласно ст. 288 ГК РФ гражданин — собственник жилого помещения может использовать его для личного проживания, а также для проживания членов его семьи.

Коммерческий наем наиболее распространен в частном жилищном фонде. В то же время он применяется в государственном и муниципальном жилищном фондах коммерческого использования¹⁷⁸, в которых он предоставляется, как правило, гражданам, имеющим на каждого члена семьи доход выше уровня дохода малоимущих граждан.

Основанием для заключения договора коммерческого найма является решение уполномоченного исполнительного органа государственной или муниципальной власти.

Основанием для вселения в жилое помещение является договор коммерческого найма жилого помещения. Договор найма жилого помещения — один из видов гражданско-правовых договоров (в данном случае речь идет о договоре коммерческого найма); одновременно договор найма жилого помещения является основным договором жилищного права (договор социального найма).

Понятие и содержание договора найма жилого помещения. Важнейшие положения о договоре найма жилого помещения урегулированы в гл. 35 ГК РФ.

По договору найма жилого помещения одна сторона — собственник жилого помещения или уполномоченное им лицо (наймодатель) — обязуется предоставить другой стороне (нанимателю) жилое помещение за плату во владение и пользование для проживания в нем (п. 1 ст. 671 ГК РФ).

Юридические признаки договора найма жилого помещения: это договор консенсуальный, двусторонний, взаимный, возмездный.

Договор найма жилого помещения считается заключенным, когда достигнуто соглашение сторон по всем его существенным условиям. В этом его отличие от договора социального найма, в основе которого — сложный юридический состав (нуждаемость в жилом помещении по одному из оснований, предусмотренных законодательством; постановка на учет; принятие решения о предоставлении жилого помещения; заключение договора на основании принятого решения).

Предмет (объект) договора коммерческого найма жилого помещения. Предметом (объектом) такого договора согласно п. 1 ст. 673 ГК РФ может быть только изолированное жилое помещение, пригодное для постоянного проживания (квартира, жилой дом, часть квартиры или жилого дома). Пригодность жилого помещения для проживания определяется жилищным законодательством, т. е. помещение должно быть включено в состав жилых помещений, соответствовать требованиям строительных норм и правил, противопожарных нормативов, санитарным и техническим требованиям и т. д. В многоквартирном доме наниматель жилого помещения по договору коммерческого найма наряду с использованием жилым помещением имеет право также пользоваться общими помещениями дома и оборудованием за пределами квартиры (п. 2 ст. 673 ГК РФ). Неизолированное жилое помещение не может быть объектом договора найма.

Размер жилого помещения при коммерческом найме не ограничивается в отличие от социального найма, где предоставление жилого помещения производится в пределах нормы предоставления.

Сроки договора. Договор коммерческого найма жилого помещения заключается на определенный срок, не превышающий пяти лет. Если в договоре срок не определен, договор считается заключенным на пять лет (ст. 683 ГК РФ). Следовательно, стороны договора коммерческого найма могут договариваться о сроке найма по своему усмотрению на срок, не превышающий пяти лет.

¹⁷⁸ В г. Москве вопросы коммерческого найма жилых помещений урегулированы ст. 11 Закона г. Москвы «Основы жилищной политики города Москвы» от 11 марта 1998 г. № 6 (с изменениями от 12 мая 1999 г., 10 июля 2002 г., 3 декабря 2003 г., 16 февраля 2005 г.).

Часть 2 ст. 683 ГК РФ среди договоров найма жилого помещения выделяет договоры найма, заключенные на срок до одного года (краткосрочный наем). К такому договору не применяются правила, регламентирующие взаимоотношения нанимателя и постоянно проживающих вместе с ним граждан (п. 2 ст. 677 ГК РФ), вселение временных жильцов и поднанимателей, порядок замены нанимателя в договоре найма, право нанимателя на заключение договора на новый срок и другие нормы ГК РФ, если договором найма стороны не предусмотрели иное.

По истечении срока договора найма жилого помещения *наниматель имеет преимущественное право на заключение договора найма жилого помещения на новый срок.*

Не позднее чем за три месяца до истечения срока договора найма жилого помещения наймодаделец должен предложить нанимателю заключить договор на тех же или иных условиях либо предупредить нанимателя об отказе от продления договора в связи с решением не сдавать в течение не менее года жилое помещение внаем. Если наймодаделец не выполнил этой обязанности, а наниматель не отказался от продления договора, договор считается продленным на тех же условиях и на тот же срок.

При согласовании условий договора наниматель не вправе требовать увеличения числа лиц, постоянно с ним проживающих по договору найма жилого помещения.

Если наймодаделец отказался от продления договора в связи с решением не сдавать помещение внаем, но в течение года со дня истечения срока договора с нанимателем заключил договор найма жилого помещения с другим лицом, прежний наниматель вправе требовать признания такого договора недействительным и (или) возмещения убытков, причиненных отказом возобновить с ним договор.

Стороны договора. В договоре найма жилого помещения сторонами являются лицо, обязующееся предоставить жилое помещение во владение и пользование (*наймодаделец*), и лицо, которому жилое помещение передается во владение и пользование для проживания в нем (*наниматель*).

В качестве наймодателя может выступать собственник жилого помещения (государство, муниципальное образование, юридическое лицо или гражданин, являющиеся собственниками жилых помещений, и др.) либо уполномоченные им лица.

Нанимателем по договору найма жилого помещения может быть только гражданин. Юридическим лицам жилое помещение может быть предоставлено во владение и (или) пользование на основании договора аренды или иного договора. Однако юридическое лицо может использовать жилое помещение только для проживания граждан (п. 2 ст. 671 ГК РФ).

Правовой статус граждан, постоянно проживающих с нанимателем. Граждане, постоянно проживающие совместно с нанимателем, имеют равное с ним право по пользованию жилым помещением. Отношения между нанимателем и такими гражданами определяются законом (например, СК РФ). Наниматель несет ответственность перед наймодателем за действия постоянно проживающих с ним граждан, которые нарушают условия договора найма жилого помещения (п. 2, 3 ст. 677 ГК РФ).

Граждане, постоянно проживающие вместе с нанимателем, могут известить наймодателя о заключении с нанимателем договора о том, что они несут совместно с нанимателем солидарную ответственность перед наймодателем. В этом случае все такие граждане являются сонанимателями жилого помещения (п. 4 ст. 677 ГК РФ).

Права и обязанности сторон по договору найма. Поскольку договор найма жилого помещения является консенсуальным договором, постольку права и обязанности сторон возникают с момента заключения договора.

Обязанности наймодателя. Статья 676 ГК РФ предусматривает, что наймодаделец обязан передать нанимателю свободное жилое помещение в состоянии, пригодном для проживания. ГК РФ прямо не предусматривает последствия передачи нанимателю жилого помещения, в том числе в общем имуществе многоквартирного дома, с недостатками, полностью или частично препятствующими пользованию жилым помещением. В то же время, поскольку договор найма по своей юридической природе близок к договору аренды (а для юридических лиц п. 2 ст. 671 ГК РФ прямо предусматривает именно этот вид договора), постольку к не урегулированным гл. 35 ГК РФ отношениям субсидиарно могут применяться нормы § 1 гл. 34, регулирующие арендные отношения. В этом случае наниматель может применить ст. 612 ГК РФ, которая ему предоставляет право по своему выбору потребовать от наймодателя:

- либо безвозмездного устранения недостатков;
- либо соразмерного уменьшения арендной платы;
- либо возмещения своих расходов на устранение недостатков;
- непосредственно удержать сумму понесенных им расходов на устранение недостатков из наемной платы, предварительно уведомив об этом наймодателя;
- либо досрочно расторгнуть договор.

Кроме того, наниматель вправе потребовать возмещения убытков, не покрытых удержанием из наемной платы.

Сроки передачи жилого помещения устанавливаются в договоре. Если их нет в договоре, то передача жилого помещения осуществляется в разумный срок (ст. 314 ГК РФ).

В период действия договора найма наймодаделец обязан обеспечивать пригодность жилого помещения для проживания, осуществлять надлежащую эксплуатацию жилого дома, предоставлять или обеспечивать предоставление (в зависимости от условий договора) необходимых коммунальных услуг, обеспечивать

проведение ремонта общего имущества многоквартирного дома (крыши, лифтов, лестничных маршей и площадок, подвалов и др.) и устройств для оказания коммунальных услуг (ст. 676 ГК РФ).

Поскольку в ст. 676 ГК РФ не указаны последствия нарушения наймодателем своих обязанностей, постольку применяются общие последствия невыполнения или ненадлежащего выполнения стороной своих обязательств, т. е. производится возмещение причиненных убытков (ст. 393 ГК РФ). Помимо возмещения убытков, наниматель вправе требовать компенсации морального вреда. Возможность предъявления указанных требований установлена ст. 15 Закона о защите прав потребителей и п. 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» от 29 сентября 1994 г. № 7, разъяснившего, что указанный Закон распространяется и на отношения между нанимателем и наймодателем, который является одновременно исполнителем услуг: по ремонту жилищного фонда, обеспечению работы инженерного оборудования, по обеспечению коммунальными услугами, которые он обязан предоставлять, поскольку это является одним из условий договора жилищного найма.

На наймодателя также возложены следующие обязанности:

— предоставлять или обеспечивать предоставление нанимателю за плату необходимых коммунальных услуг (п. 2 ст. 676 ГК РФ);

— обеспечивать проведение ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг, находящихся в жилом помещении (п. 2 ст. 676 ГК РФ).

Права наймодателя. К ним относятся:

— право требовать от нанимателя своевременного внесения платы за жилое помещение (ст. 678 ГК РФ);

— право требовать от нанимателя соблюдения правил пользования жилым помещением (ст. 687 ГК РФ);

— право требовать в судебном порядке расторжения договора по основаниям, предусмотренным законом (ст. 687 ГК РФ);

— право отказаться от продления долгосрочного договора найма жилого помещения в связи с решением не сдавать помещение внаем в течение года со дня истечения срока договора (ст. 684 ГК РФ).

Обязанности нанимателя. Согласно ст. 678 ГК РФ к ним относятся:

— использование жилого помещения только для проживания;

— обеспечение его сохранности;

— своевременное внесение платы за пользование жилым помещением и, если иное не предусмотрено договором, коммунальных платежей.

Невыполнение нанимателем обязанностей по договору найма может привести к расторжению договора (ст. 687 ГК РФ).

Обязанность по ремонту жилого помещения возложена как на наймодателя, так и на нанимателя (ст. 681 ГК РФ). Если иное не установлено договором, капитальный ремонт сданного внаем жилого помещения должен обеспечить наймодатель, а текущий ремонт — наниматель. Капитальный ремонт должен производиться в срок, установленный договором, а если в договоре срок не указан или капитальный ремонт вызван неотложной необходимостью — в разумный срок (ст. 616 ГК РФ).

Статья 616 ГК РФ определяет также последствия нарушения арендодателем (наймодателем) указанной обязанности. Наниматель (арендатор) вправе по своему выбору произвести капитальный ремонт, предусмотренный договором или вызванный неотложной необходимостью, и взыскать с наймодателя стоимость ремонта или зачесть ее в стоимость платы за жилое помещение; потребовать соответствующего уменьшения платы за жилое помещение либо расторжения договора найма и возмещения убытков.

Невыполнение нанимателем обязанностей по производству текущего ремонта может привести к досрочному расторжению договора найма.

Наниматель не вправе осуществлять переустройство и реконструкцию жилого помещения без согласия наймодателя (ст. 678 ГК РФ), а наймодатель, в свою очередь, — производить без согласия нанимателя переоборудование жилого помещения, если такое переоборудование существенно изменит условия пользования жилым помещением (ст. 681 ГК РФ).

Права нанимателя. К ним относятся следующие права:

1) наниматель вправе вселить с согласия наймодателя и граждан, постоянно проживающих с нанимателем, других граждан в качестве постоянно проживающих. При вселении несовершеннолетних детей такого согласия не требуется;

2) наниматель и граждане, постоянно с ним проживающие, вправе по общему согласию разрешить безвозмездное проживание в жилом помещении временным жильцам (пользователям). При этом необходимо предварительно уведомить наймодателя (ст. 680 ГК РФ);

3) наниматель вправе с согласия наймодателя сдать часть или все нанятое им жилое помещение на срок по договору поднайма поднанимателю (ст. 685 ГК РФ);

4) по истечении срока договора найма жилого помещения наниматель имеет преимущественное право перед другими лицами на заключение договора на новый срок (ст. 684 ГК РФ).

ГК РФ (ст. 675) содержит *гарантию сохранения стабильности договора найма жилого помещения*. Переход права собственности на занимаемое по договору найма жилое помещение не влечет расторжения или изменения договора найма жилого помещения. При этом новый собственник становится наймодателем на условиях ранее заключенного договора найма.

Изменение договора коммерческого найма жилого помещения. Изменение договора возможно по основаниям, установленным в ст. 686 ГК РФ, в которой предусмотрена возможность замены нанимателя в договоре найма жилого помещения, что соответственно приводит и к изменению договора. Так, по требованию нанимателя и других граждан, постоянно с ним проживающих, и с согласия наймодателя наниматель в договоре найма жилого помещения может быть заменен одним из совершеннолетних граждан, постоянно проживающих с нанимателем.

В случае смерти нанимателя или его выбытия из жилого помещения договор продолжает действовать на тех же условиях, а нанимателем становится один из граждан, постоянно проживающих с прежним нанимателем по общему согласию между ними. Когда между гражданами, проживающими в данном жилом помещении, после смерти нанимателя или его выбытия из жилого помещения нет согласия о том, кто из них станет нанимателем, то все граждане, постоянно проживающие в жилом помещении, становятся сонанимателями.

Расторжение договора найма жилого помещения. Условия и порядок расторжения договора найма жилого помещения установлены ст. 687 ГК РФ. Нанимателю предоставлено право в любое время расторгнуть договор найма. Но при этом он обязан предупредить нанимателя о расторжении договора за три месяца. Если он не выполнил указанного требования, то до истечения установленного срока — трех месяцев — договор не будет считаться расторгнутым со всеми вытекающими из этого последствиями.

Наймодатель вправе в судебном порядке требовать расторжения договора найма лишь по основаниям, предусмотренным законом. Перечень таких оснований является исчерпывающим и содержится в ст. 687 ГК РФ. Договор найма может быть расторгнут в случаях:

1) невыполнения обязанности по внесению платы за жилое помещение за шесть месяцев, а если договор был заключен на срок менее одного года — более двух раз по истечении установленного договором срока платежа;

2) разрушения или порчи жилого помещения как самим нанимателем, так и любыми другими постоянно или временно проживающими лицами, а также поднанимателем.

Суд, рассматривая требование нанимателя о расторжении договора по указанным причинам, вправе вместо расторжения договора предоставить нанимателю определенный срок (но не более одного года) для устранения допущенных нарушений. Если в этот срок наниматель не совершит указанные в решении действия (не внесет причитающиеся с него суммы за пользование жилым помещением, не приведет в надлежащее состояние жилое помещение и т. п.), то по новому иску наймодателя суд принимает решение о расторжении договора. При этом суд может отсрочить исполнение решения на срок не более одного года. В таком случае все права и обязанности по договору найма сохраняются на указанный в решении суда срок;

3) когда наниматель или другие граждане, за действия которых он отвечает, используют жилое помещение не по назначению. Под использованием жилого помещения не по назначению понимается любое использование не для проживания или не только для проживания. Так, в частности, в соответствии со ст. 288 ГК РФ запрещено размещение в жилых помещениях промышленных производств, предприятий, учреждений, организаций;

4) когда наниматель или другие граждане, за действия которых он отвечает, систематически нарушают права и интересы соседей. Нарушающими права и интересы соседей могут быть признаны любые действия, которыми причиняются существенные неудобства лицам, проживающим в одном доме с нанимателем. Нарушение прав соседей должно быть не разовым, а неоднократным, т. е. носить систематический характер. В указанных случаях наймодатель может предупредить нанимателя о необходимости устранения этих нарушений (п. 4 ст. 687 ГК РФ). Предупреждение является обязательным условием предъявления требования о расторжении договора по этим основаниям. Суд может вынести решение о расторжении договора найма, если установит, что и после предупреждения наймодателя наниматель или другие лица продолжают использовать помещение не по назначению либо нарушать права и интересы соседей. И в этих случаях суд наделен правом при первом обращении наймодателя предоставить нанимателю срок для устранения нарушений и лишь при втором обращении расторгнуть договор найма.

Как наймодатель, так и наниматель могут обратиться в суд с требованием о расторжении договора найма, если помещение стало непригодным для проживания или пришло в аварийное состояние. Законом могут быть установлены и другие случаи расторжения договора найма.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что основания расторжения договора коммерческого найма жилого помещения и договора социального найма в результате противоправных действий нанимателя и других проживающих с ним лиц в основном одни и те же. Однако порядок выселения имеет принципиальные отличия. Последствием расторжения договора найма жилого помещения является выселение нанимателя и всех проживающих с ним лиц, т. е. полное освобождение жилого помещения (ст. 688 ГК РФ). В то же время согласно ст. 90 ЖК РФ выселение граждан, пользующихся жилым помещением на основании договора социального найма, за невнесение платы в течение шести месяцев может быть произведено лишь с предоставлением другого жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, по нормам общежития. Особенностью является и то, что в силу ст. 91 ЖК РФ в случаях использования жилого помещения не по назначению, систематического разрушения и порчи жилого помещения, систематического нарушения прав и интересов соседей выселению подлежат лишь те лица, которые виновны в допусках нарушений. Сам договор продолжает действовать.

2. Поднаем жилых помещений. Временное проживание в жилых помещениях

К правомочиям нанимателя жилых помещений относится право сдачи в поднаем жилого помещения, а также право вселения в жилое помещение временных жильцов.

Поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма (ст. 76 ЖК РФ). Наниматель жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, с согласия в письменной форме наймодателя и проживающих совместно с ним членов его семьи вправе передать часть занимаемого им жилого помещения, а в случае временного выезда все жилое помещение в поднаем. Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, может быть заключен при условии, если после его заключения общая площадь соответствующего жилого помещения на одного проживающего составит не менее учетной нормы, а в коммунальной квартире — не менее нормы предоставления.

Для передачи в поднаем жилого помещения, находящегося в коммунальной квартире, требуется также согласие всех нанимателей и проживающих совместно с ними членов их семей, всех собственников и проживающих совместно с ними членов их семей.

Поднаниматель не приобретает самостоятельное право пользования жилым помещением. Ответственным перед наймодателем по договору социального найма жилого помещения остается наниматель.

Передача жилого помещения в поднаем не допускается, если в этом жилом помещении проживает или в него вселяется гражданин, страдающий одной из тяжелых форм хронических заболеваний, а также в других предусмотренных федеральными законами случаях.

С поднанимателем заключается договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма. Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, заключается в письменной форме. Экземпляр договора поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, передается наймодателю такого жилого помещения. В договоре поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, должны быть указаны граждане, вселяемые совместно с поднанимателем в жилое помещение.

Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, заключается на срок, определяемый сторонами договора поднайма такого жилого помещения. Если в договоре срок не определен, договор считается заключенным на один год.

Пользование по договору поднайма жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма, осуществляется в соответствии с договором поднайма жилого помещения, ЖК РФ, иными нормативными правовыми актами.

Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, является возмездным. Порядок, условия, сроки внесения и размер платы за поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, устанавливаются по соглашению сторон в договоре поднайма такого жилого помещения (ст. 78 ЖК РФ).

Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, прекращается по истечении срока, на который он был заключен. При прекращении договора социального найма жилого помещения прекращается договор поднайма такого жилого помещения.

Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, может быть расторгнут:

- 1) по соглашению сторон;
- 2) при невыполнении поднанимателем условий договора поднайма жилого помещения.

В случае если поднаниматель жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, или гражданин, за действия которого данный поднаниматель отвечает, использует это жилое помещение не по назначению, систематически нарушает права и законные интересы соседей или бесхозяйственно обращается с жилым помещением, допуская его разрушение, наниматель жилого помещения вправе предупредить поднанимателя о необходимости устранить нарушения. Если указанные нарушения влекут за собой разрушение жилого помещения, наниматель жилого помещения также вправе назначить данному поднанимателю разумный срок для проведения ремонта жилого помещения. В случае если поднаниматель или гражданин, за действия которого данный поднаниматель отвечает, после предупреждения нанимателя продолжает нарушать права и законные интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не проведет необходимый ремонт, наниматель в судебном порядке вправе расторгнуть договор поднайма жилого помещения и выселить поднанимателя и вселенных совместно с поднанимателем граждан.

Если по прекращении или расторжении договора поднайма жилого помещения поднаниматель отказывается освободить жилое помещение, поднаниматель подлежит выселению в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения вместе с проживающими с ним гражданами.

Если договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, заключен без указания срока, сторона договора — инициатор прекращения договора обязана предупредить другую сторону о прекращении договора поднайма за три месяца (ст. 79 ЖК РФ).

Временные жильцы (ст. 80 ЖК РФ). Наниматель жилого помещения по договору социального найма и проживающие совместно с ним члены его семьи по взаимному согласию и с предварительным

уведомлением наймодателя вправе разрешить безвозмездное проживание в занимаемом ими жилом помещении по договору социального найма другим гражданам в качестве временно проживающих (временным жильцам). Наймодатель вправе запретить проживание временных жильцов в случае, если после их вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на каждого проживающего составит для отдельной квартиры менее учетной нормы, а для коммунальной квартиры — менее нормы предоставления.

Срок проживания временных жильцов не может превышать шесть месяцев подряд.

Временные жильцы не обладают самостоятельным правом пользования соответствующим жилым помещением. Ответственность за их действия перед наймодателем несет наниматель.

Временные жильцы обязаны освободить соответствующее жилое помещение по истечении согласованного с ними срока проживания, а в случае, если срок не согласован, не позднее чем через семь дней со дня предъявления соответствующего требования нанимателем или совместно проживающим с ним членом его семьи.

В случае прекращения договора социального найма жилого помещения, а также в случае отказа временных жильцов освободить жилое помещение по истечении согласованного с ними срока проживания или предъявления требования временные жильцы подлежат выселению из жилого помещения в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения.

Поднаем и временное проживание при коммерческом найме. Наниматель вправе предоставлять жилое помещение в пользование другим гражданам на условиях временного проживания (ст. 680 ГК РФ) или договора поднайма (ст. 685 ГК РФ). Общим является то, что как временные жильцы, так и поднаниматели не приобретают самостоятельного права пользования жилым помещением, а также то, что для вселения как временных жильцов, так и поднанимателей необходимо согласие всех постоянно проживающих в жилом помещении граждан. Наряду с этим ГК РФ устанавливает разный правовой режим для регулирования тех и других отношений.

Временное проживание — это безвозмездное пользование жилой площадью, оно ограничено сроком, конкретная часть жилого помещения в пользование не выделяется. Временные жильцы могут быть вселены на срок не более шести месяцев. Для этого не требуется согласия наймодателя. Наниматель обязан лишь уведомить наймодателя о вселении временных жильцов. Наймодатель может запретить проживание временных жильцов лишь в одном случае: если не соблюдено требование о норме жилой площади. Временное пользование прекращается по истечении согласованного срока проживания. Если срок в договоре не установлен, наниматель либо каждый постоянно проживающий на этой жилой площади гражданин в любое время до истечения шести месяцев вправе потребовать выселения временных жильцов. Не позднее семи дней после предъявления требования о выселении временный жилец обязан освободить помещение. При отказе от этого выселение производится в судебном порядке.

Договор поднайма жилого помещения — это возмездный договор. Его предельный срок ограничен сроком действия самого договора найма. Однако если договор найма заключается на новый срок, это не влечет за собой автоматически продления срока договора поднайма. Заключить договор поднайма можно только с согласия наймодателя. Предметом договора поднайма может быть либо все помещение, либо его часть. Вне зависимости от этого ответственным по договору найма перед наймодателем всегда остается наниматель. Для заключения договора поднайма обязательно соблюдение требования о норме жилой площади.

Поднаем и временное проживание в домах ЖК (ЖСК). Согласно ст. 126 ЖК РФ член жилищного кооператива и проживающие совместно с ним члены его семьи по взаимному согласию и с предварительным уведомлением правления жилищного кооператива вправе разрешить проживание в жилом помещении, находящемся в их пользовании, временным жильцам в порядке и на условиях, которые предусмотрены ст. 80 ЖК РФ, т. е. вправе разрешить безвозмездное проживание в занимаемом ими жилом помещении по договору социального найма другим гражданам в качестве временно проживающих (временным жильцам). Правление вправе запретить проживание временных жильцов в случае, если после их вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на каждого проживающего составит для отдельной квартиры менее учетной нормы, а для коммунальной квартиры — менее нормы предоставления.

Срок проживания временных жильцов не может превышать шесть месяцев подряд. Временные жильцы не обладают самостоятельным правом пользования соответствующим жилым помещением. Ответственность за их действия перед кооперативом несет наниматель.

Временные жильцы обязаны освободить соответствующее жилое помещение по истечении согласованного с ними срока проживания, а в случае, если срок не согласован, не позднее чем через семь дней со дня предъявления соответствующего требования членом кооператива или совместно проживающим с ним членом его семьи.

Согласно ст. 128 ЖК РФ член жилищного кооператива, не выплативший полностью паевого взноса, с согласия проживающих совместно с ним членов своей семьи и правления жилищного кооператива вправе сдать часть занимаемого им жилого помещения в доме жилищного кооператива, а в случае временного выбытия — все жилое помещение в доме жилищного кооператива внаем за плату.

Жилищный кооператив в порядке, установленном уставом кооператива, вправе сдать внаем за плату освободившиеся жилые помещения, которые находились во владении членов кооператива, вышедших или исключенных из жилищного кооператива, до приема в жилищный кооператив новых членов.

Сдавая внаем жилое помещение, член ЖК (ЖСК) должен исходить из общих правил, регулирующих такой наем. Сдача внаем жилого помещения в доме жилищного кооператива осуществляется по правилам, предусмотренным ст.ст. 76—79 ЖК РФ.

После полного внесения суммы паевого взноса основанием для сдачи внаем жилого помещения становится право собственности члена ЖК (ЖСК) на занимаемое им жилое помещение. Член кооператива вправе сдавать жилое помещение (или часть его) на условиях, устанавливаемых по соглашению между ним и гражданином, изъявившим желание поселиться в данном помещении в качестве нанимателя. На отношения по найму жилых помещений в домах ЖК (ЖСК), принадлежащих гражданам, распространяются правила гл. 35 ГК РФ («Наем жилого помещения»).

3. Предоставление служебных жилых помещений

Служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с назначением на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации либо в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления (ст. 93 ЖК РФ).

Служебные жилые помещения предназначаются для заселения гражданами, которые в связи с характером их трудовых (служебных) отношений должны проживать по месту работы или вблизи от него. Служебные жилые помещения предоставляются гражданам в связи с характером их трудовых отношений с государственным предприятием либо государственным или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы либо в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления.

В качестве служебных используются жилые дома, жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов. Включение жилых помещений в число служебных и исключение из их числа осуществляется на основании решения органа местного самоуправления. К категории служебных должны быть отнесены только свободные жилые помещения. Под служебные жилые помещения выделяются отдельные квартиры (ст. 92 ЖК РФ).

ЖК РФ в отличие от ЖК РСФСР не предусматривает возможности включения жилого помещения в доме жилищно-строительного (жилищного) кооператива в число служебных (ранее это было возможно только с согласия общего собрания членов кооператива).

Категории граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения, устанавливаются:

- 1) органом государственной власти Российской Федерации в жилищном фонде Российской Федерации;
- 2) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в жилищном фонде субъекта Российской Федерации;
- 3) органом местного самоуправления в муниципальном жилищном фонде (ст. 93 ЖК РФ).

В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ с 1 января 2005 г. все военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей на время службы обеспечиваются служебными жилыми помещениями (а на первые пять лет службы военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., также могут предоставляться и общежития).

Предоставление служебного жилого помещения не преследует цели создания надлежащих жилищно-бытовых условий для выполнения трудовых или служебных обязанностей гражданами. В то же время военнослужащим, обеспечиваемым служебными жилыми помещениями на весь срок военной службы, они могут предоставляться и для улучшения их жилищных условий.

Таким образом, нормативно выделены юридические признаки служебного жилого помещения:

- назначение помещения;
- заселение определенным кругом лиц (в том числе военнослужащими);
- нахождение жилого помещения, как правило, в служебном здании, вблизи предприятия или организации (на территории военного городка или в непосредственной близости от него);
- включение помещения в число служебных решением местной администрации (органа местного самоуправления).

ЖК РФ определяет порядок предоставления служебных жилых помещений и пользования ими.

Служебное жилое помещение предоставляется гражданам, не обеспеченным жильем в данном населенном пункте. Жилое помещение, отнесенное к категории служебного, должно быть благоустроенным применительно к условиям данного населенного пункта, отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам. Решение о предоставлении служебного жилого помещения является основанием для заключения договора найма служебного жилого помещения (ст. 93 ЖК РФ).

Согласно ст. 104 ЖК РФ служебные жилые помещения предоставляются гражданам в виде отдельной квартиры.

Категории граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения, устанавливаются:

- 1) органом государственной власти Российской Федерации — в жилищном фонде Российской Федерации;

2) органом государственной власти субъекта Российской Федерации — в жилищном фонде субъекта Российской Федерации;

3) органом местного самоуправления — в муниципальном жилищном фонде.

Договор найма служебного жилого помещения заключается на период трудовых отношений, прохождения службы либо нахождения на государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации или на выборной должности. Прекращение трудовых отношений либо пребывания на государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации или на выборной должности, а также увольнение со службы является основанием прекращения договора найма служебного жилого помещения.

В соответствии с ЖК РФ (в отличие от ЖК РСФСР) после вынесения решения о предоставлении служебного жилого помещения ордер на него не оформляется, т. е. не применяются нормы разд. VII Примерных правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР, утвержденных постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 г. № 335, регулировавших эти отношения.

С гражданином, которому предоставлено служебное жилое помещение, заключается договор найма. По договору найма служебного жилого помещения одна сторона — наймодатель (орган государственной власти либо орган местного самоуправления либо государственное унитарное предприятие, государственное или муниципальное учреждение, за которыми на праве хозяйственного ведения или оперативного управления закреплено служебное жилое помещение) обязуется передать другой стороне — нанимателю (гражданину) служебное жилое помещение во владение и пользование для проживания в нем. Договор найма служебного жилого помещения заключается на период трудовых отношений, прохождения службы либо нахождения на выборной должности. В договоре найма служебного жилого помещения определяются предмет договора, права и обязанности сторон по пользованию служебным жилым помещением. В договор найма служебного жилого помещения включаются члены семьи нанимателя.

Размер, порядок и срок внесения платы за пользование служебным жилым помещением и коммунальные услуги в договоре найма служебного жилого помещения устанавливаются в соответствии с требованиями, предусмотренными для договора социального найма жилого помещения. Типовой договор найма служебного жилого помещения утверждается Правительством Российской Федерации (ст. 94 ЖК РФ).

Договор найма служебного жилого помещения заключается в письменной форме (ст. 95 ЖК РФ).

Законодательством установлены особые правила пользования служебными жилыми помещениями. К пользованию служебными жилыми помещениями применяются лишь некоторые правила о договоре найма жилого помещения, установленные ЖК РФ и другими актами жилищного законодательства.

Вышесказанное означает, что правовое положение лиц, проживающих в служебных жилых помещениях, существенно отличается от положения лиц, пользующихся жилым помещением в соответствии с договором социального найма жилого помещения. Члены семьи лица, получившего служебное жилое помещение, не приобретают самостоятельного права пользования этим помещением. Их права являются производными от права лица, которое получило служебное жилое помещение в связи с трудовыми отношениями. Они вправе пользоваться помещением наравне с последним до тех пор, пока работник не утратил трудовой связи с организацией, предоставившей это помещение (кроме случаев, указанных в законе). Лица, проживающие в служебных жилых помещениях, не обладают рядом правомочий, которые предоставлены гражданам, пользующимся помещением в домах государственного и общественного жилищных фондов по договору найма. Так, граждане, проживающие в служебных жилых помещениях, не вправе сдавать эти помещения в аренду, поднаем, обменивать (в том числе на служебные) (ст. 94 ЖК РФ), бронировать, изменять договор найма служебного жилого помещения по требованию членов семьи нанимателя. Служебные жилые помещения не подлежат разделу.

Согласно Закону РСФСР «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 г. № 1541-1 (с изменениями и дополнениями) гражданам, проживающим в служебных жилых помещениях, запрещено их приватизировать, за исключением служебных жилых помещений совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, к ним приравненных (ст. 4).

Таким образом, нормативно выделены юридические признаки служебного жилого помещения:

- назначение помещения;
- заселение определенным кругом лиц (определенными категориями военнослужащих);
- нахождение жилого помещения в служебном здании, вблизи предприятия или организации (на территории военного городка или в непосредственной близости от него);
- включение помещения в число служебных решением местной администрации (органа местного самоуправления).

ЖК РФ определяет *порядок предоставления служебных жилых помещений и пользования ими.*

4. Предоставление жилых помещений в общежитиях

Общежитие — специализированное жилое помещение, предназначенное для непродолжительного проживания, как правило, одиноких граждан, поселившихся в связи с работой на предприятии (в учреждении, организации) или учебой в учебном заведении, которым принадлежит данное общежитие.

Общежития используются для проживания сезонных, временных работников, лиц, работающих по срочному трудовому договору, других рабочих, служащих, студентов, учащихся, а также иных граждан.

Понятие общежития имеет определенные правовые признаки как специализированного жилого помещения (ст.ст. 99, 100 ЖК РФ). Общежитие предназначено для проживания рабочих, служащих, студентов, учащихся, а также других граждан, в том числе военнослужащих, в период службы, работы или учебы, т. е. это временное место жительства.

Под общежитие допустимо использовать в целом жилой дом, т. е. нельзя использовать как общежитие подъезд, этаж, секцию заселенного на общих основаниях жилого дома. Наконец, признаком, характеризующим общежитие, является его обустройство. Общежитие укомплектовывается мебелью, другими предметами культурно-бытового назначения, необходимыми для проживания, занятий и отдыха граждан, проживающих в нем. Запрещается переоборудование под общежития помещений, расположенных в цокольных и подвальных этажах, а также помещений, не имеющих достаточного естественного освещения.

Статьей 106 ЖК РФ, Примерным положением об общежитиях, утвержденным постановлением Совета Министров РСФСР от 11 августа 1988 г. № 328, норма предоставления жилой площади в общежитии установлена в размере не менее 6 квадратных метров на одного человека. Семьям предоставляются изолированные жилые помещения. Жилая площадь в общежитии предоставляется решением командира (начальника), в ведении которого находится общежитие. На основании принятого решения выдается ордер на занятие по найму жилой площади в общежитии по установленной форме (приложение к Примерному положению об общежитиях).

Проживающие в общежитии, с одной стороны, существенно ограничены в праве распоряжаться занимаемой жилой площадью (они не вправе требовать раздела, выдела, обмена жилой площади, вселения других членов семьи, сдачи в поднаем и т. п.), а с другой — им предоставлен ряд дополнительных прав, связанных со спецификой проживания в общежитии (пользование мебелью, постельными принадлежностями, другими предметами домашнего обихода и культурно-бытового назначения и т. п.).

Правовой режим семей, живущих в общежитиях, зависит от условий их проживания. Если члены семьи пользуются жилой площадью в общежитии на условиях, установленных для общежития, то на них распространяются нормы, регулирующие проживание в общежитиях. Если же семья, проживающая в отдельной комнате в общежитии, на общих основаниях оплачивает жилую площадь и коммунальные услуги по установленным ставкам, а не по ставкам для общежитий, то на членов данной семьи должны распространяться нормы, регулирующие отношения по найму жилых помещений. Кроме того, необходимо также учитывать, что в составе жилищного фонда имеются жилые дома для малосемейных граждан, режим пользования которыми существенно отличается от режима пользования «семейными общежитиями» и приближается к общему режиму жилых домов.

Договор найма жилого помещения в общежитии заключается на период трудовых отношений, прохождения службы или обучения. Прекращение трудовых отношений, учебы, а также увольнение со службы является основанием прекращения договора найма жилого помещения в общежитии (ч. 2 ст. 105 ЖК РФ). Выселение из общежитий производится так же, как из служебных жилых помещений.

5. Предоставление жилых помещений в специализированном жилищном фонде

Понятие «специализированные дома» впервые употреблено в ст. 1 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики», в которой говорится о составе жилищного фонда. Многие из этих объектов ранее, до принятия названного Закона, не включались в состав жилищного фонда (например, дома-интернаты для инвалидов). Правовой режим специализированных домов существенно отличается от правового режима других домов социального использования, поэтому вопросы их предоставления и использования решаются главным образом не жилищным, а специальным законодательством.

Специализированные дома предназначены для проживания отдельных категорий граждан в порядке и на условиях, установленных ЖК РФ, другими законодательными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 91 ЖК РФ к жилым помещениям специализированного жилищного фонда (далее — специализированные жилые помещения), кроме служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях, относятся:

- жилые помещения маневренного фонда;
- жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения;
- жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев;
- жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами;
- жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан.

В качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов. Использование жилого помещения в качестве специализированного жилого помещения допускается только после отнесения такого помещения к специализированному жилищному фонду с соблюдением требований и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации. Включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определенному виду специализированных жилых помещений и исключение

жилого помещения из указанного фонда осуществляются на основании решений органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом.

Специализированные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду, внаем, за исключением передачи таких помещений по договорам найма.

Жилые помещения маневренного фонда. Согласно ст. 95 ЖК РФ жилые помещения маневренного фонда предназначены для временного проживания:

1) граждан в связи с капитальным ремонтом или реконструкцией дома, в котором находятся жилые помещения, занимаемые ими по договорам социального найма;

2) граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счет 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;

3) граждан, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств;

4) иных граждан в случаях, предусмотренных законодательством.

Маневренный фонд может быть создан по решению собственника соответствующего жилищного фонда или уполномоченного им органа. Так, в Москве согласно Положению о порядке переселения граждан в жилые помещения, относящиеся к маневренному жилищному фонду¹⁷⁹, маневренный фонд используется также при необходимости неотложного переселения граждан из аварийных домов, домов, грозящих обвалом, в случаях стихийных бедствий и иных чрезвычайных обстоятельств, представляющих угрозу здоровью и жизни людей. Указанные помещения должны отвечать санитарным, противопожарным и техническим требованиям.

Жилые помещения маневренного фонда предоставляются гражданам наймодателем или арендодателем жилого помещения, подлежащего капитальному ремонту, который не может быть произведен без переселения проживающих в нем лиц.

Переселение граждан в жилое помещение маневренного жилищного фонда и возвращение граждан в ранее занимаемое жилое помещение осуществляется на основании двустороннего договора между юридическим (физическим) лицом, осуществляющим переселение, и гражданином.

Таким образом, *маневренный фонд — разновидность жилищного фонда временного пользования, предоставляемого на основании двустороннего договора, основанного на срочном и возмездном пользовании недвижимым имуществом, принадлежащим собственнику.*

Граждане, проживающие в домах маневренного фонда, оплачивают занимаемые жилые помещения и коммунальные услуги, если такая плата не вносится за ремонтируемые помещения, в размере, не превышающем плату за жилые помещения, предоставляемые по договору социального найма.

Порядок предоставления жилых помещений маневренного фонда и пользования ими устанавливается Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так, постановлением правительства Москвы от 26 мая 1998 г. № 402 утверждено Положение о порядке переселения граждан в жилые помещения, относящиеся к маневренному жилищному фонду.

Пользование жилым помещением прекращается после окончания капитального ремонта жилого дома, в котором находится жилище, являющееся объектом договора найма, или прекращения оснований, по которым оно было предоставлено.

Жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения. Согласно ст. 96 ЖК РФ жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения предназначены для проживания граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу граждан, нуждающихся в специальной социальной защите с предоставлением им медицинских и социально-бытовых услуг.

Жилые помещения в специализированных домах для граждан, наименее социально защищенных (дома-интернаты для инвалидов, ветеранов, одиноких престарелых, гостиницы, приюты и т. п.), создаются и предоставляются федеральными, региональными либо муниципальными органами социальной защиты.

Такие специализированные дома предназначены для проживания нуждающихся в этом граждан. К ним относятся специальные дома-интернаты (специальные отделения) для престарелых и инвалидов в государственной системе органов социальной защиты населения, а также жилые помещения в домах системы органов социальной защиты и домах иного социального назначения.

Дом для престарелых и инвалидов является медико-социальным учреждением, предназначенным для постоянного проживания престарелых и инвалидов, нуждающихся в уходе, бытовом и медицинском обслуживании.

Дома для престарелых и инвалидов могут быть различны по типу, численности обслуживаемых (койкомест) и подчиненности. В зависимости от типа они имеют следующие наименования: «Дом-интернат», «Пансионат ветеранов труда»; «Психоневрологический интернат»; «Детский дом-интернат»¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Утверждено постановлением правительства Москвы от 26 мая 1998 г. № 402.

¹⁸⁰ См. Типовое положение о доме для престарелых и инвалидов, утвержденное постановлением Госкомтруда СССР от 20 июня 1978 г. № 202.

Дом-интернат организуется в специально построенном или приспособленном здании с необходимыми помещениями, которые должны соответствовать санитарно-гигиеническим, противопожарным требованиям и требованиям техники безопасности и располагать всеми видами коммунального благоустройства для проживания престарелых и инвалидов.

Для лучшей организации ухода, медицинского обеспечения и осуществления мероприятий по социально-трудовой реабилитации проживающие в доме-интернате лица размещаются по отделениям и комнатам с учетом состояния здоровья, возраста и личного желания.

В доме-интернате для осуществления лечебно-трудовой и активирующей терапии создаются лечебно-производственные (трудовые) мастерские, а в доме-интернате, расположенном в сельской местности, кроме того, — подсобное сельское хозяйство с необходимым инвентарем, оборудованием и транспортом.

В специальные дома-интернаты (специальные отделения) принимаются на обслуживание граждане, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию и нуждающиеся в постоянном уходе, из числа освобождаемых из мест лишения свободы особо опасных рецидивистов и других лиц, за которыми в соответствии с действующим законодательством установлен административный надзор, а также престарелые и инвалиды, ранее судимые или неоднократно привлекавшиеся к административной ответственности за нарушение общественного порядка, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, направляемые из учреждений органов внутренних дел¹⁸¹.

В специальные дома-интернаты (специальные отделения) могут также направляться лица, систематически и грубо нарушающие правила внутреннего распорядка в домах-интернатах для престарелых и инвалидов общего типа.

Решения о помещении указанных граждан в специальные дома-интернаты (специальные отделения), а также о переводе их в дома-интернаты общего типа принимаются соответствующими органами социальной защиты населения.

Направление в специальные дома-интернаты (специальные отделения) производится по желанию граждан с учетом медицинского заключения о состоянии их здоровья и необходимости социального обслуживания в специальном стационарном учреждении.

Прекращение пользования жилыми помещениями, находящимися в специализированных домах, происходит после отпадения причин и обстоятельств, по которым были предоставлены эти помещения (переезд на постоянное место жительства к родственникам и др.), и по иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Специально оборудованные жилые помещения, занимаемые инвалидами в домах государственного, муниципального и общественного жилищных фондов по договору найма, при освобождении заселяются в первую очередь другими инвалидами, нуждающимися в улучшении жилищных условий (п. 12 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 г. № 901). Инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях специального обслуживания и желающие получить жилое помещение по договору найма или аренды, принимаются на учет для улучшения жилищных условий независимо от размера занимаемой в стационарных учреждениях социального обслуживания площади и обеспечиваются жилыми помещениями наравне с другими инвалидами. При этом им могут быть возвращены ранее занимаемые помещения. Порядок постановки на учет указанных лиц и обеспечения их жилыми помещениями определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (п. 10 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 г. № 901).

Жилой фонд для беженцев и вынужденных переселенцев. Жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, предназначены для временного проживания граждан, признанных в установленном федеральным законом порядке соответственно вынужденными переселенцами и беженцами (ст. 97 ЖК РФ).

Указанный жилищный фонд создается органами государственной власти или местного самоуправления при непосредственном участии органа миграционной службы либо по согласованию с ним. Жилые помещения предоставляются гражданам, которые в соответствии с действующим законодательством признаны беженцами и вынужденными переселенцами.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в редакции Федерального закона от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ¹⁸²) *беженцем* признается лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего

¹⁸¹ См. п. 2 постановления Правительства Российской Федерации «О развитии сети специальных домов-интернатов для престарелых и инвалидов» от 15 апреля 1995 г. № 338 (с изменениями от 6 июля 1999 г.).

¹⁸² СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 2956.

прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Иммигрант, не имеющий соответствующих документов, удостоверяющих его личность, или законных оснований для въезда на территорию Российской Федерации и нахождения на территории Российской Федерации, после подачи письменного ходатайства о признании беженцем в Российской Федерации в целях обеспечения безопасности на период проверки достоверности представленных им сведений также направляется в сопровождении государственных служащих правоохранительных органов в центр временного размещения иммигрантов.

Центр временного размещения иммигрантов является структурным подразделением Федеральной миграционной службы Российской Федерации (ФМС России) и местом пребывания указанной категории лиц. Он предназначен для временного размещения иммигрантов (до трех месяцев), чьи ходатайства о признании их беженцами в Российской Федерации зарегистрированы и приняты к рассмотрению, до определения их правового статуса на территории Российской Федерации, а также используется для уточнения цели и мотива прибытия иммигранта, проверки представленных им доказательств, окончательного определения наличия законных оснований для признания его беженцем в Российской Федерации. В центре организуется бесплатное проживание, питание, медицинское и другое обеспечение иммигранта, а также начальное изучение русского языка и законодательства Российской Федерации. Пребывающие в центре иммигранты проходят обязательное медицинское освидетельствование, в том числе на туберкулез и СПИД. Иммигранты, у которых выявлены инфекционные и другие контагиозные заболевания, изолируются. При признании их носителями СПИДа или отказе от медицинского освидетельствования иммигранты могут быть депортированы с территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В случае признания иммигранта беженцем в Российской Федерации ФМС России и ее территориальные органы совместно с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказывают ему содействие в расселении и адаптации.

При расселении и адаптации учитываются особенности беженца (этнические, социально-психологические и др.), а также экономические возможности принимающих субъектов Российской Федерации.

Беженцу при расселении определяется место жительства и предоставляется жилое помещение из специального жилищного фонда, которым он может пользоваться только в период действия статуса беженца в Российской Федерации. При этом на семью выделяется лишь одно жилое помещение.

В соответствии со ст. 1 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в редакции Федерального закона от 20 декабря 1995 г. № 202-ФЗ¹⁸³) *вынужденным переселенцем* является гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Вынужденным переселенцем также признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающее на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившее место жительства в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам, указанным выше. Вынужденным переселенцем признается также гражданин бывшего СССР, постоянно проживающий на территории республики, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации.

Вынужденные переселенцы имеют право проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев. Типовое положение о центре временного размещения вынужденных переселенцев утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 53.

Центр, исходя из возложенных на него задач, обеспечивает размещенных лиц койкоместами с комплектом постельных принадлежностей, предметами личной гигиены и талонами на трехразовое питание, а также оказывает содействие в обеспечении бесплатной медицинской и лекарственной помощью в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Размещенные лица оплачивают проживание в центре в размере, установленном этим центром по согласованию с соответствующим территориальным органом миграционной службы. Размер платы не должен превышать установленной в данной местности стоимости проживания в общежитии или гостинице низшего разряда.

Прием в центр размещенных лиц осуществляется по направлению территориального органа миграционной службы, в ведении которого находится центр, или по согласованию с ним — другого территориального органа миграционной службы.

Выселение из центра осуществляется в административном порядке.

¹⁸³ СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

Глава 9. Особенности жилищного обеспечения отдельных лиц

Жилищное обеспечение государственных служащих. Обеспечение жильем помещениями граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Обеспечение жильем помещениями лиц, направленных на работу за границу. Жилищное обеспечение лиц, потерпевших от стихийных бедствий. Жилищное обеспечение иностранных граждан и лиц без гражданства. Жилищное обеспечение беженцев и вынужденных переселенцев.

1. Жилищное обеспечение государственных служащих

Как уже отмечалось в гл. 4 настоящего издания, государство выделяет ряд категорий граждан, не являющихся малоимущими, которым оно гарантирует предоставление жилых помещений по договору социального найма. Правовым основанием для этого являются различные федеральные законы, например, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 г.) и ряд других нормативных правовых актов, которые устанавливают конкретные формы реализации таких гарантий. Принципиальная возможность жилищного обеспечения бесплатно или за доступную плату отдельных категорий граждан, кроме малоимущих, закреплена в ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации, в которой говорится о предоставлении жилища бесплатно или за доступную плату не только малоимущим, но и «иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище».

Гарантии жилищных прав указанных лиц обусловлены особенностями статуса указанных граждан, т. е. совокупностью их прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности, установленных законодательством. Объем и реальное содержание прав, свобод, обязанностей и ответственности зависят от многих факторов (обстоятельств), среди которых можно выделить два главных:

— во-первых, обладание лицом, принадлежащим к определенной социальной группе (например, государственным служащим), гражданством своего государства и общим правовым статусом личности, включающим в себя общие права и обязанности, принадлежащие всем гражданам, в том числе и в жилищной сфере;

— во-вторых, исполнение лицом, принадлежащим к определенной социальной группе, обязанностей в государственно-значимой сфере (например, государственным служащим в сфере государственного управления, военнослужащим в сфере обороны и безопасности государства).

Особый характер обязанностей отдельных групп граждан (государственных служащих, в том числе военнослужащих) и связанные с ними ограничения некоторых гражданских прав устанавливаются федеральными законами и компенсируются указанным гражданам предоставлением социальных гарантий. «Иные» лица, отнесенные законодательством к числу лиц, находящихся под особой защитой государства и имеющих право на бесплатное получение жилья по нормам и в порядке, установленном действующим законодательством, тем не менее не лишены возможности приобретения жилья при желании и в других установленных законом формах.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ для гражданских служащих в числе ряда дополнительных государственных гарантий предусмотрена возможность получения единовременной субсидии на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 53).

Обеспечение жильем помещениями государственных служащих осуществляется из жилищных фондов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии с категориями граждан.

Кроме указанного Закона, продолжают действовать ряд ранее принятых нормативных правовых актов по вопросам жилищного обеспечения федеральных государственных служащих. Распоряжением Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению жильем иногородних специалистов, приглашаемых для работы на высших должностях федеральной государственной службы Российской Федерации» от 26 мая 1998 г. № 183-рп (с изменениями от 19 апреля 1999 г.)¹⁸⁴ в целях обеспечения условий для привлечения на работу на высших должностях федеральной государственной службы Российской Федерации иногородних специалистов принято решение о предоставлении (в том числе в собственность) иногородним специалистам жилых помещений.

Порядок учета нуждающихся в улучшении жилищных условий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих, других работников федеральных органов государственной власти и иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и порядок предоставления жилых помещений, находящихся в ведении Управления делами Президента Российской Федерации, по договорам социального найма жилого помещения установлен Правилами, утвержденными распоряжением Президента Российской Федерации от 6 июля 1997 г. № 276-рп¹⁸⁵.

¹⁸⁴ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2441.

¹⁸⁵ Там же. № 28. Ст. 3424.

Право производить обмен, а также отчуждение (мену, куплю-продажу) жилых помещений, находящихся в ведении Управления делами Президента Российской Федерации (далее — Управление делами), в целях улучшения жилищных условий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих, других работников федеральных органов государственной власти и иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, предоставлено Управлению делами.

В ведении Управления делами находятся жилые помещения:

— в домах, полностью построенных за счет средств федерального бюджета и иных средств, получаемых Управлением делами;

— в домах, построенных с привлечением в порядке долевого участия средств Управления делами;

— в домах, переданных Управлению делами от федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности;

— приобретенные Управлением делами у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, физических лиц по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Указанные жилые помещения до их передачи по различным основаниям в собственность государственных служащих относятся к жилищному фонду Российской Федерации.

Условия признания федеральных государственных служащих нуждающимися в жилых помещениях в целом аналогичны общим условиям, за некоторым исключением. В частности, дополнительными условиями являются:

— наличие стажа государственной службы, как правило, не менее двух лет и общего трудового стажа не менее 10 лет;

— обеспеченность общей площадью на одного члена семьи менее 15 квадратных метров.

Учет государственных служащих, нуждающихся в жилых помещениях, осуществляется в государственном органе по месту их службы или работы комиссией по жилищным вопросам, действующей на общественных началах.

Очередники, имеющие право в соответствии с федеральным законодательством Российской Федерации на первоочередное и внеочередное предоставление жилых помещений, включаются в отдельные списки. Принципиальная возможность такого порядка, по мнению автора, остается, о чем говорилось в гл. 6 настоящего издания.

Жилые помещения, поступающие в течение года в ведение Управления делами, распределяются пропорционально численности очередников, имеющих в государственных органах и подведомственных Управлению делами организациях.

Жилое помещение предоставляется из расчета:

— на одного-двух человек — однокомнатная квартира;

— на двух-трех человек — двухкомнатная квартира;

— на трех-четыре человек — трехкомнатная квартира;

— на пять-шесть человек — четырехкомнатная или пятикомнатная квартира.

При предоставлении жилого помещения также учитывается право очередника на дополнительную жилую площадь. Такое право предусматривается соответствующими нормативными правовыми актами.

Кроме жилых помещений для постоянного проживания, предоставляемых по договору социального найма, отдельным лицам могут предоставляться служебные жилые помещения, которые выделяются лицам, которые в связи с характером их трудовых отношений должны проживать по месту работы или вблизи от нее, а также лицам, для которых предусмотрено предоставление таких помещений по законодательству Российской Федерации.

Служебные жилые помещения предоставляются государственным служащим, назначенным (избранным) на эти должности на *определенный срок* и прибывшим в связи с назначением (избранием) на указанные должности в г. Москву из других местностей, при отсутствии у этих лиц жилых помещений в г. Москве. С указанными лицами заключается договор найма служебного жилого помещения на срок полномочий (срок трудового договора) этих лиц. В случае досрочного прекращения полномочий (досрочного прекращения срочного трудового договора) указанных лиц договор найма служебного жилого помещения прекращает свое действие в день досрочного прекращения полномочий (день досрочного прекращения срочного трудового договора). Указанные лица подлежат выселению из служебных жилых помещений без предоставления другого жилого помещения, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Лицам, назначенным на государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы на *неопределенный срок*, прибывшим в связи с назначением на указанные должности в г. Москву из других местностей, Управление делами вправе предоставлять жилые помещения по договорам социального найма жилого помещения при отсутствии у этих лиц жилых помещений в г. Москве и при отсутствии оснований, препятствующих этому (например, сознательное ухудшение жилищных условий и др.).

Государственные служащие субъектов Российской Федерации обеспечиваются жилыми помещениями из жилищного фонда соответствующего субъекта. Формы жилищного обеспечения устанавливаются законами субъекта. Так, например, Законом г. Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 г. № 3¹⁸⁶ предусмотрена возможность получения единовременной субсидии на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых федеральными нормативными правовыми актами и нормативным правовым актом г. Москвы. До принятия соответствующих нормативных правовых актов гражданским служащим в зависимости от условий прохождения ими гражданской службы предоставляется жилая площадь, а также они ставятся на учет для улучшения жилищных условий и предоставления жилой площади в целях улучшения жилищных условий либо им производится компенсация расходов на приобретение жилья (ст. 42).

О праве иных федеральных государственных служащих — сотрудников правоохранительных органов (судей, прокурорских работников, сотрудников органов внутренних дел) на бесплатное предоставление жилых помещений говорилось в гл. 6 настоящего издания.

Одновременно в г. Москве продолжает действовать Положение о порядке постановки на учет по улучшению жилищных условий и предоставления жилых помещений государственным служащим города Москвы, утвержденное распоряжением мэра Москвы «О порядке постановки на учет по улучшению жилищных условий и предоставления жилых помещений государственным служащим города Москвы» от 18 сентября 2000 г. № 993-РМ (с изменениями от 25 мая 2004 г.)¹⁸⁷. Указанным Положением нуждающимися в жилых помещениях путем предоставления жилого помещения по договору социального найма признаются служащие, проживающие с соблюдением правил регистрации в г. Москве и Московской области и занимающие менее 10 квадратных метров общей площади в отдельных квартирах и 15 квадратных метров в квартирах коммунального заселения (15 квадратных метров в отдельных квартирах и 20 квадратных метров в квартирах коммунального заселения для служащих, имеющих стаж работы на должностях руководящих работников и специалистов органов государственной власти и управления г. Москвы, на государственных должностях государственных служащих г. Москвы не менее 10 лет) на каждого постоянно проживающего в жилом помещении члена семьи, в том числе с учетом лиц, за которыми сохраняется право на жилую площадь на период их временного отсутствия. Служащие признаются нуждающимися в улучшении жилищных условий также по иным основаниям, предусмотренным нормативными правовыми актами г. Москвы, в том числе Законом г. Москвы «Об улучшении жилищных условий жителей города Москвы» от 15 января 2003 г. № 22¹⁸⁸.

2. Обеспечение жилыми помещениями граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях

В связи с особыми условиями работы законодательством установлены повышенные гарантии и компенсации для граждан в связи с работой и проживанием в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, которые направлены на обеспечение справедливого вознаграждения за труд в экстремальных природно-климатических условиях.

Предоставляя гражданам, имеющим длительный стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, право на получение безвозмездных жилищных субсидий, государство тем самым способствует удовлетворению их потребностей в жилье и обеспечивает возможность иметь жилье в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, в том числе на основе свободы выбора места жительства. Финансовая поддержка со стороны государства позволяет гражданам, работающим и проживающим в этих районах и местностях, решать проблему приобретения жилья в регионах с благоприятными для проживания и трудовой деятельности условиями.

Таким образом, право граждан на получение жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета при переселении из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в другие регионы России установлено законодателем в конституционно значимых целях, связано с реализацией права на жилище, права на вознаграждение за труд, права свободно передвигаться, выбирать место жительства, а также имущественных прав (ч. 3 ст. 37; ст. 40; ч. 1 ст. 27; чч. 1 и 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации) и, следовательно, подлежит государственной, в том числе судебной, защите, отмечается в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П¹⁸⁹.

Правовое регулирование обеспечения жилыми помещениями граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях осуществляется на основании следующих правовых актов:

— Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ¹⁹⁰, устанавливающего условия

¹⁸⁶ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 8.

¹⁸⁷ Вестник мэрии Москвы. 2000. № 25.

¹⁸⁸ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 27.

¹⁸⁹ ВКС. 2001. № 5.

¹⁹⁰ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4188.

предоставления и порядок определения размера жилищных субсидий, выделяемых за счет средств федерального бюджета гражданам Российской Федерации, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также гражданам, выехавшим из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 г.;

— Правил предоставления за счет средств федерального бюджета жилищных субсидий гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2004 г. № 305¹⁹¹;

— Положения о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2002 г. № 879;

— ряда иных подзаконных правовых актов¹⁹².

Осуществление мероприятий по реализации Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» является одной из составных частей федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 гг.

Жилищные субсидии предоставляются при соблюдении следующих условий:

- гражданство Российской Федерации;
- прибытие в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности не позднее 1 января 1992 г.;
- общая продолжительность стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях не менее 15 календарных лет¹⁹³;
- отсутствие жилья в других регионах Российской Федерации или нуждаемость в его улучшении;
- не получение субсидии на эти цели.

Такое право сохраняется за гражданами, которые в соответствии с ранее действовавшим законодательством приобрели его при наличии стажа работы в указанных районах и местностях не менее 10 календарных лет и состояли по месту жительства на учете как нуждающиеся в улучшении жилищных условий.

Право на получение жилищных субсидий имеют также инвалиды I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья и стаж работы которых составляет менее 15 календарных лет.

Для граждан, выезжающих из городов, поселков, с полярных станций, находящихся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и закрывающихся в соответствии с решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и по согласованию с Правительством Российской Федерации, стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и время прибытия в указанные районы и местности не учитываются.

Указанный выше Федеральный закон устанавливает следующую очередность предоставления жилищных субсидий:

- в первую очередь жилищные субсидии предоставляются гражданам, выезжающим из городов, поселков, с полярных станций, находящихся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях

¹⁹¹ Согласно постановлению Правительства Российской Федерации «О предоставлении в 2004 году средств федерального бюджета на жилищные субсидии гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» от 25 ноября 2004 г. № 680 указанное постановление применяется к правоотношениям, возникающим с 1 января 2005 г. (СЗ РФ. 2004. № 48. Ст. 4803).

¹⁹² Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о содействии переселению граждан в рамках пилотного проекта социального реструктурирования районов Крайнего Севера» от 22 мая 2002 г. № 336 (с изменениями от 24 февраля 2005 г.) (СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2093); постановление Правительства Российской Федерации «О стимулировании строительства на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» от 14 декабря 1996 г. № 1478 (СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5821); постановление Правительства Российской Федерации «О дополнительных мерах государственной поддержки по обеспечению жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» от 17 июля 1996 г. № 872 (с изменениями и дополнениями от 27 августа 1999 г.) (СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3736); постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»» от 10 июля 1995 г. № 700 (с изменениями и дополнениями от 8 мая, 9 сентября 1996 г., 24 августа 2002 г.) (СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2936); постановление Совета Министров Российской Федерации «О нормах возмещения расходов по найму, аренде и приобретению жилой площади гражданам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, размерах компенсаций, выплачиваемых за освобождаемое жилье при выезде граждан из указанных районов и местностей» от 4 ноября 1993 г. № 1141 (с изменениями и дополнениями от 21 декабря 2000 г., 21 марта 2002 г.) (САПП. 1993. № 46. Ст. 4458).

¹⁹³ В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 1 (ч. 1), ст. 19 (чч. 1 и 2) и ст. 55 (чч. 2 и 3), положения ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» от 25 июля 1998 г. в той части, в какой предусмотренное ими требование о наличии минимального 15-летнего стажа работы (времени проживания) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дающего право на получение жилищных субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета, распространяется на граждан, которые в соответствии с ранее действовавшим законодательством приобрели такое право при наличии стажа работы в указанных районах и местностях не менее 10 лет.

и закрывающихся в соответствии с решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и по согласованию с Правительством Российской Федерации;

— во вторую очередь жилищные субсидии предоставляются гражданам, признанным инвалидами I и II групп, а также инвалидам с детства, родившимся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

— в третью очередь жилищные субсидии предоставляются пенсионерам;

— в четвертую очередь жилищные субсидии предоставляются гражданам, признанным в установленном порядке безработными и состоящим не менее одного года на учете в органах службы занятости населения по месту жительства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

— в пятую очередь жилищные субсидии предоставляются работающим гражданам с учетом стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Постановка на учет граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий в соответствии с вышеназванным Федеральным законом, и определение размера жилищных субсидий осуществляются по месту их жительства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Право граждан, выезжающих или выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, на получение и использование жилищных субсидий подтверждается государственным жилищным сертификатом.

Размер жилищных субсидий, предоставляемых гражданам, имеющим право на получение жилищных субсидий, определяется исходя из:

— состава семьи, выезжающей или выехавшей из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;

— социальной нормы площади жилья в размере 33 квадратных метров общей площади жилья для одиноких граждан, 42 квадратных метров общей площади жилья на семью из двух человек и, если семья состоит из трех и более человек, 18 квадратных метров общей площади жилья на каждого члена семьи;

— средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья в регионе вселения. Средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилья в регионах вселения определяется ежеквартально федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации¹⁹⁴;

— норматива предоставления жилищных субсидий в зависимости от стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

При постановке на учет имеющих право на получение жилищных субсидий инвалидов I и II групп, пенсионеров, безработных, а также при определении норматива предоставления жилищных субсидий указанным категориям граждан учитываются стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и время нахождения на пенсии по старости или пенсии по инвалидности либо проживания граждан, признанных в установленном порядке безработными, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

При определении норматива предоставления жилищных субсидий инвалидам с детства, родившимся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, за стаж работы принимается время их проживания в указанных районах и местностях со дня рождения.

Норматив предоставления жилищных субсидий определяется следующим образом:

| Категории граждан и стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях | Норматив предоставления жилищных субсидий (процент от средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Граждане, выезжающие из закрывающихся городов, поселков, с полярных станций | 100 |
| Остальные категории граждан, имеющих стаж работы: | |
| свыше 35 лет | 100 |
| от 30 до 35 лет | 95 |
| от 25 до 30 лет | 90 |
| от 20 до 25 лет | 85 |
| от 15 до 20 лет | 80 |
| от 10 до 15 лет | 75 |
| Инвалиды I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья и стаж работы которых составляет менее 15 календарных лет | 75 |

¹⁹⁴ Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 284 (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2566) Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации определяет стоимость одного квадратного метра жилья, используемую для расчета средств федерального бюджета, направляемых на приобретение жилья для удовлетворения государственных нужд.

Условием выдачи государственного жилищного сертификата гражданину, проживающему в жилом помещении по договору социального найма, является предоставление им обязательства о расторжении указанного договора. Жилое помещение, принадлежащее гражданину на праве собственности, передается по договору мены органу государственной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления в обмен на государственный жилищный сертификат.

Обязательство о расторжении договора социального найма или об отчуждении по договору мены жилого помещения подписывается всеми совершеннолетними членами семьи.

Исполнение обязательства о расторжении договора социального найма или об отчуждении по договору мены жилого помещения осуществляется в двухмесячный срок после приобретения гражданином жилья за счет предоставленной ему жилищной субсидии.

Гражданам, продавшим жилье, принадлежавшее им на праве собственности, размер жилищной субсидии уменьшается на сумму, полученную по договору купли-продажи.

Средства федерального бюджета на жилищные субсидии гражданам, выезжающим или выехавшим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, предусматриваются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Гражданин, которому предоставляется жилищная субсидия, должен приобрести жилье, соответствующее требованиям, предъявляемым к пригодным для постоянного проживания жилым помещениям. Допускается возможность приобретения жилья, общая площадь которого меньше социальной нормы площади жилья на семью, но не меньше площади, установленной в регионе вселения для постановки на учет в целях улучшения жилищных условий.

3. Обеспечение жилыми помещениями лиц, направленных на работу за границу

Согласно Правилам предоставления гарантий и компенсаций работникам, направляемым на работу в представительства Российской Федерации за границей, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2002 г. № 911¹⁹⁵, работникам, направляемым на работу в представительства, предоставляются квартиры с мебелью с оплатой за счет средств представительства по следующим нормам общей площади:

— лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации в дипломатических представительствах и представительствах Российской Федерации при международных организациях (в иностранных государствах), — до 95 квадратных метров;

— федеральным государственным служащим, замещающим в представительстве:

главные государственные должности федеральной государственной службы, — до 85 квадратных метров;

ведущие государственные должности федеральной государственной службы, — до 75 квадратных метров;

старшие государственные должности федеральной государственной службы, — до 60 квадратных метров;

младшие государственные должности федеральной государственной службы, — до 50 квадратных метров;

— работникам, занимающим должности, не отнесенные к государственным должностям, осуществляющим техническое обеспечение деятельности представительств, а также работникам представительств, занимающим должности согласно перечню, предусмотренному постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке исчисления и выплаты тарифных ставок (окладов) в рублях работникам представительств Российской Федерации и представительств федеральных органов исполнительной власти за рубежом, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации» от 16 октября 2000 г. № 788¹⁹⁶, — до 40 квадратных метров.

Квартира, оплачиваемая за счет средств представительства, предоставляется только одному из работающих членов семьи.

Руководитель представительства по просьбе работника имеет право предоставить ему квартиру большей площади при условии оплаты работником за счет собственных средств эксплуатационных затрат по излишкам площади, превышающей указанные нормативы.

Коммунальные услуги оплачиваются работниками представительств за счет собственных средств в соответствии с фактическими расходами.

Работникам (гражданам Российской Федерации) из числа членов семей работников представительств, принятым на работу в представительстве на штатные должности, условия материально-бытового обеспечения устанавливаются в порядке, предусмотренном вышеназванными Правилами. При прекращении работником работы в представительстве ему и членам его семьи в связи с выездом в Российскую Федерацию выплачиваются компенсации, установленные подп. «б» п. 3 и п. 4 указанных Правил.

4. Жилищное обеспечение лиц, потерпевших от стихийных бедствий, радиационных аварий и катастроф

Жилищное обеспечение лиц, потерпевших от стихийных бедствий. Согласно ст. 12 ЖК РФ к компетенции органов государственной власти Российской Федерации в жилищной сфере относится определение иных (кроме малоимущих) категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений

¹⁹⁵ СЗ РФ. 2002. № 52 (часть II). Ст. 5220.

¹⁹⁶ Там же. 2000. № 43. Ст. 4246.

жилищного фонда Российской Федерации и определение порядка предоставления жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации гражданам, которые нуждаются в жилых помещениях и категории которых установлены федеральным законом (пп. 5 и 6). К таким иным категориям относятся в числе прочих лица, потерпевшие от стихийных бедствий.

Правительством Российской Федерации в целях оказания помощи в приобретении жилья гражданами Российской Федерации, пострадавшими в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, издано постановление «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» от 7 июня 1995 г. № 561¹⁹⁷, согласно которому основной формой жилищного обеспечения указанных лиц является строительство или приобретение жилья за счет государственных жилищных сертификатов.

Государственные жилищные сертификаты выдаются из расчета предоставления гражданам жилой площади по социальной норме, определяемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту предоставления жилья, но не менее 18 квадратных метров общей площади на одного члена семьи из двух и более человек и 29—33 квадратных метра общей площади на одинокого гражданина.

Порядок выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 г. № 982 (с изменениями от 3 сентября 2001 г.)¹⁹⁸.

Гражданам, лишившимся жилья в результате чернобыльской и других аварий, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, имеющим право на получение государственных жилищных сертификатов в соответствии с указанным постановлением, предоставляются безвозмездные субсидии на строительство или приобретение жилья в размере 100 процентов средней рыночной стоимости строительства жилья или приобретения квартиры или индивидуального жилого дома¹⁹⁹.

Эмитентом сертификатов выступает Министерство финансов Российской Федерации.

Выпуск сертификатов осуществляется в течение двух месяцев с момента стихийного бедствия (чрезвычайной ситуации) на основании решения Правительства Российской Федерации и данных Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого произошло стихийное бедствие (чрезвычайная ситуация), о количестве семей, лишившихся жилья, и их численном составе.

Сертификат подписывается руководителем (заместителем руководителя) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и главным бухгалтером эмитента или уполномоченного им финансового органа субъекта Российской Федерации (далее — уполномоченный финансовый орган) и заверяется печатью эмитента или уполномоченного финансового органа. В случае передачи эмитентом полномочий финансовому органу на бланке сертификата делается отметка о решении, на основании которого осуществлена передача этих полномочий.

Срок действия сертификатов составляет один год с даты выдачи. В случае истечения срока действия сертификата он подлежит аннулированию. Министерство финансов Российской Федерации имеет право продлить срок предъявления сертификата для получения жилья. Министерство финансов Российской Федерации в установленном порядке осуществляет перечисление средств органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации на компенсацию стоимости жилья, предоставляемого владельцу сертификата, или на оплату жилья (части жилья) по договору купли-продажи.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого произошло стихийное бедствие (чрезвычайная ситуация), в соответствии с действующим законодательством принимает решение о поименной выдаче сертификатов гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия, и запрашивает у Министерства финансов Российской Федерации необходимое количество сертификатов.

Владелец сертификата обращается в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации с просьбой о предоставлении ему жилья, размер общей площади которого указан в сертификате.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в срок, не превышающий трех месяцев со дня получения им сертификата, выделяет из имеющегося в его распоряжении жилищного фонда владельцу сертификата жилое помещение.

В случае отсутствия жилья в выбранном владельцем сертификата населенном пункте он имеет право приобрести по договору купли-продажи на первичном или вторичном рынке жилья у физических и юридических лиц (одного или нескольких) жилые помещения, в том числе индивидуальный жилой дом (часть дома), отвечающие установленным санитарным и техническим требованиям, благоустроенные применительно к условиям населенного пункта (в том числе в сельской местности), выбранного для

¹⁹⁷ СЗ РФ. 1995. № 24. Ст. 2286.

¹⁹⁸ Там же. № 42. Ст. 3983.

¹⁹⁹ Пункт 7 постановления Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 937 (СЗ РФ. 1996. № 33. Ст. 4006).

постоянного проживания. При этом орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации оказывает владельцу сертификата содействие в приобретении жилья.

В случае если по договору купли-продажи стоимость жилого помещения превышает размер компенсации, причитающейся органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации за подлежащее предоставлению жилое помещение, оставшаяся часть стоимости приобретаемого жилого помещения оплачивается за счет средств владельца сертификата.

Владелец сертификата в течение срока действия сертификата обязан предъявить в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по избранному месту жительства договор купли-продажи жилого помещения, зарегистрированный в органе, уполномоченном осуществлять на территории субъекта Российской Федерации государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оригинал сертификата и, если стоимость приобретаемого жилого помещения превышает размер компенсации, причитающейся органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации за подлежащее предоставлению жилое помещение, документ, подтверждающий перечисление владельцем сертификата собственных средств физическому или юридическому лицу за приобретенное у него жилье.

Приобретаемое жилое помещение оформляется в общую долевую собственность всех членов семьи владельца сертификата, а при отсутствии семьи — в собственность владельца сертификата.

Жилищное обеспечение лиц, пострадавших от радиационных аварий и катастроф. По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на учете по состоянию на 1 января 2002 г. состояло 25 373 семьи участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в том числе 9 000 семей инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы и умерших инвалидов. Общее количество семей граждан, эвакуированных (переселенных) и добровольно выехавших из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, проживающих за пределами Брянской, Калужской, Орловской и Тульской областей и нуждающихся в улучшении жилищных условий, составляет 3 363 семьи. В улучшении жилищных условий нуждаются 686 семей граждан, участвовавших в ликвидации последствий аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, эвакуированных (переселенных) и добровольно выехавших из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии на этом производственном объединении, проживающих за пределами Курганской, Свердловской и Челябинской областей. Не обеспечена жильем 1 121 семья граждан из подразделений особого риска. Всего на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления состоит 30 543 семьи граждан, относящихся к указанным категориям.

Участники ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф и граждане, вынужденные сменить место жительства вследствие этих аварий и катастроф, отнесены законодательством Российской Федерации к категориям граждан, обязательство по обеспечению жильем которых взяло на себя государство. В соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»²⁰⁰ гарантируется предоставление благоустроенного жилья участникам ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения, переселенным из зоны отселения и выехавшим в добровольном порядке из зоны с правом на отселение. Комплекс мероприятий по обеспечению жильем за счет средств федерального бюджета семей участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф, граждан, эвакуированных (переселенных) и добровольно выехавших из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие радиационных аварий и катастроф, и граждан из подразделений особого риска осуществляется в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 гг.²⁰¹

В рамках указанной подпрограммы обеспечиваются жильем за счет средств федерального бюджета следующие категории граждан, нуждающиеся в жилых помещениях (улучшении жилищных условий):

- участвовавшие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС;
- эвакуированные (переселенные) и добровольно выехавшие из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, за пределы Брянской, Калужской, Орловской и Тульской областей;
- участвовавшие в ликвидации последствий аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча и выехавшие за пределы Курганской, Свердловской и Челябинской областей;
- эвакуированные (переселенные) и добровольно выехавшие из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии на производственном объединении «Маяк», за пределы Челябинской, Свердловской и Курганской областей;
- граждане из подразделений особого риска.

²⁰⁰ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 21. Ст. 699.

²⁰¹ СЗ РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

Основной формой обеспечения жильем участников вышеназванной подпрограммы в настоящее время является предоставление безвозмездных субсидий на приобретение жилых помещений в соответствии с установленными едиными принципами и процедурами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 866²⁰² утверждены Правила обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненных к ним лиц. Функции, связанные с проведением мероприятий по предоставлению субсидий на приобретение жилья указанным гражданам осуществляет Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Субсидии предоставляются гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях (улучшении жилищных условий), вставшим на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. и имеющим право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии:

— с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;

— с Федеральным законом «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»;

— с п. 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» от 27 декабря 1991 г. № 2123-1.

Вышеуказанным лицам выдаются государственные жилищные сертификаты. Срок действия сертификата составляет 9 месяцев с даты его выдачи, указываемой в сертификате. Датой выдачи сертификата является дата его вручения гражданину — получателю субсидии.

Размер субсидии рассчитывается как произведение нормы предоставления общей площади жилого помещения, установленной для семей разной численности, с учетом дополнительной общей площади жилого помещения, предоставляемой в случаях и размерах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, на среднюю рыночную стоимость одного квадратного метра общей площади жилья в соответствующем субъекте Российской Федерации, которая определяется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

Норма предоставления общей площади жилого помещения для расчета размера субсидии устанавливается в следующем размере:

— 33 квадратных метра — для одиноко проживающих граждан;

— 42 квадратных метра — на семью из двух человек;

— по 18 квадратных метров на каждого члена семьи при численности семьи три и более человек.

К членам семьи гражданина — получателя субсидии относятся постоянно проживающие совместно с ним супруга (супруг), их дети и родители. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, а в исключительных случаях иные лица учитываются при расчете размера субсидии при условии признания их в судебном порядке членами семьи гражданина — получателя субсидии.

Субсидия выдается при условии, что:

— гражданином, проживающим в жилом помещении, находящемся в государственном или муниципальном жилищных фондах, по договору социального найма, принимается обязательство о расторжении указанного договора и освобождении занимаемого жилого помещения;

— гражданином, проживающим в жилом помещении, принадлежащем ему и (или) членам его семьи на праве собственности и не имеющим обременений, принимается обязательство о безвозмездной передаче этого жилого помещения по договору органу местного самоуправления.

Обязательство о расторжении договора социального найма или о безвозмездной передаче жилого помещения органу местного самоуправления и освобождении занимаемого жилого помещения принимается и подписывается всеми совершеннолетними членами семьи. Исполнение указанного обязательства осуществляется в трехмесячный срок после приобретения гражданином жилья за счет средств предоставленной ему субсидии.

В случае продажи гражданином жилья, принадлежащего ему и (или) членам его семьи на праве собственности, размер субсидии рассчитывается как произведение средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья в соответствующем субъекте Российской Федерации на разницу между общей площадью жилого помещения, определенной в соответствии с п. 6 вышеназванных Правил, и общей площадью продаваемого (проданного) жилого помещения.

В случае если в используемом по договору социального найма либо принадлежащем гражданину — получателю субсидии и (или) членам его семьи на праве собственности жилом помещении совместно с ним постоянно проживают и останутся проживать граждане, не являющиеся членами его семьи, но имеющие самостоятельное право на владение и пользование этим жилым помещением, размер субсидии рассчитывается как произведение средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади

²⁰² СЗ РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

жилья в соответствующем субъекте Российской Федерации на разницу между общей площадью жилого помещения, определенной в вышеуказанном порядке, и общей площадью занимаемого жилого помещения в части, превышающей норму предоставления общей площади жилья в расчете на количество граждан, которые останутся проживать в этом жилом помещении.

В случае если гражданин — получатель субсидии проживает в жилом помещении, принадлежащем ему и (или) членам его семьи на праве собственности, и им не принято решение о продаже этого жилого помещения либо о безвозмездной передаче его по договору органу местного самоуправления, размер субсидии уменьшается на стоимость занимаемого жилого помещения, рассчитанную исходя из его общей площади и средней рыночной стоимости одного квадратного метра жилья в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Размер субсидии рассчитывается органом, осуществляющим выдачу сертификатов, указывается в сертификате и является неизменным на весь срок его действия. Расчет размера субсидии производится на дату выдачи сертификата.

Формирование списков граждан — получателей субсидий осуществляется органами местного самоуправления, в которых эти граждане встали до 1 января 2005 г. на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Список формируется из числа граждан, состоящих на учете и письменно изъявивших желание улучшить свои жилищные условия путем получения субсидии и в той же хронологической последовательности, в какой граждане — получатели субсидий были поставлены на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Орган местного самоуправления ежегодно уточняет список и представляет его в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании списков, полученных от органов местного самоуправления, ежегодно, до 1 октября, формирует сводный список граждан — получателей субсидий, утверждает его и направляет в уполномоченный орган. Сводный список формируется в той же хронологической последовательности, в какой граждане — получатели субсидий были поставлены на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Граждане, поставленные на учет в один и тот же день, указываются в сводном списке в алфавитном порядке.

Уполномоченный орган в месячный срок после принятия федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год издает приказ о распределении средств федерального бюджета между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и выпуске сертификатов. Распределение средств федерального бюджета, предусмотренных на предоставление субсидий, между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется пропорционально количеству граждан — получателей субсидий, указанному в сводных списках.

Уполномоченный орган в трехдневный срок доводит приказ о распределении средств федерального бюджета и выпуске сертификатов до органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в десятидневный срок после получения приказа о распределении средств, исходя из общего размера средств федерального бюджета, предусмотренных данному субъекту Российской Федерации на предоставление субсидий в текущем году, на основании сводного списка граждан — получателей субсидий и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья в этом субъекте Российской Федерации формирует список граждан — получателей субсидий в очередном году, утверждает его и направляет в уполномоченный орган вместе с заявкой на выделение соответствующего количества бланков сертификатов.

Выписки из списка граждан — получателей субсидий в текущем году доводятся до соответствующих органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления доводят до сведения граждан решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о включении их в списки граждан — получателей субсидий в текущем году. Утвержденные списки должны быть доступны для граждан — получателей субсидий.

Организация работы по выдаче сертификатов. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в месячный срок с даты получения бланков сертификатов организуют оформление и выдачу сертификатов гражданам, включенным в списки граждан — получателей субсидий в текущем году.

Оплата приобретаемого жилого помещения. Получатель субсидии открывает в установленном вышеуказанными Правилами порядке счет в банке и становится распорядителем счета. Распорядитель счета в пределах срока действия договора банковского счета имеет право приобрести на первичном или вторичном рынке жилья у любых физических и юридических лиц (одного или нескольких) жилое помещение, в том числе квартиру (комнату), индивидуальный жилой дом (часть дома), отвечающее установленным санитарным и техническим требованиям, благоустроенное применительно к условиям населенного пункта, в том числе в сельской местности, выбранного для постоянного проживания.

Указанное жилое помещение оформляется в общую долевую собственность всех членов семьи, указанных в сертификате. Не допускается приобретение жилого помещения, общая площадь которого дает основания для признания гражданина — владельца сертификата нуждающимся в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, на территории которого оно расположено. Распорядитель счета имеет право приобрести жилое помещение не только в пределах средств субсидии, но и с использованием собственных и (или) заемных (кредитных) средств.

Субсидия считается предоставленной гражданину — получателю субсидии с момента перечисления банком средств субсидии для оплаты приобретаемого жилого помещения. Улучшение в последующем жилищных условий граждан, которые приобрели жилые помещения с помощью субсидии, осуществляется на общих основаниях в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

5. Жилищное обеспечение иностранных граждан и лиц без гражданства

Правовое положение (в том числе гарантии жилищного обеспечения) иностранных граждан установлено ст. 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ²⁰³, которая определяет порядок представления приглашающей стороной гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина и лица без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации. Одновременно с ходатайством о выдаче приглашения приглашающей стороной представляются гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации.

Порядок представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167, которым утверждено Положение о представлении гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации²⁰⁴.

Приглашающей стороной являются:

- а) федеральные органы государственной власти;
- б) дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации;
- в) международные организации и их представительства в Российской Федерации, а также представительства иностранных государств при международных организациях, находящихся в Российской Федерации;
- г) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- д) органы местного самоуправления;
- е) юридические лица;
- ж) граждане Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане.

Гарантиями жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации являются гарантийные письма приглашающей стороны о принятии на себя обязательства по жилищному обеспечению приглашающей стороной иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации в соответствии с социальной нормой площади жилья, установленной органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Физическое лицо, выступающее в качестве приглашающей стороны, прилагает к гарантийным письмам о материальном, медицинском и жилищном обеспечении иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации сведения о доходах (денежных средствах), позволяющих ему обеспечить выполнение указанных обязательств.

Приглашающая сторона при обращении в Министерство иностранных дел Российской Федерации либо Министерство внутренних дел Российской Федерации (территориальный орган внутренних дел) с ходатайством о выдаче приглашения на въезд в Российскую Федерацию одновременно представляет гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации.

6. Жилищное обеспечение беженцев и вынужденных переселенцев

Статья 92 ЖК РФ в составе специализированного жилищного фонда предусматривает наличие жилых помещений фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и для временного поселения лиц, признанных беженцами. Жилые помещения фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, предназначены для временного проживания граждан, признанных в установленном федеральным законом порядке соответственно вынужденными переселенцами и беженцами (ст. 97 ЖК РФ).

Жилищное обеспечение беженцев. Согласно Федеральному закону «О беженцах» *беженец* — это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. В то же время следует иметь в виду, что согласно

²⁰³ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

²⁰⁴ Там же. 2003. № 13. Ст. 1240.

ст. 2 вышеназванного Закона его действие не распространяется на следующих лиц, которые формально соответствуют указанному определению беженца:

1) в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деянием в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

2) которое совершило тяжкое преступление не политического характера вне пределов территории Российской Федерации и до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;

3) которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

4) за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства;

5) которое в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

Так, например, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оставила без изменения решение Санкт-Петербургского городского суда, которым оставлена без удовлетворения жалоба гражданина Иордании на действия Миграционной службы Санкт-Петербурга, отказавшей ему в предоставлении статуса беженца. Суд всесторонне исследовал причины, побудившие заявителя выехать из Ливана и не возвращаться в страну его гражданской принадлежности — Иорданию, и правильно сделал вывод о том, что ими явились опасность преследования со стороны властей этих государств не за политические убеждения, а за конкретную военную деятельность, а также социально-экономические причины: нестабильность обстановки в данном регионе, слаборазвитая экономика, желание заявителя дать своим детям возможность жить в иных условиях. Вместе с тем Федеральный закон «О беженцах» не предусматривает эти причины в качестве достаточных оснований для предоставления заявителю статуса беженца²⁰⁵.

Также указанный Закон не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Для решения жилищных проблем беженцев предусматривается создание специального жилищного фонда для временного поселения. Пользование данным фондом возможно лишь в том случае, если беженец поедет жить в ту местность, куда его направит ФМС России. В судебном порядке разрешались также споры о выселении беженцев. Гагаринский межмуниципальный (районный) суд Юго-Западного административного округа г. Москвы рассмотрел иск гостиницы «Академическая» к М. о выселении в предоставленное жилое помещение. Как установил суд, на момент рассмотрения дела М. с двумя детьми имели статус беженцев и временно бесплатно проживали в гостинице «Академическая». Самостоятельно М. не принимала никаких мер по реализации права на выбор постоянного места жительства. В 1997 г. М. с семьей была выделена отдельная двухкомнатная квартира в г. Ростове, которая на день судебного заседания оставалась свободной и закрепленной за М. Согласно подп. 6 п. 1 ст. 8 Федерального закона «О беженцах» лицо, признанное беженцем, и члены его семьи утрачивают право на пользование жилым помещением из фонда жилья для временного поселения в случае приобретения, получения, найма другого жилья. Поскольку М. с детьми получила жилье для постоянного проживания, суд правильно удовлетворил иск о выселении из гостиницы²⁰⁶.

Жилищное обеспечение беженцев осуществляется жилыми помещениями из фонда жилья для временного проживания (ст. 11 указанного выше Закона), который предназначен для проживания лиц, признанных беженцами, и членов их семей, не имеющих жилья на территории Российской Федерации, в течение срока признания их беженцами. К фонду жилья для временного поселения относятся дома, квартиры, общежития, другие жилые помещения. Строительство (приобретение) жилых помещений в целях формирования фонда жилья для временного поселения, их эксплуатация и использование, оперативное управление ими осуществляются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Использование жилого помещения, арендуемого территориальным органом федерального органа исполнительной власти по миграционной службе для временного поселения лиц, признанных беженцами, и членов их семей, осуществляется на основе договора аренды с собственником жилого помещения.

Фонд жилья для временного поселения, за исключением арендуемых жилых помещений, является федеральной собственностью, т. е. относится к жилищному фонду Российской Федерации.

²⁰⁵ Обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах (подготовлено Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, 2000 г.) // БВС. 2000. № 5.

²⁰⁶ Там же.

Жилое помещение из фонда жилья для временного поселения предоставляется в порядке очередности, устанавливаемой территориальным органом федерального органа исполнительной власти по миграционной службе²⁰⁷.

Рассчитывать на предоставление жилых помещений могут только представители социально незащищенных лиц из числа беженцев: одинокие пенсионеры, инвалиды I группы, одинокие матери с детьми до трех лет, многодетные семьи с детьми до 18-летнего возраста.

Проживание в жилом помещении из данного фонда возможно лишь в течение срока действия статуса беженца, который составляет три года.

Распоряжение пользователями указанными жилыми помещениями запрещено. Жилое помещение из фонда жилья для временного поселения не подлежит приватизации, обмену, бронированию, сдаче в поднаем. Лицу, проживающему в указанном жилом помещении, не разрешаются раздел занимаемой им площади и вселение временных жильцов без разрешения на то территориального органа федерального органа исполнительной власти по миграционной службе.

Постановлением Правительства Российской Федерации «О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании»²⁰⁸ от 9 апреля 2001 г. № 275 утверждено Положение о фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании.

Лица, прибывшие из-за границы, могут также размещаться в центрах временного размещения иммигрантов (ЦВРИ), которые представляют собой объекты закрытого типа, относящиеся к ведомству Федеральной миграционной службы Российской Федерации. ЦВРИ предназначены для размещения и временного проживания (на срок от нескольких дней до трех месяцев) вышеуказанных категорий лиц до определения их правового статуса на территории Российской Федерации и до выезда транзитных лиц за ее пределы²⁰⁹.

Жилищное обеспечение временных переселенцев. Согласно Закону Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в редакции Федерального закона от 20 декабря 1995 г. № 202-ФЗ) вынужденный переселенец — гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка (ст. 1).

Вынужденным переселенцем признается:

- 1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;
- 2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации.

Вынужденным переселенцем также признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации по указанным обстоятельствам.

Вынужденным переселенцем признается также гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации.

Вышеуказанный Закон не распространяется на лиц, которые формально подпадают под статус вынужденных переселенцев, но в силу ст. 2 упомянутого Закона не могут быть признаны таковыми как лица:

- 1) совершившие преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации;
- 2) не обратившиеся без уважительных причин с ходатайством о признании их вынужденными переселенцами в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства Российской Федерации;
- 3) покинувшие место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

²⁰⁷ См.: Порядок учета лиц, признанных беженцами, нуждающихся в жилых помещениях из фонда жилья для временного поселения, и предоставления им указанного жилья, утвержденный приказом Минфедерации России от 5 октября 2001 г. № 83 (БНА. 2001. № 41).

²⁰⁸ СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1604.

²⁰⁹ Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.2/3041-96 «Устройство, оборудование и содержание центров временного размещения иммигрантов — иностранных граждан, лиц без гражданства и беженцев» (утверждены постановлением Госкомсанэпиднадзора России от 12 января 1996 г. № 1).

Так, в судебной практике отмечаются следующие случаи²¹⁰. Курганский городской суд признал правомерным отказ Миграционной службы Курганской области предоставить П. с семьей статус вынужденного переселенца. Суд установил, что П. зарегистрирована на территории России 30 июня 1997 г. и впервые в миграционную службу обратилась 3 марта 1999 г. В судебном заседании она пояснила, что пропустила установленный срок на обращение с ходатайством о признании вынужденным переселенцем, поскольку работала и пыталась устроиться на новом месте. Кроме того, как указала П. в ходатайстве в Миграционную службу Курганской области и в суде, ее семья была вынуждена выехать из Казахстана из-за отсутствия там работы, из-за болезни детей, а также из-за загрязненной воды. О каких-либо преследованиях, совершенных в отношении ее лично или ее семьи, П. не заявляла. Суд пришел к правильному выводу, что в силу подп. 2 и 3 п. 1 ст. 2 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» заявительница с семьей относится к лицам, которые не могут быть признаны вынужденными переселенцами.

Басманный межмуниципальный (районный) суд Центрального административного округа г. Москвы отказал в удовлетворении жалобы В. на действия миграционных органов. Как установил суд, В. имел статус беженца, который был утрачен им в связи с принятием гражданства Российской Федерации. В. обратился в Миграционную службу Республики Адыгея с ходатайством о предоставлении статуса вынужденного переселенца. На момент обращения заявитель имел жилье, пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание, т. е. был обустроен. Решением Миграционной службы Республики Адыгея В. отказано в предоставлении статуса вынужденного переселенца. Суд пришел к правильному выводу о том, что решение миграционных органов принято в соответствии с п. 4 ст. 1 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах».

Статья 11 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» предусматривает создание фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев. Этот фонд предназначен лишь для временного проживания на период действия статуса вынужденного переселенца, который составляет пять лет.

Пользователь из числа временных переселенцев не может приватизировать жилье в свою собственность, обменивать, бронировать, сдавать его в поднаём, аренду или субаренду, производить раздел жилой площади и вселять временных жильцов без согласия территориальных органов миграционной службы. Жилищный фонд временных переселенцев состоит преимущественно из жилых помещений в домах гостиничного типа и предусматривает временное покомнатное заселение. Вопросами распоряжения фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев занимаются территориальные органы миграционной службы.

Фонд жилья, за исключением арендуемого, является федеральной собственностью и находится в оперативном управлении органов миграционной службы.

Жилое помещение из фонда жилья может передаваться в собственность органам местного самоуправления с сохранением за территориальным органом миграционной службы права заселения его вынужденными переселенцами на основе договора.

Жилое помещение из фонда жилья предоставляется семье вынужденного переселенца в порядке очередности, устанавливаемой территориальным органом миграционной службы²¹¹.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2000 г. № 845 утверждено Положение о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации²¹².

²¹⁰ Обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах // БВС. 2000. № 5.

²¹¹ См.: Порядок ведения территориальными органами Минфедерации России сводных списков вынужденных переселенцев, состоящих в органах местного самоуправления на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий (в постоянном жилье), и предоставления им указанного жилья, утвержденный приказом ФМС России от 10 апреля 2001 г. № 31 (БНА. 2001. № 21); Порядок учета вынужденных переселенцев, нуждающихся в жилых помещениях из фонда жилья для временного поселения, предоставления им указанного жилья, утвержденный приказом Минфедерации России от 6 апреля 2001 г. № 29 (БНА. 2001. № 24).

²¹² СЗ РФ. 2000. № 46. Ст. 4562.

Глава 10. Особенности жилищного обеспечения военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей

Сущность и гарантии жилищных прав военнослужащих и членов их семей. Право военнослужащих на получение жилых помещений по договору социального найма. Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих. Особенности обеспечения военнослужащих служебными жилыми помещениями. Жилищный договор. Формы реализации права на жилище лиц, увольняемых и уволенных с военной службы.

1. Сущность и гарантии жилищных прав военнослужащих и членов их семей

Правовое регулирование жилищных правоотношений с участием военнослужащих осуществляется в соответствии с ЖК РФ, Федеральным законом «О статусе военнослужащих», а также другими законодательными и иными нормативными правовыми актами, в том числе и ведомственными²¹³.

Военнослужащие относятся к той категории граждан, которым государство гарантирует предоставление жилых помещений. Правовым основанием для этого являются Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и ряд других нормативных правовых актов, которые устанавливают конкретные формы реализации таких гарантий.

Гарантии жилищных прав указанных лиц обусловлены статусом военнослужащего, который определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами «О статусе военнослужащих» и «О воинской обязанности и военной службе», другими федеральными конституционными законами и федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, воинскими уставами, другими нормативными правовыми актами.

Статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных законодательством. Объем и реальное содержание прав, свобод, обязанностей и ответственности военнослужащих зависят от многих факторов (обстоятельств), среди которых можно выделить два главных:

— во-первых, обладание военнослужащим гражданством своего государства и общим правовым статусом личности, включающим в себя общие права и обязанности, принадлежащие всем гражданам, в том числе и в жилищной сфере (указанное правило не изменилось в связи с предоставлением с 2004 г. возможности прохождения в России военной службы иностранным гражданам, так как указанные лица имеют жилищные права на территории государства, гражданами которого они являются, а также в определенных формах и на территории России);

— во-вторых, исполнение военнослужащим обязанностей в сфере обороны и безопасности государства, связанных с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни, т. е. наличие специального (особого) правового статуса — общих, должностных и специальных прав и обязанностей военнослужащих, конкретизирующих и дополняющих общие права и обязанности личности. Последние не должны препятствовать исполнению военнослужащими обязанностей в сфере обороны и безопасности, т. е. они должны быть «совмещены» с интересами военного дела или иной области общественных отношений, в которой федеральным законодательством предусмотрено прохождение военной службы в целях реализации функций государства.

Таким образом, права и свободы военнослужащих, их обязанности и ответственность определяются с учетом возможностей их реализации в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрена военная служба, что может повлечь за собой некоторые ограничения военнослужащих в конституционных правах и свободах. В целях компенсации указанных ограничений государство предоставляет военнослужащим определенные права. Права военнослужащих, связанные с прохождением ими военной службы, призваны косвенно обеспечивать эффективность их деятельности путем реализации моральных и материальных стимулов.

Особый характер обязанностей военнослужащих, в том числе по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита, обеспечение военной безопасности Российской Федерации, и связанные с ними ограничения некоторых гражданских прав устанавливаются Федеральным законом «О статусе военнослужащих», другими законодательными актами Российской Федерации и компенсируются военнослужащим предоставлением социальных гарантий и компенсаций.

Гарантии охватывают совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на реализацию прав и свобод военнослужащих. Система юридических гарантий включает в себя обязанности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц по созданию условий и средств реализации статуса военнослужащих, ответственность за их ненадлежащее исполнение, надзор и контроль органов прокуратуры и суда (объективные гарантии), а также возможность применения

²¹³ См. подробнее: Кудашкин А.В. Жилищное обеспечение военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М., 2005.

военнослужащими законных способов и средств восстановления нарушенных прав, в том числе обращение в суд (субъективные гарантии)²¹⁴.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» закрепляет важное положение о том, что «государство гарантирует предоставление военнослужащим жилых помещений» (п. 1 ст. 15), тем самым относя их к числу лиц, находящихся под особой защитой государства и имеющих право на бесплатное получение жилья по нормам и в порядке, установленным действующим законодательством. Это не лишает военнослужащих возможности приобретения жилья при желании и в других установленных законом формах.

Военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам семей служебные жилые помещения предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия к новому месту службы.

Гарантии включают в себя льготы и компенсации. Основным правовым актом, в котором изложены нормы о льготах военнослужащим, является Федеральный закон «О статусе военнослужащих», а также действует ряд других законодательных и иных нормативных правовых актов, речь о которых пойдет далее.

Закон закрепляет комплекс социальных гарантий и компенсаций при реализации военнослужащими права на жилище.

Компенсации призваны обеспечить восполнение военнослужащим каких-либо непредвиденных затрат как материального, так и нематериального характера, а также реализовать право на замену отдельных видов натурального обеспечения денежным эквивалентом.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» в ст. 15 закрепляет следующие социальные гарантии и компенсации в жилищной сфере военнослужащих, проходящих военную службу по контракту:

— регистрация по просьбе военнослужащих и членов их семей до получения жилья по адресам воинских частей и предоставление на этот период пригодных для временного проживания жилых помещений (п. 3);

— предоставление военнослужащим, имеющим в собственности квартиры, при переводе к новому месту службы служебных жилых помещений или общежития на период службы в данной местности (п. 4);

— обеспечение федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, уволенных с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями военнослужащих при общей продолжительности военной службы 10 лет и более жильем за счет государственных жилищных сертификатов. Документы о сдаче жилья по месту службы представляются только при получении постоянных жилых помещений (п. 14);

— предоставление дополнительной жилой площади военнослужащим в воинском звании полковника и выше, а также командирам воинских частей, преподавателям вузов и другим лицам (п. 8);

— бронирование жилых помещений на время службы за границей и в отдельных районах (п. 9);

— безвозмездное получение в собственность занимаемых жилых помещений (п. 6);

— предоставление первоочередного права по решению органов местного самоуправления на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы или выделение земельных участков под строительство жилья для военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, при общей продолжительности военной службы 10 лет и более и ряда других лиц (п. 12);

— выплата денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений до их получения (п. 3);

— обеспечение жильем военнослужащих — граждан Российской Федерации, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающихся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, которые без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений (абз. 2 п. 1 ст. 23).

За военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, в том числе и офицерами, призванными на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации, сохраняются жилые помещения, занимаемые ими до призыва (поступления) на военную службу, и они не могут быть исключены из списков нуждающихся в улучшении жилищных условий (п. 11 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

Жилищные права российских военнослужащих, проходящих военную службу на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств, гарантированы Соглашением о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей²¹⁵, а также двусторонними международными договорами о статусе и условиях пребывания Российских Вооруженных Сил и других воинских формирований на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств.

²¹⁴ См.: Мигачев Ю.И. Правовой статус военнослужащих, гарантии его реализации и защиты в Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 7. С. 73—82.

²¹⁵ Подписано в г. Минске 14 февраля 1992 г.

Вышеназванные социальные гарантии и компенсации военнослужащих в жилищной сфере позволяют определить военнослужащих как специальных субъектов права в жилищных отношениях.

Военнослужащие — иностранные граждане размещаются на весь срок военной службы в общежитиях в воинских частях (военных городках). Они также регистрируются по адресам воинских частей.

С принятием Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (далее — новый Закон), который вступил в силу с 1 января 2005 г., система обеспечения военнослужащих жилыми помещениями претерпела существенные изменения, которые заключаются в следующем.

1. Как и прежде, государство гарантирует предоставление военнослужащим жилых помещений (п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Однако кардинально меняются формы и порядок реализации права военнослужащих на жилище.

2. В то же время, по мнению автора, конституционное право на жилище означает гарантированную для каждого гражданина Российской Федерации возможность быть обеспеченным постоянным жилищем. Для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, под таковым понималось жилое помещение, предоставляемое по договору социального найма в бессрочное пользование или в иной форме (например, оформляемое в собственность военнослужащих).

Новым Законом предусматривается, что для всех указанных категорий военнослужащих предоставляются только служебные жилые помещения на весь период службы, которые после ее окончания подлежат в обязательном порядке освобождению, или на определенный срок — на первые пять лет службы военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. Таким образом, можно сделать вывод, что государство несет обязанность по предоставлению жилых помещений военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей только временного пользования (служебные жилые помещения или общежития в зависимости от принадлежности к той или иной категории военнослужащих).

Необходимо также иметь в виду, что ранее Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в статьи 14 и 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и статью 108 Жилищного кодекса РСФСР» от 20 июля 2004 г. № 71-ФЗ были внесены изменения в абз. 2 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которым жилые помещения предоставляются военнослужащим в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить жилые помещения в указанных населенных пунктах — в других близлежащих пунктах. Существенным недостатком нововведения является отсутствие каких-либо критериев, позволяющих определить понятие «близлежащие населенные пункты», т. е. данный вопрос отнесен на рассмотрение командования и жилищных комиссий. Однако в любом случае прежде всего должны учитываться интересы службы, боевой готовности, возможность в максимально сжатые сроки прибывать к месту службы в случае экстренной необходимости.

Новым Законом (новая редакция п. 2 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих») конкретизировано, что жилищное строительство и приобретение жилья для военнослужащих — граждан Российской Федерации осуществляются за счет средств федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Обеспечение жильем военнослужащих — граждан Российской Федерации, подлежащих увольнению с военной службы после 1 января 2005 г., осуществляется за счет средств федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти. Формы обеспечения при этом могут быть различные: как предоставление жилого помещения по договору социального найма, так и предоставление жилья в собственность.

Обеспечение жильем граждан, уволенных с военной службы, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в муниципальных образованиях, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем выдачи государственных жилищных сертификатов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту постановки на учет.

3. С 1 января 2005 г. признан утратившим силу п. 7 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», в котором был предусмотрен институт субсидий в виде безвозмездной финансовой помощи на приобретение жилья или его строительство. Указанная форма решения жилищного вопроса военнослужащих зарекомендовала себя с наихудшей стороны, поскольку, с одной стороны, при недостаточности бюджетного финансирования, а с другой — при наличии внебюджетных средств, а также из-за большого количества дискреционных (усмотренческих) полномочий командования, как форма реализации права на жилище не была доступна для широкого круга военнослужащих.

4. С органов местного самоуправления снимается обязанность в первоочередном порядке предоставлять право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и гражданам, уволенным с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-

штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу за пределами территории Российской Федерации, в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями (п. 12 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). С 1 января 2005 г. такая форма реализации права на жилище является правом органов местного самоуправления. Соответственно этому с них снимается обязанность по включению органами местного самоуправления избранного постоянного места жительства в списки граждан, уволенных с военной службы, нуждающихся в получении жилых помещений, или в списки членов жилищно-строительных (жилищных) кооперативов (п. 13 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

5. Изменена редакция п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», касающаяся вопросов обеспечения жильем лиц, увольняемых с военной службы.

Обеспечение жильем военнослужащих — граждан Российской Федерации, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилья, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов. Право на обеспечение жилой площадью на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз. Документы о сдаче жилых помещений Министерству обороны Российской Федерации (иному федеральному органу исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) и снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства представляются указанными гражданами и совместно проживающими с ними членами их семей при получении жилой площади по избранному месту жительства.

Таким образом, произошли следующие изменения: во-первых, обязанность по обеспечению жильем увольняемых с военной службы в настоящее время лежит только на федеральных органах исполнительной власти, т. е. возложенная ранее на органы местного самоуправления указанная обязанность с них снимается; во-вторых, провозглашается, что на момент увольнения бывшие военнослужащие в той или иной форме должны быть обеспечены жильем.

В то же время лица, уволенные до 1 января 2005 г. и вставшие на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий в муниципальных образованиях, обеспечиваются жильем за счет средств федерального бюджета путем выдачи государственного жилищного сертификата органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

При невозможности обеспечить жильем граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в муниципальных образованиях, им будет ежемесячно выплачиваться денежная компенсация за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

6. Новой формой обеспечения военнослужащих жилыми помещениями является накопительно-ипотечная система, которая вступила в действие с 1 января 2005 г. Порядок функционирования данной системы определен Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ²¹⁶. Более подробно накопительно-ипотечная система будет рассмотрена ниже.

2. Право военнослужащих на получение жилых помещений в жилищном фонде социального использования

До 1 января 2005 г. Федеральный закон «О статусе военнослужащих» устанавливал, что военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам семей *предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия к новому месту службы жилые помещения за счет государственного или муниципального жилищного фондов*, закрепляемых за Министерством обороны Российской Федерации (иными федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба). Указанным лицам жилье предоставляется в государственных и муниципальных жилищных фондах социального использования по договору социального найма жилого помещения.

С 1 января 2005 г. Федеральным законом «О статусе военнослужащих» предусматривается, что всем указанным категориям военнослужащих *предоставляются только служебные жилые помещения* на весь период службы, которые после ее окончания подлежат в обязательном порядке освобождению, или на определенный срок — на первые пять лет службы военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. Таким образом, можно сделать следующий вывод: государство несет обязанность по предоставлению жилых помещений военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей, только временного пользования (служебные жилые помещения или общежития в зависимости от принадлежности к той или иной категории военнослужащих). Однако данный

²¹⁶ СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3532.

вывод касается военнослужащих, которые стали нуждаться в жилых помещениях после 1 января 2005 г. Возникает вопрос об обеспечении жильем лиц, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до указанной даты.

В связи с изменениями, внесенными Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, принятием ЖК РФ и согласно Федеральному закону «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ (Вводный закон) все граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им по договорам социального найма жилых помещений, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений (ст. 6). Указанным лицам жилые помещения предоставляются в порядке, предусмотренном ЖК РФ, который значительно ограничивает круг лиц, имеющих право на внеочередное предоставление жилья, и исключает возможность его получения в первоочередном порядке, на чем более подробно остановимся ниже.

Следовательно, для военнослужащих, принятых на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до введения в действие ЖК РФ, сохраняется возможность обеспечения жилыми помещениями из фондов социального использования по договору социального найма за счет государственного жилищного фонда, закрепляемого за Министерством обороны Российской Федерации (иными федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба).

В соответствии с ЖК РФ (ст. 49), а ранее — Законом Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» жилищный фонд социального использования выделен для социально слабозащищенных слоев населения (малоимущие граждане, несовершеннолетние дети-сироты и др.), а также для отдельных категорий граждан, имеющих специальный («особый») статус в силу специфики их предназначения, например, государственные служащие, военнослужащие (до 1 января 2005 г. согласно ст. 100 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) и другие лица, указанные в Законе.

ГК РФ, давая общее определение понятия договора найма жилого помещения, в ст. 672 выделяет договор социального найма как разновидность договора найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фондах. Отношения социального найма регулируются главным образом жилищным законодательством и отдельными нормами гражданского законодательства (ч. 3 ст. 672 ГК РФ).

В качестве правосубъектной предпосылки для реализации права на получение жилья ЖК РФ указывается размер доходов на одного человека. Эта предпосылка в качестве обязательной не подлежит применению в отношении военнослужащих, имеющих право на предоставление жилых помещений по договору социального найма, поскольку в силу ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации бесплатно жилище предоставляется не только малоимущим, но и иным указанным в законе гражданам. Таким законом в отношении военнослужащих является Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (в редакции, действовавшей до 1 января 2005 г.).

Основания признания военнослужащих нуждающимися в бесплатном получении жилых помещений и порядок их учета в целом те же, что и для других граждан, но имеются отдельные особенности. Жилые помещения предоставляются военнослужащим, нуждающимся в жилых помещениях (ранее — улучшении жилищных условий). К ним относятся:

— те, кто вообще не имеет жилого помещения, так называемые бесквартирные, что особенно характерно для военнослужащих, вынужденных периодически менять место военной службы при ее прохождении. К «бесквартирным» относятся лица, не имеющие жилой площади на условиях бессрочного договора социального найма (заселение которой осуществляется по ордерам) в домах государственного и муниципального жилищного фондов как по месту службы, так и в другой местности. Не имеющими жилой площади для постоянного проживания являются также военнослужащие, проживающие в общежитиях, гостиницах, в служебных помещениях (имеющие право на предоставление жилых помещений постоянного пользования²¹⁷), на жилой площади, снимаемой в порядке поднайма и некоторых иных основаниях;

— лица, имеющие жилые помещения площадью менее установленных норм или неблагоустроенные жилые помещения.

Учет военнослужащих, нуждающихся в жилых помещениях. Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, обеспечиваются жилой площадью за счет федерального государственного жилищного фонда, который закрепляется за Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба), а также жилищного фонда, который образуется от жилищного строительства соответствующего федерального органа исполнительной власти или от приобретаемого им жилья, а также от переоборудования нежилых помещений, находящихся в их ведении (ранее он именовался ведомственным).

Учет военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий, как правило, осуществляется по месту службы. В то же время действующим законодательством военнослужащим не запрещается состоять на учете нуждающихся в жилых помещениях (улучшении жилищных условий) и по месту жительства при условии соответствия их требованиям, предъявляемым к обычным гражданам.

²¹⁷ К ним относятся военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., за исключением курсантов военных образовательных учреждений профессионального образования, прослужившие не менее пяти лет (п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

С 1 января 2005 г. военнослужащим, нуждающимся в получении жилых помещений по договору социального найма, не гарантировано предоставление жилья в течение трех месяцев в отличие от того, как до указанной даты это следовало из п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», который военнослужащим гарантировал предоставление жилых помещений в льготном порядке, т. е. в трехмесячный срок, только за счет государственного и муниципального жилищного фонда, закрепленного за Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба).

Вопросы, связанные с обеспечением военнослужащих жилыми помещениями из государственного жилищного фонда, закрепленного за Министерством обороны Российской Федерации, решаются по месту прохождения ими военной службы в соответствии с жилищным законодательством и Инструкцией, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. № 80²¹⁸, которая может применяться только в части, не противоречащей новому жилищному законодательству.

Для принятия на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий военнослужащие подают рапорт в жилищную комиссию воинской части (подразделения). К рапорту прилагается справка о сдаче жилого помещения по прежнему месту службы или жительства в квартирно-эксплуатационные органы (КЭЧ, ОМИС и др.). Военнослужащие, не сдавшие жилые помещения по прежнему месту жительства, кроме того, представляют копии финансового лицевого счета и домовой книги (поквартирной карточки).

Кроме того, при необходимости прилагаются:

— документы, подтверждающие право пользования льготами при постановке на учет и предоставлении жилой площади;

— справка районного бюро технической инвентаризации (предоставляют сотрудники, проживающие в жилом доме или квартире, принадлежащих им на праве собственности);

— иные документы, относящиеся к решению жилищного вопроса.

Военнослужащие включаются в списки очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий) на основании решений жилищных комиссий, оформляемых протоколом и утверждаемых командирами воинских частей.

Жилищные комиссии создаются в целях правильного и экономного распределения жилой площади. В Вооруженных Силах Российской Федерации они действуют на основании Примерного положения о жилищных комиссиях²¹⁹. Жилищные комиссии создаются в гарнизонах и воинских частях. Руководство деятельностью жилищных комиссий осуществляется в гарнизонах начальниками гарнизонов, в воинских частях — командирами воинских частей. Гарнизонная жилищная комиссия назначается приказом начальника гарнизона в количестве 5—11 человек (в зависимости от числа воинских частей в гарнизоне) в составе: заместителя начальника гарнизона по тылу, помощника начальника гарнизона по правовой работе, представителей коллектива воинских частей, квартирно-эксплуатационной и медицинской служб гарнизона.

На гарнизонную жилищную комиссию возлагается:

— составление плана распределения жилых помещений между воинскими частями гарнизона;

— проверка совместно с КЭЧ района (не реже одного раза в год) в воинских частях гарнизона состояния учета жилых помещений, закрепленных за Министерством обороны Российской Федерации;

— выполнение функций жилищной комиссии для воинских частей, не имеющих жилищных комиссий;

— организация приема начальником гарнизона посетителей по жилищным вопросам, рассмотрение писем, заявлений и жалоб по жилищным вопросам и подготовка проектов решений по ним;

— представление начальнику гарнизона на утверждение предложений по использованию закрепленного жилищного фонда гарнизона и протоколов заседаний жилищных комиссий;

— своевременное и правильное распределение освобождающихся жилых помещений.

Жилищная комиссия воинской части назначается приказом командира воинской части в количестве 5—7 человек в составе: заместителя командира воинской части по тылу, помощника командира воинской части по правовой работе, представителей подразделений воинской части, органов медицинской службы. На жилищную комиссию воинской части возлагается:

— учет военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий);

— ведение списков военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий);

— рассмотрение по указанию командира воинской части рапортов о постановке на учет военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий, проверка прилагаемых документов, перечисленных в п. 28 Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, и подготовка решений по ним;

— своевременное внесение изменений в карточку учета жилых помещений, предоставляемых военнослужащему;

²¹⁸ БНА. 2000. № 26.

²¹⁹ См. приложение № 2 к приказу министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. № 80.

- подготовка и представление на утверждение командиру воинской части предложений по распределению между военнослужащими, нуждающимися в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий), выделенных воинской части жилых помещений;
- организация приема командиром воинской части посетителей по жилищным вопросам, рассмотрение писем, заявлений и жалоб по жилищным вопросам и подготовка предложений по ним;
- контроль за своевременным освобождением жилых помещений военнослужащими воинской части и др.

Заседания жилищных комиссий проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. На заседаниях жилищной комиссии должны присутствовать не менее двух третей ее членов, а также военнослужащие, жилищные вопросы которых рассматриваются в ходе заседания. Решения жилищной комиссии принимаются простым большинством голосов. Решения, принимаемые жилищной комиссией по возложенным на нее вопросам, оформляются протоколом, который ведется одним из членов комиссии.

Учет военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, нуждающихся в получении жилых помещениях (улучшении жилищных условий), осуществляется жилищными комиссиями воинских частей и довольствующими квартирно-эксплуатационными органами (КЭЧ района или гарнизона, морская инженерная служба военно-морской базы) по спискам очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий) по установленной форме (приложение № 4 к Инструкции, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 80) с одновременным заведением на военнослужащего карточки учета жилых помещений, предоставляемых военнослужащему, и внесением содержащейся в ней информации в автоматизированную систему учета военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий).

Карточка учета жилых помещений, предоставляемых военнослужащему, оформляется в двух экземплярах:

- военно-учебными заведениями — на военнослужащих-выпускников, назначенных на воинские должности после окончания военно-учебного заведения и получения в связи с этим офицерского воинского звания;

- воинскими частями — на военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы.

Военнослужащие по прибытии к новому месту военной службы сдают карточку учета жилых помещений, предоставляемых военнослужащему, в жилищную комиссию воинской части для внесения необходимых данных и передачи ее для ведения и хранения в довольствующий квартирно-эксплуатационный орган. При убытии военнослужащего к новому месту военной службы карточка учета жилых помещений, предоставляемых военнослужащему, выдается ему под роспись. Второй экземпляр карточки учета жилых помещений, предоставляемых военнослужащему, подшивается в личное дело военнослужащего.

Снятие с учета указанных граждан осуществляется по основаниям, предусмотренным пп. 1, 3—6 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ. Такими основаниями являются:

- подача ими по месту учета заявления о снятии с учета;
- их выезд на место жительства в другое муниципальное образование, за исключением случаев изменения места жительства в пределах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- получение ими в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления бюджетных средств на приобретение или строительство жилого помещения;
- предоставление им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома;
- выявление в представленных ими документах в орган, осуществляющий принятие на учет, сведений, не соответствующих действительности и послуживших основанием принятия на учет, а также неправомερных действий должностных лиц органа, осуществляющего принятие на учет, при решении вопроса о принятии на учет.

Снятие с учета будет осуществляться также в случае утраты оснований, которые до введения в действие ЖК РФ давали указанным лицам право на получение жилых помещений по договорам социального найма и устанавливались ст. 29 ЖК РСФСР.

Военнослужащие также снимаются с учета в случае убытия к новому месту военной службы, за исключением военнослужащих, убывших для прохождения военной службы на территориях государств Закавказья и Республики Таджикистан.

В то же время военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации, состоящие на учете нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий), направленные в установленном порядке к новому месту военной службы из одной воинской части в другую, дислоцированную в том же гарнизоне, подлежат включению в списки очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий) со времени принятия их на учет и включения в указанные списки по предыдущему месту военной службы в этом гарнизоне (п. 28 Инструкции, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. № 80)²²⁰.

²²⁰ Указанное положение было обжаловано в судебном порядке. Решением Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № ВКПИ 2002-77 и постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № ВКПИ 02-77 оно признано соответствующим жилищному законодательству.

Порядок распределения жилых помещений. Порядок распределения жилых помещений в Министерстве обороны Российской Федерации установлен Инструкцией о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации (приказ министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 80).

Жилые помещения, относящиеся к ведомственному жилищному фонду (поступающие от жилищного строительства Министерства обороны Российской Федерации, приобретенные Министерством обороны Российской Федерации, поступающие от переоборудования нежилых помещений), распределяются между воинскими частями, для которых осуществлялись жилищное строительство или покупка, пропорционально количеству военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий).

В гарнизонах, где дислоцированы воинские части различной подчиненности, для обеспечения военнослужащих воинских частей общегарнизонного назначения (военных комиссариатов, линейных органов военных сообщений, военных кафедр при государственных образовательных учреждениях профессионального образования, прокуратур, КЭЧ районов, военных комендатур и других воинских частей), для которых не ведется жилищное строительство, выделяется до 20 процентов общей площади жилья, поступающей от собственного жилищного строительства видов Вооруженных Сил, родов войск, главных и центральных управлений Министерства обороны Российской Федерации, с последующей компенсацией понесенных ими расходов за счет средств, выделяемых воинским частям окружного подчинения (п. 34 вышеназванной Инструкции).

Жилые помещения, освобождаемые за выездом военнослужащих, распределяются между военнослужащими воинских частей, в которых они проходили военную службу. В случаях отсутствия в воинских частях военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий), жилые помещения распределяются между воинскими частями, дислоцированными в гарнизоне, пропорционально количеству военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий).

План распределения жилой площади между воинскими частями составляется гарнизонной жилищной комиссией, согласовывается с начальником довольствующего квартирно-эксплуатационного органа и утверждается начальником гарнизона. Таким образом, начальник гарнизона не имеет права единоличным решением распределять квартиры между воинскими частями.

В гарнизонах, в которых дислоцируются воинские части, имеющие различную подчиненность, на поступающие к распределению жилые помещения, построенные Министерством обороны Российской Федерации, приобретенные Министерством обороны, составляется план распределения жилых помещений между воинскими частями гарнизона, для которых осуществлялось жилищное строительство (покупка). План составляется гарнизонной жилищной комиссией, подписывается начальником КЭЧ района, начальником гарнизона, начальником квартирно-эксплуатационного управления военного округа (морской инженерной службы флота) и представляется на утверждение соответствующим главнокомандующим видами Вооруженных Сил Российской Федерации, командующим войсками военных округов (флотами), родами войск, начальникам главных и центральных управлений Министерства обороны Российской Федерации, для которых осуществлялось жилищное строительство (покупка).

В Московском гарнизоне план распределения жилых помещений между воинскими частями составляется Главным квартирно-эксплуатационным управлением Министерства обороны Российской Федерации и утверждается министром обороны Российской Федерации.

Распределение поступающих в воинскую часть жилых помещений между военнослужащими производится жилищной комиссией воинской части в порядке очередности исходя из времени принятия их на учет и включения в списки нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий).

Распределение поступающих в воинскую часть жилых помещений между военнослужащими оформляется списком распределения жилых помещений по воинской части по установленной форме (приложение № 7 к указанной выше Инструкции), который подписывается командиром и председателем жилищной комиссии воинской части, согласовывается с начальником квартирно-эксплуатационного органа и с необходимыми документами представляется на утверждение начальнику гарнизона.

В случаях разногласий между командиром и жилищной комиссией воинской части по вопросу распределения жилых помещений решение о распределении жилых помещений между военнослужащими указанной воинской части принимает начальник гарнизона по представлению гарнизонной жилищной комиссии.

Распределение жилых помещений между военнослужащими во вновь построенных жилых домах оформляется гарнизонной жилищной комиссией списком распределения жилых помещений во вновь построенных жилых домах по форме согласно приложению № 9 к вышеназванной Инструкции на основании списков распределения жилых помещений по воинской части. Список подписывается председателем гарнизонной жилищной комиссии, начальником КЭЧ района, начальником гарнизона, согласовывается с начальником КЭУ округа (МИС флота) и за два месяца до ввода в эксплуатацию указанных жилых домов представляется на утверждение соответствующим главнокомандующим видами Вооруженных Сил Российской Федерации, командующим войсками военных округов (флотами), родами

войск, начальникам главных и центральных управлений Министерства обороны Российской Федерации, для которых осуществлялось жилищное строительство (покупка).

Утвержденные списки распределения жилых помещений, которые фиксируют решение, являются основанием для заключения договоров социального найма и последующего заселения жилых помещений.

Предоставление жилых помещений. Жилые помещения предоставляются лишь лицам, состоящим на учете нуждающихся в жилых помещениях (улучшении жилищных условий), и только в порядке очередности. Единственный критерий в определении очередности — время принятия на учет (по дате решения о постановке на учет).

В соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (п. 1 ст. 15) военнослужащим, проходящим военную службу по контракту и заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных образовательных учреждений профессионального образования), и совместно проживающим с ними членам их семей на первые пять лет военной службы предоставляются служебные жилые помещения или общежития. При продолжении военной службы свыше указанных сроков им предоставляются жилые помещения на общих основаниях (имеются в виду основания, предусмотренные для лиц, принятых на учет нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 г.). За указанными военнослужащими сохраняется право на жилые помещения, занимаемые ими до поступления на военную службу.

Норма вышеназванного Федерального закона о предоставлении служебных жилых помещений (общежитий) на первые пять лет военной службы, не считая времени обучения в военных образовательных учреждениях профессионального образования для всех без исключения категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в том числе и для офицеров, действовала с 1 января 1993 г. и была установлена Законом Российской Федерации «О статусе военнослужащих». Ранее аналогичная норма действовала для прапорщиков (мичманов) и военнослужащих сверхсрочной службы²²¹.

В случаях когда военнослужащий в первые пять лет военной службы имел право на служебное жилое помещение или общежитие, состоял в очереди на их получение и не был ими обеспечен, право на предоставление жилого помещения, не имеющего статус служебного, возникает с момента истечения первых пяти лет военной службы (не считая обучения в военном образовательном учреждении профессионального образования).

Члены семей военнослужащих. В ЖК РФ, так же, как ранее в ЖК РСФСР, не содержится определение понятия «семья». В некоторых монографиях указывается, что семья — это группа лиц, связанных родством или свойством, совместным проживанием в данном жилище и общим бюджетом либо единством расходов по оплате квартиры²²². Круг членов семьи, связанных правами и обязанностями, по-разному определяется в зависимости от целей правового регулирования в различных отраслях права — семейном, гражданском, жилищном, военном и т. д.

В практике органов военного управления, воинских частей и организаций очень часто возникает вопрос, какое содержание вкладывается в понятие «член семьи» применительно к жилищным правам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

В соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» к членам семей военнослужащих, на которых распространяются в том числе и жилищные гарантии, предусмотренные указанным Законом, относятся: супруга (супруг); несовершеннолетние дети; дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет; дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения; лица, находящиеся на иждивении военнослужащих.

Однако предусмотренные Федеральным законом «О статусе военнослужащих» жилищные льготы распространяются на указанных в нем членов семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, если иное не предусмотрено другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Иное имеет место в российском законодательстве. ЖК РФ к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма отнесены: проживающие совместно с ним его дети, супруг (супруга) и родители *данного нанимателя*. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, а в исключительных случаях иные граждане, могут быть признаны членами семьи нанимателя, если они вселены нанимателем в качестве членов своей семьи (ст. 69 ЖК РФ).

Для решения вопроса о записи иждивенцев в личное дело военнослужащий подает рапорт по команде с приложением к нему документов, подтверждающих нетрудоспособность иждивенцев (справку о возрасте или инвалидности), и документов, подтверждающих то, что основным источником средств к существованию иждивенцев является материальная помощь военнослужащего (справка о размере получаемой пенсии, наличии других детей, характере и размере оказываемой ими материальной помощи родителям). В отношении родителей жены, кроме того, к рапорту прилагается справка об их

²²¹ См. п. 5 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О переселении из закрытых военных городков лиц, утративших связь с Вооруженными Силами СССР и органами Комитета государственной безопасности СССР, и о порядке обеспечения жилой площадью прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы» от 8 декабря 1980 г. № 1131.

²²² См.: Бронер Д.Л. и др. Статистика жилищного и коммунального хозяйства. М., 1979. С. 172.

местожительстве. Родители жены, проживающие отдельно от военнослужащего, в число иждивенцев графы 21 послужного списка личного дела военнослужащего не записываются, независимо от состояния на иждивении военнослужащего. Запись сведений об иждивенцах производится на основании приказа по строевой части²²³.

Факт нахождения на иждивении при отсутствии подтверждающих документов может устанавливаться в судебном порядке, если установление этого факта в ином порядке не представляется возможным. Выдача соответствующим органом (в частности, жилищно-эксплуатационной организацией) справки о том, что, по имеющимся данным, лицо не состояло на иждивении, также не исключает возможности установления в судебном порядке факта нахождения на иждивении²²⁴.

Порядок заселения жилой площади. В отличие от ранее действовавшего порядка, когда заселение жилой площади производилось только по ордеру, в настоящее время заселение должно осуществляться только на основании договора найма жилого помещения, заключаемого на основании принятого уполномоченным органом решения о предоставлении конкретной семье конкретного жилого помещения.

Следовательно, в настоящее время не может применяться порядок выдачи ордеров на жилые помещения в военных городках или жилые помещения, относящиеся к ведомственному жилищному фонду Министерства обороны Российской Федерации (других федеральных органов исполнительной власти), установленный постановлением Совета Министров СССР «О порядке предоставления жилых помещений в военных городках и выдачи ордеров на эти помещения» от 6 мая 1983 г. № 405, а также Инструкцией о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации.

В то же время, за исключением оформления ордера, в целом порядок оформления документов сохранится прежний. Для оформления документов на заселение жилой площади в квартирно-эксплуатационный орган представляются следующие документы:

- утвержденный список распределения жилых помещений по воинской части;
- выписки из протокола заседания жилищной комиссии воинской части (гарнизона);
- справки о сдаче жилых помещений в КЭЧ района. В справке о сдаче жилого помещения указывается информация о действиях, произведенных со справкой о сдаче жилого помещения по предыдущему месту военной службы. Если военнослужащий проживал в служебном жилом помещении или имел забронированное жилое помещение, представляется справка о сдаче им служебного или забронированного жилого помещения;

- паспорта (свидетельства о рождении) членов семьи, подлежащих включению в ордер, а также письменное обязательство совершеннолетних членов семьи об освобождении ими после получения жилого помещения ранее занимаемой жилой площади;

- копии жилищного договора (для военнослужащих, обеспечиваемых служебными жилыми помещениями);

- копии финансового лицевого счета и выписки из домовых книг (поквартирной карточки) (для военнослужащих и членов их семей, зарегистрированных по месту жительства), выписки из личного дела военнослужащего о составе семьи, справки (заключения) учреждений здравоохранения, санэпидстанций, бюро технической инвентаризации о проверке жилищных условий (для военнослужащих и членов их семей, зарегистрированных по месту жительства), справки, подтверждающие место военной службы военнослужащих, и другие документы, относящиеся к решению данного вопроса.

Начальники КЭЧ районов при оформлении документов на жилое помещение запрашивают в КЭЧ района, выдавшей справку о сдаче жилья, по прежнему месту военной службы (жительства) военнослужащего подтверждение факта сдачи жилого помещения. Ответы на запросы направляются в течение трех дней после поступления обращения.

Для оформления документов на заселение жилых помещений, выделяемых центральным органам военного управления, воинским частям центрального подчинения и военно-учебным заведениям, дислоцированным в Московском гарнизоне, указанные выше документы представляются в Главное квартирно-эксплуатационное управление Министерства обороны Российской Федерации.

Вселение граждан, не имеющих отношения к Министерству обороны Российской Федерации, в жилые помещения домов, расположенных в закрытых военных городках, в качестве постоянно проживающих с нанимателем не допускается.

Вселение в жилые помещения граждан, проживающих в домах, расположенных в закрытых военных городках, может быть разрешено начальником гарнизона по представлению начальника КЭЧ района (гарнизона) нетрудоспособным гражданам Российской Федерации, находящимся на иждивении нанимателя.

²²³ См. подп. «р» п. 5 Правил составления и ведения личных дел офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы Советской Армии и Военно-Морского Флота — приложение № 5 к Наставлению по учету личного состава Советской Армии и Военно-Морского Флота 1982 г. Решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2002 г. № ВКПИ 02-85 данный подпункт в части, касающейся перечня лиц, относящихся к членам семьи и находящихся на иждивении военнослужащего, признан незаконным (недействующим), т. е. круг лиц, вносимых в личное дело военнослужащего, не ограничивается наличием между ними родственных отношений, а определяется законодательством, в том числе жилищным.

²²⁴ См. п. 4 постановления Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение» от 21 июня 1985 г. № 9.

При вселении несовершеннолетних детей такого разрешения не требуется. Вселение допускается при условии соблюдения требований законодательства о норме предоставления жилой площади на одного человека (ст. 50 ЖК РФ, ранее согласно ст. 38 ЖК РСФСР — 12 квадратных метров), кроме случая вселения несовершеннолетних детей.

Воинские части, как правило, размещаются в военных городках. Весь казарменно-жилищный фонд Министерства обороны Российской Федерации учитывается органами квартирно-эксплуатационной службы. Жилые помещения в домах государственного, муниципального жилищного фонда, закрепленные за Министерством обороны Российской Федерации, закрепляются за теми воинскими частями гарнизона, в которых проходят военную службу проживающие в них военнослужащие. Этот ранее установленный порядок, по всей видимости, в связи с введением в действие ЖК РФ будет пересмотрен.

Жилые помещения, закрепленные за Министерством обороны Российской Федерации, освобожденные за выездом работников федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, предоставляются военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, за исключением жилых помещений, полученных этими органами за счет участия в жилищном строительстве Министерства обороны или в результате покупки.

Исключения составляют также случаи, когда занимаемая судьями Российской Федерации в домах государственного и муниципального жилищных фондов жилая площадь при ее освобождении предоставляется другим судьям либо работникам аппаратов судов, нуждающимся в улучшении жилищных условий²²⁵, а также когда занимаемые прокурорами и следователями в домах государственного и муниципального жилищных фондов жилые помещения при их освобождении предоставляются другим прокурорам и следователям, нуждающимся в улучшении жилищных условий (п. 6 ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

В практике возникают случаи, когда на освободившееся за выездом военнослужащего изолированное жилое помещение в квартире, где проживают несколько нанимателей, претендуют иные наниматели этой квартиры, не являющиеся военнослужащими. Суды становятся перед дилеммой: разрешать эти дела в соответствии со ст. 46 ЖК РСФСР (в настоящее время — ст. 59 ЖК РФ) и ст. 16 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г., которые устанавливают, что освободившиеся жилые помещения в коммунальных квартирах, где проживают несколько нанимателей, должны предоставляться проживающим в этой квартире гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, а при отсутствии таковых — гражданам, имеющим жилую площадь менее установленной нормы на одного человека (при этом учитывается право на дополнительную жилую площадь), либо поступать согласно Федеральному закону «О статусе военнослужащих». С учетом того, что в отношении военнослужащих указанным Законом предусмотрена специальная норма, жилые помещения должны предоставляться военнослужащим. Условием для правильного разрешения дела является также установление факта закрепления жилых помещений в пользование за Министерством обороны Российской Федерации, другими федеральными органами, в войсках которых военнослужащие проходят военную службу, *что подтверждает их принадлежность к жилищному фонду Российской Федерации*.

Положения п. 5 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» были дважды рассмотрены Конституционным Судом Российской Федерации, который отметил следующее.

Возлагая на органы местного самоуправления обязанность по предоставлению освободившихся жилых помещений, ранее занимаемых военнослужащими и совместно проживающими с ними членами их семей, другим военнослужащим и членам их семей, оспариваемые положения п. 5 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» — в целях обеспечения баланса таких конституционно защищаемых ценностей, как самостоятельность местного самоуправления и защита прав военнослужащих, — не исключают участие органов местного самоуправления в распределении таких жилых помещений, что призвано гарантировать правомочия муниципального образования как собственника жилья; при этом самостоятельность местного самоуправления в распоряжении муниципальной собственностью не нарушается. Однако, несмотря на то, что содержание и использование муниципального жилищного фонда в силу закона относится к вопросам местного значения, вопросы обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей как граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, имеют не только местное, но и общегосударственное значение, а потому должны решаться совместно государственными органами и органами местного самоуправления. Разрешение же вопроса о формах участия органов местного самоуправления в обеспечении жильем военнослужащих составляет прерогативу законодателя (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 453-О).

Военная служба, по смыслу ст. 59 и ст. 71 (п. «т») Конституции Российской Федерации, представляет собой особый вид федеральной государственной службы, что обуславливает и особый правовой статус военнослужащих, выражающийся, в частности, в порядке их жилищного обеспечения, которое осуществляется на основе специального законодательства и по специальным правилам. Федеральный закон «О статусе военнослужащих», устанавливающий основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, предусматривает ряд государственных гарантий и компенсаций для

²²⁵ См. ст. 5 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации».

военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Тем самым государство взяло на себя соответствующие публично-правовые обязательства в отношении указанной категории граждан.

Введение законодателем специальных условий предоставления военнослужащим жилых помещений само по себе не препятствует реализации права на жилище (ст. 40 Конституции Российской Федерации) и не исключает возможность его осуществления иными категориями граждан, в частности гражданским персоналом Вооруженных Сил Российской Федерации, в общем порядке, предусмотренном жилищным законодательством (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2004 г. № 170-О).

3. Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих

Новой формой обеспечения военнослужащих жилыми помещениями является накопительно-ипотечная система, которая вступила в действие с 1 января 2005 г. Порядок функционирования данной системы определен Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ (далее — Закон о НИС).

Основная цель Закона о НИС — регулирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, являющейся одной из форм реализации права военнослужащих на жилище.

Участниками накопительно-ипотечной системы являются военнослужащие — граждане Российской Федерации, проходящие военную службу по контракту и включенные в реестр участников накопительно-ипотечной системы (т. е. отвечающие определенным требованиям в соответствии с Законом о НИС). К ним относятся:

1) лица, окончившие военные образовательные учреждения профессионального образования и получившие в связи с этим первое воинское звание офицера начиная с 1 января 2005 г., при этом указанные лица, заключившие первые контракты о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., могут стать участниками, изъявив такое желание;

2) офицеры, призванные на военную службу из запаса или поступившие в добровольном порядке на военную службу из запаса и заключившие первый контракт о прохождении военной службы начиная с 1 января 2005 г.;

3) прапорщики и мичманы, общая продолжительность военной службы по контракту которых составит три года начиная с 1 января 2005 г., при этом указанные лица, заключившие первые контракты о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., могут стать участниками, изъявив такое желание;

4) сержанты и старшины, солдаты и матросы, заключившие второй контракт о прохождении военной службы не ранее 1 января 2005 г., изъявившие желание стать участниками накопительно-ипотечной системы.

Необходимо обратить внимание на то, что перечисленные военнослужащие в зависимости от оснований включения в реестр участников накопительно-ипотечной системы (далее — реестр участников) делятся на две группы. Первая — включается в реестр участников автоматически (после наступления определенного события), вторая — после подачи обращения в письменной форме о включении в реестр участников.

Основанием для включения военнослужащего федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, в реестр участников является:

1) для лиц, окончивших военные образовательные учреждения профессионального образования и заключивших первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 2005 г., — получение первого воинского звания офицера;

2) для офицеров, призванных на военную службу из запаса или поступивших в добровольном порядке на военную службу из запаса, — заключение первого контракта о прохождении военной службы;

3) для прапорщиков и мичманов, заключивших первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 2005 г., — общая продолжительность их военной службы по контракту три года;

4) для сержантов и старшин, солдат и матросов — в письменной форме обращение об их включении в реестр участников;

5) для лиц, окончивших военные образовательные учреждения профессионального образования начиная с 1 января 2005 г. и заключивших первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., — в письменной форме обращение об их включении в реестр участников;

6) для прапорщиков и мичманов, общая продолжительность военной службы которых составит три года начиная с 1 января 2005 г., если они заключили первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., — в письменной форме обращение об их включении в реестр участников.

Реестр ведется в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих Министерством обороны Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена военная служба» от 21 февраля 2005 г. № 89²²⁶. В Министерстве обороны Российской Федерации утверждена Инструкция по

²²⁶ СЗ РФ. 2005. № 9. Ст. 720.

подготовке сведений о количестве участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации для формирования бюджетной проектировки²²⁷.

Закон о НИС предусматривает следующие основания исключения военнослужащего из реестра участников:

- 1) увольнение его с военной службы;
- 2) исключение его из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим.

В случае перевода военнослужащего из одного федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, в другой федеральный орган исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, сведения об участнике накопительно-ипотечной системы должны быть переданы в реестр участников того федерального органа исполнительной власти, в который военнослужащий переведен для дальнейшего прохождения военной службы.

Федеральный орган исполнительной власти, в котором участник накопительно-ипотечной системы проходит военную службу, в письменной форме уведомляет военнослужащего о включении его в реестр участников и об открытии именного накопительного счета участника или об исключении его из реестра участников и о закрытии именного накопительного счета участника.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что участие военнослужащего в накопительно-ипотечной системе законодатель не связывает с признанием его нуждающимся в улучшении жилищных условий или какими-либо иными условиями, кроме ранее указанных, т. е. новая форма жилищного обеспечения преследует сразу несколько целей:

— во-первых, реализация права военнослужащих на жилище как одна из форм социальных гарантий военнослужащих;

— во-вторых, как фактор заинтересованности граждан в исполнении военной службы, т. е. один из путей повышения привлекательности военной службы.

Жилищное обеспечение военнослужащих предусматривается за счет накоплений для жилищного обеспечения, формируемых за счет следующих источников:

- 1) учитываемых на именных накопительных счетах участников накопительных взносов за счет средств федерального бюджета;
- 2) доходов от инвестирования накоплений для жилищного обеспечения;
- 3) иных не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений (собственных средств участников системы, взносов третьих лиц в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством, и др.).

Участники накопительно-ипотечной системы в соответствии с Законом о НИС имеют право:

— на формирование накоплений для жилищного обеспечения на именных накопительных счетах участников и последующего использования этих накоплений для приобретения в собственность жилого помещения или жилых помещений за счет средств, накопленных на именном накопительном счете, и дополнительных денежных средств после возникновения права на их использование;

— на предоставление целевого жилищного займа. Участники могут приобрести в собственность жилое помещение или жилые помещения с использованием целевого жилищного займа и (или) ипотечного кредита (займа), а также использовать средства в размере накоплений для жилищного обеспечения, учтенных на именном накопительном счете участника, для погашения ранее полученного целевого жилищного займа;

— на выплату по решению федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета, выделяемых соответствующему федеральному органу исполнительной власти, денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника, до расчетного размера денежных средств, которые мог бы накопить участник накопительно-ипотечной системы в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы в календарном исчислении могла бы составить 20 лет (без учета дохода от инвестирования). Использовать средства, накопленные на именном накопительном счете участника в этом случае можно для улучшения жилищных условий или иных целей.

Воспользоваться накоплениями на именном накопительном счете можно только при наличии определенных оснований, которыми являются:

- общая продолжительность военной службы 20 лет и более (в календарном исчислении);
- увольнение военнослужащего, общая продолжительность военной службы которого (в календарном исчислении) составляет 10 лет и более:
 - а) по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
 - б) по состоянию здоровья — в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным или ограниченно годным к военной службе;
 - в) в связи с организационно-штатными мероприятиями;

²²⁷ Приказ министра обороны Российской Федерации от 23 июня 2005 г. № 256 (Российская газета. 2005. 21 июля).

г) по семейным обстоятельствам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе;

— исключение участника накопительно-ипотечной системы из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим. В этом случае право на использование накоплений имеют члены семьи военнослужащего, к которым относятся:

супруга или супруг;

несовершеннолетние дети;

дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет;

дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения;

лица, находящиеся на иждивении военнослужащего.

Каждый участник накопительно-ипотечной системы не менее чем через три года после его включения в накопительно-ипотечную систему имеет право на заключение с уполномоченным федеральным органом договора целевого жилищного займа в целях:

1) приобретения жилого помещения или жилых помещений под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений;

2) погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита (займа) и (или) погашения обязательств по такому кредиту (займу).

Целевой жилищный заем является разновидностью заемных обязательств, регулируемых гражданским законодательством.

По договору займа одна сторона (займодавец) передает в собственность другой стороны (заемщику) деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить займодателю такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества (ст. 807 ГК РФ).

Закон о НИС предусматривает только возможность предоставления целевого жилищного займа, т. е. денежные средства предоставляются участнику накопительно-ипотечной системы на строго определенные цели, в частности:

— для приобретения жилого помещения или жилых помещений под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений;

— для погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита (займа) и (или) погашения обязательств по ипотечному кредиту (займу).

При целевом займе заемщик обязан обеспечить возможность осуществления займодатцем контроля за целевым использованием займа.

Сторонами целевого жилищного займа являются участник накопительно-ипотечной системы (заемщик) и уполномоченный федеральный орган (займодавец).

Денежные средства предоставляются на возвратной и в установленных Законом о НИС случаях безвозмездной или возмездной основе.

Безвозмездность займа означает обязанность заемщика вернуть заемные средства займодателю в том размере, в котором они были предоставлены (беспроцентный заем). Беспроцентный целевой жилищный заем предоставляется на период прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы (п. 3 ст. 14 Закона о НИС).

Возмездность займа означает обязанность заемщика вернуть заемные средства займодателю в размере, в котором они были предоставлены, а также уплатить проценты за пользование заемными денежными средствами. Возмездным заем становится при досрочном увольнении участника накопительно-ипотечной системы с военной службы, если у него не возникли основания, предусмотренные пп. 1 и 2 ст. 10 Закона о НИС, начиная со дня увольнения.

Договор займа по гражданскому праву является реальным договором, т. е. моментом его заключения является не момент подписания сторонами соответствующего договора, а перечисление денежных средств уполномоченным федеральным органом в установленном Законом о НИС порядке на предусмотренные им цели.

Типовой договор целевого жилищного займа, предоставляемого участнику накопительно-ипотечной системы, а также порядок оформления ипотеки утверждаются Правительством Российской Федерации. Целевой жилищный заем предоставляется на период прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы и является беспроцентным в этот период.

Предельный размер целевого жилищного займа не может превышать общую сумму расчетного суммарного взноса и учтенных на именном накопительном счете доходов от инвестирования накоплений для жилищного обеспечения на день предоставления целевого жилищного займа.

Целевой жилищный заем на погашение обязательств по ипотечному кредиту (займу) предоставляется в соответствии с графиком погашения этого кредита (займа), определенного соответствующим договором, но не чаще одного раза в месяц, при этом объем предоставляемых средств не должен превышать фактический объем средств, учтенных на именном накопительном счете участника на конец месяца, предшествующего осуществлению очередной выплаты.

Источником предоставления участнику накопительно-ипотечной системы целевого жилищного займа являются накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника.

Со дня предоставления целевого жилищного займа учет дохода на именном накопительном счете участника осуществляется, исходя из остатка накоплений для жилищного обеспечения, учтенных на этом счете.

Погашение целевого жилищного займа осуществляется уполномоченным федеральным органом при возникновении у получившего целевой жилищный заем участника накопительно-ипотечной системы обстоятельств, указанных в ст.ст. 10 и 12 Закона о НИС. К ним относятся следующие основания и случаи:

1) общая продолжительность военной службы 20 лет и более;
2) увольнение военнослужащего, общая продолжительность военной службы которого составляет 10 лет и более:

а) по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
б) по состоянию здоровья — в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным или ограниченно годным к военной службе;

в) в связи с организационно-штатными мероприятиями;

г) по семейным обстоятельствам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе;

3) исключение участника накопительно-ипотечной системы из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим. Целевой жилищный заем, полученный участником накопительно-ипотечной системы, исключенным из списков воинской части по указанным основаниям, засчитывается в счет обязательств государства перед участником и не подлежит возврату членами его семьи.

Члены семьи участника накопительно-ипотечной системы, использовавшего целевой жилищный заем для получения ипотечного кредита (займа), могут принять на себя его обязательства по указанному ипотечному кредиту (займу). В случае если кредитный договор (договор займа) реоформируется на лицо, принявшее на себя обязательства участника, данное лицо получает право на продолжение погашения ипотечного кредита (займа) за счет начислений на именном накопительный счет участника до даты, указанной в договоре предоставления целевого жилищного займа на погашение обязательств по ипотечному кредиту (займу). В этом случае именном накопительный счет участника закрывается с 1-го числа месяца, следующего за днем наступления указанной даты.

При досрочном увольнении участника накопительно-ипотечной системы с военной службы, если у него не возникли вышеуказанные основания (обстоятельства), начиная со дня увольнения по целевому жилищному займу начисляются проценты по ставке, установленной договором о предоставлении целевого жилищного займа. При этом уволившийся участник накопительно-ипотечной системы обязан возратить выплаченные уполномоченным федеральным органом суммы в погашение целевого жилищного займа, а также уплатить проценты по этому займу ежемесячными платежами в срок, не превышающий 10 лет. Процентный доход по целевому жилищному займу является доходом от инвестирования. Проценты начисляются на сумму остатка задолженности по целевому жилищному займу.

Целевой жилищный заем может погашаться досрочно. При продолжении прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы по контракту после погашения целевого жилищного займа начисления на именном накопительный счет участника производятся на общих основаниях.

Участник накопительно-ипотечной системы или члены его семьи имеют право на выплату денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника, до расчетного размера денежных средств, которые он мог бы накопить в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы (в календарном исчислении) могла бы составить 20 лет (без учета дохода от инвестирования).

Право на выплату предоставлено:

— участникам накопительно-ипотечной системы, указанным в п. 2 ст. 10 Закона о НИС, при общей продолжительности военной службы от 10 до 20 лет;

— членам семей участников накопительно-ипотечной системы в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 12 Закона о НИС.

Указанному праву на выплату корреспондирует обязанность осуществить указанную выплату по решению федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета, выделяемых соответствующему федеральному органу исполнительной власти, в размере и в порядке, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации. Выплата производится в трехмесячный срок, начиная со дня поступления в соответствующий федеральный орган исполнительной власти заявления в письменной форме от участника накопительно-ипотечной системы или членов его семьи с просьбой о получении выплаты.

Обязательным условием для осуществления выплаты указанным лицам является признание их нуждающимися в жилых помещениях, которое осуществляется по основаниям и в порядке, предусмотренным жилищным и военным законодательством.

Основания, по которым военнослужащие признаются нуждающимися в жилых помещениях, установлены ЖК РСФСР (ст. 29) и ЖК РФ (ст. 51), Примерными правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, действующими в субъектах Российской Федерации, которые распространяются на всех без исключения граждан (общие основания). Для отдельных категорий граждан субъектами Российской Федерации или федеральным законодательством установлены дополнительные основания для признания нуждающимися в жилых помещениях (льготные основания).

В то же время необходимо иметь в виду, что основания признания граждан (в том числе военнослужащих) нуждающимися в жилых помещениях могут устанавливаться только законодательными актами (законами), но не ведомственными актами, утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти, поскольку такое право им законодательством не предоставлено.

Каждый участник накопительно-ипотечной системы имеет право на заключение договора целевого жилищного займа при соблюдении следующих условий:

— право возникает по истечении трех лет после включения военнослужащего в реестр участников. Дата включения в реестр фиксируется в уведомлении о включении в реестр участников, направляемом каждому участнику системы федеральным органом исполнительной власти (п. 6 ч. 1 ст. 7 Закона о НИС);

— договор заключается с уполномоченным федеральным органом;

— договор займа имеет целевое назначение, т. е. заключается в целях, определенных Законом о НИС:

1) приобретения жилого помещения или жилых помещений под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений;

2) погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита (займа) и (или) погашения обязательств по такому кредиту (займу).

Предметом договора целевого жилищного займа являются денежные средства, необходимые для жилищного обеспечения военнослужащих в формах, установленных Законом о НИС.

Договор займа — реальный договор. Он считается заключенным не с момента его подписания, а с момента передачи денег (перечисления денежных средств).

По общему правилу договор целевого жилищного займа безвозмездный (ч. 3 ст. 14 Закона о НИС). Однако из общего правила имеются исключения. Так, согласно ч. 2 ст. 15 Закона о НИС при досрочном увольнении участника накопительно-ипотечной системы с военной службы, если у него не возникли основания, предусмотренные пп. 1 и 2 ст. 10 данного Закона, начиная со дня увольнения по целевому жилищному займу начисляются проценты по ставке, установленной договором о предоставлении целевого жилищного займа.

Сторонами договора являются *займодавец* и *заемщик*.

Займодавцем по договору целевого жилищного займа является уполномоченный федеральный орган.

Заемщиком — военнослужащий — участник накопительно-ипотечной системы или член его семьи, принявший на себя обязательства, в случаях, предусмотренных ст. 12 Закона о НИС.

Законом о НИС предусмотрено, что договор целевого жилищного займа заключается по типовой форме (ч. 2 ст. 14). Типовой договор целевого жилищного займа, предоставляемого участнику накопительно-ипотечной системы, утверждается Правительством Российской Федерации.

Закон о НИС определяет общее правило относительно сроков договора. Целевой жилищный заем предоставляется на период прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы (ч. 3 ст. 14), т. е. конкретный срок в договоре не указывается, а определяются лишь некоторые правила его окончания (ч. 2 ст. 15).

Сумма займа определяется сторонами. Однако поскольку погашение займа будет осуществляться за счет федерального бюджета, ч. 4 ст. 14 Закона о НИС определяет предельный размер целевого жилищного займа, который не может превышать общую сумму расчетного суммарного взноса и учтенных на именном накопительном счете доходов от инвестирования накоплений для жилищного обеспечения на день предоставления целевого жилищного займа.

Часть 5 ст. 14 Закона о НИС устанавливает общие правила предоставления целевого жилищного займа на погашение обязательств по ипотечному кредиту (займу), согласно которым предоставление средств осуществляется не одновременно, а в соответствии с графиком погашения этого кредита (займа), определенного соответствующим договором, но не чаще одного раза в месяц. Поскольку при этой форме жилищного обеспечения военнослужащих ипотека (залог недвижимости) оформляется на кредитора (займодавца) по ипотечному кредиту (займу), постольку объем предоставляемых средств не должен превышать фактический объем средств, учтенных на именном накопительном счете участника на конец месяца, предшествующего осуществлению очередной выплаты.

Целевой жилищный заем предоставляется уполномоченным федеральным органом за счет накоплений для жилищного обеспечения, учтенных на именном накопительном счете участника, который является источником предоставления участнику накопительно-ипотечной системы целевого жилищного займа (ч. 6 ст. 14 Закона о НИС).

Со дня предоставления целевого жилищного займа учет дохода на именном накопительном счете участника осуществляется, исходя из остатка накоплений для жилищного обеспечения, учтенных на этом счете.

Целевой жилищный заем предоставляется для приобретения жилого помещения или жилых помещений под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений, а также для погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита (займа) и (или) погашения обязательств по такому кредиту (займу).

Для обеспечения исполнения участником накопительно-ипотечной системы обязательства по возврату займа приобретаемое жилье оформляется в залог.

Договор об ипотеке заключается с соблюдением общих правил ГК РФ о заключении договоров, а также положений Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ, действующего с изменениями, внесенными Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 216-ФЗ (далее — Закон об ипотеке).

Сторонами договора ипотеки являются *залогодатель* и *залогодержатель*.

Залогодателем является участник накопительно-ипотечной системы.

Залогодержателем являются:

— уполномоченный федеральный орган — в случае приобретения жилого помещения или жилых помещений;

— кредитная или иная организация, предоставившая ипотечный кредит или заем.

Содержание договора об ипотеке установлено в ст. 9 Закона об ипотеке.

В договоре об ипотеке должны быть указаны:

— предмет ипотеки;

— оценка предмета ипотеки;

— существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой;

— право, в силу которого имущество, являющееся предметом ипотеки, принадлежит залогодателю;

— наименование органа государственной регистрации прав на недвижимое имущество, зарегистрировавшего это право залогодателя.

Предметом ипотеки в соответствии с Законом о НИС являются жилое помещение или жилые помещения, приобретаемые участником накопительно-ипотечной системы. Предмет ипотеки определяется в договоре указанием его наименования, места нахождения и достаточным для идентификации этого предмета описанием.

Оценка предмета ипотеки определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность, по соглашению залогодателя с залогодержателем с соблюдением при ипотеке земельного участка требований ст. 67 Закона об ипотеке и указывается в договоре об ипотеке в денежном выражении. Законодательство Российской Федерации, регулирующее оценочную деятельность, состоит из Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (с изменениями от 21 декабря 2001 г.) и принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также из международных договоров Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации регулируют оценочную деятельность в порядке, установленном Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации в области оценочной деятельности, применяются правила международного договора Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»).

При ипотеке государственного и муниципального имущества его оценка осуществляется в соответствии с требованиями, установленными федеральным законом, или в определенном им порядке. В случае залога не завершенного строительством недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляется оценка рыночной стоимости этого имущества (п. 3 ст. 9 Закона об ипотеке).

Обязательство, обеспечиваемое ипотекой, должно быть названо в договоре об ипотеке с указанием его суммы, основания возникновения и срока исполнения. В тех случаях, когда это обязательство основано на каком-либо договоре, должны быть указаны стороны этого договора, дата и место его заключения. Если сумма обеспечиваемого ипотекой обязательства подлежит определению в будущем, в договоре об ипотеке должны быть указаны порядок и другие необходимые условия ее определения (п. 4 ст. 9 Закона об ипотеке).

Если обеспечиваемое ипотекой обязательство подлежит исполнению по частям, в договоре об ипотеке должны быть указаны сроки (периодичность) соответствующих платежей и их размеры либо условия, позволяющие определить эти размеры (п. 5 ст. 9 Закона об ипотеке).

Если права залогодержателя в соответствии со ст. 13 Закона об ипотеке «Основные положения о закладной» удостоверяются закладной, на это указывается в договоре об ипотеке, за исключением случаев выдачи закладной при ипотеке в силу закона (п. 6 ст. 9 Закона об ипотеке).

Требования Закона об ипотеке к нотариальному удостоверению и государственной регистрации договора об ипотеке установлены в ст. 10 Закона об ипотеке, которая претерпела изменения.

С принятием Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» от 30 декабря 2004 г. № 213-ФЗ (вступил в силу с 1 января 2005 г.) исключена норма, согласно которой договор об ипотеке должен быть нотариально удостоверен.

Согласно Федеральному закону «О внесении изменений в статью 223 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»» от 30 декабря 2004 г. № 217-ФЗ (вступил в силу с 1 января 2005 г.) п. 2 ст. 223 ГК РФ «Момент возникновения права собственности у приобретателя по договору», содержащий общие положения, дополнен конкретизирующей нормой, в соответствии с которой недвижимое имущество признается принадлежащим добросовестному приобретателю на праве собственности с момента государственной регистрации отчуждения имущества, за исключением предусмотренных ст. 302 ГК РФ случаев, когда собственник вправе истребовать такое имущество от добросовестного приобретателя.

Несоблюдение правил о государственной регистрации договора об ипотеке влечет его недействительность. Такой договор считается ничтожным.

Договор об ипотеке считается заключенным и вступает в силу с момента его государственной регистрации. При включении соглашения об ипотеке в кредитный или иной договор, содержащий обеспечиваемое ипотекой обязательство, в отношении формы и государственной регистрации этого договора должны быть соблюдены требования, установленные для договора об ипотеке. Если в договоре об ипотеке указано, что права залогодержателя удостоверяются закладной, вместе с таким договором нотариусу представляется закладная. Нотариус делает на закладной отметку о времени и месте нотариального удостоверения договора об ипотеке, нумерует и скрепляет печатью листы закладной.

Государственная регистрация договора об ипотеке является основанием для внесения записи об ипотеке в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Государственная регистрация договора, влекущего возникновение ипотеки в силу закона, является основанием для внесения записи о возникновении ипотеки в силу закона в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (п. 1 ст. 11 Закона об ипотеке).

Государственная регистрация договора об ипотеке осуществляется в порядке, определенном Инструкцией о порядке регистрации ипотеки жилого помещения, возникшей в силу закона или договора, а также о порядке регистрации смены залогодержателя в связи с переходом прав требований по ипотечным кредитам, утвержденной приказом Министерства юстиции Российской Федерации, Госстроя России и Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 16 октября 2000 г. № 289/235/290 (с изменениями от 7 февраля 2003 г.).

Возникновение ипотеки как обременения регламентировано в ст. 11 Закона об ипотеке.

По общему правилу ипотека как обременение имущества, заложенного по договору об ипотеке, возникает с момента заключения этого договора, т. е. с момента его государственной регистрации. Однако при ипотеке в силу закона ипотека как обременение имущества возникает с момента государственной регистрации права собственности на это имущество, если иное не установлено договором (п. 2 ст. 11 Закона об ипотеке), т. е. в этом случае дата возникновения ипотеки как обременения заложенного недвижимого имущества не совпадает с датой государственной регистрации соответствующего договора ипотеки.

Поскольку порядок оформления ипотеки утверждается Правительством Российской Федерации (ч. 2 ст. 14 Закона об ипотеке), постольку имеются основания считать, что в данном случае речь идет именно об ипотеке по закону.

Предусмотренные Законом об ипотеке и договором об ипотеке права залогодержателя (право залога) на имущество считаются возникшими с момента внесения записи об ипотеке в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, если иное не установлено федеральным законом. Если обязательство, обеспечиваемое ипотекой, возникло после внесения записи об ипотеке в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, права залогодержателя возникают с момента возникновения этого обязательства. Права залогодержателя (право залога) на заложенное имущество не подлежат государственной регистрации (п. 3 ст. 11 Закона об ипотеке).

За внесение записи об обременении недвижимого имущества ипотекой в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним плата не взимается (п. 1 ст. 11 Закона об ипотеке).

Статья 12 Закона об ипотеке обязывает предупреждать залогодержателя о правах третьих лиц на предмет ипотеки. При заключении договора об ипотеке залогодатель обязан в письменной форме предупредить залогодержателя обо всех известных ему к моменту государственной регистрации договора правах третьих лиц на предмет ипотеки (правах залога, пожизненного пользования, аренды, сервитутах и других правах). Неисполнение этой обязанности дает залогодержателю право потребовать досрочного исполнения обеспеченного ипотекой обязательства либо изменения условий договора об ипотеке.

Предупреждение в письменной форме будет считаться соблюденным в следующих случаях:

— при включении в договор ипотеки соответствующего указания;

— при письменном уведомлении залогодержателя о каких-либо обременениях недвижимости, являющейся предметом залога по договору об ипотеке.

При возникновении каких-либо обременений или прав третьих лиц на предмет ипотеки в период между датой составления договора и датой его государственной регистрации (а этот период может быть значительным) залогодатель следует не только письменно информировать залогодержателя о возникших

обстоятельствах, но и получить письменное подтверждение от залогодержателя о получении последним такого уведомления.

Целевой жилищный заем предоставляется как для приобретения жилого помещения или жилых помещений под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений, так и для погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита (займа) и (или) погашения обязательств по такому кредиту (займу).

Разновидностью договора займа является кредитный договор.

Кредитный договор — договор, по которому банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее (ст. 819 ГК РФ). Кредитный договор должен быть заключен в письменной форме. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность кредитного договора. Такой договор считается ничтожным (ст. 820 ГК РФ).

Кредит (заем), выдаваемый по кредитному договору или договору займа, обеспеченному залогом недвижимости (например, жилья), является ипотечным кредитом (займом).

Договор займа от кредитного договора отличают следующие характерные черты:

— договор займа имеет самостоятельную правовую регламентацию (ст.ст. 807—818 ГК РФ), которая также распространяется и на кредитный договор, если иное не вытекает из существа последнего. Особенности правового регулирования кредитного договора определяются несколькими статьями ГК РФ (ст.ст. 819—821);

— договор займа — реальный, а кредитный договор — консенсуальный. Следовательно, моментом заключения первого договора является передача денег или вещей, а второго — момент его подписания;

— в отличие от договора займа по кредитному договору могут быть переданы только деньги;

— стороной кредитного договора может быть только банк или иная кредитная (небанковская) организация, в то время как стороной договора займа вправе быть любое физическое или юридическое лицо, правомочное распоряжаться имуществом, в частности передавать его в заем;

— заем может быть как возмездным, так и безвозмездным, а кредитный договор только возмездным.

Для определения момента заключения договора займа существенна передача денег или вещей, а для определения момента заключения кредитного договора — возникновение обязанности предоставить деньги в результате подписания этого договора, т. е. после подписания договора у кредитора возникает обязанность предоставить деньги и не требуется в будущем заключения каких-либо иных договоров.

Существенными условиями кредитного договора, т. е. такими, при отсутствии которых выраженное банком намерение кредитовать не влечет за собой конкретных правовых последствий, являются: лимит кредита (пределный размер кредита, который может использовать заемщик), срок и условия его предоставления. Условием предоставления кредита может быть представление заемщиком документов, по форме и содержанию удовлетворяющих кредитора, таких как: нотариально удостоверенные учредительные документы заемщика и его свидетельство о регистрации; список и образцы подписей должностных лиц заемщика, уполномоченных подписывать кредитный договор и иные документы, относящиеся к договору; выписка из решения общего собрания общества, совета директоров или иного уполномоченного органа заемщика, если решение этих органов необходимо для заключения кредитных договоров (соответствующие полномочия, как правило, закреплены в учредительных документах заемщика); копии необходимых лицензий и разрешений; копии контрактов, на финансирование которых предоставляется кредит; договор залога, банковская гарантия или иное обеспечение; выписка из залоговой книги заемщика и т. д.

Кредитный договор всегда возмезден. В качестве возмещения рассматриваются как выплачиваемые банковские комиссии, так и проценты, начисленные за пользование деньгами.

Порядок начисления процентов, как правило, определяется в договоре. Однако если в договоре отсутствуют условия о размере процентов, то следует руководствоваться ст. 809 ГК РФ. Размер процентов определяется существующей в месте жительства или в месте нахождения заемщика ставкой банковского процента на день уплаты заемщиком суммы долга или его соответствующей части. В отношении рублевых кредитов под ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования) понимается учетная ставка Центрального банка Российской Федерации по кредитным ресурсам, предоставляемым коммерческим банкам. Информация об учетной ставке регулярно публикуется в официальных источниках. Закон не содержит каких-либо ограничений относительно прав сторон на уменьшение либо увеличение процентной ставки. Сроки выплаты процентов устанавливаются договором и могут быть ежемесячными, ежеквартальными, ежегодными, одновременно с погашением суммы основного долга и т. д. При отсутствии в кредитном договоре регламентации порядка начисления процентов в случае спора между сторонами суды руководствуются положением Центрального банка России «О порядке начисления процентов по операциям, связанным с привлечением и размещением денежных средств банками, и отражения указанных операций по счетам бухгалтерского учета» от 26 июня 1998 г. № 39-П (с изменениями от 24 декабря 1998 г.).

Статья 15 Закона о НИС регламентирует особенности погашения целевого жилищного займа. Необходимо обратить внимание на то, что речь в данном случае идет не о возврате денежных средств, предоставленных по договору целевого жилищного займа, а о погашении займа, т. е. аннулировании обязательств участника накопительно-ипотечной системы по возврату заемных средств.

Погашение осуществляется уполномоченным федеральным органом при возникновении у получившего целевой жилищный заем участника накопительно-ипотечной системы определенных обстоятельств:

— оснований возникновения права на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника, указанных в ст. 10 Закона о НИС. Поскольку заем предоставляется в пределах средств, учтенных на именном накопительном счете участника накопительно-ипотечной системы, постольку при наличии ранее указанных оснований уполномоченный федеральный орган фактически будет производить зачет встречных требований в целях погашения займа;

— в случае исключения участника из реестра участников в связи с гибелью или смертью, признанием безвестно отсутствующим или объявлением умершим (ст. 12 Закона о НИС).

Часть 2 ст. 15 Закона о НИС устанавливает правила погашения целевого жилищного займа при досрочном увольнении участника накопительно-ипотечной системы с военной службы, если у него не возникли основания, предусмотренные пп. 1 и 2 ст. 10 данного Закона. В этом случае:

— начиная со дня увольнения по целевому жилищному займу начисляются проценты по ставке, установленной договором о предоставлении целевого жилищного займа. Процентный доход по целевому жилищному займу является доходом от инвестирования, который аккумулируется уполномоченным федеральным органом для последующего учета на именных накопительных счетах участников накопительно-ипотечной системы в целях их жилищного обеспечения. Проценты начисляются на сумму остатка задолженности по целевому жилищному займу;

— уволившийся участник накопительно-ипотечной системы обязан возвратить выплаченные уполномоченным федеральным органом суммы в погашение целевого жилищного займа, а также уплатить проценты по этому займу ежемесячными платежами в срок, не превышающий 10 лет с момента увольнения. Днем увольнения с военной службы считается день исключения военнослужащего из списков воинской части (организации).

Целевой жилищный заем может погашаться досрочно. При продолжении прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы по контракту после погашения целевого жилищного займа начисления на именной накопительный счет участника производятся на общих основаниях.

4. Особенности обеспечения военнослужащих служебными жилыми помещениями. Жилищный договор

Военнослужащие относятся к той категории российских граждан, которые обеспечиваются на время службы служебными жилыми помещениями.

Федеральным законом «О статусе военнослужащих» установлены категории военнослужащих, которые обеспечиваются служебными жилыми помещениями на весь срок военной службы (п. 1 ст. 15). К таким категориям относятся:

— военнослужащие, назначенные на воинские должности после окончания военного образовательного учреждения профессионального образования и получения в связи с этим офицерского воинского звания (начиная с 1998 г.), и совместно проживающие с ними члены их семей;

— офицеры, призванные на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации, а также офицеры, заключившие первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 1998 г., и совместно проживающие с ними члены их семей;

— прапорщики и мичманы, сержанты и старшины, солдаты и матросы, являющиеся гражданами, поступившими на военную службу по контракту после 1 января 1998 г., и совместно проживающие с ними члены их семей.

В отличие от ранее действовавшего порядка в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ с 1 января 2005 г. офицеры, повторно поступившие на военную службу, т. е. заключившие не первый, а новый контракт о прохождении военной службы после 1 января 1998 г., также обеспечиваются служебными жилыми помещениями (ранее они имели право на предоставление жилых помещений по договорам социального найма в государственном или муниципальном жилищном фонде социального использования при условии, что продолжительность их военной службы после заключения первого контракта о прохождении военной службы или после окончания военного образовательного учреждения профессионального образования составляет не менее пяти лет).

Федеральным законом «О статусе военнослужащих» установлено, что «служебные жилые помещения предоставляются на весь срок военной службы в закрытых военных городках гражданам, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей, проживающим в закрытых военных городках» (абз. 8 п. 1 ст. 15).

Поскольку, как было указано ранее, согласно Федеральному закону «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» сохраняется прежний порядок обеспечения жилыми помещениями граждан, ранее (до введения в действие ЖК РФ — 1 марта 2005 г.) принятых на учет нуждающихся в жилых помещениях (улучшении жилищных условий), постольку из этого следует, что в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» не на весь, а на определенный срок служебные жилые помещения предоставляются следующим военнослужащим:

— заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных образовательных учреждений профессионального образования), — на первые пять лет военной службы (п. 1 ст. 15);

— проходящим военную службу по контракту, и членам их семей, прибывшим на новое место военной службы военнослужащих — граждан Российской Федерации, — до получения жилых помещений по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 3 ст. 15);

— проходящим военную службу по контракту, имеющим в собственности индивидуальные жилые дома (квартиры) либо являющимся членами жилищно-строительных (жилищных) кооперативов, а также военнослужащим, за которыми в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации сохраняются жилые помещения по месту жительства до поступления на военную службу или бронируются жилые помещения, при переводе на новое место военной службы в другую местность совместно с проживающими с ними членами их семей — на период военной службы в данной местности (п. 4 ст. 15).

Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что в двух последних случаях Федеральный закон «О статусе военнослужащих» обязывает предоставлять указанным в них гражданам служебные жилые помещения, годные для временного проживания, тем самым вводя в оборот новую разновидность жилого помещения, не известную ни науке жилищного права, ни практике жилищных правоотношений, в том числе с участием военнослужащих. Можно только догадываться, что имел в виду законодатель, когда вводил в оборот новое понятие: переоборудованные казарменные жилые помещения, приспособленные для временного проживания военнослужащих с семьями, каюты на кораблях и судах или что-то другое. Без определения статуса указанных жилых помещений (порядка их образования, заселения, пользования и т. д.) данная норма Закона не может быть применена, тем самым вышеперечисленные лица лишаются возможности реализовать право на жилище в указанной форме.

Указом Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации» от 25 ноября 1996 г. № 1592 (с изменениями и дополнениями)²²⁸ Правительству Российской Федерации было поручено разработать комплекс мер по переходу на систему обеспечения военнослужащих служебными жилыми помещениями и с 1 января 1997 г. начать формирование служебного жилищного фонда для военнослужащих в закрытых и обособленных военных городках.

Перечень имеющих жилищный фонд закрытых военных городков Вооруженных Сил Российской Федерации, Пограничной службы Российской Федерации и органов ФСБ России утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2000 г. № 752-р²²⁹.

Как правило, предоставление служебного жилого помещения не преследует цели улучшения жилищных условий его пользователей, а предназначено создать надлежащие жилищно-бытовые условия для выполнения служебных обязанностей граждан. Указанное положение применительно к военнослужащим справедливо только по отношению к тем из них, которые обеспечиваются служебными жилыми помещениями не на весь срок военной службы. Предоставление указанных жилых помещений военнослужащим и членам их семей, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, может осуществляться также в порядке улучшения жилищных условий (абз. 15 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Как следует из п. 31 Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, одним из случаев снятия военнослужащих с учета нуждающихся в жилых помещениях (улучшении жилищных условий) является получение по установленным нормам служебного жилого помещения.

Жилое помещение включается в число служебных не распоряжением командира, а решением местной администрации (органа местного самоуправления). В то же время, по мнению автора, представляется целесообразным установление порядка включения в число служебных жилых помещений, пригодных для временного проживания, решением органов военного управления и воинских должностных лиц (начальниками гарнизонов и квартирно-эксплуатационных органов).

С принятием и введением в действие ЖК РФ отменяется выдача ордеров на служебные жилые помещения, а также вселение на их основании в служебные жилые помещения в порядке, установленном для жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов. Вместо этого с гражданами, которым предоставлено служебное жилое помещение, заключается договор найма, который является основанием для вселения. С учетом этого с 1 марта 2005 г. не должен применяться порядок, согласно которому КЭЧ района выдает ордера на жилые помещения, в том числе на служебные жилые помещения и жилые помещения в общежитиях, находящиеся в закрытых военных городках (п. 40 Инструкции, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. № 80).

²²⁸ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 533.

²²⁹ В указанный Перечень вносились изменения и дополнения следующими распоряжениями Правительства Российской Федерации: от 18 января 2002 г. № 42-р; от 9 ноября 2001 г. № 1484-р; от 2 августа 2001 г. № 1035-р; от 9 ноября 2001 г. № 1484-р; от 18 января 2002 г. № 42-р; от 9 июля 2002 г. № 940-р; от 6 февраля 2003 г. № 147-р; от 21 марта 2003 г. № 365-р; от 6 мая 2003 г. № 563-р; от 6 декабря 2003 г. № 1791-р; от 12 мая 2004 г. № 622-р.

Военнослужащие, имеющие право на получение служебных жилых помещений, учитываются в общей очереди лиц, нуждающихся в жилых помещениях или улучшении жилищных условий (п. 25 Инструкции).

По мнению автора, как договор найма служебного жилого помещения (ст. 94 ЖК РФ), так и жилищный договор, заключаемый с военнослужащими, являются разновидностями договора социального найма, что обуславливает применение некоторых норм ЖК РФ, регулирующих порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма. В частности, речь идет о предоставлении их в порядке очередности (ч. 1 ст. 57 ЖК РФ).

Поскольку для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, обеспечение служебными жилыми помещениями является формой их жилищного обеспечения на время военной службы (т. е. в течение длительного периода времени), постольку они должны предоставляться в порядке очереди.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и совместно проживающие с ними члены их семей обеспечиваются служебными жилыми помещениями в соответствии с нормами, установленными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Жилищный договор. Военнослужащие, имеющие право на получение служебных жилых помещений, заключают жилищный договор с Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба), который является разновидностью договора найма служебного жилого помещения, заключаемого на все время работы нанимателя, в связи с которой ему предоставлено это помещение (ст. 94 ЖК РФ). В указанном договоре определяется порядок предоставления служебного жилого помещения, его содержания и освобождения. Условия и порядок заключения жилищного договора определяются Правительством Российской Федерации (п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

Положение об условиях и порядке заключения жилищного договора между военнослужащими и Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации «Об условиях и порядке заключения жилищного договора между военнослужащими и Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба» от 4 мая 1999 г. № 487²³⁰.

Жилищный договор является разновидностью договора найма жилого помещения в домах государственного или муниципального жилищного фондов социального использования. Жилищный договор заключается с военнослужащими, имеющими право на обеспечение служебными жилыми помещениями. Договор заключается по типовой форме, прилагаемой к вышеназванному Положению, т. е. он не может быть произвольно изменен по усмотрению сторон.

Заключение жилищного договора является, с одной стороны, обязанностью командира (начальника) воинской части, с другой — субъективным правом военнослужащего, вытекающим из Федерального закона «О статусе военнослужащих». Отказ командира (начальника) воинской части заключить жилищный договор с военнослужащим, имеющим право на служебное жилое помещение, может быть обжалован в суд в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г.

Сторонами договора являются Министерство обороны Российской Федерации или иной федеральный орган исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба. От имени указанных органов жилищный договор заключают командиры (начальники) воинских частей. Понятие «воинская часть» по смыслу вышеназванного Положения является родовым, включающим в себя также органы военного управления соединений и объединений, другие военные учреждения, в том числе профессионального образования, военные предприятия и др. Другой стороной договора является военнослужащий, проходящий военную службу по контракту.

Служебные жилые помещения предоставляются военнослужащему и членам его семьи по нормам и в порядке, предусмотренным законами и иными нормативными правовыми актами, с учетом права на дополнительную жилую площадь.

Жилищный договор, заключаемый с военнослужащим, является срочным. В отличие от договора найма служебного жилого помещения, заключаемого в соответствии с п. 1 ст. 94 ЖК РФ на все время работы (исполнения служебных обязанностей) нанимателя, срок действия жилищного договора ограничивается:

— сроком действия контракта о прохождении военной службы;

— сроком военной службы офицеров, призванных на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации.

Срок действия жилищного договора пресекательный, т. е. он прекращает свое действие при окончании срока действия контракта о прохождении военной службы военнослужащими или увольнении с военной службы по призыву — для офицеров, призванных на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации, за исключением некоторых случаев, указанных в Положении.

В случае заключения военнослужащими новых контрактов о прохождении военной службы командиры (начальники) воинских частей обязаны заключить с этими военнослужащими новые жилищные договоры на условиях не хуже условий предыдущих жилищных договоров. Условия жилищного договора, с учетом того,

²³⁰ СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2353.

что он заключается по типовой форме, включают размеры служебного жилого помещения и его благоустроенность (в том числе наличие коммунальных удобств применительно к населенному пункту, в котором дислоцирована воинская часть, или месту жительства) и т. д.

Поскольку жилищный договор заключается от имени Министерства обороны Российской Федерации или другого федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, постольку при направлении военнослужащего к новому месту службы жилищный договор сохраняет свое действие до его прекращения или расторжения. Последующий договор также заключается от имени соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором проходит военную службу военнослужащий, но в лице командира (начальника) воинской части нового места службы.

В случае перевода военнослужащего из одного федерального органа исполнительной власти в другой для дальнейшего прохождения военной службы жилищный договор расторгается, так как прекращает свое действие контракт о прохождении военной службы, заключаемый с соответствующим федеральным органом исполнительной власти, одновременно являющимся стороной жилищного договора. Обязанность по заключению жилищного договора возникает у федерального органа исполнительной власти, в который был переведен военнослужащий.

До получения служебных жилых помещений по новому месту службы военнослужащим и совместно проживающим с ними членам семей предоставляются жилые помещения, пригодные для временного проживания, или общежития. При отсутствии по новому месту военной службы жилых помещений, годных для временного проживания, или общежитий воинская часть арендует жилые помещения для обеспечения военнослужащих и совместно проживающих с ними членов семей или по желанию военнослужащих им ежемесячно выплачивается денежная компенсация за наем (поднаем) жилого помещения.

Таким образом, выбор формы решения жилищной проблемы военнослужащего зависит от него. Как правило, в указанных случаях воинская часть обязана арендовать жилые помещения для временного проживания военнослужащих. Отказ командования от исполнения этой обязанности может быть обжалован в судебном порядке в соответствии с Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Жилищный договор может быть прекращен или расторгнут по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации и указанным Положением.

Жилищный договор прекращает свое действие по окончании срока, на который он заключен (п. 4 вышеуказанного Положения и п. 1 Жилищного договора — приложение к данному Положению).

В одностороннем порядке жилищный договор может быть расторгнут по заявлению военнослужащего, т. е. при отпадении надобности в служебном жилом помещении ему предоставлена возможность односторонними действиями отказаться от своего права. При этом в соответствии со ст. 83 ЖК РФ требуется согласие членов его семьи, поскольку к жилищному договору, являющемуся разновидностью договора найма служебного жилого помещения, применяются правила пользования жилыми помещениями, предоставляемыми по договору социального найма.

Жилищный договор расторгается также в случаях досрочного увольнения военнослужащего с военной службы или обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями для постоянного проживания по установленным нормам. В то же время он продолжает действовать в пределах срока, на который заключен, в отношении граждан, досрочно уволенных с военной службы, имеющих общую продолжительность военной службы 20 лет и более (в календарном исчислении), а также уволенных по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более (в календарном исчислении).

Предоставление жилых помещений, отвечающих указанным условиям, членам семьи военнослужащего также влечет расторжение жилищного договора. В случае приобретения членами семьи военнослужащего жилья в собственность по месту прохождения им службы жилищный договор не прекращает свое действие, а конкретное служебное жилое помещение должно предоставляться с учетом обеспеченности членов семьи постоянным жильем, отвечающим установленным требованиям.

Порядок предоставления служебных жилых помещений и пользования ими определен гл. 9 ЖК РФ. Заключается письменный договор найма служебного жилого помещения. К пользованию служебными жилыми помещениями применяются правила п. 1 ст. 31, ст.ст. 65 и 67 ЖК РФ.

Основанием заключения жилищного договора является приобретение гражданином статуса военнослужащего и его соответствие вышеуказанным условиям.

Жилищный договор не предусматривает предоставление военнослужащему конкретного служебного жилого помещения. Он регулирует отношения сторон по реализации права на жилище указанных лиц посредством обеспечения их служебными жилыми помещениями, пользованию ими, а в случае невозможности их предоставления — способы решения жилищных проблем, предусмотренные Федеральным законом «О статусе военнослужащих». Жилищный договор предшествует предоставлению военнослужащему и членам его семьи конкретного служебного жилого помещения.

Военнослужащим — гражданам Российской Федерации, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на

военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более предоставляются в собственность жилые помещения по избранному постоянному месту жительства в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Иные категории военнослужащих, не указанные выше, при увольнении с военной службы освобождают служебные жилые помещения в порядке, определяемом ст.ст. 96—98 ЖК РФ, а в случае отказа от освобождения они выселяются.

Выселение из служебных жилых помещений производится в судебном порядке.

Не могут быть выселены из служебных жилых помещений без предоставления другого жилого помещения согласно ст. 98 ЖК РФ:

1) члены семьи военнослужащих, должностных лиц органов внутренних дел, органов государственной безопасности, таможенных органов, погибших (умерших) или пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы или служебных обязанностей;

2) пенсионеры по возрасту;

3) члены семьи умершего работника, которому было предоставлено служебное жилое помещение;

4) инвалиды I, II групп, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья по вине работодателя, инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами I, II групп вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы либо полученных вследствие заболевания, связанного с пребыванием на военной службе.

Перечисленным гражданам предоставляется другое жилое помещение, которое должно отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, находиться в черте данного населенного пункта.

Предоставляемое гражданам в связи с выселением из служебного жилого помещения другое жилое помещение должно находиться в черте данного населенного пункта (ч. 3 ст. 103). ЖК РФ в отличие от ЖК РСФСР не устанавливает правило, что такое жилое помещение должно отвечать санитарным и техническим требованиям.

Рассматривая иски о выселении с предоставлением другого жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, суд обязан истребовать доказательства, подтверждающие возможность поселения ответчика в предоставляемое жилое помещение. При необходимости суд может обязать соответствующие органы (например, санитарно-эпидемиологические службы) провести обследование жилого помещения и представить заключение о его пригодности для проживания. Такое заключение оценивается в совокупности с другими доказательствами. Помещение, предоставляемое выселяемому, должно быть указано в решении суда о выселении нанимателя.

Указом Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению военного строительства Российской Федерации» Правительству Российской Федерации предложено разработать комплекс мер по переходу на систему обеспечения военнослужащих служебными жилыми помещениями и с 1 января 1997 г. начать формирование служебного жилого фонда для военнослужащих в закрытых и обособленных военных городках.

Расходы на осуществление указанных мероприятий необходимо учитывать начиная с 1999 г. при расчете сумм финансовой помощи субъектам Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на основании ежегодно разрабатываемых субъектами Российской Федерации планов мероприятий по передаче находящихся в федеральной собственности объектов социальной инфраструктуры в собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность, согласованных с органами местного самоуправления и органами военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

В соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» к закрытым военным городкам относятся расположенные в населенных пунктах военные городки воинских частей, имеющие систему пропусков, а также отдельные обособленные военные городки воинских частей, расположенные вне населенных пунктов. Перечни закрытых военных городков утверждаются Правительством Российской Федерации по представлению Министерства обороны Российской Федерации (иного федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба).

Под «военным городком» понимается комплекс зданий и сооружений, расположенных на одном земельном участке и используемых для расквартирования воинских частей и для размещения военнослужащих, рабочих и служащих (п. 34 Положения о квартирно-эксплуатационной службе и квартирном довольствии Советской Армии и Военно-Морского Флота, введенного в действие приказом министра обороны СССР 1977 г. № 75).

Обязательными признаками военного городка являются: по его расположению — обособленность территории, т. е. наличие у него определенных границ (причем военный городок может находиться как в черте населенного пункта, так и за его пределами); по назначению — военный городок предназначен для размещения и проживания в нем военнослужащих и других лиц, состоящих в связи с Вооруженными Силами Российской Федерации и другими государственными воинскими формированиями; по органам власти — отсутствие органов местного самоуправления и наличие органов военной администрации (начальник гарнизона, командир воинской части).

5. Формы реализации права на жилище лиц, увольняемых и уволенных с военной службы

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» в жилищной сфере гарантирует, что военнослужащие, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающиеся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений (абз. 2 п. 1 ст. 23)²³¹.

Федеральным законом «О статусе военнослужащих» предусмотрено новшество в законодательстве, в соответствии с которым военнослужащие, не обеспеченные на момент увольнения с военной службы жилыми помещениями, не могут быть исключены *без их согласия* из списка очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий) по последнему перед увольнением месту военной службы.

Таким образом, увольнение с военной службы военнослужащих, не обеспеченных жилыми помещениями, без их предоставления возможно, во-первых, только с их согласия и, во-вторых, с оставлением в списках на получение жилья (улучшение жилищных условий) по последнему месту жительства. Указанная гарантия распространяется на военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не обеспеченных на момент увольнения с военной службы жилыми помещениями, общая продолжительность военной службы которых в календарном исчислении составляет 20 лет и более, независимо от оснований увольнения, а имеющих общую продолжительность военной службы от 10 до 20 лет — увольняемых с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями. На военнослужащих, имеющих общую продолжительность военной службы менее 10 лет, указанная гарантия не распространяется.

Основным правовым документом, в котором изложены нормы о льготах военнослужащим, является Федеральный закон «О статусе военнослужащих», а также действует ряд других законодательных и иных нормативных правовых актов.

В жилищной сфере указанный Федеральный закон предусматривает следующие социальные гарантии гражданам, увольняемым и уволенным с военной службы:

— военнослужащим — гражданам Российской Федерации, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более предоставляются в собственность жилые помещения по избранному постоянному месту жительства в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (п. 1 ст. 15);

— военнослужащие — граждане Российской Федерации, проходящие военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, не обеспеченные на момент увольнения с военной службы жилыми помещениями, не могут быть исключены без их согласия из списка очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий) по последнему перед увольнением месту военной службы и обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих», федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Указанный порядок обеспечения жилыми помещениями распространяется и на военнослужащих — граждан Российской Федерации, увольняемых с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более (п. 13 ст. 15);

— обеспечение жильем военнослужащих — граждан Российской Федерации, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилья, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов. Право на обеспечение жилой площадью на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз. Документы о сдаче жилых помещений Министерству обороны Российской Федерации (иному федеральному органу исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) и снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства

²³¹ Практически аналогичная норма была закреплена в п. 1 ст. 22 Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» от 22 января 1993 г.

представляются указанными гражданами и совместно проживающими с ними членами их семей при получении жилой площади по избранному месту жительства (п. 14 ст. 15)²³²;

— военнослужащие — граждане Российской Федерации, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающиеся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений. При желании указанных военнослужащих получить жилые помещения не по месту увольнения с военной службы они обеспечиваются жилыми помещениями по избранному месту постоянного жительства в порядке, предусмотренном п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (п. 1 ст. 23);

— военнослужащим — гражданам Российской Федерации, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, подлежащим увольнению с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, в последний год военной службы Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) по желанию военнослужащего — гражданина Российской Федерации выдается государственный жилищный сертификат для приобретения жилого помещения на семью в избранном после увольнения с военной службы месте жительства в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (п. 1 ст. 23);

— право на дополнительную общую площадь жилого помещения военнослужащих, замещающих должности, указанные в п. 8 ст. 15 вышеназванного Федерального закона.

Таким образом, по действующему с 1 января 2005 г. законодательству для указанных категорий граждан предусмотрены следующие формы реализации полностью или частично за счет государства конституционного права в зависимости от категории граждан, увольняемых или уволенных с военной службы, на жилище:

— предоставление безвозмездно жилья лицам, нуждающимся в жилье, за счет средств федерального бюджета; жилье при этом оформляется в собственность;

— обеспечение жилыми помещениями за счет государственных жилищных сертификатов на приобретение жилья.

Поскольку законодательством в настоящее время не урегулирован порядок реализации первой формы, единственной реальной формой в настоящее время остается вторая форма жилищного обеспечения — за счет государственных жилищных сертификатов.

В то же время Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 14 февраля 2000 г. № 9 разъяснил, что требования военнослужащих о предоставлении им жилых помещений не по месту их военной службы за счет Министерства обороны Российской Федерации или иного федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, могут являться обоснованными в тех случаях, когда соответствующие органы военного управления, воинские части и учреждения участвуют в строительстве жилых домов или покупают квартиры в населенных пунктах и местностях, избранных военнослужащими для постоянного проживания после увольнения с военной службы. В этих случаях нуждающиеся в улучшении жилищных условий военнослужащие, проходящие службу в указанных органах, частях и учреждениях и подлежащие увольнению, вправе претендовать на получение этого жилья (п. 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9).

²³² По мнению Пленума Верховного Суда Российской Федерации, указанной нормой фактически дополнен предусмотренный ст. 29 ЖК РСФСР перечень оснований признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий (п. 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9).

Раздел 3. Пользование жилыми помещениями

Глава 11. Пользование жилыми помещениями собственниками жилых помещений

Пользование жилым помещением, принадлежащим на праве собственности. Права и обязанности собственника жилого помещения. Пределы использования жилого помещения. Права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником жилого помещения. Порядок изменения границ помещений в многоквартирном доме. Пользование жилым помещением, предоставленным по завещательному отказу. Пользование жилым помещением на основании договора пожизненного содержания с иждивением. Право собственности на объекты общего пользования в многоквартирном доме. Правила определения долей в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме. Пользование жилыми помещениями в коммунальной квартире. Право собственности на общее имущество собственников комнат в коммунальной квартире. Правила определения долей в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире. Содержание общего имущества в коммунальной квартире. Прекращение права пользования при прекращении права собственности на жилое помещение. Прекращение права пользования по инициативе собственника жилого помещения в связи с его отчуждением. Прекращение права пользования помимо воли собственника. Прекращение права пользования при прекращении права собственности на жилое помещение помимо воли собственника.

1. Пользование жилым помещением, принадлежащим на праве собственности

Собственник жилого помещения — физическое лицо может использовать это помещение для личного проживания, проживания членов своей семьи и в установленном законодательством порядке иных лиц (например, временных жильцов). Собственник жилого помещения — юридическое лицо может использовать жилое помещение как для проживания своих сотрудников, так и для проживания иных лиц, оформляя с ними гражданско-правовые договоры: коммерческого найма, аренды, безвозмездного пользования и др.

ЖК РСФСР не содержал специального раздела или главы, посвященных вопросам права собственности и иных вещных прав на жилые помещения. В то же время некоторые положения о приобретении гражданами жилых помещений в собственность и о порядке пользования жилыми помещениями в домах индивидуального жилищного фонда, включающего жилые дома и квартиры, находящиеся в личной собственности граждан, содержались в некоторых главах данного Кодекса (гл. 1.1 и гл. 6). Так, согласно ст. 49.2 ЖК РСФСР владение, пользование и распоряжение приобретенной квартирой в домах государственного и муниципального жилищного фонда собственники осуществляли по своему усмотрению. Пользоваться жилым помещением такие граждане могли для личного проживания, проживания членов своих семей, они могли также вселить в жилое помещение других граждан и сдавать его внаем (ч. 1 ст. 127 ЖК РСФСР).

В ЖК РФ включен разд. II «Право собственности и другие вещные права на жилые помещения».

Права и обязанности собственника жилого помещения. В общих чертах они закреплены в ст. 30 ЖК РФ. Прежде всего, следует отметить, что собственник жилого помещения осуществляет права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему на праве собственности жилым помещением.

Под владением понимается фактическое обладание имуществом.

Под пользованием понимается возможность извлекать полезные свойства вещи, получать пользу от нее (гражданин — собственник жилого помещения может использовать его для личного проживания и проживания членов своей семьи, а также передавать жилое помещение другим лицам во владение и пользование по договору). Собственник вправе предоставить принадлежащее ему жилое помещение по договору коммерческого найма, перевести жилое помещение в нежилое, осуществить переустройство или перепланировку жилого помещения.

Собственник жилого помещения может предоставить его другому лицу по договору безвозмездного пользования, по которому одна сторона (судодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (судодополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором (п. 1 ст. 689 ГК РФ). Порядок заключения договора безвозмездного пользования урегулирован гл. 36 ГК РФ. Отличительной чертой такого договора является отсутствие возмездного предоставления со стороны судодополучателя за использование жилого помещения. Однако следует иметь в виду, что судодополучатель обязан поддерживать вещь, полученную в безвозмездное пользование, в исправном состоянии, включая осуществление текущего и капитального ремонта, и нести все расходы на ее содержание, если иное не предусмотрено договором (ст. 695 ГК РФ). На этом основании собственник жилого помещения при прекращении договора безвозмездного пользования вправе потребовать от судодополучателя проведения ремонта как самого помещения, так и находящегося в нем имущества и оборудования, если их состояние ухудшилось.

Как уже отмечалось, юридическим лицом жилое помещение может быть предоставлено во владение и (или) пользование на основе договора аренды или иного договора для проживания граждан (п. 2 ст. 671 ГК РФ).

Под распоряжением понимают возможность определения юридической судьбы вещи (отчуждение по договорам купли-продажи, мены, дарения; передача по наследству и т. д.).

Однако правомочия собственника не безграничны, что нашло отражение в целевом использовании жилых помещений и пределах их использования.

Жилое помещение предназначено для проживания граждан (ч. 1 ст. 17 ЖК РФ). Необходимость использования жилых помещений по назначению названа в числе основных начал жилищного законодательства (ч. 1 ст. 1 ЖК РФ).

Пределы использования жилого помещения. Помимо собственного проживания и проживания членов своей семьи собственник вправе использовать жилое помещение для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности, но не может размещать в нем промышленные производства (чч. 2 и 3 ст. 17 ЖК РФ). Например, адвокат вправе разместить в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении адвокатский кабинет, индивидуальный предприниматель — свой офис. Такое использование осуществляется без перевода жилого помещения в нежилое. При этом как при использовании жилого помещения непосредственно для проживания, так и для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности собственник должен осуществлять пользование жилым помещением с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства (ч. 4 ст. 17 ЖК РФ).

Еще одно ограничение права собственника распорядиться принадлежащим ему жилым помещением следует из п. 4 ст. 292 ГК РФ, согласно которому отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

Собственник жилого помещения несет *бремя содержания* помещения и, если оно является квартирой, общего имущества собственников помещений в соответствующем многоквартирном доме, а собственник комнаты в коммунальной квартире несет также бремя содержания общего имущества собственников комнат в такой квартире, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором. Собственник должен своевременно вносить плату за содержание жилого помещения и коммунальные услуги (ч. 2 ст. 154 ЖК РФ), за свой счет проводить текущий и капитальный ремонт принадлежащего ему жилого помещения и оборудования в нем, участвовать в ремонте и содержании общего имущества многоквартирного дома (а также общего имущества в коммунальной квартире, если он является собственником комнаты в такой квартире), уплачивать налог на недвижимое имущество и т. д.

Собственник жилого помещения обязан поддерживать данное помещение в надлежащем состоянии, не допуская бесхозяйственного обращения с ним, соблюдать права и законные интересы соседей, правила пользования жилыми помещениями, а также правила содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме. Следует иметь в виду, что за нарушение указанных обязанностей ЖК РФ не предусматривает возможности прекращения права собственности и выселения собственника из принадлежащего ему жилого помещения в отличие от нанимателя жилого помещения.

В то же время несоблюдение установленных правил использования жилого помещения может служить основанием прекращения права собственности на такое помещение на основании ст. 293 ГК РФ, согласно которой если собственник жилого помещения использует его не по назначению, систематически нарушает права и интересы соседей либо бесхозяйственно обращается с жильем, допуская его разрушение, орган местного самоуправления может предупредить собственника о необходимости устранить нарушения, а если они влекут разрушение помещения — также назначить собственнику соразмерный срок для ремонта помещения. Если после подобного предупреждения собственник продолжает нарушать права и интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, суд по иску органа местного самоуправления может принять решение о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения.

Права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником жилого помещения. Они установлены ст. 31 ЖК РФ. К членам семьи собственника жилого помещения относятся: его супруг (т. е. лицо, с которым зарегистрирован брак), родители (в том числе усыновители) и дети (в том числе усыновленные). Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи. Все перечисленные лица должны проживать совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении.

Члены семьи собственника жилого помещения имеют не ограниченное каким-либо сроком право пользования данным жилым помещением наравне с его собственником, если иное не установлено соглашением между собственником и членами его семьи. При этом члены семьи собственника жилого

помещения могут требовать устранения нарушений их прав на жилое помещение от любых лиц, включая собственника помещения (п. 3 ст. 292 ГК РФ). Указанные лица не обладают правом распоряжения жилым помещением.

Право пользования жилым помещением членов семьи собственника такого помещения возникает при их вселении в жилое помещение, а прекратиться может по основанию, указанному в ч. 4 ст. 31 ЖК РФ. Ранее п. 2 ст. 292 ГК РФ предусматривал, что переход права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу не является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника. Однако с 1 января 2005 г. переход права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника, если иное не установлено законом²³³.

Члены семьи собственника жилого помещения обязаны использовать данное жилое помещение по назначению, обеспечивать его сохранность.

Дееспособные члены семьи собственника жилого помещения несут солидарную с собственником ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования данным жилым помещением, если иное не установлено соглашением между собственником и членами его семьи. Под дееспособными членами семьи собственника понимаются лица, достигшие 18 лет, лица, вступившие в брак до достижения 18 лет (ст. 21 ГК РФ), а также несовершеннолетние, достигшие возраста 16 лет и объявленные полностью дееспособными в порядке, установленном ст. 27 ГК РФ.

В случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. Ранее согласно ч. 2 ст. 127 ЖК РСФСР право пользования помещениями в жилом доме или квартире сохранялось за членами семьи собственника жилого дома или квартиры в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого дома, квартиры.

Если у бывшего члена семьи собственника жилого помещения отсутствуют основания приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением, а также если имущественное положение бывшего члена семьи собственника жилого помещения и другие заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением, право пользования жилым помещением, принадлежащим указанному собственнику, может быть сохранено за бывшим членом его семьи на определенный срок на основании решения суда. При этом суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства, по их требованию (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ)²³⁴.

Собственник может предоставить жилое помещение в безвозмездное пользование указанных лиц, заключить договор коммерческого найма в пользу таких лиц или предоставить жилое помещение по иным основаниям.

При этом следует иметь в виду, что в отношении бывших супругов в подобной ситуации могут быть применимы и нормы СК РФ. Согласно п. 1 ст. 33 СК РФ, если брачным договором не установлено иное, то законным режимом имущества супругов (под которым понимается имущество, нажитое супругами во время брака, — п. 1 ст. 34 СК РФ) является режим их совместной собственности. Следовательно, если жилое помещение было приобретено супругами в период брака, а право собственности оформлено на одного из них, то сам по себе данный факт не является препятствием для другого супруга при прекращении семейных отношений (расторжении брака) в судебном порядке требовать не сохранения права пользования жилым помещением, а раздела совместно нажитого имущества, включая жилое помещение, и оформления своих прав собственности на него либо получения иного имущества или денежных сумм, эквивалентных доле бывшего супруга в общем имуществе супругов. Аналогичный иск может быть заявлен и в том случае, если до вступления в брак у одного из супругов жилое помещение уже находилось на праве собственности, однако в период брака были произведены его существенные улучшения.

По истечении срока пользования жилым помещением, установленного решением суда, право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника прекращается, если иное не установлено соглашением между собственником и данным бывшим членом его семьи. Также возможно досрочное прекращение права пользования на основании решения суда в трех случаях: 1) при прекращении права собственности на данное жилое помещение этого собственника; 2) если отпали обстоятельства, послужившие основанием для сохранения такого права; 3) если он использует жилое помещение не по назначению или своими действиями разрушает или иным образом причиняет вред жилому помещению (ч. 2 ст. 35 ЖК РФ).

²³³ См. п. 2 ст. 292 ГК РФ в редакции Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» от 30 декабря 2004 г. № 213.

²³⁴ В то же время согласно ст. 19 Вводного закона (Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ) действие положений ч. 4 ст. 31 ЖК РФ не распространяется на бывших членов семьи собственника приватизированного жилого помещения при условии, что в момент приватизации данного жилого помещения указанные лица имели равные права пользования этим помещением с лицом, его приватизировавшим, если иное не установлено законом или договором.

Бывший член семьи собственника, пользующийся жилым помещением на основании решения суда, имеет права, несет обязанности и ответственность как член семьи. В то же время в отношении ответственности данное положение касается только дееспособных лиц.

Гражданин, пользующийся жилым помещением на основании соглашения с собственником данного помещения (в данном случае речь идет не о членах семьи), имеет права, несет обязанности и ответственность в соответствии с условиями такого соглашения. Указанное соглашение может быть заключено как в устной (ст. 159 ГК РФ), так и в письменной форме (как простой, так и нотариальной — ст.ст. 160—163 ГК РФ), поскольку особых требований к его форме законодательством не предусмотрено.

Порядок *изменения границ помещений в многоквартирном доме* установлен ст. 40 ЖК РФ. Собственник помещения в многоквартирном доме при приобретении в собственность помещения, смежного с принадлежащим ему на праве собственности помещением в многоквартирном доме, вправе объединить эти помещения в одно помещение в порядке, установленном гл. 4 ЖК РФ «Переустройство и перепланировка жилого помещения». Границы между смежными помещениями²³⁵ могут быть изменены или эти помещения могут быть разделены на два и более помещения без согласия собственников других помещений в случае, если подобные изменение или раздел не влекут за собой изменение границ других помещений, границ и размера общего имущества в многоквартирном доме или изменение долей в праве общей собственности на общее имущество в этом доме.

Если реконструкция, переустройство и (или) перепланировка помещений невозможны без присоединения к ним части общего имущества в многоквартирном доме, на такие реконструкцию, переустройство и (или) перепланировку помещений должно быть получено согласие всех собственников помещений в многоквартирном доме.

Пользование жилым помещением, предоставленным по завещательному отказу (ст. 33 ЖК РФ). Гражданин, которому по завещательному отказу предоставлено право пользования жилым помещением на указанный в соответствующем завещании срок, пользуется данным жилым помещением наравне с собственником данного жилого помещения.

По истечении установленного завещательным отказом срока пользования жилым помещением право пользования им у соответствующего гражданина прекращается, за исключением случаев, если право пользования данным жилым помещением у соответствующего гражданина возникло на ином законном основании (например, при вступлении в брак с собственником жилого помещения, заключении с ним договора коммерческого найма жилого помещения и т. п.).

Досрочное прекращение права пользования может иметь место в случае признания отказополучателя недостойным наследником, когда отказополучатель своими умышленными противоправными действиями, направленными против наследодателя, кого-либо из его наследников или против осуществления последней воли наследодателя, выраженной в завещании, способствовал либо пытался способствовать призыванию его самого или других лиц к наследованию либо способствовал или пытался способствовать увеличению причитающейся ему или другим лицам доли наследства, если эти обстоятельства подтверждены в судебном порядке. Лицо, не имеющее права наследовать или отстраненное от наследования как недостойный наследник, обязано возвратить все имущество, неосновательно полученное им из состава наследства. В случае признания гражданина, пользующегося жилым помещением на основании завещательного отказа, недостойным наследником собственник такого помещения вправе взыскать с него денежную компенсацию за пользование жилым помещением за период, в течение которого осуществлялось пользование жилым помещением (п. 3 ст. 1117 ГК РФ). Аналогичное правило действует в том случае, когда по завещательному отказу гражданину предоставлено бессрочное право пользования жилым помещением.

Досрочное прекращение права пользования жилым помещением возможно также на основании решения суда, если гражданин использует жилое помещение не по назначению или своими действиями разрушает или иным образом причиняет вред жилому помещению (ч. 2 ст. 35 ЖК РФ).

Дееспособный гражданин, проживающий в жилом помещении, предоставленном по завещательному отказу, несет солидарную с собственником такого жилого помещения ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования таким жилым помещением, если иное не предусмотрено соглашением между указанными собственником и гражданином.

Гражданин, проживающий в жилом помещении, предоставленном по завещательному отказу, вправе потребовать государственной регистрации права пользования жилым помещением, возникающего из завещательного отказа. В данном случае речь идет о регистрации обременения соответствующего жилого помещения в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Такая регистрация не является обязательной и производится на основании заявления отказополучателя. В силу п. 2 ст. 13 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» государственная регистрация ограничений (обременений) права собственности и иных вещных прав правами третьих лиц может проводиться по инициативе правообладателей или приобретающих указанные права лиц.

²³⁵ Смежные помещения — это помещения, разделенные общими ограждающими конструкциями и (или) междуэтажными перекрытиями.

Пользование жилым помещением на основании договора пожизненного содержания с иждивением. Гражданин, проживающий в жилом помещении на основании договора пожизненного содержания с иждивением, пользуется жилым помещением на условиях, которые предусмотрены для собственника жилого помещения, если иное не установлено договором пожизненного содержания с иждивением. При этом плательщик ренты вправе отчуждать, сдавать в залог или иным способом обременять недвижимое имущество, переданное ему в обеспечение пожизненного содержания, только с предварительного согласия получателя ренты (ст. 604 ГК РФ).

2. Право собственности на объекты общего пользования в многоквартирном доме

Вопросам права собственности на объекты общего пользования в многоквартирном доме посвящена гл. 6 ЖК РФ «Общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме. Общее собрание таких собственников».

К общему имуществу собственников помещений в многоквартирном доме относятся *на праве общей долевой собственности* вспомогательные помещения в данном доме, а также устройства для их обслуживания. ЖК РФ приводит примерный перечень общего имущества: помещения, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного помещения в данном доме оборудование (технические подвалы), а также крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции данного дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в данном доме за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения, земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства и иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты, расположенные на указанном земельном участке (далее — общее имущество в многоквартирном доме) (ч. 1 ст. 36). Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

Уменьшение размера общего имущества в многоквартирном доме возможно только с согласия всех собственников помещений в данном доме путем его реконструкции (ч. 3 ст. 36 ЖК РФ).

По решению собственников помещений в многоквартирном доме, принятому на общем собрании таких собственников, объекты общего имущества в многоквартирном доме могут быть переданы в пользование иным лицам в случае, если это не нарушает права и законные интересы граждан и юридических лиц (ч. 4 ст. 36 ЖК РФ).

Статья 37 ЖК РФ устанавливает следующие *правила определения долей в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме*:

- доля пропорциональна размеру общей площади указанного помещения;
- доля в праве общей собственности следует судьбе права собственности на указанное помещение;
- при переходе права собственности на помещение в многоквартирном доме доля в праве общей собственности на общее имущество в данном доме нового собственника такого помещения равна доле в праве общей собственности на указанное общее имущество предшествующего собственника такого помещения.

Собственник помещения в многоквартирном доме не вправе:

- 1) осуществлять выдел в натуре своей доли в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме;
- 2) отчуждать свою долю в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме, а также совершать иные действия, влекущие за собой передачу этой доли отдельно от права собственности на указанное помещение.

В то же время участники долевой собственности имеют право распорядиться ею таким образом, чтобы использование общего имущества приносило им доход: предоставить в пользование заинтересованным лицам объекты общего имущества (крыши, подвалы, технические этажи и т. п.) на основании различных гражданско-правовых договоров. Порядок распределения доходов от использования общего имущества между сособственниками может быть установлен в соглашении между ними. Если это не сделано, то применяется общее правило, установленное в ст. 248 ГК РФ: плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в долевой собственности, поступают в состав общего имущества и распределяются между участниками долевой собственности соразмерно их долям.

Приобретение доли в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме при приобретении помещения в таком доме влечет переход к приобретателю доли в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме (ст. 38 ЖК РФ). В соответствующем договоре (купли-продажи, мены, дарения или ином договоре) необходимо указать размер данной доли.

Условия договора, которыми переход права собственности на помещение в многоквартирном доме не сопровождается переходом доли в праве общей собственности на общее имущество в таком доме, являются ничтожными. Требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки может быть предъявлено любым заинтересованным лицом. Суд вправе применить такие последствия по собственной

инициативе. Недействительная сделка не влечет юридических последствий, кроме тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения. При недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре (в том числе тогда, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе или предоставленной услуге) возместить его стоимость в деньгах, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом. Недействительность части сделки не влечет недействительности прочих ее частей, если можно предположить, что сделка была бы совершена и без включения недействительной ее части.

3. Пользование жилыми помещениями в коммунальной квартире

Право собственности на общее имущество собственников комнат в коммунальной квартире. Собственникам комнат в коммунальной квартире принадлежат на праве общей долевой собственности помещения в данной квартире, используемые для обслуживания более одной комнаты (общее имущество в коммунальной квартире).

Изменение размера общего имущества в коммунальной квартире возможно только с согласия всех собственников комнат в данной квартире путем ее переустройства и (или) перепланировки.

Статья 42 ЖК РФ устанавливает *правила определения долей в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире*. Доля в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире собственника комнаты в данной квартире пропорциональна размеру общей площади указанной комнаты. Общая площадь жилого помещения состоит из суммы площадей всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас (ч. 5 ст. 15 ЖК РФ).

Собственнику комнаты в коммунальной квартире, помимо права на долю в праве собственности на общее имущество в этой квартире, принадлежит также доля в праве собственности на общее имущество в многоквартирном доме. Доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме собственника комнаты в коммунальной квартире, находящейся в данном доме, пропорциональна сумме размеров общей площади указанной комнаты и определенной в соответствии с долей в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире этого собственника площади помещений, составляющих общее имущество в данной квартире.

Доля в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире собственника комнаты в данной квартире следует судьбе права собственности на указанную комнату. При переходе права собственности на комнату в коммунальной квартире доля в праве общей собственности на общее имущество в данной квартире нового собственника такой комнаты равна доле в праве общей собственности на указанное общее имущество предшествующего собственника такой комнаты, т. е. в случае, когда собственник комнаты в коммунальной квартире отчуждает свою комнату иному лицу (продает, дарит, меняет и т. п.), к новому собственнику (приобретателю) переходит не только право собственности на указанную комнату, но и право собственности на принадлежавшую прежнему собственнику долю в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире и многоквартирном доме. В таком случае доля нового собственника в праве общей собственности будет равной доле прежнего собственника.

Собственник комнаты в коммунальной квартире не вправе:

— осуществлять выдел в натуре своей доли в праве общей собственности на общее имущество в данной квартире;

— отчуждать свою долю в праве общей собственности на общее имущество в данной квартире, а также совершать иные действия, влекущие за собой передачу этой доли отдельно от права собственности на указанную комнату.

При продаже комнаты в коммунальной квартире остальные собственники комнат в данной коммунальной квартире имеют преимущественное право покупки отчуждаемой комнаты в порядке и на условиях, которые установлены ГК РФ (ст. 250). Право преимущественной покупки — это право участников общей долевой собственности покупки продаваемой постороннему лицу доли в принадлежащем им имуществе по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях, кроме случая продажи такой доли с публичных торгов. Уступка права преимущественной покупки доли не допускается.

Согласно ст. 250 ГК РФ публичные торги для продажи доли в праве общей собственности при отсутствии согласия на это всех участников долевой собственности могут проводиться в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 255 ГК РФ, и в иных случаях, предусмотренных законом.

Продавец доли обязан известить в письменной форме остальных участников долевой собственности о намерении продать свою долю постороннему лицу с указанием цены и других условий, на которых продает ее. Если остальные участники долевой собственности откажутся от покупки или не приобретут продаваемую долю в праве собственности на недвижимое имущество в течение месяца со дня извещения, то продавец вправе продать свою долю любому лицу.

При продаже доли с нарушением права преимущественной покупки любой другой участник долевой собственности имеет право в течение трех месяцев требовать в судебном порядке перевода на него прав и обязанностей покупателя.

Содержание общего имущества в коммунальной квартире (ст. 43 ЖК РФ). Собственники комнат в коммунальной квартире несут бремя расходов на содержание общего имущества в данной квартире. Доля обязательных расходов на содержание общего имущества в коммунальной квартире, бремя которых несет собственник комнаты в данной квартире, определяется *долей в праве общей собственности на общее имущество в данной квартире* указанного собственника (учитывается при текущем ремонте жилого помещения).

4. Прекращение пользования жилым помещением, принадлежащим на праве собственности

Прекращение права пользования при прекращении права собственности на жилое помещение может происходить как по воле собственника в связи с отчуждением жилого помещения, так и помимо его воли.

Прекращение права пользования по инициативе собственника жилого помещения в связи с его отчуждением. В результате совершения сделок, особенности которых были рассмотрены в гл. 5 настоящего издания, прекращается право пользования по инициативе собственника жилого помещения в связи с его отчуждением. В этом случае права собственника передаются другому лицу. Однако переход права собственности не всегда влечет прекращение права пользования жилым помещением, в отношении которого прекратилось право собственности. Так, например, при заключении договора ренты с правом пожизненного содержания и иждивения у бывшего собственника прекращается право собственности, но сохраняется право пожизненного проживания и пользования жилым помещением. Совершение иных сделок с жилыми помещениями (заключение договоров купли-продажи, мены, дарения), как правило, влечет не только прекращение права собственности у прежних собственников, но и прекращение права пользования отчужденными жилыми помещениями. Однако сторонами при заключении указанных договоров может быть согласовано условие о сохранении за продавцом или дарителем права проживания (на определенный срок или пожизненно) в жилом помещении, которое отчуждено.

Прекращение права пользования помимо воли собственника. Право собственности и право пользования жилым помещением может прекратиться помимо воли собственника в силу объективных причин: гибели или уничтожения в результате стихийных бедствий, аварий, катастроф (разрушения дома, обвала и т. п.); смерти собственника (при этом не прекращается право пользования членами его семьи).

ГК РФ предусматривает возможность принудительного изъятия или отчуждения у собственника имущества, но только в ограниченном числе случаев, перечисленных в ст. 235. Этот перечень не подлежит расширительному толкованию. К таким случаям применительно к жилым помещениям относятся:

- обращение взыскания на имущество по обязательствам (ст. 237 ГК РФ);
- отчуждение недвижимого имущества, в том числе жилого помещения, в связи с изъятием земельного участка (ст. 239 ГК РФ, ст. 32 ЖК РФ);
- выкуп доли в общей собственности (ст. 252 ГК РФ);
- изъятие бесхозяйственно содержимого жилого помещения (ст. 293 ГК РФ);
- реквизиция (ст. 242 ГК РФ);
- конфискация (ст. 243 ГК РФ);
- изъятие жилого помещения у лица, которому оно не может принадлежать (ст. 238 ГК РФ).

При этом следует иметь в виду принципиальное положение ст. 35 Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Обращение взыскания на имущество по обязательствам. Принудительное изъятие имущества путем обращения на него взыскания осуществляется судом в порядке, установленном ГПК РФ и АПК РФ. Пункт 1 ст. 237 ГК РФ предоставляет сторонам возможность согласовать иной порядок обращения взыскания на имущество должника (например, согласно ст. 409 ГК РФ о предоставлении отступного, п. 1 ст. 349 ГК РФ об удовлетворении требования залогодержателя за счет заложенного имущества без обращения в суд).

В компетенцию суда входит не лишение кого-либо принадлежащего ему права собственности, а создание права у другого лица. Следовательно, задача суда при обращении взысканий по обязательствам ограничивается определением принадлежности права. После этого (на основании судебного решения) происходит прекращение права собственности и изъятие имущества у ответчика. Изъятие имущества по вступившему в законную силу решению производится на основании исполнительных документов, выдаваемых судами. Обращение взыскания на имущество регулируется нормами ГПК РФ, Федеральным законом «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г.²³⁶ и Федеральным законом «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ²³⁷.

На основании исполнительных документов жилье выставляется на публичные торги. Торги недвижимым имуществом организуются и проводятся специализированными организациями, с которыми заключается соответствующий договор. Эти организации проводят торги по заявке судебного пристава-исполнителя с указанием минимальной начальной цены имущества, выставляемого на торги. Торги должны быть

²³⁶ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

²³⁷ Там же. 1997. № 30. Ст. 3591.

проведены в двухмесячный срок со дня получения специализированной организацией соответствующей заявки. Торги проводятся в порядке, определенном ст.ст. 447—449 ГК РФ.

Отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства (п. 4 ст. 292 ГК РФ). Указанный порядок применяется не только при добровольном отчуждении жилого помещения, но и при обращении взыскания на него²³⁸.

Сделки, совершенные с нарушением правила п. 4 ст. 292 ГК РФ, ничтожны (ст. 168 ГК РФ). В то же время судебная практика исходит из того, что, с одной стороны, само по себе наличие согласия органа опеки и попечительства на отчуждение имущества не является для суда достаточным подтверждением законности такой сделки. Критерием оценки ее действительности служит реальное соблюдение имущественных прав подопечного²³⁹. С другой стороны, отсутствие предварительного согласия органа опеки и попечительства на сделку не может рассматриваться как безусловное основание для признания таких сделок недействительными²⁴⁰.

Отчуждение недвижимого имущества, в том числе жилого помещения, в связи с изъятием земельного участка (ст. 239 ГК РФ, ст. 32 ЖК РФ). Порядок обеспечения жилыми помещениями лиц, дома которых подлежат сносу в связи с изъятием земельного участка, определен ст. 32 ЖК РФ, которая устанавливает единственное основание, при котором у собственника может быть изъято жилое помещение, — изъятие для государственных или муниципальных нужд земельного участка, на котором такое помещение находится.

Земельное законодательство устанавливает перечень случаев, когда допускается изъятие (в том числе путем выкупа) земельных участков. Согласно п. 1 ст. 49 ЗК РФ изъятие допускается в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации; с размещением отдельных объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов (например, с размещением объектов использования атомной энергии, обороны и безопасности, федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, автомобильных дорог общего пользования и др.), а также с иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях. Таким образом, презюмируется, что органы власти не могут произвольно устанавливать перечень таких случаев.

В то же время дополнительные случаи изъятия могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации в отношении земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности (подп. 3 п. 1 ст. 49 ЗК РФ).

Законодательство устанавливает два варианта изъятия жилого помещения:

1) жилое помещение у собственника выкупается полностью (при этом согласия собственника не требуется). Изъятие части жилого помещения путем его выкупа допускается только с согласия собственника такого помещения, т. е. в случае, если собственник своего согласия на выкуп части принадлежащего ему жилого помещения не даст, то его нельзя будет принудить к выкупу (ч. 9 ст. 32 ЖК РФ);

2) по соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Сторонами *соглашения о выкупе жилого помещения* являются собственник жилого помещения и публичное образование (Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование). В зависимости от того, для чьих нужд осуществляется выкуп, соответствующие выплаты будут осуществляться за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Решение об изъятии жилого помещения принимается органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии соответствующего земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Указанное решение подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» как обременение права собственности на изымаемое жилое помещение, которое с истечением определенного срока может данное право прекратить. Регистрация осуществляется по инициативе указанных органов с обязательным уведомлением правообладателя объекта недвижимости (п. 2 ст. 13 вышеназванного Закона). Уведомление правообладателя объекта недвижимости производится органом, осуществляющим государственную регистрацию прав, в срок не более чем пять рабочих дней со дня проведения государственной регистрации.

Собственник жилого помещения не позднее чем за год до предстоящего изъятия данного помещения должен быть уведомлен в письменной форме о принятом решении об изъятии принадлежащего ему жилого

²³⁸ См.: Аюшева С.Д. Особенности обращения взыскания на заложенные жилые помещения // Законодательство. 2005. № 1. С. 51.

²³⁹ БВС. 1998. № 2.

²⁴⁰ Там же. № 9.

помещения, о дате осуществленной государственной регистрации такого решения органом, принявшим решение об изъятии. Выкуп жилого помещения до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника.

С момента государственной регистрации решения об изъятии данного помещения до достижения соглашения или принятия судом решения о выкупе жилого помещения собственник жилого помещения, подлежащего изъятию, может владеть, пользоваться и распоряжаться им по своему усмотрению и производить необходимые затраты, обеспечивающие использование жилого помещения в соответствии с его назначением. Таким образом, принятие решения об изъятии у собственника жилого помещения и последующая регистрация такого решения не ограничивают собственника в его правомочиях. Собственник также имеет право производить затраты на содержание жилого помещения, однако они должны быть необходимыми для его поддержания в состоянии, пригодном для использования, поскольку он несет риск отнесения на него при определении выкупной цены жилого помещения затрат и убытков, связанных с произведенными в указанный период вложениями, значительно увеличивающими стоимость изымаемого жилого помещения.

Выкуп жилого помещения. Он осуществляется на основании соглашения о выкупе, к которому, помимо правил об общих положениях о договорах (гл. 27—29 ГК РФ), применяются нормы гл. 30 ГК РФ о договоре купли-продажи.

Часть 6 ст. 32 ЖК РФ устанавливает дополнительно два существенных условия такого соглашения: в нем должны быть определены выкупная цена жилого помещения и срок выкупа. Форма соглашения простая письменная.

Выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником жилого помещения. Соглашение включает в себя обязательство Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемое жилое помещение.

При определении выкупной цены жилого помещения в нее включаются рыночная стоимость жилого помещения, а также все убытки, причиненные собственнику жилого помещения его изъятием, включая убытки, которые он несет в связи с изменением места проживания, временным пользованием иным жилым помещением до приобретения в собственность другого жилого помещения (в случае, если не предусмотрено сохранение права пользования изымаемым жилым помещением до приобретения в собственность другого жилого помещения), переездом, поиском другого жилого помещения для приобретения права собственности на него, оформлением права собственности на другое жилое помещение, досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

В случае отсутствия соглашения между собственником жилого помещения и органом государственной власти или органом местного самоуправления о выкупе жилого помещения указанными органами вопрос передается на разрешение суда. ЖК РФ устанавливает пресекательный срок для такого иска. Иск о выкупе жилого помещения может быть предъявлен в течение двух лет с момента направления собственнику жилого помещения уведомления о принятом решении об изъятии земельного участка.

Часть 10 ст. 32 ЖК РФ устанавливает правила изъятия жилых помещений при признании многоквартирного дома аварийным. В этом случае собственники помещений в таком доме должны за свой счет осуществить снос дома. В случае если данные собственники в установленный срок не осуществили снос указанного дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, подлежит изъятию для муниципальных нужд и соответственно подлежит изъятию путем выкупа или предоставления иного жилого помещения каждое жилое помещение в указанном доме, за исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию. При этом годичный срок предупреждения об изъятии не применяется, т. е. орган местного самоуправления вправе выкупить такие помещения в любое время после принятия решения об изъятии земельного участка, но при соблюдении порядка такого выкупа.

Выкуп доли в общей собственности. Он регулируется по правилам ст. 252 ГК РФ, согласно которой участник долевой собственности имеет право на раздел имущества, находящегося в долевой собственности, и выдел из него доли.

Имущество, находящееся в долевой собственности, может быть разделено между ее участниками по соглашению между ними. Участник долевой собственности вправе требовать выдела своей доли из общего имущества. При недостижении участниками долевой собственности соглашения о способе и условиях раздела общего имущества или выдела доли одного из них участник долевой собственности вправе в судебном порядке требовать выдела в натуре своей доли из общего имущества. Если выдел доли в натуре не допускается законом или невозможен без несоразмерного ущерба имуществу, находящемуся в общей собственности, выделяющийся собственник имеет право на выплату ему стоимости его доли другими участниками долевой собственности. Несоразмерность имущества, выделяемого в натуре участнику долевой собственности, его доле в праве собственности устраняется выплатой соответствующей денежной суммы или иной компенсацией, что влечет утрату собственником, которому она выплачена, права на долю в общем имуществе. Выплата участнику долевой собственности остальными собственниками компенсации вместо выдела его доли в натуре допускается с его согласия. В случаях когда доля собственника незначительна, не может быть реально выделена и он не имеет существенного интереса в использовании общего имущества,

суд может и при отсутствии согласия этого собственника обязать остальных участников долевой собственности выплатить ему компенсацию.

Изъятие бесхозяйственно содержимого жилого помещения (ст. 293 ГК РФ). Если собственник жилого помещения использует его не по назначению, систематически нарушает права и интересы соседей либо бесхозяйственно обращается с жильем, допуская его разрушение, орган местного самоуправления может предупредить собственника о необходимости устранить нарушения, а если они влекут разрушение помещения — также назначить собственнику соразмерный срок для ремонта помещения. Если собственник после предупреждения продолжает нарушать права и интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, суд по иску органа местного самоуправления может принять решение о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения.

Под систематическим нарушением прав и интересов соседей понимаются не любые действия (нарушение общественного порядка, делающее невозможным совместное проживание), а только такие, где объектом нарушения является жилое помещение: нарушения перепланировкой, переоборудованием, ремонтными работами, новым жилищным строительством, реконструкцией жилого помещения, препятствования в обеспечении жилья соседей коммунальными услугами. Это примерный перечень случаев, в связи с которыми может быть причинен такой вред жилому дому, квартире, комнате, который без соответствующего возмещения вреда их собственнику может отрицательно повлиять на содержание жилья.

Использование жилого помещения не по назначению, что запрещено, с очевидностью свидетельствует о бесхозяйственном обращении с ним.

Бесхозяйственное содержание жилого помещения — это бездействие собственника (собственников), нарушающее правила и нормы санитарного содержания, технической эксплуатации жилищного фонда, безопасности проживания людей, в частности, длительное невыполнение работ по его текущему и капитальному ремонту против нормативных сроков, несвоевременное принятие охранительных мер по ликвидации аварийного состояния жилого дома, квартиры, комнаты, домового и квартирного оборудования и сетей, переселению из угрожающих здоровью и жизни жилых помещений, отказ от принятия решения о способе управления кондоминиумом и его техническом обслуживании, систематические отказы от предложений собственников делать ремонт дома, использование жилого помещения под производственные и иные нежилые цели, ведущее к преждевременному износу конструкции жилого помещения и нарушению прав и интересов соседей, а также нарушение санитарных правил содержания помещения и придомового земельного участка, обслуживающего помещения, появление грызунов, систематическая невывозка бытового мусора и отходов, высокий уровень шумов от бойлерной, загрязнение территории проживающими и арендаторами и т. п.²⁴¹

Реквизиция (ст. 242 ГК РФ). В случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция). Таким образом, цель изъятия (реквизиции) — не пресечь противоправное поведение собственника, а обеспечить безопасность граждан, спасти имущество или же уничтожить зараженных животных в случаях эпидемии, эпизоотии. Поэтому имущество изымается в административном порядке по решению государственных органов и без предварительного и равноценного возмещения его стоимости.

Реквизированное имущество переходит в собственность государства и передается определенным органам.

Оценка, по которой собственнику возмещается стоимость реквизированного имущества, может быть оспорена им в суде.

Лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества. Собственник вправе возратить полученную за имущество компенсацию с учетом потерь от снижения ценности вещи при использовании ее во время реквизиции.

Конфискация (ст. 243 ГК РФ). В случаях, предусмотренных законом, имущество может быть безвозмездно изъято у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения (конфискация). Конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие государством всего или части имущества, являющегося собственностью лица, совершившего уголовное преступление либо гражданское или административное правонарушение.

В качестве уголовного наказания конфискация в настоящее время не применяется в связи с утратой силы ст. 52 УК РФ.

В качестве меры гражданско-правовой ответственности конфискация может быть применена судом при определении последствий недействительных сделок (ст.ст. 169, 179 ГК РФ).

Согласно ст. 169 ГК РФ сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна. При наличии умысла у обеих сторон такой сделки — в случае исполнения

²⁴¹ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1997.

сделки обеими сторонами — в доход Российской Федерации взыскивается все полученное ими по сделке, а в случае исполнения сделки одной стороной с другой стороны взыскивается в доход Российской Федерации все полученное ею и все причитавшееся с нее первой стороне в возмещение полученного. При наличии умысла лишь у одной из сторон такой сделки все полученное ею по сделке должно быть возвращено другой стороне, а полученное последней либо причитавшееся ей в возмещение исполненного взыскивается в доход Российской Федерации.

Сделка, совершенная под влиянием обмана, насилия, угрозы, злонамеренного соглашения представителя одной стороны с другой стороной, а также сделка, которую лицо было вынуждено совершить вследствие стечения тяжелых обстоятельств на крайне невыгодных для себя условиях, чем другая сторона воспользовалась (кабальная сделка), может быть признана судом недействительной по иску потерпевшего (ст. 179 ГК РФ).

Незаконная конфискация может быть обжалована в судебном порядке. При признании конфискации незаконной собственник может требовать, кроме возврата вещи, возмещения причиненных ему убытков.

Изъятие жилого помещения у лица, которому оно не может принадлежать. Такое изъятие должно осуществляться в порядке ст. 238 ГК РФ, согласно которой если по основаниям, допускаемым законом, в собственности лица оказалось имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать, это имущество должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок. В случаях когда имущество не отчуждено собственником в указанные сроки, такое имущество, с учетом его характера и назначения, по решению суда, вынесенному по заявлению государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом. При этом вычитаются затраты на отчуждение имущества.

Если в собственности гражданина или юридического лица по основаниям, допускаемым законом, окажется вещь, на приобретение которой необходимо особое разрешение, а в его выдаче собственнику отказано, эта вещь подлежит отчуждению в порядке, установленном для имущества, которое не может принадлежать данному собственнику.

На практике такая ситуация встречается редко. В качестве примера можно привести возможность применения ст. 238 ГК РФ при нарушении требования ст. 8 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. № 3297-I (с изменениями)²⁴², согласно которой граждане, приватизировавшие занимаемые ими жилые помещения, и собственники жилых домов, находящихся на территории закрытого административно-территориального образования, вправе продавать, сдавать в аренду эти помещения и дома и совершать с ними иные сделки с гражданами, постоянно проживающими или работающими на территории закрытого административно-территориального образования, или юридическими лицами, расположенными и зарегистрированными на данной территории, а также с гражданами Российской Федерации, получившими разрешение на постоянное проживание на территории закрытого административно-территориального образования.

Прекращение права пользования при прекращении права собственности на жилое помещение помимо воли собственника. Переход права собственности прекращает по общему правилу для бывшего собственника право пользования отчужденным жилым помещением. Согласно п. 2 ст. 292 ГК РФ, действующей с 1 января 2005 г. в редакции Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 213-ФЗ, переход права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника, если иное не установлено законом.

²⁴² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1915.

Глава 12. Пользование жилыми помещениями жилищного фонда социального использования

Договор найма жилого помещения в домах государственного муниципального жилищного фонда социального использования. Заключение договора. Права и обязанности наймодателя, нанимателя и членов его семьи по договору найма жилого помещения в домах государственного муниципального жилищного фонда социального использования. Сохранение жилого помещения за временно отсутствующими гражданами. Обмен жилыми помещениями, условия, при которых обмен не допускается. Признание обмена жилыми помещениями недействительным. Изменение договора найма жилого помещения. Прекращение договора социального найма. Расторжение договора найма жилого помещения. Расторжение договора найма жилого помещения по инициативе нанимателя. Расторжение договора найма жилого помещения по инициативе наймодателя. Выселение. Выселение с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения, выселение с предоставлением другого жилого помещения.

1. Понятие договора социального найма и его характеристика

Решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, принятое с соблюдением требований ЖК РФ, является основанием заключения соответствующего договора социального найма в срок, установленный данным решением (ч. 4 ст. 57 ЖК РФ). Выписка из решения на право заключения договора найма в г. Москве является документом, на основании которого заключается договор найма жилого помещения²⁴³.

Согласно ст. 60 ЖК РФ по договору социального найма жилого помещения одна сторона — собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда (действующие от его имени уполномоченный государственный орган или уполномоченный орган местного самоуправления) либо уполномоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне — гражданину (нанимателю) жилое помещение во владение и в пользование для проживания в нем на условиях, установленных ЖК РФ.

Ранее действовавший Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики Российской Федерации» определял, что договором социального найма жилого помещения признается соглашение, по которому собственник государственного или муниципального жилищного фонда либо уполномоченное им лицо (наймодатель) предоставляет во владение и пользование гражданину (нанимателю) благоустроенное жилое помещение, как правило, в виде квартиры в пределах нормы площади жилого помещения, а наниматель обязуется использовать его для проживания и своевременно вносить плату за жилое помещение (ч. 5 ст. 1²⁴⁴).

В юридической литературе²⁴⁵ указывается, что наниматель в отношении жилого помещения может обладать как правомочием пользования, т. е. возможностью эксплуатации и использования имущества (жилого помещения) путем извлечения полезных свойств²⁴⁶ (для проживания), так и правомочием владения, т. е. основанной на законе возможностью иметь у себя данное имущество (фактически обладать им). Содержание правомочия владения, по мнению Г.Ф. Шершеневича, предполагает «фактическое господство лица над вещью, соединенное с намерением присвоить ее себе»²⁴⁷. Анализ фактических отношений по поводу жилых помещений, предоставленных по договору социального найма, позволяет утверждать, что наниматель, кроме пользования, владеет жилым помещением. Согласно ст. 671 ГК РФ по договору найма жилое помещение предоставляется во владение и пользование. Гражданское законодательство регулирует договор социального найма субсидиарно, т. е. если иное не предусмотрено жилищным законодательством (п. 3 ст. 672 ГК РФ). В данном случае иное жилищным законодательством не предусмотрено.

Таким образом, договор социального найма жилого помещения — соглашение, в силу которого собственник или уполномоченный им орган (наймодатель) передает нанимателю пригодное для проживания жилое помещение во владение и пользование в жилищном фонде социального использования, в пределах установленной нормы жилой площади (нормы предоставления площади жилья), а наниматель обязуется использовать его для проживания, своевременно вносить плату за пользование им в установленных жилищным законодательством случаях и оплачивать коммунальные услуги.

Сторонами по договору социального найма являются наймодатель и наниматель.

Наймодателем по договору социального найма жилого помещения может быть собственник либо орган, уполномоченный собственником или законом сдавать жилое помещение в наем. Наймодателем является уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления либо иное уполномоченное

²⁴³ См. Инструкцию о порядке составления и выдачи выписки из решения органа исполнительной власти на право заключения договоров найма или аренды жилых помещений, утвержденную распоряжением мэра Москвы от 29 октября 1998 г. № 1088-РМ.

²⁴⁴ В редакции Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ.

²⁴⁵ См.: Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1998. Ч. 2. С. 219.

²⁴⁶ См.: Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 1998. Т. 1. С. 485.

²⁴⁷ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 150.

собственником лицо, действующее от имени собственника жилого помещения: Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Полномочия на заключение должностными лицами от имени наймодателя договоров социального найма основываются на доверенности, выданной руководителем соответствующего органа власти, или на акте (приказ, постановление, распоряжение), принятом им в соответствии с его компетенцией.

На территории г. Москвы право заключать договоры найма на жилые помещения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности г. Москвы, предоставляется дирекциям единого заказчика на основании выписки из решения органа исполнительной власти.

Нанимателем жилого помещения по договору социального найма может быть дееспособное физическое лицо, относящееся к категории граждан, нуждающихся в предоставлении жилого помещения из жилищного фонда социального использования, в соответствии с перечнем, определяемым законом города. В качестве нанимателя выступает физическое лицо — гражданин Российской Федерации, которому предоставлено жилое помещение по договору социального найма.

Договор социального найма жилого помещения заключается в письменной форме на основании решения о предоставлении жилого помещения жилищного фонда социального использования. Типовой договор социального найма жилого помещения утверждается Правительством Российской Федерации (ст. 63 ЖК РФ). В настоящее время Типовой договор социального найма утвержден постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Типового договора социального найма жилого помещения» от 21 мая 2005 г. № 315²⁴⁸. Указанным постановлением установлено, что договоры социального найма жилого помещения, заключенные до вступления его в силу, переоформлению не подлежат (п. 2)²⁴⁹. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что это касается уже заключенных договоров. Если же, как часто имеет место на практике, договоры социального найма ранее не заключались с лицами, пользующимися жилыми помещениями фонда социального использования, то с ними будут заключаться договоры по новой типовой форме.

Заключение договора социального найма, с одной стороны, является правом сторон, а с другой — обязанностью, поскольку только после его заключения у сторон возникают права и обязанности и у физического лица (ставшего после его заключения нанимателем) и членов его семьи появляется право на вселение в жилое помещение и пользование им.

Объектом договора найма являются отношения по пользованию жилым помещением.

Предмет договора. Предмет любого договора является одним из его существенных условий без согласования которого договор не будет считаться заключенным. Согласно ч. 6 ст. 57, ст. 62 ЖК РФ предметом договора социального найма жилого помещения должно быть жилое помещение (жилой дом, квартира, часть жилого дома или квартиры). Самостоятельным предметом договора социального найма жилого помещения не могут быть неизолированное жилое помещение, помещения вспомогательного использования, а также общее имущество в многоквартирном доме.

Комнаты по договорам социального найма могут предоставляться только в случае, предусмотренном ч. 4 ст. 59 ЖК РФ, т. е. когда в коммунальной квартире освобождается комната и в квартире нет лиц, которые нуждаются в жилых помещениях и не имеют иных оснований для ее предоставления. Не могут быть самостоятельным предметом договора найма часть комнаты или комната, связанная с другой комнатой общим входом (смежные комнаты), подсобные помещения.

По общему правилу описание предмета заключается в указании конкретных действий, которые стороны должны совершить в отношении определенного имущества. По договору социального найма наймодатель передает нанимателю и членам его семьи в бессрочное владение и пользование изолированное жилое помещение. Указывается принадлежность жилого помещения к виду жилищного фонда — государственная или муниципальная собственность. При этом, если жилое помещение находится в государственной собственности, указывается на принадлежность к федеральной собственности, т. е. Российской Федерации, или собственности конкретного субъекта Российской Федерации.

В Типовой форме договора социального найма дается подробное описание технических характеристик жилого помещения: количество комнат в квартире, общая и жилая площадь, адрес жилого помещения.

В разделе «Предмет договора» Типового договора социального найма также указывается на последующие действия наймодателя — обеспечивает предоставление за плату конкретных коммунальных услуг: электроснабжение, газоснабжение, в том числе газ в баллонах, холодное водоснабжение, водоотведение (канализация), горячее водоснабжение и теплоснабжение (отопление), в том числе приобретение и доставка твердого топлива при наличии печного отопления, если такая льгота предоставляется на основании законодательства отдельным категориям граждан (как, правило, проживающих в сельской местности).

²⁴⁸ СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2126.

²⁴⁹ Постановлением отменен ряд нормативных правовых актов в части, касающейся утверждения Типового договора найма жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда (утвержден постановлением Совета Министров РСФСР «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями, содержания жилого дома и придомовой территории в РСФСР и Типового договора найма жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда в РСФСР» от 25 сентября 1985 г. № 415) (СП РСФСР. 1986. № 2. Ст. 10).

Более подробная характеристика предоставляемого жилого помещения, его технического состояния, а также санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, указана в техническом паспорте жилого помещения. Паспорт на жилое помещение (квартиру) — информационно-технический документ, содержащий сведения о состоянии, потребительских свойствах и технических характеристиках жилого помещения (квартиры). Он должен содержать объемно-планировочные параметры жилых помещений (квартир), характеристики конструкций и инженерно-технических систем, условия их безопасной эксплуатации, общие сведения о конструкциях, системах, технических и вспомогательных помещениях жилого дома, основные санитарно-гигиенические и экологические нормативы, иные сведения, необходимые для эксплуатации жилого помещения (квартиры). Требования к паспорту установлены Инструкцией о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации (утверждена приказом Минземстроя России от 4 августа 1998 г. № 37) (с изменениями от 4 сентября 2000 г.). В то же время в г. Москве паспортизация осуществляется в соответствии с Законом г. Москвы «О паспортизации жилых помещений (квартир) в городе Москве» от 3 ноября 2004 г. № 66.

Жилое помещение, передаваемое по договору найма, должно быть свободно от любых обязательств. Фактическая передача жилого помещения осуществляется на основании акта передачи жилого помещения.

2. Права и обязанности наймодателя, нанимателя и членов его семьи

Права и обязанности сторон по договору социального найма, т. е. по пользованию жилыми помещениями, составляют содержание договора.

Пользование жилыми помещениями должно осуществляться в соответствии с их назначением. Однако к осуществлению права пользования предъявляются особые требования, которые сформулированы в ст.ст. 288, 678 ГК РФ, гл. 8 ЖК РФ, Правилах пользования жилыми помещениями и содержания жилого дома и придомовой территории в РСФСР²⁵⁰ и других нормативных правовых актах.

Жилые помещения предназначены для проживания граждан. Соответственно этому размещение в жилых домах промышленных производств не допускается.

Правовой статус наймодателя по договору социального найма. Правовой статус включает в себя права, обязанности и ответственность субъекта жилищных правоотношений, которые предусмотрены как в ЖК РФ, так и в Типовом договоре социального найма.

Согласно ст. 65 ЖК РФ наймодатель жилого помещения по договору социального найма имеет право требовать своевременного внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Он также вправе:

— требовать допуска в жилое помещение в заранее согласованное сторонами договора время своих работников или уполномоченных лиц для осмотра технического и санитарного состояния жилого помещения, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, для выполнения необходимых ремонтных работ, в случае расторжения договора, а для ликвидации аварий — в любое время;

— запретить вселение в занимаемое нанимателем жилое помещение граждан в качестве проживающих совместно с ним членов семьи в случае, если после такого вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на одного члена семьи станет меньше учетной нормы.

Наймодатель жилого помещения по договору социального найма обязан:

а) передать нанимателю по акту в течение 10 дней со дня подписания договора свободное от прав иных лиц и пригодное для проживания жилое помещение в состоянии, отвечающем требованиям пожарной безопасности, санитарно-гигиеническим, экологическим и иным требованиям;

б) принимать участие в надлежащем содержании и в ремонте общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится сданное по договору социального найма жилое помещение;

в) осуществлять капитальный ремонт жилого помещения.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении наймодателем обязанностей по своевременному проведению капитального ремонта сданного внаем жилого помещения, общего имущества в многоквартирном доме, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в жилом помещении, наниматель по своему выбору вправе потребовать уменьшения платы за жилое помещение, либо возмещения своих расходов на устранение недостатков жилого помещения и (или) общего имущества в многоквартирном доме, либо возмещения убытков, причиненных ненадлежащим исполнением или неисполнением указанных обязанностей наймодателем;

г) предоставить нанимателю и членам его семьи в порядке, предусмотренном ЖК РФ, на время проведения капитального ремонта или реконструкции дома (когда ремонт или реконструкция не могут быть произведены без выселения нанимателя) жилое помещение маневренного фонда, отвечающее санитарным и техническим требованиям.

Переселение нанимателя и членов его семьи в жилое помещение маневренного фонда и обратно (по окончании капитального ремонта или реконструкции) осуществляется за счет средств наймодателя;

д) информировать нанимателя о проведении капитального ремонта или реконструкции дома не позднее чем за 30 дней до начала работ;

е) принимать участие в своевременной подготовке дома, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, к эксплуатации в зимних условиях;

²⁵⁰ Утверждены постановлением Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1985 г. № 415.

ж) обеспечивать предоставление нанимателю предусмотренных в договоре коммунальных услуг надлежащего качества;

з) контролировать качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг;

и) в течение трех рабочих дней со дня изменения цен на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений, тарифов на коммунальные услуги, нормативов потребления, порядка расчетов за предоставленные жилищно-коммунальные услуги информировать об этом нанимателя;

к) производить или поручать уполномоченному лицу проведение перерасчета платы за жилое помещение и коммунальные услуги в случае оказания услуг и выполнения работ ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность;

л) принять в установленные сроки жилое помещение у нанимателя по акту сдачи жилого помещения после расторжения договора;

м) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Наймодатель имеет право требовать исполнения нанимателем обязанностей, возложенных на него вышеуказанными нормативными правовыми актами.

Кроме того, наймодатель вправе:

а) требовать своевременного внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги;

б) требовать допуска в жилое помещение в заранее согласованное сторонами договора время своих работников или уполномоченных лиц для осмотра технического и санитарного состояния жилого помещения, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, для выполнения необходимых ремонтных работ, в случае расторжения договора, а для ликвидации аварий — в любое время;

в) запретить вселение в занимаемое нанимателем жилое помещение граждан в качестве проживающих совместно с ним членов семьи в случае, если после такого вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на одного члена семьи станет меньше учетной нормы. Согласно ст. 50 ЖК РФ учетной нормой площади жилого помещения (учетная норма) является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Учетная норма устанавливается органом местного самоуправления. Размер такой нормы не может превышать размер нормы предоставления, установленной данным органом.

Правовой статус нанимателя. Согласно ст. 67 ЖК РФ наниматель жилого помещения по договору социального найма имеет право в установленном порядке:

1) вселять в занимаемое жилое помещение иных лиц;

2) сдавать жилое помещение в поднаем;

3) разрешать проживание в жилом помещении временных жильцов;

4) осуществлять обмен или замену занимаемого жилого помещения;

5) требовать от наймодателя своевременного проведения капитального ремонта жилого помещения, надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления коммунальных услуг.

Наниматель жилого помещения по договору социального найма, помимо указанных прав, может иметь иные права, предусмотренные ЖК РФ, другими федеральными законами и Типовым договором социального найма, которым предусмотрено, что наниматель вправе:

а) пользоваться общим имуществом многоквартирного дома;

б) вселить в установленном законодательством Российской Федерации порядке в занимаемое жилое помещение иных лиц, разрешать проживание в жилом помещении временных жильцов, сдавать жилое помещение в поднаем, осуществлять обмен или замену занимаемого жилого помещения.

На вселение к родителям их детей, не достигших совершеннолетия, согласия остальных членов семьи и наймодателя не требуется;

в) сохранить права на жилое помещение при временном отсутствии его и членов его семьи;

г) требовать от наймодателя своевременного проведения капитального ремонта жилого помещения, надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления предусмотренных договором коммунальных услуг надлежащего качества;

д) требовать с письменного согласия проживающих совместно с нанимателем членов семьи в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, изменения договора;

е) расторгнуть в любое время договор с письменного согласия проживающих совместно с нанимателем членов семьи;

ж) осуществлять другие права по пользованию жилым помещением, предусмотренные ЖК РФ и федеральными законами.

Наниматель жилого помещения по договору социального найма обязан:

а) принять от наймодателя по акту в срок, не превышающий 10 дней со дня подписания договора, пригодное для проживания жилое помещение, в котором проведен текущий ремонт, за исключением случаев, когда жилое помещение предоставляется во вновь введенном в эксплуатацию жилищном фонде.

Жилое помещение, предоставленное в фонде социального использования, должно бытьгодно для проживания, в том числе оно должно быть отремонтировано. Обязанность предоставления именно такого жилого помещения лежит на наймодателе. Если предоставляется новое жилое помещение, то оно также

должно быть готово к немедленному заселению, т. е. должно содержать необходимый набор внутриквартирного оборудования, покрашено и т. д.

Жилое помещение передается по акту, который должен содержать дату составления акта, реквизиты и стороны договора социального найма, по которому передается жилое помещение, сведения об исправности жилого помещения, а также санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем на момент подписания акта, дату проведения текущего ремонта, сведения о пригодности жилого помещения для проживания, подписи сторон, составивших акт;

б) соблюдать правила пользования жилыми помещениями. Осуществляя правомочие пользования жилым помещением, предоставленным по договору социального найма, наниматель вправе не только сам проживать в таком жилом помещении, но также в установленном порядке вселять в помещение иных лиц, сдавать жилое помещение в поднаем, производить обмен жилого помещения и осуществлять иные права, предусмотренные ЖК РФ.

Наниматели жилых помещений по договорам социального найма в многоквартирных домах вправе пользоваться общим имуществом в многоквартирном доме наравне с лицами, имеющими доли в праве общей долевой собственности на указанное имущество. Общим имуществом в многоквартирном доме признаются помещения в таком доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме. Примерный перечень такого имущества содержится в ст. 36 ЖК РФ.

Следует обратить внимание на то, что наниматели жилых помещений по договорам социального найма в многоквартирных домах приобретают только право пользования указанным выше общим имуществом, но не другие права собственников этого имущества. Так, например, наниматели не вправе участвовать в общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и тем более голосовать на таком собрании, поскольку такое право принадлежит только наймодателю или его представителю;

в) использовать жилое помещение в соответствии с его назначением (об этом говорилось в гл. 3 настоящего издания);

г) поддерживать в исправном состоянии жилое помещение, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в нем, обеспечивать их сохранность. При обнаружении неисправностей жилого помещения или санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, немедленно принимать возможные меры к их устранению и в случае необходимости сообщать о них наймодателю или в соответствующую управляющую организацию;

д) содержать в чистоте и порядке жилое помещение, общее имущество в многоквартирном доме, объекты благоустройства;

е) производить текущий ремонт занимаемого жилого помещения;

ж) не производить переустройство и (или) перепланировку жилого помещения без получения соответствующего согласования, предусмотренного жилищным законодательством Российской Федерации. Порядок переустройства и перепланировки предусмотрен гл. 4 ЖК РФ;

з) своевременно и в полном объеме вносить в установленном порядке плату за жилое помещение и коммунальные услуги по утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам и тарифам.

В случае невнесения в установленный срок платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги наниматель уплачивает наймодателю пени в размере, установленном ЖК РФ, что не освобождает нанимателя от уплаты причитающихся платежей.

Договор социального найма жилого помещения, как правило, носит возмездный характер, т. е. наниматель по такому договору обязан вносить плату за пользование жилым помещением, за содержание и ремонт этого помещения, а также за коммунальные услуги по правилам разд. VII ЖК РФ, за исключением случая, когда жилые помещения должны предоставляться на условиях социального найма без внесения платы за пользование занимаемым жилым помещением лицам, признанным малоимущими в установленном порядке (ст. 156 ЖК РФ). Указанное исключение применяется только в отношении тех жилых помещений, которые относятся к муниципальному жилищному фонду социального использования, т. е. иные категории граждан, которым предоставлено социальное жилье, обязаны платить за пользование им;

и) переселиться с членами своей семьи в порядке, установленном ЖК РФ, на время проведения капитального ремонта или реконструкции дома, в котором он проживает (когда ремонт или реконструкция не могут быть произведены без выселения нанимателя), в предоставляемое наймодателем жилое помещение, отвечающее санитарным и техническим требованиям. Такой порядок предусмотрен ст. 88 ЖК РФ;

к) при расторжении договора освободить в установленные сроки и сдать по акту наймодателю в исправном состоянии жилое помещение, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в нем, оплатить стоимость не произведенного нанимателем и входящего в его обязанности ремонта жилого помещения, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, или произвести его за свой счет, а также погасить задолженность по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги;

л) допускать в заранее согласованное сторонами договора время в занимаемое жилое помещение работников наймодателя или уполномоченных им лиц, представителей органов государственного надзора и контроля для осмотра технического и санитарного состояния жилого помещения, санитарно-технического и

иного оборудования, находящегося в нем, для выполнения необходимых ремонтных работ, в случае расторжения договора, а для ликвидации аварий — в любое время;

м) информировать наймодателя об изменении оснований и условий, дающих право пользования жилым помещением по договору социального найма, не позднее 10 рабочих дней со дня такого изменения;

н) нести иные обязанности, предусмотренные ЖК РФ и федеральными законами.

Произведенные нанимателем с письменного согласия наймодателя улучшения за собственные средства нанимателя подлежат возмещению наймодателем по их сметной стоимости в ценах, действующих на момент производства работ, если иное не было предусмотрено при согласовании разрешения на улучшение.

Произведенные нанимателем без письменного согласия наймодателя улучшения не подлежат возмещению.

Наниматель жилого помещения по договору социального найма, не исполняющий обязанностей, предусмотренных жилищным законодательством и договором социального найма жилого помещения, несет ответственность, предусмотренную законодательством (ст. 68 ЖК РФ).

Согласно ст. 70 ЖК РФ наниматель с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих членов своей семьи, вправе вселить в занимаемое им жилое помещение по договору социального найма своего супруга, своих детей и родителей или с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих членов своей семьи, и наймодателя — других граждан в качестве проживающих совместно с ним членов своей семьи. Наймодатель может запретить вселение граждан в качестве проживающих совместно с нанимателем членов его семьи в случае, если после их вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на одного члена семьи составит менее учетной нормы. На вселение к родителям их несовершеннолетних детей не требуется согласие остальных членов семьи нанимателя и согласие наймодателя.

Вселение в жилое помещение граждан в качестве членов семьи нанимателя влечет за собой изменение соответствующего договора социального найма жилого помещения в части необходимости указания в данном договоре нового члена семьи нанимателя.

Лица, вселенные в жилое помещение при согласии наймодателя в качестве постоянно проживающих граждан, приобретают равные с нанимателем права по пользованию жилым помещением. Дееспособные члены семьи несут солидарную с нанимателем ответственность по обязательствам, вытекающим из договора.

Поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма (ст. 76 ЖК РФ).

Наниматель жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, с согласия в письменной форме наймодателя и проживающих совместно с ним членов его семьи вправе передать часть занимаемого им жилого помещения, а в случае временного выезда все жилое помещение в поднаем. Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, может быть заключен при условии, если после его заключения общая площадь соответствующего жилого помещения на одного проживающего составит не менее учетной нормы, а в коммунальной квартире — не менее нормы предоставления.

Для передачи в поднаем жилого помещения, находящегося в коммунальной квартире, требуется также согласие всех нанимателей и проживающих совместно с ними членов их семей, всех собственников и проживающих совместно с ними членов их семей.

Поднаниматель не приобретает самостоятельное право пользования жилым помещением. Ответственным перед наймодателем по договору социального найма жилого помещения остается наниматель.

Передача жилого помещения в поднаем не допускается, если в этом жилом помещении проживает или в него вселяется гражданин, страдающий одной из тяжелых форм хронических заболеваний, а также в других предусмотренных федеральными законами случаях.

С поднанимателем заключается договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма. Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, заключается в письменной форме. Экземпляр договора поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, передается наймодателю такого жилого помещения. В договоре поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, должны быть указаны граждане, вселяемые совместно с поднанимателем в жилое помещение.

Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, заключается на срок, определяемый сторонами договора поднайма такого жилого помещения. Если в договоре срок не определен, договор считается заключенным на один год.

Пользование по договору поднайма жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма, осуществляется в соответствии с договором поднайма жилого помещения, ЖК РФ, иными нормативными правовыми актами.

Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, является возмездным. Порядок, условия, сроки внесения и размер платы за поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, устанавливаются по соглашению сторон в договоре поднайма такого жилого помещения (ст. 78 ЖК РФ).

Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, прекращается по истечении срока, на который он был заключен. При прекращении договора социального найма жилого помещения прекращается договор поднайма такого жилого помещения.

Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, может быть расторгнут:

- 1) по соглашению сторон;
- 2) при невыполнении поднанимателем условий договора поднайма жилого помещения.

В случае если поднаниматель жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, или гражданин, за действия которого данный поднаниматель отвечает, использует это жилое помещение не по назначению, систематически нарушает права и законные интересы соседей или бесхозяйственно обращается с жилым помещением, допуская его разрушение, наниматель жилого помещения вправе предупредить поднанимателя о необходимости устранения нарушения. Если указанные нарушения влекут за собой разрушение жилого помещения, наниматель жилого помещения также вправе назначить данному поднанимателю разумный срок для проведения ремонта жилого помещения. В случае если поднаниматель или гражданин, за действия которого данный поднаниматель отвечает, после предупреждения нанимателя продолжает нарушать права и законные интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не проведет необходимый ремонт, наниматель в судебном порядке вправе расторгнуть договор поднайма жилого помещения и выселить поднанимателя и вселенных совместно с поднанимателем граждан.

Если по прекращении или расторжении договора поднайма жилого помещения поднаниматель отказывается освободить жилое помещение, поднаниматель подлежит выселению в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения вместе с проживающими с ним гражданами.

Если договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, заключен без указания срока, сторона договора — инициатор прекращения договора обязана предупредить другую сторону о прекращении договора поднайма за три месяца (ст. 79 ЖК РФ).

Временные жильцы (ст. 80 ЖК РФ). Наниматель жилого помещения по договору социального найма и проживающие совместно с ним члены его семьи по взаимному согласию и с предварительным уведомлением наймодателя вправе разрешить безвозмездное проживание в занимаемом ими жилом помещении по договору социального найма другим гражданам в качестве временно проживающих (временным жильцам). Наймодатель вправе запретить проживание временных жильцов в случае, если после их вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на каждого проживающего составит для отдельной квартиры менее учетной нормы, а для коммунальной квартиры — менее нормы предоставления.

Срок проживания временных жильцов не может превышать шесть месяцев подряд.

Временные жильцы не обладают самостоятельным правом пользования соответствующим жилым помещением. Ответственность за их действия перед наймодателем несет наниматель.

Временные жильцы обязаны освободить соответствующее жилое помещение по истечении согласованного с ними срока проживания, а в случае, если срок не согласован, не позднее чем через семь дней со дня предъявления соответствующего требования нанимателем или совместно проживающим с ним членом его семьи.

В случае прекращения договора социального найма жилого помещения, а также в случае отказа временных жильцов освободить жилое помещение по истечении согласованного с ними срока проживания или предъявления требования временные жильцы подлежат выселению из жилого помещения в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения.

Право нанимателя жилого помещения по договору социального найма на предоставление ему жилого помещения меньшего размера взамен занимаемого жилого помещения (ст. 81 ЖК РФ). Наниматель жилого помещения по договору социального найма, общая площадь которого на одного члена семьи превышает норму предоставления, с согласия проживающих совместно с ним членов его семьи, в том числе временно отсутствующих членов его семьи, вправе обратиться к наймодателю с просьбой о предоставлении ему жилого помещения меньшего размера взамен занимаемого жилого помещения. Наймодатель на основании заявления нанимателя жилого помещения о замене жилого помещения обязан предоставить нанимателю по согласованию с ним другое жилое помещение в течение трех месяцев со дня подачи соответствующего заявления. Федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены иные основания замены гражданам жилых помещений.

Права и обязанности членов семьи нанимателя. В договоре социального найма жилого помещения определяются права и обязанности сторон по пользованию жилыми помещениями. Наравне с нанимателем члены его семьи, проживающие совместно с ним, также имеют право на жилое помещение. В ст. 69 ЖК РФ определено, что члены семьи нанимателя, проживающие совместно с ним, пользуются наравне с нанимателем всеми правами и несут все обязанности, вытекающие из договора найма жилого помещения. Дееспособные члены семьи несут солидарную с нанимателем имущественную ответственность по обязательствам, вытекающим из договора найма.

В жилищном праве под семьей понимается определенная группа лиц, общность людей, построенная (основанная) на браке, родстве или свойстве, совместном проживании, по общему правилу, в одном жилище

и ведущая с собственником (нанимателем) этого помещения совместное хозяйство (общий бюджет, общие расходы по оплате жилища и др.)²⁵¹.

В жилищных отношениях семья в ряде случаев выступает как особый коллективный субъект права (например, право семей погибших или пропавших без вести военнослужащих на первоочередное получение жилого помещения, право на вселение в занимаемое жилое помещение других лиц с письменного согласия всех совершеннолетних членов семьи, солидарная имущественная ответственность дееспособных членов семьи по обязательствам, вытекающим из договора найма). Правосубъектность семьи проявляется либо через действия нанимателя или собственника в качестве ее представителя, либо через действия, совершаемые отдельными лицами семьи. Это проявляется, во-первых, через полномочия, осуществляемые нанимателем в интересах семьи в качестве ее представителя; во-вторых, через действия, совершаемые всеми членами семьи (например, дача согласия членов семьи на вселение других граждан в качестве членов семьи); в-третьих, через действия, совершаемые только совершеннолетними членами семьи. Наниматель выступает в качестве представителя членов семьи перед другой стороной — наймодателем.

Права членов семьи по договору социального найма жилого помещения являются равными с правами нанимателя. В жилищных правоотношениях наниматель выступает в качестве активного субъекта права, тогда как члены его семьи проявляют себя в качестве субъектов права обычно путем дачи устного или письменного согласия на совершение нанимателем от имени семьи (либо от своего имени) тех или иных действий, участия в несении расходов по обязательствам, вытекающим из договора найма, и т. д. Вместе с тем можно отметить, что жилищное законодательство вкладывает в понятие члена семьи нанимателя довольно широкое содержание с учетом специфики жилищных отношений: носителями жилищных прав и обязанностей в качестве членов семьи могут быть не только родственники нанимателя, но и другие лица, проживающие совместно с ним. Круг лиц, являющихся членами семьи нанимателя, определяется ЖК РФ в ст. 69. В то же время в ЖК РФ не содержится определение понятия «семья». В некоторых монографиях указывается, что семья — это группа лиц, связанных родством или свойством, совместным проживанием в данном жилище и общим бюджетом либо единством расходов по оплате квартиры²⁵². Круг членов семьи, связанных правами и обязанностями, по-разному определяется в зависимости от целей правового регулирования в различных отраслях права — семейном, гражданском, жилищном и т. д.

СК РФ (ст. 2) к членам семьи относит: супругов, родителей и детей, усыновителей и усыновленных, а в некоторых случаях других родственников и иных лиц (родные братья и сестры, отчим (мачеха) и пасынки (падчерицы), опекуны и попечители, приемные родители, фактические воспитатели и принятые в их семьи дети).

Согласно ЖК РСФСР к членам семьи нанимателя относились его супруга, их дети и родители. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, а также в исключительных случаях и иные лица могли быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения, если они проживали совместно с нанимателем и вели с ним общее хозяйство (ч. 2 ст. 53 ЖК РСФСР).

ЖК РФ к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма отнесены: проживающие совместно с ним его дети, супруг (супруга) и родители *данного нанимателя*. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, а в исключительных случаях иные граждане, могут быть признаны членами семьи нанимателя, если они вселены нанимателем в качестве членов своей семьи (ст. 69 ЖК РФ).

В чем заключаются отличия? Во-первых, ЖК РФ предусмотрено, что правом на вселение в жилое помещение по договору социального найма в качестве члена семьи обладают только граждане Российской Федерации, т. е. государство свои обязательства по жилищному обеспечению в указанной форме исполняет только перед российскими гражданами. Следовательно, иностранные граждане, в том числе из ближнего зарубежья (страны СНГ), не могут быть учтены в составе лиц для расчета размера жилой площади, предоставляемой по социальному найму. Это, прежде всего, касается распространенных случаев, когда к российским военнослужащим переезжают из ближнего зарубежья их родственники (как правило, родители). Для того чтобы указанным лицам рассчитывать на получение социального жилья, им необходимо получить статус российского гражданина, т. е. стать гражданином Российской Федерации.

Во-вторых, к членам семьи относятся только собственные дети нанимателя. Для того чтобы в качестве таковых юридически считались дети его супруга (супруги), они должны быть установленным порядком усыновлены (удочерены). К членам семьи нанимателя относятся только его родители, но не родители супруги (супруга), которые относятся к другим родственникам и, следовательно, для них другой порядок вселения.

В-третьих, граждане Российской Федерации могут быть признаны членами семьи, если они вселены нанимателем в таком качестве. Неудачность указанной формулировки заключается в том, что она не учитывает категорию граждан, которые не имеют жилых помещений, и, следовательно, им некуда вселять граждан для признания их членами семьи. По нашему мнению, редакция ЖК РСФСР в этом отношении была более удачна, поскольку она дает два конкретных критерия отнесения указанных лиц к членам семьи: совместное проживание (независимо от наличия жилой площади) и ведение общего хозяйства с

²⁵¹ См.: Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М., 2004. С. 120.

²⁵² См.: Бронер Д.Л. и др. Статистика жилищного и коммунального хозяйства. М., 1979. С. 172.

нанимателем. Вселение в жилое помещение граждан в качестве членов семьи нанимателя влечет за собой изменение соответствующего договора социального найма жилого помещения в части необходимости указания в данном договоре нового члена семьи нанимателя (ст. 70 ЖК РФ).

Статья 31 ЖК РФ к членам семьи собственника жилого помещения относит проживающих совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруга, а также детей и родителей данного собственника. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи.

4. Сохранение жилого помещения за временно отсутствующими гражданами

Жилые дома и другие жилые помещения предназначаются для постоянного проживания граждан. Поэтому наниматель и члены его семьи должны использовать жилое помещение в соответствии с его назначением для постоянного проживания.

В случае выбытия нанимателя и членов его семьи из занимаемого жилого помещения на другое постоянное место жительства они утрачивают право на жилое помещение со дня выезда.

В случаях временного отсутствия нанимателя либо члена его семьи (либо всех членов семьи) право на жилое помещение сохраняется и на время их отсутствия.

Закон предусматривает общие *основания сохранения жилых помещений за временно отсутствующими гражданами*. Статья 71 ЖК РФ устанавливает, что временное отсутствие нанимателя жилого помещения, кого-либо из проживающих совместно с ним членов его семьи или всех этих граждан не влечет изменения их прав и обязанностей по договору социального найма.

ЖК РФ в отличие от ЖК РСФСР не предусмотрен механизм бронирования жилой площади. В то же время он предусмотрен п. 9 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Занимаемые нанимателями и членами их семей жилые помещения бронируются при направлении на работу за границу — на все время пребывания за границей, при выезде на работу в районы Крайнего Севера и в приравненные к ним местности — на все время действия трудового договора, а в случаях, предусмотренных законодательством, — на все время пребывания в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях.

Для обеспечения сохранения за указанными гражданами права на жилое помещение при временном выезде в другую местность закон предусматривает возможность в определенных случаях бронирования жилого помещения.

Бронирование жилой площади — это гарантированное государством сохранение права пользования жилищем на условиях договора найма, обеспечение его неприкосновенности на срок действия охранного свидетельства в порядке и на условиях, установленных законодательством.

Порядок бронирования жилых помещений на территории Российской Федерации установлен Инструкцией о порядке бронирования жилого помещения, утвержденной постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 г. № 336.

Согласно данной Инструкции за нанимателем или членом его семьи бронируется все жилое помещение, занятое по договору найма, независимо от того, остаются ли там другие члены семьи или они выезжают вместе с нанимателем. В последнем случае жилая площадь бронируется и за выезжающими членами семьи. Бывшие члены семьи нанимателя, проживающие совместно с ним, имеют такое же право на бронирование жилого помещения, как наниматель и члены его семьи. Члены семьи нанимателя могут бронировать лишь ту часть жилой площади, которая приходится на их долю, а при согласии всех остальных членов семьи — все жилое помещение.

Броня — охранный документ, т. е. документ, выданный по поручению местной администрации жилищным органом по месту нахождения бронируемого жилого помещения независимо от ведомственной принадлежности жилого дома. Бронирование проводится в домах государственного, муниципального жилищных фондов.

5. Изменение договора социального найма жилого помещения

ЖК РФ допускает изменение договора найма жилого помещения вследствие перемен, которые происходят в семье, т. е. изменений в ней как в количественном, так и в структурном, половозрастном отношении. Это оказывает влияние на содержание жилищных отношений. Отношения найма жилого помещения могут изменяться в связи с выбытием нанимателя и заменой его новым нанимателем, выделом и разделом жилой площади, объединением граждан в одну семью и в других случаях.

ЖК РФ устанавливает, что договор найма жилого помещения может быть изменен только с согласия нанимателя, членов его семьи и наймодателя, за исключениями, предусмотренными законодательными актами Российской Федерации (ч. 2 ст. 82 ЖК РФ).

ЖК РФ регламентирует следующие случаи изменения договора найма и соответствующие им последствия:

— изменение субъектного состава семьи (вселение новых членов семьи или прекращение пользования жилым помещением одним или несколькими членами семьи) влечет изменение платы за коммунальные услуги, а иногда и квартирной платы в результате образования (ликвидации) излишней жилой площади;

— изменение в субъектном составе на стороне нанимателя, не повлекшее изменения содержания договорных правоотношений (прав и обязанностей) и предмета договора найма (изменение договора найма жилого помещения вследствие признания нанимателем другого члена семьи);

— изменение в субъектном составе на стороне нанимателя, повлекшее изменения содержания договорных правоотношений (прав и обязанностей) и предмета договора найма (при объединении граждан, проживающих в одной квартире и пользующихся в ней жилыми помещениями по отдельным договорам, в одну семью).

Изменение договора найма жилого помещения вследствие признания нанимателем другого члена семьи (ч. 2 ст. 82 ЖК РФ). Такое изменение возможно при следующих условиях:

— предъявление дееспособным членом семьи нанимателя соответствующего требования к наймодателю о признании его нанимателем по ранее заключенному договору найма вместо первоначального нанимателя;

— согласие нанимателя и остальных проживающих с ним совершеннолетних членов семьи на признание члена семьи нанимателем.

Такая перемена допускается только по соглашению между первоначальным нанимателем, который после проведенной перемены остается проживать в занимаемом помещении, и всеми совершеннолетними членами его семьи. Согласия наймодателя на это не требуется.

Такое же право принадлежит в случае смерти нанимателя, его выбытия в другое место жительства, выселения или утраты им права на жилое помещение по предусмотренным в законе основаниям любому из членов семьи умершего (выбывшего, выселенного). Смерть (выбытие, выселение) влечет определенные последствия для прав и обязанностей оставшихся, например, по оплате коммунальных услуг в том случае, если образовались излишки жилой площади.

Возникающие споры в связи с признанием члена семьи нанимателем разрешаются в судебном порядке.

Изменение договора найма жилого помещения при объединении граждан, проживающих в одной квартире и пользующихся в ней жилыми помещениями по отдельным договорам, в одну семью. Такое изменение предусмотрено ст. 82 (ч. 1) ЖК РФ. Указанные граждане в случае объединения в одну семью вправе требовать заключения с кем-либо из них одного договора найма на все занимаемое ими помещение. Чаще всего такого рода требования предъявляют объединяющиеся в одну семью супруги, родители и дети и т. д. Такое требование может быть заявлено как в том случае, когда семья уже сложилась, так и тогда, когда граждане, проживающие в одной квартире, в совместном заявлении выразили намерение объединиться в одну семью. Важно, чтобы волеизъявление граждан об объединении в одну семью было не фиктивным (например, в целях незаконной переуступки жилой площади), а действительным, соответствующим их намерению заключить единый договор найма жилого помещения. Отказ наймодателя в заключении единого договора найма может быть оспорен в судебном порядке.

ЖК РФ в отличие от ЖК РСФСР не предусматривает возможности изменения договора найма в связи с разделом или выделом жилого помещения по требованию члена семьи нанимателя.

6. Прекращение пользования занимаемыми жилыми помещениями

Обмен жилых помещений. В соответствии со ст. 72 ЖК РФ наниматель жилого помещения по договору социального найма с согласия в письменной форме наймодателя и проживающих совместно с ним членов его семьи, в том числе временно отсутствующих членов его семьи, вправе осуществить обмен занимаемого ими жилого помещения на жилое помещение, предоставленное по договору социального найма другому нанимателю.

ЖК РФ в отличие от ЖК РСФСР не предусматривает возможности обмена жилого помещения из фонда социального использования на жилые помещения в ЖК (ЖСК) и любые другие жилые помещения, относящиеся к частному жилищному фонду. Ранее ст. 20 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» допускала возможность обмена жилого помещения, относящегося к частному жилищному фонду (например, приватизированное жилое помещение), на неприватизированное жилое помещение²⁵³.

При обмене жилой площадью с гражданами, проживающими в военных городках, право на обмен предоставлено лишь с военнослужащими или гражданским персоналом, которые имеют отношение к военной организации, которой принадлежит жилое помещение, находящееся в военном городке.

Отказ в обмене жилых помещений может быть обжалован в суд. Сторонами обмена являются участники договора найма жилого помещения. Поэтому для обмена необходимо волеизъявление нанимателя и всех совершеннолетних членов его семьи, в том числе временно отсутствующих. Воля всех указанных лиц должна быть выражена письменно. При этом договор обмена оформляется так, что в качестве его стороны выступает наниматель.

При обмене помещений лиц, находящихся под опекой, или лиц, над которыми установлено попечительство, требуется письменное согласие органов опеки и попечительства.

²⁵³ В то же время такой механизм действует на уровне субъектов Российской Федерации. Механизм обмена жилья в указанном случае нормативно на федеральном уровне не определен и устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно (см., например: Временное положение о порядке обмена и (или) мены жилых помещений в г. Москве, утвержденное распоряжением Департамента муниципального жилья г. Москвы от 9 апреля 1996 г. № 74).

Обмены жилой площадью допускаются без ограничения количества обмениваемых сторон.

В соответствии со ст. 72 ЖК РФ если между членами семьи не достигнуто соглашение об обмене, то любой из них вправе требовать в судебном порядке принудительного обмена занимаемого помещения на помещения в разных домах (квартирах). При этом учитываются заслуживающие внимания доводы и интересы лиц, проживающих в обмениваемом помещении, т. е. наличие обстоятельств, препятствующих им в силу возраста, состояния здоровья и т. п. пользоваться предоставляемым в порядке обмена жилым помещением (расположение квартиры в отдаленном микрорайоне, вдали от лечебных учреждений, отсутствие телефона и др.).

ЖК РФ (ст. 72) предусматривается случай, когда между нанимателями и членами его семьи (или бывшими членами), занимающими жилое помещение по единому договору, не достигнуто соглашение об обмене помещения в разных домах (квартирах), т. е. о разъезде. Кто-то из участников договора найма жилого помещения может быть не согласен с предлагаемым вариантом обмена. В этом случае такой обмен в целях расселения может быть совершен принудительно.

После раздела жилой площади между бывшими членами семьи и заключения каждым из них отдельного договора найма жилого помещения принудительный обмен в форме расселения невозможен.

Принудительный обмен приватизированной жилой площадью невозможен в случае отказа противоположной стороны, так как гражданина нельзя в принудительном порядке заставить стать собственником жилого помещения. Нельзя также и обратиться в суд с иском о принудительном обмене к лицу, имеющему право собственности на спорное жилое помещение.

Для обращения в суд по вопросу принудительного обмена жилого помещения необходимо подготовить следующие документы:

- исковое заявление с приложением варианта (либо нескольких вариантов) обмена жилого помещения;
- копию финансового лицевого счета и выписку из домовой книги по спорному помещению и по жилым помещениям, предлагаемым к обмену;
- поэтажные планы с экспликацией (расшифровкой) на все жилые помещения, участвующие в обмене;
- другие документы, касающиеся состояния жилого помещения либо подтверждающие необходимость обмена жилого помещения (справки о состоянии здоровья либо о неправомерном поведении ответчиков, ответы на жалобы или заявления из милиции, прокуратуры и т. д.).

Если иск о принудительном обмене заявлен бывшим супругом, в суд следует представить копию свидетельства о расторжении брака.

Свое согласие на обмен должны подтвердить третьи лица — проживающие в жилых помещениях, предлагаемых к обмену. В этом случае возможны следующие варианты. Третьи лица являются в судебное заседание и устно заявляют о своем желании произвести обмен жилых помещений, либо третьи лица оформляют доверенность истцу на право представлять их интересы в судебном заседании о принудительном обмене. Доверенность должна быть нотариально удостоверена. После оформления доверенности присутствие третьих лиц в суде необязательно.

Обмен жилого помещения не допускается (ст. 73 ЖК РФ), если:

- 1) к нанимателю обмениваемого жилого помещения предъявлен иск о расторжении или об изменении договора социального найма жилого помещения;
- 2) право пользования обмениваемым жилым помещением оспаривается в судебном порядке;
- 3) обмениваемое жилое помещение признано в установленном порядке непригодным для проживания;
- 4) принято решение о сносе соответствующего дома или его переоборудовании для использования в других целях;
- 5) принято решение о капитальном ремонте соответствующего дома с переустройством и (или) перепланировкой жилых помещений в этом доме;
- 6) в результате обмена в коммунальную квартиру вселяется гражданин, страдающий одной из тяжелых форм хронических заболеваний.

В случае признания обмена недействительным стороны подлежат переселению в ранее занимаемые жилые помещения.

В тех случаях, когда обмен признан недействительным вследствие неправомерных действий одной из сторон, виновный обязан возместить другой стороне убытки, возникшие вследствие обмена.

Правила и порядок оформления документов при обмене в настоящее время установлены Инструкцией о порядке обмена жилых помещений²⁵⁴, которая действует в части, не противоречащей новому жилищному законодательству.

Обмен допускается между двумя, тремя и более нанимателями, проживающими как в одном доме, так и в разных домах, как в одном городе, так и в разных городах, рабочих, курортных, дачных поселках и в других населенных пунктах.

Предметом обмена может быть жилое помещение, состоящее из квартиры либо одной или нескольких комнат, находящихся в пользовании нанимателя.

Обмен жилых помещений допускается лишь с согласия наймодателя.

²⁵⁴ Утверждена приказом Министерства коммунального хозяйства РСФСР от 9 января 1967 г. № 12.

Для обмена жилого помещения требуется письменное согласие проживающих с нанимателем совершеннолетних членов семьи, в том числе и временно отсутствующих, за которыми сохраняется право на жилую площадь.

Обмен жилых помещений оформляется отделом учета и распределения жилой площади, управлениями жилищного хозяйства, отделами коммунального хозяйства, бюро по обмену после предварительного рассмотрения заявления об обмене комиссией по жилищным вопросам.

Статья 74 ЖК РФ устанавливает иной в отличие от ранее существовавшего порядок оформления обмена жилыми помещениями между нанимателями данных помещений по договорам социального найма. Обменные ордера не оформляются.

Обмен жилыми помещениями между нанимателями данных помещений по договорам социального найма осуществляется с согласия соответствующих наймодателей на основании заключенного между указанными нанимателями договора об обмене жилыми помещениями. Договор об обмене жилыми помещениями заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписанного соответствующими нанимателями.

Договор об обмене жилыми помещениями (оригинал) представляется нанимателями, заключившими данный договор, каждому из наймодателей, с которыми у них заключены договоры социального найма обмениваемых жилых помещений, для получения согласия на осуществление соответствующего обмена. Такое согласие или отказ в даче такого согласия оформляются наймодателем в письменной форме и должны быть выданы им обратившемуся за согласием нанимателю или представителю нанимателя не позднее чем через 10 рабочих дней со дня обращения.

Отказ наймодателя в даче согласия на обмен жилыми помещениями допускается только в случаях, предусмотренных ст. 73 ЖК РФ. Отказ наймодателя в даче согласия на обмен может быть обжалован в судебном порядке.

Договор об обмене жилыми помещениями и соответствующее согласие каждого наймодателя обмениваемого жилого помещения являются основанием расторжения ранее заключенных договоров социального найма с гражданами, обменивающимися жилыми помещениями в соответствии с указанным договором об обмене жилыми помещениями, и одновременного заключения каждым из давших согласие наймодателей нового договора социального найма жилого помещения с гражданином, который вселяется в данное жилое помещение в связи с обменом в соответствии с указанным договором об обмене жилыми помещениями. Расторжение и заключение указанных договоров социального найма осуществляются наймодателем не позднее чем через 10 рабочих дней со дня обращения соответствующего гражданина и представления им указанных выше документов.

Порядок и последствия признания обмена жилыми помещениями, предоставленными по договорам социального найма, недействительным (ст. 75 ЖК РФ). Обмен жилыми помещениями, предоставленными по договорам социального найма, может быть признан судом недействительным по основаниям, установленным гражданским законодательством для признания сделки недействительной, в том числе если такой обмен совершен с нарушением требований, предусмотренных ЖК РФ.

В случае признания обмена жилыми помещениями, предоставленными по договорам социального найма, недействительным стороны соответствующего договора об обмене жилыми помещениями подлежат переселению в ранее занимаемые ими жилые помещения.

Если обмен жилыми помещениями, предоставленными по договорам социального найма, признан недействительным вследствие неправомерных действий одной из сторон договора об обмене жилыми помещениями, виновная сторона обязана возместить другой стороне убытки, возникшие вследствие такого обмена.

Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» (в редакции Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ) ввел новое основание прекращения пользования занимаемыми жилыми помещениями — институт *замены жилого помещения* (ст. 15.7). Аналогичный институт предусмотрен ст. 81 ЖК РФ. Наниматель жилого помещения по договору социального найма, общая площадь которого на одного члена семьи превышает норму предоставления, с согласия проживающих совместно с ним членов его семьи, в том числе временно отсутствующих членов его семьи, вправе обратиться к наймодателю с просьбой о предоставлении ему жилого помещения меньшего размера взамен занимаемого жилого помещения.

Следовательно, основаниями замены жилого помещения являются: а) установленный факт превышения общей жилой площади жилого помещения на одного члена семьи нормы предоставления (ст. 50 ЖК РФ); б) согласие нанимателя и совместно с ним проживающих членов его семьи (в том числе временно отсутствующих) на замену жилого помещения. При наличии оснований у нанимателя возникает субъективное право на замену жилого помещения.

Наймодатель на основании заявления нанимателя жилого помещения о замене жилого помещения обязан предоставить нанимателю по согласованию с ним другое жилое помещение в течение трех месяцев со дня подачи соответствующего заявления, т. е. при соблюдении указанных условий у наймодателя возникает юридическая обязанность по реализации субъективного права нанимателя на замену.

Органы местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, за которыми закреплен жилищный фонд, на основании заявления нанимателя

жилого помещения о замене жилого помещения, площадь которого превышает социальную норму площади жилья, на жилое помещение, площадь которого находится в пределах социальной нормы площади жилья, обязаны предоставить такому нанимателю соответствующее благоустроенное жилье. Оплата жилья и коммунальных услуг осуществляется исходя из социальной нормы площади жилого помещения, о замене которого подано заявление, начиная с месяца, следующего за месяцем, в течение которого подано такое заявление, до месяца, в течение которого нанимателю жилого помещения вручены документы, позволяющие ему занять предоставленное в качестве замены жилое помещение. В случае если такая замена не состоялась по вине нанимателя жилого помещения, подавшего заявление о замене жилого помещения, оплата жилья и коммунальных услуг начиная с месяца, следующего за месяцем, в течение которого последовал отказ нанимателя жилого помещения о его замене, осуществляется на общих основаниях. Право на уменьшение размера оплаты жилья и коммунальных услуг в случае подачи заявления о замене жилого помещения может быть использовано один раз.

Добровольное прекращение пользования жилыми помещениями. В соответствии со ст. 83 ЖК РФ наниматель жилого помещения вправе с согласия членов семьи в любое время расторгнуть договор социального найма. Это право вытекает из существа жилищной потребности гражданина: при отпадении надобности в данном жилом помещении (например, в связи с переездом на постоянное жительство в другую местность) расторгается и договор найма жилого помещения. Тем самым закон предоставляет нанимателю (и членам его семьи) возможность односторонними действиями отказаться от своего права на пользование жилым помещением, причем без предварительного предупреждения об этом наймодателя.

Нанимателю предоставлена возможность расторжения договора в одностороннем порядке, т. е. без предварительного предупреждения наймодателя и его согласия.

Расторжение договора найма жилого помещения по инициативе нанимателя не влечет никаких неблагоприятных для него правовых последствий. В то же время наниматель обязан при освобождении помещения сдать его в надлежащем состоянии. Другие обязанности нанимателя прекращаются с момента расторжения договора найма. Договор найма жилого помещения считается расторгнутым со дня выезда нанимателя и членов его семьи.

При выезде из жилого помещения на другое постоянное место жительства всей семьи наниматель жилого помещения обязан освободить и сдать домоуправлению по акту занимаемое им помещение и оборудование в исправном состоянии.

Произведенные нанимателем жилого помещения или членами его семьи повреждения помещений, а также не выполненные в установленные сроки работы по текущему ремонту помещений, лежащие на обязанности нанимателя жилого помещения, фиксируются в акте сдачи помещения. В этом случае стоимость необходимого ремонта и расходы домоуправления по исправлению причиненных повреждений в помещении подлежат оплате за счет нанимателя жилого помещения в установленном порядке.

Акт сдачи жилого помещения составляется и подписывается представителем домоуправления и убывающим нанимателем жилого помещения.

Выселение из жилых помещений. Согласно ст. 3 ЖК РФ никто не может быть выселен из занимаемого жилого помещения иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным законом. Выселение является исключительной мерой расторжения договора найма жилого помещения в доме государственного или муниципального жилищного фонда по инициативе наймодателя.

Законодательство устанавливает три возможности выселения граждан из занимаемых ими по договору найма жилых помещений. Согласно ст. 84 ЖК РФ выселение граждан из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, производится в судебном порядке:

- 1) с предоставлением других благоустроенных жилых помещений по договорам социального найма;
- 2) с предоставлением других жилых помещений по договорам социального найма;
- 3) без предоставления других жилых помещений.

Выселение с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения. Граждане выселяются из жилых помещений с предоставлением других благоустроенных жилых помещений по договорам социального найма в случае, если:

- 1) дом, в котором находится жилое помещение, подлежит сносу;
- 2) жилое помещение подлежит переводу в нежилое помещение;
- 3) жилое помещение признано непригодным для проживания;

4) в результате проведения капитального ремонта или реконструкции дома жилое помещение не может быть сохранено или его общая площадь уменьшится, в результате чего проживающие в нем наниматель и члены его семьи могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, либо увеличится, в результате чего общая площадь занимаемого жилого помещения на одного члена семьи существенно превысит норму предоставления.

Порядок предоставления жилого помещения по договору социального найма в связи со сносом дома (ст. 86 ЖК РФ). Если дом, в котором находится жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, подлежит сносу, выселяемым из него гражданам органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение о сносе такого дома, предоставляются другие благоустроенные жилые помещения по договорам социального найма.

Порядок предоставления жилого помещения по договору социального найма в связи с переводом жилого помещения в нежилое помещение или признанием его непригодным для проживания (ст. 87 ЖК РФ). Если жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, подлежит переводу в нежилое помещение или признано непригодным для проживания, выселяемым из такого жилого помещения гражданам наймодателем предоставляется другое благоустроенное жилое помещение по договору социального найма.

Порядок предоставления жилого помещения в связи с проведением капитального ремонта или реконструкции дома (ст. 88 ЖК РФ). При проведении капитального ремонта или реконструкции дома, если такой ремонт или реконструкция не могут быть проведены без выселения нанимателя, наймодатель обязан предоставить нанимателю 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. На время проведения капитального ремонта или реконструкции по договору найма предоставляется жилое помещение маневренного фонда. В случае отказа нанимателя и членов его семьи от переселения в это жилое помещение наймодатель может потребовать переселения в судебном порядке. Переселение нанимателя и членов его семьи в жилое помещение маневренного фонда и обратно осуществляется за счет наймодателя.

Взамен предоставления жилого помещения маневренного фонда наймодатель с согласия нанимателя и членов его семьи может предоставить им в пользование другое благоустроенное жилое помещение с заключением договора социального найма. Договор социального найма жилого помещения в доме, подлежащем капитальному ремонту или реконструкции, подлежит расторжению.

Если в результате проведения капитального ремонта или реконструкции дома жилое помещение, занимаемое нанимателем и членами его семьи по договору социального найма, не может быть сохранено или его общая площадь уменьшится, в результате чего проживающие в нем наниматель и члены его семьи могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, либо увеличится, в результате чего общая площадь занимаемого жилого помещения на одного члена семьи существенно превысит норму предоставления, другое жилое помещение должно быть предоставлено по договору социального найма наймодателем до начала капитального ремонта или реконструкции.

После проведения капитального ремонта или реконструкции дома наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи вправе вселиться в жилое помещение, общая площадь которого в результате проведения капитального ремонта или реконструкции уменьшилась.

Статья 89 ЖК РФ устанавливает порядок предоставления гражданам другого благоустроенного жилого помещения по договору социального найма в связи с выселением. Предоставляемое гражданам в связи с выселением по указанным основаниям другое жилое помещение по договору социального найма должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в черте данного населенного пункта.

Если наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи до выселения занимали квартиру или не менее чем две комнаты, наниматель соответственно имеет право на получение квартиры или на получение жилого помещения, состоящего из того же числа комнат, в коммунальной квартире.

Жилое помещение, предоставляемое гражданину, выселяемому в судебном порядке, должно быть указано в решении суда о выселении.

Жилое помещение должно предоставляться с обязательным соблюдением санитарных и технических требований, независимо от того, отвечало ли помещение, из которого выселяется гражданин, указанным требованиям²⁵⁵. Благоустройство предоставляемого жилого помещения определяется применительно к условиям данного населенного пункта, но с учетом благоустроенности только домов государственного и муниципального жилищных фондов.

Если нанимателю или кому-либо из членов его семьи принадлежит право на дополнительную жилую площадь и она фактически была у них (фактически пользовались ею), то размер ее добавляется по установленной для этой площади норме. На восполнение излишней жилой площади (против действующих норм) граждане претендовать не вправе.

Если выселяемый имеет недостаточную жилую площадь, ему и его семье должно быть предоставлено помещение с соблюдением действующей в данном регионе нормы предоставления жилой площади при улучшении жилищных условий.

Граждане, которые временно не проживают в занимаемом помещении, но сохраняют право на него в силу закона, подлежат обеспечению другой площадью на общих условиях.

Выселение с предоставлением другого жилого помещения. ЖК РФ в некоторых случаях предусматривает судебное выселение с предоставлением другого (необязательно благоустроенного применительно к условиям данного населенного пункта) жилого помещения.

Статья 90 ЖК РФ устанавливает такой порядок. Если наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи в течение более шести месяцев без уважительных причин не вносят плату за жилое помещение и

²⁵⁵ См.: п. 15 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 г. № 21; п. 19 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 26 декабря 1984 г. № 5 (в редакции постановлений Пленума от 29 августа 1989 г. № 5; от 21 декабря 1993 г. № 11; от 25 октября 1996 г. № 10).

коммунальные услуги, они могут быть выселены в судебном порядке с предоставлением другого жилого помещения по договору социального найма, размер которого соответствует размеру жилого помещения, установленному для вселения граждан в общежитие (т. е. 6 квадратных метров на 1 человека).

Достаточно, чтобы указанное помещение отвечало установленным санитарным и техническим требованиям и находилось в черте данного населенного пункта, а в сельской местности — в пределах территории поселковой, сельской администрации либо в пределах границ иного хозяйства, расположенного на территории нескольких поселковых, сельских администраций.

Следовательно, при выселении с предоставлением другого жилого помещения граждан не вправе требовать, чтобы ему было предоставлено жилое помещение не менее занимаемого²⁵⁶, а также чтобы ему была предоставлена отдельная квартира или столько комнат, сколько он занимал; не действует правило о недопустимости заселения одной комнаты лицами разного пола, кроме супругов, не действуют и другие положения, предусмотренные для случаев выселения с предоставлением благоустроенного жилого помещения.

Выселение с предоставлением другого жилого помещения предусмотрено для случаев, когда у гражданина имеется неполное, зависимое право на жилую площадь либо он совершил какие-то неправомерные действия в целях получения данного жилого помещения.

Неполное, зависимое право на жилую площадь имеют граждане, проживающие в жилых помещениях специального назначения (служебные жилые помещения, общежития). В случае утраты трудовых отношений такие граждане по общему правилу подлежат выселению без предоставления другого жилого помещения, но закон предусматривает исключения, когда отдельным категориям граждан все же предоставляется другое жилое помещение (ст. 103 ЖК РФ).

Выселение без предоставления другого жилого помещения. Действующее законодательство предусматривает выселение без предоставления другого жилого помещения либо в качестве санкции (ответственности) за ненадлежащее исполнение жилищных обязанностей и иное виновное поведение нанимателя (членов его семьи), либо в целях предоставления наймодателю возможности использовать помещение по специальному назначению²⁵⁷. Более подробно об этом говорится в гл. 16 настоящего издания.

²⁵⁶ См. п. 16 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 г. № 2 (в редакции постановления Пленума от 30 ноября 1990 г. № 14).

²⁵⁷ См.: *Седугин П.И.* Указ. соч. С. 151.

Глава 13. Плата за жилые помещения и коммунальные услуги

Отношения по оплате жилых помещений и коммунальных услуг. Структура платежей. Порядок и сроки внесения платежей. Размеры платежей. Плата за пользование жилыми помещениями и коммунальные услуги по договору коммерческого найма. Льготы, предоставляемые по оплате жилья и коммунальных услуг. Плата за пользование и коммунальные услуги в жилых помещениях временного пользования. Плата за пользование жилыми помещениями и коммунальные услуги по договору коммерческого найма и в домах ЖК (ЖСК). Оплата услуг в индивидуальных жилых домах. Социальные гарантии по оплате жилых помещений и коммунальных услуг. Виды жилищных льгот. Основания и порядок их предоставления в Российской Федерации. Льготы по освобождению от оплаты и оплате в пониженном размере занимаемых жилых помещений и коммунальных услуг. Компенсация расходов по найму жилых помещений. Иные жилищные льготы. Категории граждан, обладающих правом на получение жилищных субсидий. Порядок и размеры предоставления жилищных субсидий.

1. Отношения по оплате жилых помещений и коммунальных услуг

Оплата жилых помещений и коммунальных услуг является одной из важнейших обязанностей как нанимателя, так и собственника жилого помещения. Указанным вопросам посвящен разд. VII ЖК РФ «Плата за жилое помещение и коммунальные услуги».

В юридической литературе отсутствует единое понимание правовой природы отношений по обеспечению граждан, проживающих в жилых помещениях, коммунальными услугами — коммунальных отношений. При этом имеют место две позиции: 1) коммунальные отношения являются не разновидностью жилищных отношений, а самостоятельным видом договорных обязательств (такого мнения придерживается А.Ю. Кабалкин); 2) отношения между жилищно-эксплуатационными организациями и гражданами по оказанию коммунальных услуг являются составной частью жилищного правоотношения, поскольку не отделимы от отношений по пользованию жилыми помещениями (Ю.Г. Басин, И.Б. Марткович, В.Ф. Чигир). Официальная позиция законодателя содержится в ст. 4 ЖК РФ, согласно которой к жилищным отношениям относятся в числе прочих отношения по предоставлению коммунальных услуг и внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Как справедливо отмечает П.И. Седугин, в рассматриваемом случае имеет место сложное двуединое правоотношение, одной составной частью которого являются коммунальные отношения, другой — соответственно отношения по использованию санитарно-технического и иного инженерного оборудования, других устройств в жилом помещении²⁵⁸.

Граждане и организации обязаны своевременно и полностью вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги. Обязанность по внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги возникает:

- 1) у нанимателя жилого помещения по договору социального найма с момента заключения такого договора;
- 2) у арендатора жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда с момента заключения соответствующего договора аренды;
- 3) у нанимателя жилого помещения по договору найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда с момента заключения такого договора (в данном случае имеется в виду договор коммерческого найма, регулируемого ГК РФ);
- 4) у члена жилищного кооператива с момента предоставления жилого помещения жилищным кооперативом;
- 5) у собственника жилого помещения с момента возникновения права собственности на жилое помещение (ч. 2 ст. 153 ЖК РФ).

До заселения жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов в установленном порядке расходы на содержание жилых помещений и коммунальные услуги несут соответственно органы государственной власти и органы местного самоуправления или уполномоченные ими лица (ч. 3 ст. 153 ЖК РФ). Следует обратить внимание на то обстоятельство, что между возникновением обязанности по внесению платы и фактическим заселением может пройти определенный промежуток времени. В данном случае обязанность по оплате лежит на лицах, указанных в ч. 2 ст. 153 ЖК РФ, поскольку с момента возникновения соответствующей обязанности у них юридически возникло право на заселение, т. е. фактическое заселение зависит от действий указанных лиц.

Структура платы за жилое помещение и коммунальные услуги (ст. 154 ЖК РФ). Плата за жилое помещение и коммунальные услуги для нанимателя жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или договору коммерческого найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, включает в себя:

- 1) плату за пользование жилым помещением (плата за наем);
- 2) плату за содержание и ремонт жилого помещения (плата за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме).

²⁵⁸ См.: Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М., 2004. С. 198—199.

Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме проводится за счет собственника жилищного фонда;

3) плату за коммунальные услуги.

Граждане, признанные в установленном ЖК РФ порядке малоимущими гражданами и занимающие жилые помещения по договорам социального найма в муниципальном жилищном фонде, освобождаются от внесения платы за пользование жилым помещением (платы за наем) (ч. 9 ст. 156 ЖК РФ).

Плата за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника помещения в многоквартирном доме включает в себя:

1) плату за содержание и ремонт жилого помещения (плата за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме)²⁵⁹;

2) плату за коммунальные услуги.

Собственники жилых домов несут расходы на их содержание и ремонт, а также оплачивают коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности.

Плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления).

2. Порядок и сроки внесения платежей

Статья 155 ЖК РФ устанавливает *порядок и сроки внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги*. Плата за жилое помещение и коммунальные услуги вносится ежемесячно до десятого числа месяца, следующего за истекшим месяцем, если иной срок не установлен договором управления многоквартирным домом. Плата за жилое помещение и коммунальные услуги вносится на основании платежных документов, представленных эксплуатирующей организацией не позднее первого числа месяца, следующего за истекшим месяцем, если иной срок не установлен договором управления многоквартирным домом.

Наниматели жилых помещений по договору социального найма и договору найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда (имеется в виду договор коммерческого найма) вносят плату за пользование жилым помещением (плату за наем) наймодателю этого жилого помещения.

Наниматели жилых помещений по договору социального найма и договору найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда в многоквартирном доме, управление которым осуществляется управляющей организацией (юридическим лицом независимо от организационно-правовой формы или индивидуальным предпринимателем), вносят плату за содержание и ремонт жилого помещения, а также плату за коммунальные услуги этой управляющей организации. Если размер вносимой нанимателем жилого помещения платы меньше, чем размер платы, установленный договором управления, оставшаяся часть платы вносится наймодателем этого жилого помещения в согласованном с управляющей организацией порядке.

Члены товарищества собственников жилья либо жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, созданного в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье в соответствии с федеральным законом о таком кооперативе (таковым является, например, жилищно-накопительный кооператив), вносят обязательные платежи и (или) взносы, связанные с оплатой расходов на содержание, текущий и капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, а также с оплатой коммунальных услуг, в порядке, установленном органами управления товарищества собственников жилья либо органами управления жилищного кооператива или органами управления иного специализированного потребительского кооператива.

Не являющиеся членами товарищества собственников жилья либо жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива собственники помещений в многоквартирном доме, в котором созданы товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, вносят плату за жилое помещение и коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными с товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом.

Собственники помещений в многоквартирном доме, в котором не созданы товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив и управление которым осуществляется управляющей организацией, плату за жилое помещение и коммунальные услуги вносят этой управляющей организации.

Собственники помещений в многоквартирном доме, осуществляющие непосредственное управление таким домом, вносят плату за жилое помещение и коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности.

Неиспользование собственниками, нанимателями и иными лицами помещений не является основанием невнесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги. При временном отсутствии граждан

²⁵⁹ Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда утверждены постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170.

внесение платы за отдельные виды коммунальных услуг, рассчитываемой исходя из нормативов потребления, осуществляется с учетом перерасчета платежей за период временного отсутствия граждан в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации.

Плата за коммунальные услуги, предоставляемые временным жильцам, вносится нанимателем жилого помещения в соответствии с дополнительным соглашением с наймодателем, заключенным на срок проживания временных жильцов.

Наймодатель, управляющая организация обязаны информировать в письменной форме соответственно нанимателей жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов и собственников жилых помещений в многоквартирном доме об изменении размера платы за жилое помещение и коммунальные услуги не позднее чем за 30 дней до даты представления платежных документов, на основании которых будет вноситься плата за жилое помещение и коммунальные услуги в ином размере, если иной срок не установлен договором управления.

Лица, несвоевременно и (или) не полностью внесшие плату за жилое помещение и коммунальные услуги (должники), обязаны уплатить кредитору пени в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на момент оплаты, от не выплаченных в срок сумм за каждый день просрочки начиная со следующего дня после наступления установленного срока оплаты по день фактической выплаты включительно. Увеличение размера пеней не допускается.

3. Размеры платежей

Размер платы за жилое помещение. Плата за содержание и ремонт жилого помещения устанавливается в размере, обеспечивающем содержание общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства (ст. 156 ЖК РФ).

Размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем), платы за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда определяется исходя из занимаемой общей площади (в отдельных комнатах в общежитиях — исходя из площади этих комнат) жилого помещения.

Размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем), платы за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда и размер платы за содержание и ремонт жилого помещения для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом, устанавливаются органами местного самоуправления (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации).

Размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем) государственного или муниципального жилищного фонда устанавливается в зависимости от качества и благоустройства жилого помещения, месторасположения дома.

Установление размера платы за пользование жилым помещением (платы за наем) не должно приводить к возникновению у нанимателя жилого помещения права на субсидию на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, устанавливающими порядок предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда иным (кроме малоимущих) категориям граждан в соответствии с ч. 3 ст. 49 ЖК РФ (имеется в виду по договору социального найма), могут быть установлены другие (по сравнению с указанными) условия определения размера платы за пользование жилым помещением (платы за наем).

Порядок определения размера платы за жилое помещение для граждан, проживающих в жилых помещениях домов системы социального обслуживания, в жилых помещениях фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, а также в общежитиях, если в одной комнате в общежитии проживают несколько граждан, устанавливается собственниками указанных жилых помещений.

Размер платы за содержание и ремонт жилого помещения в многоквартирном доме, в котором не созданы товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, определяется на общем собрании собственников помещений в таком доме, которое проводится в порядке, установленном ст.ст. 45—48 ЖК РФ. Размер платы за содержание и ремонт жилого помещения в многоквартирном доме определяется с учетом предложений управляющей организации и устанавливается на срок не менее чем один год.

Размер обязательных платежей и (или) взносов членов товарищества собственников жилья либо жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, связанных с оплатой расходов на содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, определяется органами управления товарищества собственников жилья либо органами управления жилищного кооператива или органами управления иного специализированного потребительского кооператива в соответствии с уставом товарищества собственников жилья либо уставом жилищного кооператива или уставом иного специализированного потребительского кооператива.

Изменение размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Правила определения размера платы за коммунальные услуги (ст. 157 ЖК РФ). Размер платы за коммунальные услуги определяется исходя из показаний приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации²⁶⁰.

Органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и органы местного самоуправления в соответствии с Основами ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства, утвержденными Правительством Российской Федерации, устанавливают:

а) цены на содержание и ремонт жилья для жилых помещений, относящихся к государственному и муниципальному жилищным фондам, а также жилых помещений, находящихся в многоквартирных домах, в которых не созданы объединения собственников;

б) размер платы за наем жилых помещений для нанимателей жилых помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

в) тарифы на те виды коммунальных услуг, оказываемых в жилых помещениях, относящихся к жилищному фонду независимо от форм собственности, в отношении которых законодательством Российской Федерации не установлен иной порядок утверждения тарифов.

Федеральные стандарты оплаты жилья и коммунальных услуг и порядок возмещения расходов на капитальный ремонт жилья включают:

а) федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на один квадратный метр общей площади жилья в месяц в среднем по Российской Федерации;

б) федеральный стандарт стоимости капитального ремонта жилищного фонда на один квадратный метр общей площади жилья в месяц в среднем по Российской Федерации;

в) федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на один квадратный метр общей площади жилья в месяц по закрытым административно-территориальным образованиям²⁶¹.

Правила предоставления коммунальных услуг гражданам устанавливаются Правительством Российской Федерации²⁶².

Размер платы за коммунальные услуги рассчитывается по тарифам, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном федеральным законом.

Правилами оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг установлен следующий *механизм расчета размера платы*. Размеры платы за содержание жилья, за ремонт жилья, а также за наем жилого помещения (в том числе отдельных квартир в общежитиях) определяются как произведение соответствующей цены на общую площадь жилого помещения. При проживании граждан в коммунальных квартирах и отдельных комнатах в общежитиях размер платы определяется как произведение соответствующей цены на жилую площадь занимаемых жилых помещений, а при проживании в одной комнате общежития нескольких граждан — в порядке, установленном собственником общежития.

Размер платы за коммунальные услуги определяется как произведение тарифов на соответствующие коммунальные услуги на объемы потребленных ресурсов (воды, газа, электрической и тепловой энергии и т. д.) по показаниям приборов учета. При отсутствии приборов учета объем потребления коммунальных услуг принимается равным нормативам потребления, устанавливаемым органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Гражданам, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации льготы на оплату жилья и коммунальных услуг предоставляются в виде скидки в оплате, размеры платы, исчисленной в соответствии с пп. 12 и 13 вышеназванных Правил, уменьшаются на величину скидки. Гражданам, которым указанные льготы предоставляются в виде денежной компенсации расходов по оплате жилья и коммунальных услуг, уменьшение размера платы не производится.

²⁶⁰ Основы ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2004 г. № 89 (СЗ РФ. 2004. № 8. Ст. 671).

²⁶¹ О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год см. постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2004 г. № 441 (СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3669).

²⁶² См. Правила оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 392 (СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3339).

Гражданам, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг²⁶³ предоставляются путем перечисления денежных средств на персонифицированные социальные счета в банках, размеры платы, исчисленной в соответствии с пп. 12—14 указанных Правил, уменьшению не подлежат. До перехода к предоставлению субсидий путем перечисления денежных средств на персонифицированные социальные счета в банках размеры платы уменьшаются на сумму предоставленных гражданам субсидий.

При оказании гражданам услуг по содержанию жилья, выполнении работ по ремонту жилья и предоставлении коммунальных услуг с нарушением их перечня, объемов и качества, учитываемых при установлении соответствующих цен и тарифов, производится перерасчет размеров подлежащей внесению платы в соответствии с методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Размеры платы за жилье и за коммунальные услуги, подлежащей внесению гражданами, отражаются в платежных документах (счетах-квитанциях, расчетных книжках, счетах, квитанциях или других документах).

Изменение формы собственности на жилое помещение, оснований пользования жилым помещением, образование или ликвидация товарищества собственников жилья либо жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива не является основанием изменения размера платы за коммунальные услуги.

Правилами оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг установлен следующий *порядок внесения платы*. Если иное не установлено договорами социального найма, договорами найма и договорами с управляющими и иными организациями, имеющими перед гражданами обязательства по содержанию, ремонту жилья и предоставлению коммунальных услуг, граждане вправе по своему выбору:

- а) оплачивать жилье и коммунальные услуги наличными денежными средствами или в безналичной форме со счетов в выбранных ими банках или переводом денежных средств без открытия банковского счета, а также почтовыми переводами;
- б) поручать другим лицам вносить плату вместо них любыми способами, не противоречащими договорам;
- в) вносить плату за жилье и коммунальные услуги частями за прошедший месяц до окончания установленного срока ее внесения;
- г) осуществлять предварительную оплату жилья и коммунальных услуг в счет будущих месяцев.

Условия отсрочки или рассрочки оплаты жилья и коммунальных услуг (в том числе погашение задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг) согласовываются гражданами с органами или организациями, которым поступают платежи.

Временное отсутствие лица, проживающего в общежитии коежного типа, не освобождает его от взноса всех причитающихся с проживающего в общежитии платежей.

Военнослужащие, постоянно проживающие в общежитии, в случае убытия в отпуск, командировку или на излечение освобождаются от платы за воду, канализацию, газ, электроэнергию, стирку постельных принадлежностей, если их временное отсутствие продолжалось свыше 30 дней и об этом своевременно был уведомлен заведующий общежитием.

От платы за отопление, радиотрансляцию, амортизацию мебели и постельных принадлежностей, содержание уборщиц для уборки жилых комнат, а также квартирной платы отсутствующие военно-служащие, рабочие и служащие не освобождаются, если их место не было занято другими лицами.

Лица, имеющие в личном пользовании электробытовые приборы (радиоприемники, радиолы, телевизоры, магнитофоны, холодильники, стиральные машины и т. п.), стоимость потребляемой этими приборами электроэнергии оплачивают сверх установленных ставок платы за проживание в общежитии.

Оплата жилой площади, коммунальных услуг и бытового обслуживания производится проживающими в общежитии ежемесячно, не позднее 10-го числа следующего за прожитым месяца. За каждый день просрочки после 10-го числа взимается пеня в размере 0,1 процента.

4. Социальные гарантии по оплате жилых помещений и коммунальных услуг

Оплата жилья и коммунальных услуг по договору найма и иным основаниям устанавливается в размере, обеспечивающем возмещение издержек на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги. Переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг осуществляется поэтапно в течение 10 лет с применением мер социальной защиты граждан.

Этапы и порядок перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг определяются Правительством Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственного управления, местная администрация предоставляют компенсации (субсидии) гражданам, обеспечивающие оплату жилья в пределах нормативной площади жилья²⁶⁴ и нормативов

²⁶³ См. Положение о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» от 30 августа 2004 г. № 444 (СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3671).

²⁶⁴ Ранее согласно Закону Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» для этих целей использовалась социальная норма площади жилья). В этой связи следует помнить, что социальная норма площади жилья

потребления коммунальных услуг с учетом не только совокупного дохода семьи, но и действующих в данной сфере льгот. При определенных условиях льготы данной категории касаются и граждан, пользующихся жилыми помещениями на иных от найма основаниях (например, арендующих жилье).

При этом органы местного самоуправления вправе предоставлять гражданам льготы по оплате жилья и коммунальных услуг по договору найма при площади жилья, превышающей социальную норму.

Поскольку социальные нормы площади жилья в настоящее время определяются в квадратных метрах общей площади жилья, немаловажное значение имеет порядок подсчета площадей жилых зданий.

В соответствии с распоряжением мэра Москвы «О порядке подсчета площадей жилых зданий» от 9 ноября 1995 г. № 592-РМ признано необходимым определять общую площадь квартир и жилых зданий в соответствии со Строительными нормами и правилами «Жилые здания. СНиП 2.08.01-89»: как сумму площадей их помещений, встроенных шкафов, а также лоджий, балконов, веранд, террас и холодных кладовых, подсчитываемую со следующими понижающими коэффициентами: для лоджий — 0,5, для балконов и террас — 0,3, для веранд и холодных кладовых — 1,0.

В то же время жилую площадь квартир следует определять как сумму площадей жилых комнат без учета площади встроенных шкафов и темных комнат (кладовок).

В соответствии со ст. 58 ЖК РСФСР льготы по квартирной плате и плате за коммунальные услуги устанавливались действующим законодательством.

Предусмотренные в первоначальной редакции п. 10 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» льготы военнослужащих по оплате жилья, коммунальных и иных услуг независимо от вида жилищного фонда отменены Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ. Таким образом, с принятием указанного Закона военнослужащие исключены из числа лиц, пользующихся в силу особого статуса льготами по оплате жилых помещений, коммунальных услуг и рядом других льгот в жилищной сфере. В то же время военнослужащие могли пользоваться перечисленными льготами на основании других федеральных законов и иных нормативных правовых актов при условии, что они будут соответствовать установленным для льготных категорий граждан критериям.

С вступлением в силу с 1 января 2005 г. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и введением с 1 марта 2005 г. ЖК РФ в жилищной сфере кардинально поменялся подход в вопросах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг. Указанными актами осуществлен переход к адресным (а не абстрактным) мерам социальной поддержки отдельных групп населения.

ЖК РФ предусматривает три формы социальной поддержки населения по вопросам оплаты жилого помещения и коммунальных услуг:

- предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (ст. 159);
- льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в виде денежной компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг (ст. 160);
- льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в виде уменьшения размера платежа (скидки) расходов на оплату жилья и коммунальных услуг.

Предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее — субсидии) предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются субъектом Российской Федерации. Для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму.

Право на субсидии имеют граждане:

- 1) пользователи жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;
- 2) наниматели по договорам найма жилых помещений частного жилищного фонда;
- 3) члены жилищных кооперативов;
- 4) собственники жилых помещений.

— это размер площади жилья, приходящейся на одного человека, в пределах которой осуществляется предоставление компенсаций (субсидий) по оплате жилья и коммунальных услуг. Например, в г. Москве социальные нормы площади жилья для выплаты гражданам жилищных субсидий введены с 1 августа 1994 г. и составляют 33 квадратных метра общей площади жилья для одиноких граждан, 42 квадратных метра — для семьи из двух человек и по 18 квадратных метров — на каждого члена семьи для семьи из трех и более человек.

Субсидии предоставляются органом местного самоуправления или уполномоченным им учреждением указанным гражданам на основании их заявлений с учетом постоянно проживающих совместно с ними членов их семей. Субсидии перечисляются гражданам до срока внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Субсидии предоставляются гражданам при отсутствии у них задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению.

При определении прав граждан, проживающих в жилых помещениях любой формы собственности, на субсидии и расчете их размеров применяются региональные стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг устанавливается исходя из цен, тарифов и нормативов, используемых для расчета платы за содержание и ремонт жилого помещения и коммунальные услуги для нанимателей по договорам социального найма, проживающих в жилых помещениях, расположенных в домах, уровень благоустройства, конструктивные и технические параметры которых соответствуют средним условиям в муниципальном образовании.

Порядок определения размера субсидий и порядок их предоставления, перечень прилагаемых к заявлению документов, условия приостановки и прекращения предоставления субсидий, порядок определения состава семьи получателя субсидии и исчисления совокупного дохода такой семьи, а также особенности предоставления субсидий отдельным категориям граждан устанавливаются Правительством Российской Федерации²⁶⁵.

Решения о предоставлении субсидий принимаются органами местного самоуправления, органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга или уполномоченными ими учреждениями, а также федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба (далее — уполномоченные органы).

Субсидии предоставляются:

- а) нанимателю жилого помещения по договору социального найма;
- б) нанимателю жилого помещения по договору найма в государственном и муниципальном жилищном фонде;
- в) члену жилищного, жилищно-строительного кооператива;
- г) собственнику жилого помещения (квартиры, жилого дома, части квартиры или жилого дома), в том числе члену товарищества собственников жилья;
- д) гражданину, проживающему в общежитии, относящемуся к жилищному фонду независимо от формы собственности.

Субсидии предоставляются указанным гражданам и зарегистрированным совместно с ними по месту постоянного жительства членам их семей. Граждане, проживающие в жилом помещении на основании договора найма, заключенного с собственниками жилых помещений (физическими и юридическими лицами) частного жилищного фонда, или договора поднайма, заключенного с нанимателями жилых помещений в жилищном фонде независимо от формы собственности, не имеют права на получение субсидий.

Уполномоченный орган в течение 10 дней с даты получения необходимых документов принимает решение о предоставлении субсидии или об отказе в ее предоставлении, рассчитывает размер субсидии и доводит соответствующее решение до заинтересованных лиц. Действие (бездействие) уполномоченного органа, а также его решение об отказе в предоставлении субсидии либо неправильное определение ее размера могут быть обжалованы в суд.

Получатель субсидии обязан сообщать в уполномоченный орган о наступлении событий, которые влекут за собой изменение условий предоставления субсидии и ее размера (изменение состава семьи и места постоянного жительства, временное выбытие членов семьи и изменение доходов членов семьи), в течение 15 дней после наступления указанных событий.

Обязанность представления сведений об изменении доходов возникает в отношении:

- а) семей, имевших на момент обращения за субсидией среднедушевой доход выше прожиточного минимума, — если этот доход увеличился более чем на 20 процентов;
- б) семей, имевших на момент обращения за субсидией среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, — если этот доход увеличился до величины, равной прожиточному минимуму или превышающей его.

В случае если получатель субсидии не выполнил указанные требования без уважительной причины, неосновательно перечисленные в качестве субсидии средства засчитываются в счет будущих субсидий, а при отсутствии права на получение субсидии в последующие месяцы эти средства добровольно возвращаются получателем субсидии в местный бюджет. При отказе от добровольного возврата указанных средств они по иску уполномоченного органа истребуются в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

²⁶⁵ См. Положение о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 444.

Субсидии предоставляются, как правило, на шесть месяцев.

При определении размера субсидий гражданам, проживающим в жилищном фонде независимо от формы собственности, расходы на оплату жилья исчисляются исходя из установленных в соответствии со стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг цен на содержание и ремонт жилья для нанимателей жилых помещений по договору социального найма в государственном и муниципальном жилищном фонде, а в отношении нанимателей по договору социального найма — также с учетом размера платы за наем жилого помещения.

При определении размера субсидии гражданам, оплачивающим электрическую и тепловую энергию, воду и сетевой газ по показаниям приборов учета, расходы на оплату коммунальных услуг исчисляются исходя из нормативов их потребления, в том числе в случаях, когда показания приборов учета ниже нормативов потребления соответствующих услуг.

При использовании одной семьей для отопления жилого помещения двух и более видов топлива (газ, различные виды твердого или иного топлива) при исчислении расходов на оплату коммунальных услуг принимается к расчету стоимость одного (основного) вида топлива, определяемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом местных особенностей, если иное не установлено указанными органами.

В случае если получателям субсидии предоставлены льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в виде уменьшения размера платежа (скидки), расходы на оплату жилья и коммунальных услуг уменьшаются на размер предоставляемых скидок.

В случае предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг в виде денежной компенсации расходы на оплату жилья и коммунальных услуг уменьшению не подлежат.

Размер предоставляемой субсидии не должен превышать фактических расходов семьи на оплату жилья и коммунальных услуг. При изменении цен и тарифов, а также условий и порядка предоставления субсидий на территории субъекта Российской Федерации перерасчет размеров субсидий производится уполномоченным органом без истребования у получателей субсидий каких-либо документов.

В целях исчисления совокупного дохода семьи и одиноко проживающего гражданина для предоставления субсидии доход семьи определяется за шесть последних календарных месяцев, предшествующих месяцу подачи заявления о предоставлении субсидии (далее — расчетный период), если иное не установлено органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

При определении дохода семьи в целях предоставления субсидии к членам семьи относят проживающих совместно супругов, их детей (в том числе усыновленных) и родителей (усыновителей). Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и иные лица могут быть признаны членами семьи заявителя, если они проживают совместно с заявителем (получателем субсидии) и ведут с ним общее хозяйство. Состоящие в браке родители (усыновители), одинокий родитель (усыновитель) и их несовершеннолетние дети, а также супруги считаются членами одной семьи независимо от того, раздельно или совместно они проживают.

Совокупный доход семьи в целях предоставления субсидии исчисляется в соответствии с Федеральным законом «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»²⁶⁶.

Особенности предоставления субсидий военнослужащим. Федеральные органы исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, принимают решение о предоставлении субсидий:

а) сотрудникам, проходящим военную службу в указанных федеральных органах исполнительной власти, сведения о которых не подлежат разглашению;

б) лицам, проходящим либо проходившим военную службу по контракту за пределами Российской Федерации в территориальных органах, воинских частях, подразделениях и организациях соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Указанным гражданам субсидия предоставляется в виде денежной выплаты в размере, рассчитываемом в соответствии с вышеназванным Положением, исходя из утвержденной Правительством Российской Федерации величины прожиточного минимума.

Порядок оформления документов и направления сведений, необходимых для предоставления субсидий, а также порядок выплаты субсидий определяются руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

Гражданам, проживающим в закрытых военных городках, субсидии предоставляются уполномоченными органами в вышеуказанном порядке и условиях.

В случае превышения среднерегиональных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг над максимально допустимой долей собственных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, гражданина, уволенного с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которого составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25

²⁶⁶ СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

лет и более вне зависимости от основания увольнения при расчете размера субсидии используется значение федерального стандарта максимально допустимой доли собственных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Органы, осуществляющие исполнение местного бюджета или бюджетов городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, либо уполномоченные органы к началу установленного периода оплаты жилья и коммунальных услуг перечисляют субсидии на имеющиеся или открываемые в выбранных получателями субсидий банках банковские счета или вклады до востребования (далее — персонифицированные социальные счета). Получателям субсидий, которые по состоянию здоровья, в силу возраста, пешей или транспортной недоступности не имеют возможности открывать персонифицированные социальные счета и пользоваться ими, выплата (доставка) субсидий может осуществляться по решению уполномоченного органа через организации связи либо иным способом.

Получатели субсидий вправе за счет субсидий производить оплату жилья и любых видов предоставляемых им коммунальных услуг, при этом указанная оплата производится в полном объеме (без уменьшения на сумму субсидий).

В случае если субсидии перечисляются на персонифицированные социальные счета, уменьшение размера субсидий из-за снижения расходов, связанных с уменьшением платежей при нарушении потребительских свойств, объемов или режима предоставления жилищных и коммунальных услуг, не производится.

До перехода к перечислению субсидий на персонифицированные социальные счета размер начисленных платежей за жилье и (или) коммунальные услуги, подлежащие оплате получателями субсидий, уменьшается на размер предоставленных субсидий. Субсидия, причитающаяся получателю субсидии, распределяется уполномоченным органом по видам платежей за жилье и коммунальные услуги пропорционально начисленным платежам и отражается в соответствующих платежных документах и в персональном деле. При снижении размера начисленных платежей из-за нарушения потребительских свойств, объемов или режима предоставления жилищных и коммунальных услуг часть субсидии, приходящаяся на оплату соответствующей некачественной услуги, подлежит уменьшению уполномоченным органом пропорционально снижению начисленного за такую услугу платежа.

Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг. Существует два вида льгот по оплате жилья и коммунальных услуг:

— льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в виде денежной компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг (ст. 160 ЖК РФ);

— льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в виде уменьшения размера платежа (скидки) расходов на оплату жилья и коммунальных услуг.

Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в виде денежной компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг. Отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, могут предоставляться компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов.

Компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг включаются в совокупный доход семьи при расчете субсидий, предоставляемых гражданам в порядке, установленном ст. 159 ЖК РФ.

Некоторым категориям граждан, которым субсидия не может быть предоставлена на общих основаниях в связи с особенностями прохождения ими военной службы, субсидия предоставляется в виде денежной компенсации расходов по оплате жилья и коммунальных услуг. Прежде всего это касается военнослужащих, деятельность которых засекречена и в отношении которых не могут быть разглашены сведения, составляющие государственную тайну. Денежная компенсация выплачивается в размере субсидии, которая могла быть предоставлена этим гражданам на общих основаниях, а порядок ее выплаты определяется:

— руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, в связи с которой не допускается разглашение сведений о сотрудниках, проходящих службу в этих органах, — в отношении указанных сотрудников;

— руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, — в отношении лиц, проходящих либо проходивших военную службу по контракту за пределами Российской Федерации в территориальных органах и войсках соответствующих федеральных органов исполнительной власти и не имеющих жилья в Российской Федерации. При этом при расчете размера субсидии исходят из утвержденной в Российской Федерации максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в пределах социальной нормы площади жилья и из реальных затрат на эти цели.

Выплата денежной компенсации осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели указанным федеральным органам исполнительной власти.

Согласно ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» члены семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, и члены семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более (в календарном исчислении), имеют право на компенсационные выплаты по оплате:

— общей площади занимаемых ими жилых помещений (в коммунальных помещениях — жилой площади), а также найма, содержания и ремонта жилых помещений, а собственники жилых помещений и члены жилищно-строительных (жилищных) кооперативов — содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах;

— коммунальных услуг независимо от вида жилищного фонда;

— абонентской платы за пользование телефонами, радиотрансляционными точками, коллективными телевизионными антеннами²⁶⁷.

Указанные лица, кроме того, имеют право на компенсационные выплаты по оплате установки по действующим тарифам квартирных телефонов, а проживающие в домах, не имеющих центрального отопления, — топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и его доставки. Порядок и размеры указанных компенсационных выплат определяются Правительством Российской Федерации²⁶⁸.

В целях обеспечения социальной защищенности пенсионеров из числа военнослужащих и членов их семей, проживающих в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, с 1 июля 1996 г. постановлением Правительства Российской Федерации «О возмещении расходов по оплате жилья и коммунальных услуг пенсионерам из числа военнослужащих и членам их семей, проживающим в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике» от 26 августа 1996 г. № 1006 (с изменениями и дополнениями) определено, что пенсионерам, проживающим в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике и получающим пенсии в соответствии с Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 12 февраля 1993 г. № 4468-I (с изменениями)²⁶⁹, расходы по оплате жилья и коммунальных услуг возмещаются в Латвийской Республике в размере 42 лат, Литовской Республике — 250 лит и Эстонской Республике — 785 крон в месяц. Министерству обороны Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации предоставлено право пересматривать размеры возмещения военным пенсионерам расходов по оплате жилья и коммунальных услуг в зависимости от изменения цен и тарифов на жилье и коммунальные услуги в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике.

Жалобы граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за ее пределами, на действия должностных лиц дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, связанные с отказом в предоставлении льгот по 50-процентной оплате жилья и коммунальных услуг, подлежат рассмотрению применительно к ст. 47 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в Московском городском суде²⁷⁰.

Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в виде уменьшения размера платежа (скидки) расходов на оплату жилья и коммунальных услуг. Данные льготы в зависимости от групп лиц, которым они предоставлены, условно подразделяются на следующие виды:

1) льготы по полному освобождению от оплаты жилья и коммунальных услуг;

2) льготы по пониженному размеру оплаты жилья и коммунальных услуг без каких-либо условий их предоставления;

3) льготы по пониженному размеру оплаты жилья и коммунальных услуг с дополнительными условиями их предоставления:

а) в пределах установленной нормы оплачиваемой жилой площади;

б) в зависимости от вида жилищного фонда.

Льгота по полному освобождению от оплаты жилья и коммунальных услуг (водоснабжение, канализация, газ, электричество, горячее водоснабжение, центральное отопление, а в домах, не имеющих центрального отопления, — предоставление топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и другие коммунальные услуги) распространяется на Героев Российской Федерации, Героев

²⁶⁷ См. Инструкцию о порядке оформления и выдаче членам семей погибших (умерших) военнослужащих справок о праве на 50-процентную денежную компенсацию расходов по оплате жилого помещения, коммунальных и других видов услуг в соответствии с пунктом 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», утвержденную приказом министра обороны Российской Федерации от 8 января 2003 г. № 9.

²⁶⁸ См. Положение об оплате членами семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти жилых помещений, коммунальных и других видов услуг и выплате им денежной компенсации в связи с этими расходами и Правилами финансирования затрат, связанных с выплатой отдельным категориям граждан денежной компенсации в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2002 г. № 922.

²⁶⁹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 9. Ст. 328.

²⁷⁰ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 июня 1997 г. (БВС. 1997. № 11. С. 6).

Советского Союза, полных кавалеров ордена Славы и совместно проживающих с ними членов их семей. Указанные льготы сохраняются за пережившими супругами и родителями лиц данной категории²⁷¹.

Следует упомянуть, что законодательством Союза ССР в соответствии со ст. 58 ЖК РСФСР некоторым категориям граждан ранее также предоставлялись жилищные льготы в виде бесплатного пользования жильем с отоплением и освещением. В частности, при определенных условиях к ним были отнесены специалисты, работающие и проживающие в сельской местности и в поселках городского типа. Те же льготы распространялись и на работников лепрозорных учреждений, находящихся вне городских центров.

Естественно, что в современных условиях возможность применения указанных правовых норм полностью не исключается, но значительно ограничивается требованиями ГК РФ и иных нормативных правовых актов, а потому может в основном рассматриваться лишь в теоретическом плане.

Как уже говорилось, для некоторых категорий льготников действующим законодательством не предусмотрено ограничений какого-либо характера в пользовании льготами по оплате жилья и коммунальных услуг.

Что касается большинства других категорий граждан, то отсутствие каких-либо ограничений в пользовании ими жилищными льготами характерно лишь для оплаты со скидкой коммунальных услуг, осуществляемой в основном без ограничения нормативами потребления коммунальных услуг.

Некоторым категориям лиц льготы предоставляются дифференцированно, в результате чего льготы по оплате коммунальных услуг в основном применяются без каких-либо оговорок, а льготы по оплате жилья — только с учетом определенных ограничений (как правило, в зависимости от вида жилищного фонда и в пределах социальной нормы).

Например, судьям, прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам, имеющим классные чины, и проживающим с ними членам семей предоставляется 50-процентная скидка в оплате коммунальных услуг (электроэнергия, газ, отопление, водоснабжение и др.) и за пользование телефоном независимо от вида жилищного фонда. Однако аналогичная скидка в оплате жилых помещений распространяется лишь на судей и прокурорских работников, проживающих в домах государственного и муниципального жилищных фондов (в том числе проживающих в приватизированных помещениях).

Аналогичные дифференцированные условия предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг определены для инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, с тем лишь дополнением, что скидка не ниже 50 процентов с квартирной платы предоставляется при условии проживания в домах государственного и муниципального жилищного фонда.

Такой же порядок предоставления указанных льгот установлен нескольким категориям «чернобыльцев». К ним, в частности, относятся граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь, другие заболевания, инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы, участники ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения, рабочие и служащие, а также военнослужащие, лица начальствующего и рядового составов органов внутренних дел, получившие профессиональные заболевания, связанные с лучевым воздействием на работах в зоне отчуждения, граждане, эвакуированные из зоны отчуждения и переселенные (переселяемые) из зоны отселения.

Однако для перечисленных лиц существует еще одна «ограниченная льгота» в виде оплаты занимаемой общей площади не только с учетом проживания в домах государственного и муниципального жилищных фондов, а также в приватизированных жилых помещениях, но и с учетом норм, предусмотренных действующим законодательством.

Вместе с тем «чернобыльцам», проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, дополнительно предусмотрено предоставление скидки в размере 50 процентов со стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, включая транспортные расходы.

Ограничения в применении льгот комплексного характера (как в оплате жилья, так и в оплате коммунальных услуг) применяются довольно часто.

Так, льгота в виде 50-процентной скидки в оплате занимаемой общей площади жилых помещений предоставляется ряду категорий ветеранов. Согласно Федеральному закону «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ) ветеранам труда установлена льгота — оплата в размере 50 процентов занимаемой общей площади жилых помещений (в коммунальных квартирах — занимаемой жилой площади) в пределах социальной нормы площади жилья, установленной законодательством субъекта Российской Федерации. Льготы по оплате жилья предоставляются лицам, проживающим в жилых помещениях в жилищном фонде независимо от формы собственности, и распространяются на нетрудоспособных членов семьи ветерана труда, совместно с ним проживающих, находящихся на его полном содержании или получающих от него помощь, которая является для них постоянным и основным источником средств к существованию. Членам семей ветеранов труда, совместно с ними проживающим, за исключением указанных выше лиц, льготы по оплате жилья (в коммунальных квартирах — занимаемой жилой площади) в пределах социальной нормы площади жилья, установленной законодательством субъекта Российской Федерации, предоставляются в размере и в порядке, которые определяются органом

²⁷¹ Статья 5 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» от 15 января 1993 г. № 4301-1 (с изменениями от 30 июля 1996 г., 7 августа 2000 г., 13 июля 2001 г.).

законодательной власти субъекта Российской Федерации. Льготы по оплате жилья предоставляются лицам, проживающим в жилых помещениях в жилищном фонде независимо от формы собственности.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления могут самостоятельно вводить льготы для отдельных категорий граждан.

Льготы по оплате услуг водоснабжения, водоотведения, вывоза бытовых и других отходов, газоснабжения, электроснабжения, теплоснабжения, абонентной платы за пользование радио и коллективной телевизионной антенной военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы, могут быть предоставлены по следующим основаниям:

1) Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы и совместно проживающим с ними членам их семей — освобождение от оплаты жилья (в том числе от оплаты технического обслуживания и эксплуатации жилья) и оплаты коммунальных услуг (водоснабжение, канализация, газ, электричество, горячее водоснабжение, центральное отопление, а в домах, не имеющих центрального отопления, — предоставление топлива, приобретенного в пределах норм, установленных для продажи населению, и другие коммунальные услуги), платы за пользование домашним телефоном и вневедомственной охранной сигнализацией жилья независимо от вида жилищного фонда (п. 1 ст. 5 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» от 15 января 1993 г. № 4301-1);

2) Героям Социалистического Труда, полным кавалерам ордена Трудовой Славы и проживающим совместно с ними членам их семей — освобождение от оплаты жилья (в том числе от оплаты технического обслуживания и эксплуатации жилья) в домах независимо от вида жилищного фонда; от оплаты коммунальных услуг (водоснабжение, канализация, газ, электроэнергия, горячее водоснабжение, центральное отопление); абонентной платы за телефон и за пользование вневедомственной охранной сигнализацией жилья в домах независимо от вида жилищного фонда, а также бесплатное предоставление указанным лицам, проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению (пп. 1 и 2 ст. 3 Федерального закона «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ);

3) инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, — скидка не ниже 50 процентов с квартирной платы (в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда) и оплаты коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищных фондов), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, — со стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению (ст. 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ);

4) сотрудникам милиции — скидка в оплате жилой площади, коммунальных услуг, а также топлива. Участковые инспектора милиции, работающие в сельской местности и поселках городского типа, и члены их семей, проживающие с ними, бесплатно обеспечиваются жильем с отоплением и освещением в соответствии с установленными нормами (ст. 30 Закона Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1);

5) прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам, имеющим классные чины, и проживающим с ними членам их семей — 50-процентная скидка в оплате жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов, в том числе проживающим в приватизированных жилых помещениях, а также 50-процентная скидка в оплате всех коммунальных услуг (электроэнергия, газ, центральное отопление, водоснабжение и др.), за пользование телефоном независимо от вида жилищного фонда (Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»);

6) отдельным категориям ветеранов, в том числе инвалидам Великой Отечественной войны и инвалидам боевых действий на территориях других государств; участникам Великой Отечественной войны; лицам, работавшим на предприятиях, в учреждениях и организациях г. Ленинграда в период блокады с 8 сентября 1941 г. по 27 января 1944 г. и награжденным медалью «За оборону Ленинграда», и лицам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; ветеранам труда; ветеранам военной службы, ветеранам органов внутренних дел, прокуратуры, юстиции и судов (приобретают право на льготы, установленные для ветеранов труда, по достижении возраста, дающего право на пенсию по старости) — 50-процентная скидка в оплате занимаемой общей площади жилых помещений (в пределах социальной нормы), в том числе членам семей, совместно с ними проживающим (в коммунальных квартирах — 50-процентная скидка в оплате занимаемой жилой площади). Льготы по оплате жилья предоставляются лицам, проживающим в домах государственного и муниципального жилищных фондов, а также в приватизированных жилых помещениях; 50-процентная скидка в оплате коммунальных услуг (водоснабжение, водоотведение, вывоз бытовых и других отходов, газ, электрическая и тепловая энергия — в пределах нормативов потребления коммунальных услуг, абонентная плата за телефон, радио, коллективную антенну), а проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, — в оплате топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого топлива. Льготы по оплате коммунальных услуг предоставляются в домах независимо от вида жилищного фонда;

7) ветеранам боевых действий на территориях других государств — 50-процентная скидка в оплате занимаемой общей площади жилых помещений (в пределах социальной нормы), в том числе членам семей,

совместно с ними проживающим (в коммунальных квартирах — 50-процентная скидка в оплате занимаемой жилой площади). Льготы по оплате жилья предоставляются лицам, проживающим в домах государственного и муниципального жилищных фондов, а также в приватизированных помещениях (Федеральный закон «О ветеранах»);

8) педагогическим работникам образовательных учреждений — бесплатная жилая площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) (ст. 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ);

9) гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь, другие заболевания, связанные с радиационным воздействием, или ставшим инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, — 50-процентная скидка при оплате занимаемой общей площади, а также площади в приватизированных жилых помещениях в пределах норм, предусмотренных действующим законодательством, за пользование телефоном, радио, коллективной антенной (кроме спутниковых) и их установку, за пользование отоплением, водопроводом, газом и электроэнергией, а в домах, не имеющих центрального отопления, — скидка в 50 процентов от стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, включая транспортные расходы; аналогичные льготы распространяются на некоторые категории участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»).

Продолжает формально действовать ряд не отмененных актов советского периода, предусматривающих льготы следующим категориям граждан:

1) квалифицированным медицинским, ветеринарным, сельскохозяйственным работникам и работникам просвещения, проживающим в сельских местностях и рабочих поселках, — бесплатные квартиры с отоплением и освещением в натуре (п. 10 постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках» от 10 июня 1930 г.);

2) работникам лепрозорных учреждений, находящихся вне городских центров, на время службы — бесплатные квартиры и коммунальные услуги за счет учреждений (п. 3 постановления ВЦИК и СНК РСФСР «Об улучшении положения работников лепрозорных учреждений (по борьбе с проказой)» от 30 августа 1930 г.);

3) зоотехническим и ветеринарным работникам, работающим на участке или в пункте в сельских местностях или в рабочих поселках, независимо от места их проживания — бесплатное предоставление квартир, отопления и освещения в натуре (п. 5 постановления СНК СССР «О повышении заработной платы зоотехническим и ветеринарным работникам» от 9 января 1944 г. № 30);

4) врачам, провизорам и среднему медицинскому и фармацевтическому персоналу и проживающим с ними членам семей; перешедшим на пенсию врачам, провизорам и среднему медицинскому и фармацевтическому персоналу и проживающим с ними членам семей, если общий стаж работы указанных работников в сельской местности или рабочих поселках составляет не менее 10 лет, — бесплатные квартиры с отоплением и освещением (пп. 20 и 21 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению здравоохранения и развитию медицинской науки в стране» от 5 июля 1968 г. № 517); аналогичная льгота распространена на врачей, провизоров, средний медицинский персонал и фармацевтический персонал и членов их семей, проживающих и работающих в сельской местности, но состоящих в штатах учреждений здравоохранения, расположенных в городах (постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 июня 1988 г. № 764);

5) перешедшим на пенсию учителям, воспитателям, директорам, заместителям директоров и другим педагогическим работникам общеобразовательных школ всех типов и проживающим с ними членам семей, если общий стаж работы каждого из указанных работников в школах сельской местности составляет не менее 10 лет, — бесплатные квартиры с отоплением и освещением (п. 6 постановления Совета Министров СССР «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности» от 4 мая 1971 г. № 255, разъяснение Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС «О порядке сохранения права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию работниками просвещения и другими специалистами народного образования, работавшими в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках)» от 28 мая 1985 г. № 5/12-22);

6) культпросветработникам и киномеханикам, проживающим и работающим в сельской местности, а также перешедшим на пенсию культпросветработникам и киномеханикам в сельской местности и проживающим с ними членам семей — бесплатные квартиры с отоплением и освещением, если общий стаж работы указанных работников в сельской местности составляет не менее 10 лет (п. 13 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению культурного обслуживания сельского населения» от 10 ноября 1977 г. № 981); аналогичная норма распространена на преподавателей детских музыкальных, художественных школ и школ искусств, работающих в сельской местности (постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 мая 1982 г. № 437);

7) всем молодым специалистам сельского и водного хозяйства, прибывающим после окончания высших и средних специальных учебных заведений на постоянную работу по специальности на государственные сельскохозяйственные предприятия, межхозяйственные предприятия (организации) по производству сельскохозяйственной продукции и водохозяйственные организации, расположенные в сельской местности

Нечерноземной зоны РСФСР, — бесплатные на первые три года работы квартиры с отоплением и освещением (п. 11 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по закреплению кадров в сельском хозяйстве Нечерноземной зоны РСФСР»).

Указанные акты были изданы во исполнение Закона РСФСР «О социальном развитии села» от 21 декабря 1990 г. № 438-1²⁷², который с 1 января 2005 г. утратил силу. Согласно Федеральному закону от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определенные указанным Законом, применяются до принятия соответствующих законодательных актов субъектами Российской Федерации, но не позднее чем до 1 января 2005 г.

Возмещение организациям жилищно-коммунального хозяйства расходов на предоставление установленным Законом Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» от 15 января 1993 г. № 4301-1, Федеральным законом «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ, Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ, Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. № 3061-1), Федеральным законом «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ, Федеральным законом «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ, постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» от 27 декабря 1991 г. № 2123-1, Законом Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 г. № 1761-1 льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, а также по оплате приобретения и доставки топлива в дома, не имеющие центрального отопления, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем предоставления субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для возмещения фактически произведенных расходов²⁷³.

Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг. Средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению указанных мер социальной поддержки предусматриваются в составе Фонда компенсаций федерального бюджета в виде субвенций.

Объем средств, предусмотренный бюджету субъекта Российской Федерации, определяется исходя из числа лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки; утвержденного для субъекта Российской Федерации федерального стандарта предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на один квадратный метр общей площади жилья в месяц²⁷⁴; занимаемой площади жилых помещений с учетом федерального стандарта социальной нормы площади жилья²⁷⁵ и утвержденных нормативов потребления коммунальных услуг.

Форма предоставления указанных мер социальной поддержки определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Средства на реализацию указанных полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели.

²⁷² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 30. Ст. 411.

²⁷³ См. подробнее: *Тихомирова Л.В.* Новые правила оплаты жилья в Российской Федерации. М., 2005.

²⁷⁴ Федеральные стандарты оплаты жилья и коммунальных услуг на 2005 год утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2004 г. № 441.

²⁷⁵ Постановлением Правительства Российской Федерации «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг» от 26 мая 1997 г. № 621 установлен федеральный стандарт социальной нормы площади жилья. Этот стандарт составляет 18 квадратных метров общей площади жилья на одного члена семьи из трех и более человек, 42 квадратных метра — на семью из двух человек и 33 квадратных метра — на одиноко проживающего человека.

Раздел 4. Иные вопросы жилищного права

Глава 14. Общие вопросы регулирования жилищных правоотношений

Понятие перепланировки и переустройства жилых помещений. Основания для переустройства и перепланировки. Завершение переустройства и (или) перепланировки. Правовое регулирование признания жилья непригодным для проживания. Порядок признания жилья непригодным для проживания. Условия перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение. Порядок перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение. Отказ в переводе жилого помещения в нежилое помещение или нежилого помещения в жилое помещение.

1. Переустройство и перепланировка жилых помещений

Переустройство и перепланировка жилых помещений производятся, как правило, в целях улучшения их потребительских качеств. В юридической литературе высказываются различные точки зрения относительно квалификации указанных действий. Так, В.Ф. Чигир считает, что они влекут изменение объекта жилищного правоотношения и как следствие объема прав и обязанностей его субъектов²⁷⁶. Такой же точки зрения придерживается Ю.К. Толстой²⁷⁷. Другие авторы считают, что переустройство и перепланировка квартиры не обязательно влекут изменение предмета договора и, следовательно, необходимость изменения договора²⁷⁸. Действительно, в зависимости от результата выполняемых работ, который, например, повлечет изменение площади жилого помещения (общей или жилой), т. е. фактически предмета жилищных правоотношений, может произойти изменение соответствующего договора пользования жилым помещением (социального или коммерческого найма, аренды и др.).

ЖК РФ в ст. 25 дает понятие переустройства и перепланировки жилых помещений.

Под *переустройством жилого помещения* понимаются установка, замена или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования, а под перепланировкой — изменение его конфигурации, требующее внесения изменений в технический паспорт жилого помещения (документы, содержащие техническую и иную информацию о жилых помещениях, связанную с обеспечением соответствия жилых помещений установленным требованиям). Любые иные действия не могут считаться переустройством и перепланировкой.

Более подробно указанные действия рассмотрены в постановлении Госстроя России «Об утверждении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» от 27 сентября 2003 г. № 170²⁷⁹.

Переоборудование жилых помещений может включать в себя: установку бытовых электроплит взамен газовых плит или кухонных очагов, перенос нагревательных, сантехнических и газовых приборов, устройство вновь и переоборудование существующих туалетов, ванных комнат, прокладку новых или замену существующих подводящих и отводящих трубопроводов, электрических сетей и устройств для установки душевых кабин, «джакузи», стиральных машин повышенной мощности и других сантехнических и бытовых приборов нового поколения.

Перепланировка жилых помещений может включать: перенос и разборку перегородок, перенос и устройство дверных проемов, разукрупнение или укрупнение многокомнатных квартир, устройство дополнительных кухонь и санузлов, расширение жилой площади за счет вспомогательных помещений, ликвидацию темных кухонь и входов в кухни через квартиры или жилые помещения, устройство или переоборудование существующих тамбуров.

Определение условий и порядка переустройства и перепланировки помещений относится к компетенции органов государственной власти Российской Федерации (п. 10 ст. 12 ЖК РФ).

Порядок проведения переустройства и перепланировки. Переустройство и (или) перепланировка жилого помещения проводятся с соблюдением требований законодательства по согласованию с органом местного самоуправления, который является органом, осуществляющим согласование, на основании принятого им решения.

Для проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения собственник данного помещения или уполномоченное им лицо (заявитель) в орган, осуществляющий согласование, по месту нахождения переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения представляет:

- 1) заявление о переустройстве и (или) перепланировке по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации;
- 2) правоустанавливающие документы на переустраиваемое и (или) перепланируемое жилое помещение (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);

²⁷⁶ См.: Чигир В.Ф. Жилищное право. Минск, 1986. С. 135.

²⁷⁷ См.: Толстой Ю.К. Жилищное право: Учебное пособие. М., 1996. С. 91—92.

²⁷⁸ См., например: Андрианов И.И. Жилищное законодательство. М., 1988. С. 235; Фаршатов И.А. Жилищное законодательство: Практика применения, теоретические вопросы. М., 2001. С. 142.

²⁷⁹ Российская газета. 2003. 23 октября.

3) подготовленный и оформленный в установленном порядке проект переустройства и (или) перепланировки переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения;

4) технический паспорт переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения;

5) согласие в письменной форме всех членов семьи нанимателя (в том числе временно отсутствующих членов семьи нанимателя), занимающих переустраиваемое и (или) перепланируемое жилое помещение на основании договора социального найма (в случае, если заявителем является уполномоченный наймодателем на представление указанных документов наниматель переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения по договору социального найма);

б) заключение органа по охране памятников архитектуры, истории и культуры о допустимости проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, если такое жилое помещение или дом, в котором оно находится, является памятником архитектуры, истории или культуры.

Указанный перечень является исчерпывающим и, следовательно, орган, осуществляющий согласование, не вправе требовать представления других документов. Заявителю выдается расписка в получении документов с указанием их перечня и даты их получения органом, осуществляющим согласование.

Решение о согласовании или об отказе в согласовании должно быть принято по результатам рассмотрения соответствующего заявления и иных представленных документов органом, осуществляющим согласование, не позднее чем через сорок пять дней со дня представления указанных документов в данный орган. Не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия решения о согласовании данный орган выдает или направляет по адресу, указанному в заявлении, заявителю документ, подтверждающий принятие такого решения. Форма и содержание такого документа устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2005 г. № 266 утверждены форма заявления о переустройстве и (или) перепланировке жилого помещения, которое подается в орган местного самоуправления по месту нахождения переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения, и форма документа, подтверждающего принятие органом местного самоуправления решения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения. Указанный документ является основанием проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения.

Следует обратить внимание на то, что при соблюдении установленного порядка подачи заявления и надлежащем оформлении всех прилагаемых документов у заявителя появляется субъективное право требовать принятия положительного решения о переустройстве и (или) перепланировке. Отказ в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения допускается в следующих случаях, предусмотренных в ст. 27 ЖК РФ:

1) непредставления определенных ЖК РФ документов;

2) представления документов в ненадлежащий орган;

3) несоответствия проекта переустройства и (или) перепланировки жилого помещения требованиям законодательства.

Решение об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения должно содержать основания отказа с обязательной ссылкой на нарушения. Решение об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения выдается или направляется заявителю не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия такого решения и может быть обжаловано заявителем в судебном порядке.

Завершение переустройства и (или) перепланировки жилого помещения подтверждается актом приемочной комиссии. Поскольку порядок образования комиссии и требования к ее составу ЖК РФ не определяет, постольку регулирование указанных отношений может осуществляться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. Акт приемочной комиссии должен быть направлен органом, осуществляющим согласование, в организацию (орган) по учету объектов недвижимого имущества.

Последствия самовольного переустройства и (или) самовольной перепланировки жилого помещения будут рассмотрены в гл. 16 настоящего издания, посвященной ответственности за нарушения жилищного законодательства.

2. Признание жилья непригодным для проживания

Признание жилья непригодным для проживания осуществляется в соответствии с Положением о порядке признания жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. № 552, и Положением по оценке непригодных жилых домов и жилых помещений государственного и общественного жилищного фонда для постоянного проживания²⁸⁰.

Указанными актами устанавливается порядок отнесения жилых домов и жилых помещений в других строениях на территории Российской Федерации к категории непригодных для проживания независимо от того, в жилищном фонде какой формы собственности они находятся, за исключением индивидуальных жилых домов, находящихся в частной собственности лиц, постоянно проживающих в указанных жилых домах.

²⁸⁰ Утверждено приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства РСФСР от 5 ноября 1985 г. № 529.

Решение вопросов о непригодности жилых домов и жилых помещений для постоянного проживания возлагается на межведомственные комиссии, создаваемые органами власти в составе представителей администрации, представителей жилищной инспекции, органов архитектуры, организаций технической инвентаризации, санитарного надзора, управления пожарного надзора и других органов и организаций. При необходимости в состав комиссии могут быть введены технические эксперты.

Межведомственная комиссия осуществляет свою работу на основании заявления собственника дома, направленного в администрацию, с указанием причин, по которым он считает необходимым созыв комиссии; по указанию вышестоящих организаций, а также в случае аварийной ситуации и по представлениям органов санитарного надзора, государственного пожарного надзора, по запросу суда и прокуратуры, заявлениям граждан.

В результате работы комиссии оформляется акт, в котором указывается одно из принятых решений: об отнесении здания или жилого помещения к категории непригодного для постоянного проживания или его годности. Члены комиссии, не согласные с решением, оформляют особое мнение, которое прилагается к акту.

Решение о признании жилого дома или жилого помещения непригодным для постоянного проживания независимо от его ведомственной принадлежности выносится межведомственной комиссией.

Утвержденные акты служат основанием для решения вопросов, связанных с проведением капитального ремонта, модернизации и реконструкции непригодных для постоянного проживания жилых домов и жилых помещений либо с их сносом или переоборудованием для использования в других целях, в том числе вопросов отселения и жилищного обеспечения граждан, в установленном законодательством порядке. Решение этих вопросов возлагается на органы местного самоуправления.

Копия решения о признании жилого дома (помещения) непригодным для постоянного проживания направляется собственнику дома. Нанимателю жилого помещения выдается справка установленного образца.

Следует также обратить внимание на то, что ЖК РФ предусматривает, что, если жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, признано непригодным для проживания, выселяемым из такого жилого помещения гражданам наймодателем предоставляется другое благоустроенное жилое помещение по договору социального найма. Для собственников жилых помещений такой возможности не предусматривается.

3. Перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение

Перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение допускается с учетом соблюдения требований ЖК РФ (гл. 3) и законодательства о градостроительной деятельности.

В соответствии со ст. 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности состоит из данного Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации. Так, в г. Москве действует Порядок перевода жилых помещений (домов) в нежилой фонд в г. Москве²⁸¹, который устанавливает общие требования к переводу жилых помещений (домов) в нежилой фонд в г. Москве вне зависимости от нахождения их в государственной (муниципальной) собственности, собственности общественных объединений или частных лиц, а также нахождения в полном хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятий, министерств, государственных комитетов и ведомств. Основаниями для перевода жилых помещений (домов) в нежилой фонд в г. Москве являются: признание жилых помещений (домов) непригодными для постоянного проживания; признание жилых помещений (домов) временно непригодными (до устранения причин, обуславливающих непригодность) для проживания; признание в исключительных случаях факта целесообразности изменения функционального назначения жилых помещений, расположенных на первых этажах строений, в целях улучшения жилищно-коммунального и бытового обслуживания населения, получения дополнительных средств для расширенного воспроизводства жилищного фонда и т. п.

В Московской области действует Закон Московской области «О порядке и условиях перевода жилых помещений (жилых домов) в нежилые» от 16 апреля 2004 г. № 55/2004-ОЗ²⁸², который устанавливает порядок изменения функционального назначения жилых помещений (жилых домов) независимо от форм собственности в целях надлежащего использования и сохранности жилищного фонда, создания условий для осуществления права собственника по распоряжению недвижимым имуществом, недопущения необоснованного перевода жилых помещений (жилых домов) в нежилые, а также ограничения по использованию помещений, переведенных в категорию нежилых. Основаниями для перевода жилых помещений (жилых домов) в нежилые являются: признание жилого помещения (жилого дома) непригодным для проживания в установленном законодательством порядке; изменение функционального назначения жилого помещения (жилого дома); изменение функционального назначения прилегающей территории или

²⁸¹ Приложение 1 к распоряжению мэра Москвы от 11 ноября 1994 г. № 560-РМ.

²⁸² Принят постановлением Московской областной Думы от 31 марта 2004 г. № 5/93-П.

архитектурно-градостроительных норм (требований) в целях повышения уровня благоустройства жилого помещения.

Перевод жилого помещения в нежилое помещение не допускается в следующих случаях:

— если доступ к переводимому помещению невозможен без использования помещений, обеспечивающих доступ к жилым помещениям;

— отсутствует техническая возможность оборудовать такой доступ к данному помещению, если переводимое помещение является частью жилого помещения либо используется собственником данного помещения или иным гражданином в качестве места постоянного проживания;

— если право собственности на переводимое помещение обременено правами каких-либо лиц.

Специальными условиями перевода квартиры в многоквартирном доме в нежилое помещение, допускающими такой перевод, являются:

— расположение квартиры на первом этаже указанного дома;

— при расположении квартиры выше первого этажа, помещения, расположенные непосредственно под квартирой, переводимой в нежилое помещение, не должны являться жилыми.

Перевод нежилого помещения в жилое помещение не допускается:

— если такое помещение не отвечает установленным требованиям или отсутствует возможность обеспечить соответствие такого помещения установленным требованиям;

— если право собственности на такое помещение обременено правами каких-либо лиц.

Порядок перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение. Перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение осуществляется органом местного самоуправления, который является органом, осуществляющим перевод помещений.

Для перевода жилого помещения в нежилое помещение или нежилого помещения в жилое помещение собственник соответствующего помещения или уполномоченное им лицо (заявитель) в орган, осуществляющий перевод помещений, по месту нахождения переводимого помещения представляет:

1) заявление о переводе помещения;

2) правоустанавливающие документы на переводимое помещение (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);

3) план переводимого помещения с его техническим описанием (в случае, если переводимое помещение является жилым, технический паспорт такого помещения);

4) поэтажный план дома, в котором находится переводимое помещение;

5) подготовленный и оформленный в установленном порядке проект переустройства и (или) перепланировки переводимого помещения (в случае, если переустройство и (или) перепланировка требуются для обеспечения использования такого помещения в качестве жилого или нежилого помещения).

Представление иных документов не требуется, т. е. орган, осуществляющий перевод помещений, не вправе требовать представления других документов. Заявителю выдается расписка в получении документов с указанием их перечня и даты их получения органом, осуществляющим перевод помещений.

Решение о переводе или об отказе в переводе помещения должно быть принято по результатам рассмотрения соответствующего заявления и иных представленных документов органом, осуществляющим перевод помещений, не позднее чем через 45 дней со дня представления указанных документов в данный орган. Не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия одного из указанных решений данный орган выдает или направляет по адресу, указанному в заявлении, заявителю документ, подтверждающий принятие одного из указанных решений. Форма и содержание данного документа устанавливаются Правительством Российской Федерации. Орган, осуществляющий перевод помещений, одновременно с выдачей или направлением заявителю данного документа информирует о принятии указанного решения собственников помещений, примыкающих к помещению, в отношении которого принято указанное решение.

В случае необходимости проведения переустройства, и (или) перепланировки переводимого помещения, и (или) иных работ для обеспечения использования такого помещения в качестве жилого или нежилого помещения документ, содержащий решение, должен содержать требование об их проведении, перечень иных работ, если их проведение необходимо, т. е. не требуется принятие дополнительно отдельного решения и выдача другого документа.

Окончание перевода помещения на новый правовой режим подтверждается документом о принятом решении, который подтверждает окончание перевода помещения и является основанием использования помещения в качестве жилого или нежилого помещения. Исключением является необходимость проведения в помещении переустройства, и (или) перепланировки, и (или) иных работ.

Если для использования помещения в качестве жилого или нежилого помещения требуется проведение его переустройства, и (или) перепланировки, и (или) иных работ, ранее указанный документ является основанием проведения соответствующих переустройства, и (или) перепланировки, и (или) иных работ.

Завершение переустройства, и (или) перепланировки, и (или) иных работ подтверждается актом приемочной комиссии, сформированной органом, осуществляющим перевод помещений (акт приемочной комиссии). Акт приемочной комиссии, подтверждающий завершение переустройства и (или) перепланировки, должен быть направлен органом, осуществляющим перевод помещений, в организацию (орган) по учету объектов недвижимого имущества. Акт приемочной комиссии подтверждает окончание

перевода помещения и является основанием использования переведенного помещения в качестве жилого или нежилого помещения.

Отказ в переводе жилого помещения в нежилое помещение или нежилого помещения в жилое помещение допускается в следующих случаях, предусмотренных ст. 24 ЖК РФ:

- 1) непредставления определенных ЖК РФ документов;
- 2) представления документов в ненадлежащий орган;
- 3) несоблюдения предусмотренных ст. 22 ЖК условий перевода помещения;
- 4) несоответствия проекта переустройства и (или) перепланировки жилого помещения требованиям законодательства.

Решение об отказе в переводе помещения должно содержать основания отказа с обязательной ссылкой на указанные нарушения. Решение об отказе в переводе помещения выдается или направляется заявителю не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия такого решения и может быть обжаловано заявителем в судебном порядке.

Глава 15. Обеспечение сохранности жилищного фонда. Страхование жилых помещений

Обязанности наймодателя по договору социального найма, связанные с капитальным ремонтом. Обязанности нанимателя по текущему ремонту. Обеспечение сохранности частного жилищного фонда. Содержание общего имущества в многоквартирном доме. Правовые основы страхования жилых помещений. Субъекты страхования в жилищно-коммунальной сфере. Опыт жилищного страхования в г. Москве. Объект страхования. Страховые случаи. Гарантии правительства Москвы. Порядок и условия возмещения убытков.

1. Обеспечение сохранности жилищного фонда

Обязанности наймодателя по договору социального найма. Согласно ст. 65 ЖК РФ на наймодателя возлагаются в числе прочих обязанности:

- принимать участие в надлежащем содержании и в ремонте общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится сданное по договору социального найма жилое помещение;
- осуществлять капитальный ремонт жилого помещения.

Указанным обязанностям наймодателя корреспондируют субъективные права нанимателя требовать их соблюдения.

Кроме того, при неисполнении или ненадлежащем исполнении наймодателем обязанностей по своевременному проведению капитального ремонта сданного внаем жилого помещения, общего имущества в многоквартирном доме, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в жилом помещении, наниматель по своему выбору вправе потребовать уменьшения платы за жилое помещение, либо возмещения своих расходов на устранение недостатков жилого помещения и (или) общего имущества в многоквартирном доме, либо возмещения убытков, причиненных ненадлежащим исполнением или неисполнением указанных обязанностей наймодателем.

Под капитальным ремонтом, как правило, понимается восстановление в период службы жилых зданий износившихся конструкций и оборудования дома. На наймодателе как собственнике жилых помещений лежит обязанность по ремонту жилых помещений (в том числе и жилых зданий), вызванному их неисправностью или неисправностью домового (инженерного оборудования). Результатом капитального ремонта является ликвидация или уменьшение физического износа конструкций и инженерного оборудования жилого дома.

При капитальном ремонте производится комплексное устранение неисправностей всех изношенных элементов здания и оборудования, смена, восстановление или замена их на более долговечные и экономичные, улучшение эксплуатационных показателей жилищного фонда, осуществление технически возможной и экономически целесообразной модернизации жилых зданий с установкой приборов учета тепла, воды, газа, электроэнергии и обеспечения рационального энергопотребления. Примерный перечень работ, проводящихся за счет средств, предназначенных на капитальный ремонт жилищного фонда, приведен в приложении № 8 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда²⁸³.

Капитальный ремонт в домах, подлежащих сносу, восстановлению и благоустройству которых выполнять нецелесообразно, в течение ближайших 10 лет, допускается производить в виде исключения только в объеме, обеспечивающем безопасные и санитарные условия проживания в них на оставшийся срок. Плановые сроки начала и окончания капитального ремонта жилых зданий должны устанавливаться по нормам продолжительности капитального ремонта жилых и общественных зданий и объектов городского хозяйства.

Обязанности нанимателя по договору социального найма. Пользование жилыми помещениями должно осуществляться в соответствии с их назначением, т. е. для удовлетворения жилищных потребностей. Действующее законодательство Российской Федерации возлагает на граждан, являющихся нанимателями, обязанность бережно относиться к занимаемому ими жилому помещению.

Согласно ст. 678 ГК РФ на нанимателе жилого помещения лежит обязанность обеспечивать сохранность жилого помещения и поддерживать его в надлежащем состоянии. ЖК РФ и Правила пользования жилыми помещениями возлагают на граждан обязанность обеспечивать сохранность жилых помещений, бережно относиться к санитарно-техническому и иному оборудованию, к объектам благоустройства, соблюдать правила содержания жилого дома и придомовой территории, правила пожарной безопасности, соблюдать чистоту и порядок в подъездах, кабинах лифтов, на лестничных клетках и в других местах общего пользования. Указанные обязанности должны выполняться не только нанимателями, но и членами их семей.

Согласно ст. 67 ЖК РФ на нанимателя возлагаются следующие обязанности:

- использовать жилое помещение в соответствии с его назначением;
- поддерживать в исправном состоянии жилое помещение, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в нем, обеспечивать их сохранность. При обнаружении неисправностей жилого помещения или санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, немедленно принимать возможные

²⁸³ Утверждены постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170.

меры к их устранению и в случае необходимости сообщать о них наймодателю или в соответствующую управляющую организацию;

— содержать в чистоте и порядке жилое помещение, общее имущество в многоквартирном доме, объекты благоустройства;

— производить текущий ремонт занимаемого жилого помещения.

— не производить переустройство и (или) перепланировку жилого помещения без получения соответствующего согласования, предусмотренного жилищным законодательством Российской Федерации. Порядок переустройства и перепланировки предусмотрен гл. 4 ЖК РФ.

Установление Правительством Российской Федерации конкретного перечня работ, относящихся к текущему ремонту, является несомненным достоинством Типового договора социального найма²⁸⁴, поскольку позволяет избежать разногласия в этом вопросе. К текущему ремонту занимаемого жилого помещения, выполняемому нанимателем за свой счет, относятся следующие работы: побелка, окраска и оклейка стен, потолков, окраска полов, дверей, подоконников, оконных переплетов с внутренней стороны, радиаторов, а также замена оконных и дверных приборов, ремонт внутриквартирного инженерного оборудования (электропроводки, холодного и горячего водоснабжения, теплоснабжения, газоснабжения).

Необходимо обратить внимание лишь на следующие нюансы. Работы в квартире выполняются нанимателем за свой счет и соответственно с привлечением специалистов и организаций по своему выбору.

Лишь в том случае, если необходимость этих работ вызвана неисправностью отдельных конструктивных элементов общего имущества в многоквартирном доме или оборудования в нем либо связана с производством капитального ремонта дома, они производятся за счет наймодателя организацией, предложенной им. Следовательно, в указанном случае наниматель должен доказать факт необходимости выполняемых работ по независящим от него причинам.

Следует также иметь в виду, что работы по текущему ремонту нанимателем производятся по его усмотрению. Однако его проведение является обязанностью нанимателя в случае неисправности внутриквартирного оборудования, а также за пределами срока, указанного в акте приема-передачи жилого помещения. В случае не проведения текущего ремонта к нанимателю могут быть предъявлены обоснованные претензии со стороны наймодателя о ненадлежащем содержании жилого помещения, что может повлечь в том числе и расторжение договора социального найма и выселение

Обеспечение сохранности частного жилищного фонда. Как уже отмечалось в предыдущих главах настоящего издания, помимо собственного проживания и проживания членов своей семьи, собственник вправе использовать жилое помещение для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности, но не может размещать в нем промышленные производства (чч. 2 и 3 ст. 17 ЖК РФ).

Собственник жилого помещения несет *бремя содержания* помещения и, если оно является квартирой, общего имущества собственников помещений в соответствующем многоквартирном доме, а собственник комнаты в коммунальной квартире несет также бремя содержания общего имущества собственников комнат в такой квартире, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором (ст. 30 ЖК РФ). Согласно ст.ст. 210, 289, 290, 681 ГК РФ капитальный ремонт жилого помещения и общего имущества многоквартирных жилых домов является обязанностью собственника, в том числе собственника муниципального и государственного жилищных фондов — органов местного самоуправления. Физические лица — собственники жилых помещений также несут бремя содержания принадлежащего им имущества и обязаны оплачивать расходы на капитальный ремонт в установленном порядке в зависимости от формы управления многоквартирным домом.

Следовательно, собственник должен за свой счет проводить текущий и капитальный ремонт принадлежащего ему жилого помещения и оборудования в нем, а также участвовать в ремонте и содержании общего имущества многоквартирного дома (а также общего имущества в коммунальной квартире, если он является собственником комнаты в такой квартире) и т. д.

Если собственник жилого помещения заключает договор коммерческого найма, следует руководствоваться ст. 681 ГК РФ, согласно которой текущий ремонт сданного внаем жилого помещения является обязанностью нанимателя, а капитальный ремонт сданного внаем жилого помещения является обязанностью наймодателя, если иное не установлено договором найма жилого помещения.

В случае заключения собственником договора аренды согласно ст. 616 ГК РФ арендодатель обязан производить за свой счет капитальный ремонт переданного в аренду имущества, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором аренды. Капитальный ремонт должен производиться в срок, установленный договором, а если он не определен договором или вызван неотложной необходимостью, в разумный срок. Нарушение арендодателем обязанности по производству капитального ремонта дает арендатору право по своему выбору:

— произвести капитальный ремонт, предусмотренный договором или вызванный неотложной необходимостью, и взыскать с арендодателя стоимость ремонта или зачесть ее в счет арендной платы;

— потребовать соответственного уменьшения арендной платы;

— потребовать расторжения договора и возмещения убытков.

²⁸⁴ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2005 г. № 315.

Арендатор обязан поддерживать имущество в исправном состоянии, производить за свой счет текущий ремонт и нести расходы на содержание имущества, если иное не установлено законом или договором аренды.

Содержание общего имущества в многоквартирном доме (ст. 39 ЖК РФ). В соответствии с п. 1 ст. 210 ГК РФ собственник несет бремя принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. ЖК РФ не сделал исключения из этого общего правила применительно к общему имуществу в многоквартирном доме, установив, что собственники помещений в многоквартирном доме несут бремя расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме. Следовательно, собственники помещений в многоквартирном доме не могут возложить по договору на иное лицо бремя своих расходов на содержание общего имущества в таком доме.

Доля обязательных расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме, бремя которых несет собственник помещения в таком доме, определяется долей в праве общей собственности на общее имущество в таком доме указанного собственника. Обеспечение сохранности жилых помещений возлагается на организацию, управляющую жилым фондом, которая обязана организовать проведение необходимых работ.

Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме устанавливаются Правительством Российской Федерации. До настоящего времени такие правила не приняты.

2. Правовые основы страхования жилых помещений

Жилищно-коммунальная сфера в настоящее время характеризуется возрастанием износа жилищного фонда, снижением надежности инженерных систем жилых домов и объектов инженерной инфраструктуры, ростом затрат на восстановление жилья, пострадавшего в результате аварий, пожаров, техногенных взрывов. Затраты на восстановление жилья исчисляются миллиардами рублей. Ремонт инженерных систем и конструктивных элементов жилых зданий, предоставление новой жилой площади взамен утраченной в результате пожаров, взрывов и различного рода аварий снижают эффективность использования и без того ограниченных финансовых ресурсов, направляемых в жилищно-коммунальную сферу. Все это диктует необходимость поиска дополнительных финансовых источников возмещения ущерба на объектах жилищной сферы²⁸⁵.

В качестве такого механизма реформа ЖКХ определяет систему страхования жилья, предполагая разработку и принятие соответствующего федерального закона²⁸⁶. Однако до настоящего времени такой закон не принят, что в то же время не исключает возможности добровольного страхования жилья (ст. 927 ГК РФ).

Согласно ст. 21 ЖК РФ в целях гарантирования возмещения убытков, связанных с утратой (разрушением) или повреждением жилых помещений, может осуществляться страхование жилых помещений в соответствии с законодательством. Поскольку специального федерального закона о страховании жилых помещений в настоящее время нет, постольку правовая основа страхования базируется на следующих нормативных правовых актах:

- Жилищный кодекс Российской Федерации (ст. 21);
- Гражданский кодекс Российской Федерации (гл. 48);
- Указ Президента Российской Федерации «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» от 28 апреля 1997 г. № 425;
- Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г. № 4015 (с изменениями и дополнениями);
- постановление Правительства Российской Федерации «О первоочередных мерах по развитию рынка страхования в Российской Федерации» от 22 ноября 1996 г. № 1387.

В соответствии с нормами ГК РФ (ст.ст. 211, 219) в случае повреждения жилого помещения, находящегося в собственности, имущественные потери должны компенсироваться собственником жилого помещения. Обслуживание и ремонт жилых зданий и занимаемых по договору найма жилых помещений муниципального жилищного фонда производятся за счет бюджетных средств, а домов и квартир государственного жилищного фонда — за счет средств предприятий и учреждений, в чьем хозяйственном ведении или оперативном управлении они находятся. В то же время ранее на практике правоотношения между нанимателями жилищного фонда и органами власти отличались тем, что в соответствии с нормами ЖК РСФСР граждане, жилье которых стало непригодным для проживания в результате стихийных бедствий, имели право на внеочередное предоставление другого жилья взамен утраченного. Исполнительные власти на местах, принимая решения о предоставлении пострадавшим гражданам для переселения муниципальной жилой площади взамен утраченной, вынуждены отвлекать существенные средства из бюджета на восстановление жилья, пострадавшего в результате пожаров и различного рода

²⁸⁵ Рекомендации по дальнейшему развитию страхования в жилищно-коммунальном комплексе (утверждены приказом Госстроя России от 28 июня 2000 г. № 149).

²⁸⁶ Указ Президента Российской Федерации «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» от 28 апреля 1997 г. № 425.

аварий. Таким образом, потребность в страховой защите уже реально сформировалась как со стороны администрации, так и со стороны собственников, нанимателей жилья.

Субъекты страхования в жилищно-коммунальной сфере:

— страхователи — предприятия и учреждения любых организационно-правовых форм и ведомственной подчиненности (в том числе муниципальные), имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении жилищный фонд, а также товарищества собственников жилых помещений и иные организации, управляющие жилищным фондом; физические лица — собственники жилых помещений, расположенных в домах муниципального жилищного фонда, ЖК, ЖСК, а также в домах, построенных за счет средств населения; наниматели жилых помещений, расположенных в домах муниципального жилищного фонда; физические и юридические лица, получающие разрешение на проведение работ по инженерному благоустройству территорий, техническому обслуживанию, текущему, капитальному, планово-предупредительному ремонту, перепланировке (переоборудованию) помещений, расположенных во всех зданиях и сооружениях жилищного фонда, заключившие со страховщиками договоры страхования;

— страховщики — страховые компании, имеющие лицензии на соответствующие виды деятельности;

— выгодоприобретатели, третьи лица (юридические и физические), чьи интересы были нарушены.

Согласно Рекомендациям по дальнейшему развитию страхования в жилищно-коммунальном комплексе модель страховой защиты жилья может основываться на одном из видов страхования жилых помещений (или сочетании нескольких):

— страхование жилищного фонда или жилого помещения его собственником;

— страхование жилого помещения его владельцем;

— страхование жилых помещений нанимателями;

— страхование ответственности собственника (владельца, пользователя) жилищного фонда (жилого помещения) за причинение вреда имущественным интересам третьих лиц;

— страхование ответственности предприятий и организаций, выполняющих функции управления жилищным фондом и объектами коммунальной инфраструктуры от лица или по поручению собственника, осуществляющих ремонт и обслуживание жилищного фонда (подрядчиков) за причинение вреда имущественным интересам третьих лиц;

— страхование ответственности собственников (владельцев, пользователей) нежилых помещений, расположенных в жилищном фонде, в случае нанесения ими ущерба третьим лицам;

— страхование ответственности коммунальных предприятий, поставляющих ресурсы, необходимые для обеспечения жилищного фонда коммунальными услугами, за ущерб перед третьими лицами (значительное кратковременное повышение давления в системах водо- и теплоснабжения может стать причиной аварий, а резкие скачки напряжения в сетях электроснабжения — возможной причиной пожаров и т. п.);

— страхование рисков, связанных с возможностью потери жилья в результате утраты права собственности.

Система организации страховой защиты жилья предполагает выбор страховых рисков, наиболее характерных для конкретной территории. По выбору страхователя это могут быть: пожары; взрывы бытового газа; проникновение воды через кровлю; проникновение воды в результате применения средств пожаротушения; аварии систем водоснабжения, отопления, канализации и внутреннего водостока; террористические акты и противоправные действия третьих лиц и т. д.

Система страхования от потери жилья в результате утраты права собственности должна основываться:

— на полной информированности покупателей жилья о рисках, связанных с возможной потерей права собственности, и способах страховой защиты;

— на доступности (информационной и физической) страховых компаний, предоставляющих страховую защиту по данным рискам, и предоставлении потенциальному покупателю права выбора страховой компании для заключения соответствующего договора страхования;

— на предоставлении потенциальному страховщику возможности проведения экспертизы ожидаемой сделки;

— на признании страховым случаем при осуществлении данного вида страхования вступившим в законную силу решением суда о признании сделки недействительной;

— на выплате страховой компанией единовременного возмещения, позволяющего страхователю приобрести другое жилье без излишних потерь времени.

Опыт жилищного страхования в г. Москве. Страхование осуществляется на основании Положения о системе страхования в городе Москве жилых помещений, утвержденного постановлением правительства Москвы «О мерах по дальнейшему развитию страхования жилых помещений в городе Москве» от 1 октября 2002 г. № 821-ПП, и Правил страхования жилых помещений в г. Москве, утвержденных Росстрахнадзором 27 сентября 1996 г. (№ 05/1-5990/983).

Целью системы страхования является защита имущественных интересов собственников жилья и жилищных прав пользователей жилых помещений, нарушаемых вследствие воздействия случайных неблагоприятных обстоятельств, а также обеспечение сохранности жилищного фонда города. Страхование жилых помещений с учетом гарантируемых правительством Москвы мер по защите жилищных прав граждан, проживающих в этих жилых помещениях, проводится на принципе добровольности и не ограничивает права граждан на страхование на иных условиях.

Страхователями жилых помещений могут выступать:

- их собственники или наниматели жилых помещений жилищного фонда г. Москвы, зарегистрированные в них по месту жительства, а также их законные представители;
- субарендаторы жилых помещений, находящихся в собственности г. Москвы и переданных по договору аренды организациям и предприятиям, зарегистрированные в них по месту жительства;
- пользователи жилых помещений, находящихся в собственности г. Москвы и переданных им по договору купли-продажи с рассрочкой платежа, зарегистрированные в них по месту жительства.

Страхователем жилого помещения, находящегося в общей собственности граждан, может выступать по соглашению всех участников общей собственности лишь один из собственников жилого помещения, зарегистрированный по месту жительства в этом жилом помещении.

Страхователями не могут выступать иностранные граждане и лица без гражданства.

Страховщиками могут выступать юридические лица любой организационно-правовой формы, предусмотренной законодательством Российской Федерации, созданные для осуществления страховой деятельности, получившие в установленном порядке лицензию на осуществление страхования соответствующего вида и прошедшие конкурсный отбор. Организацией, уполномоченной правительством Москвы обеспечивать реализацию системы страховой защиты имущественных интересов в жилищном фонде города, является Государственное учреждение города Москвы «Городской центр жилищного страхования».

Участие страховщиков в системе страхования жилых помещений осуществляется на основании договоров с Государственным учреждением города Москвы «Городской центр жилищного страхования».

Объектом страхования является жилое помещение (квартира, комната), включая его конструктивные элементы, элементы отделки, инженерное оборудование, элементы внутренних коммуникаций, относящиеся к этому помещению и соответствующие типовому проекту строения, в котором расположено данное жилое помещение.

На страхование принимаются жилые помещения, расположенные в жилых домах, в том числе в домах ЖК, ЖСК, ТСЖ, на расходы по эксплуатации которых предусматриваются ассигнования в бюджете г. Москвы. Согласно постановлению правительства Москвы от 23 ноября 2004 г. № 816-ПП страхование распространено на жилые помещения, находящиеся в собственности города и передаваемые в аренду организациям и предприятиям, а также предоставляемые гражданам по договору купли-продажи с рассрочкой платежа.

Не могут являться объектами страхования жилые помещения:

- признанные в установленном порядке аварийными;
- расположенные в домах, включенных правительством Москвы в ежегодный перечень адресов жилых домов, подлежащих освобождению в связи со сносом, реконструкцией, переоборудованием в нежилые, с изъятием земельного участка и по другим основаниям;
- на которые обращено взыскание по обязательствам;
- подлежащие конфискации;
- в отношении которых в предусмотренных законом случаях прекращены права найма или собственности.

Страховыми случаями признаются повреждение или уничтожение застрахованного жилого помещения в результате следующих событий:

- пожара (воздействия пламени, дыма, высокой температуры при пожаре), в том числе возникшего вне застрахованного помещения, а также проведения правомерных действий по его ликвидации;
- взрыва газа, применяемого в системах газоснабжения жилых строений для бытовых надобностей, в том числе происшедшего вне застрахованного жилого помещения;
- аварий систем отопления, водопровода, канализации, а также внутренних водостоков (включая места сопряжения водоприемных воронок с кровлей), в том числе происшедших вне застрахованного жилого помещения.

Повреждение (уничтожение) застрахованного жилого помещения вследствие проведения правомерных действий по ликвидации аварий²⁸⁷ систем отопления, водопровода, канализации, внутренних водостоков приравнивается к повреждению (уничтожению) жилого помещения вследствие самих аварий указанных систем;

— сильного ветра (свыше 20 м/сек), урагана, смерча, шквала, а также сопровождающих их атмосферных осадков.

К страховым случаям не относятся:

- 1) повреждение или уничтожение застрахованного жилого помещения, если они произошли в результате:
 - умышленных действий страхователя (выгодоприобретателя), членов его семьи;

²⁸⁷ Под аварией понимается повреждение или выход из строя системы в целом или отдельных ее частей (элементов), повлекшие причинение ущерба имуществу юридических или физических лиц. При этом к авариям не относятся повлекшие причинение вреда имуществу изменения параметров работы системы отопления, не связанные с разрушением (повреждением) элементов этой системы.

— использования страхователем (выгодоприобретателем), членами его семьи жилого помещения не по назначению;

— несоблюдения страхователем (выгодоприобретателем), членами его семьи установленных и общепринятых правил и норм безопасности, а также содержания, эксплуатации и ремонта жилого помещения, не обеспечения его сохранности.

Повреждения других застрахованных помещений вследствие событий, вызванных указанными выше действиями, являются страховыми случаями;

2) повреждение или уничтожение конструктивных элементов, элементов отделки, инженерного оборудования, элементов внутренних коммуникаций жилого помещения в результате:

— проникновения в жилое помещение атмосферных осадков через незакрытые окна, дверные проемы или иные отверстия, если эти отверстия не возникли вследствие сильного ветра (свыше 20 м/сек), урагана, смерча, шквала;

— гниения, старения и других естественных свойств материала указанных элементов и оборудования;

— воздействия полезного тепла или огня в процессе работы электротехнического и газового оборудования этого жилого помещения;

— возгорания электронной аппаратуры и бытовых электроприборов, не относящихся к оборудованию жилого помещения, если данное возгорание не явилось причиной возникновения в дальнейшем пожара.

Гарантии правительства Москвы. При повреждении жилых помещений, застрахованных страховыми организациями, участвующими в системе страхования жилых помещений в г. Москве, с учетом Положения о системе страхования в городе Москве, правительство Москвы несет со страховщиком ответственность по возмещению убытков в виде выплат страховых субсидий. Постановлением правительства Москвы от 23 ноября 2004 г. № 816-ПП с 1 января 2005 г. объем ответственности правительства Москвы по возмещению ущерба, причиненного застрахованным жилым помещениям, установлен в размере 40 процентов от установленной стоимости жилого помещения из расчета 13 500 рублей за один квадратный метр общей площади жилого помещения и 30 процентов от установленной стоимости жилого помещения из расчета 17 000 рублей за один квадратный метр общей площади жилого помещения — в качестве альтернативного предложения страхователям для обеспечения более высокого уровня возмещения ущерба. Объем ответственности страховой организации по договорам страхования жилых помещений рекомендовано устанавливать в размере 60 и 70 процентов соответственно от указанных стоимостей.

Страховая субсидия — целевые бюджетные средства, предназначенные исключительно для оплаты материалов и работ, необходимых для восстановления поврежденного жилого помещения. При не целевом использовании средств страхователем он может быть лишен в дальнейшем права на получение страховой субсидии.

Величина страховой субсидии при повреждении жилого помещения в результате страхового случая рассчитывается исходя из величины причиненного ущерба и установленного размера ответственности правительства Москвы. Величина причиненного ущерба рассчитывается исходя из действительной (страховой) стоимости жилого помещения, которая определяется на основании учетных данных МосгорБТИ и правовых актов органов исполнительной власти г. Москвы, принимаемых для целей страхования.

При уничтожении в результате страхового случая жилого помещения (признании жилого помещения непригодным для проживания) правительство Москвы гарантирует (с учетом установленных долей ответственности):

— страхователю-собственнику — предоставление другого жилого помещения взамен утраченного либо возмещение убытков в размере страховой стоимости;

— страхователю-нанимателю — предоставление другого жилого помещения взамен утраченного. Гражданам, зарегистрированным по месту жительства в уничтоженном жилом помещении, предоставляется другое жилое помещение (квартира), благоустроенное применительно к условиям г. Москвы, отвечающее санитарным, техническим нормам и требованиям, установленным правовыми актами г. Москвы, соответствующее норме предоставления жилого помещения. Жилое помещение взамен утраченного предоставляется с учетом всех имеющихся в пользовании у граждан и членов их семей жилых помещений, в том числе принадлежащих им на праве собственности. Если иное, кроме уничтоженного, жилище соответствует норме предоставления, то другое жилое помещение взамен утраченного не предоставляется и возмещение убытков в части ответственности правительства Москвы не производится.

Страхователям-собственникам жилое помещение взамен утраченного в результате страхового случая передается в собственность.

Для реализации права на возмещение убытков в части ответственности правительства Москвы страхователь обязан в пределах суммы этого возмещения передать Государственному учреждению города Москвы «Городской центр жилищного страхования» право требования к лицу, ответственному за нанесенный ущерб.

Гарантии правительства Москвы устанавливаются при заключении договора страхования сроком на один год. Договор страхования (полис, свидетельство, сертификат) должен сопровождаться информацией о гарантиях правительства Москвы.

Порядок и условия возмещения убытков. При признании страховщиком факта наступления страхового случая и выплате страхового возмещения материалы страхового расследования передаются страховщиком в

Государственное учреждение города Москвы «Городской центр жилищного страхования» для реализации страхователем права на возмещение убытков в части обязательств (гарантий) правительства Москвы.

При наличии признаков уничтожения жилого помещения его осмотр и составление акта производится с обязательным участием представителя Государственного учреждения города Москвы «Городской центр жилищного страхования».

Убытки, возмещаемые страхователю, определяются исходя из суммарного размера ущерба, причиненного в результате страхового случая конструктивным элементам, элементам отделки, инженерному оборудованию, элементам внутренних коммуникаций, относящимся к застрахованному жилому помещению и соответствующим типовому проекту строения, в котором расположено это помещение.

Документальным основанием для исполнения обязательств правительства Москвы являются договоры между Государственным учреждением города Москвы «Городской центр жилищного страхования» и страховыми организациями, участвующими в системе страхования жилых помещений в г. Москве, договоры страхования жилых помещений (страховые полисы, свидетельства, сертификаты), заключенные в соответствии с Правилами страхования жилых помещений в городе Москве и вышеназванным Положением.

Государственное учреждение города Москвы «Городской центр жилищного страхования» по результатам рассмотрения материалов страхового расследования, включая документы компетентных органов, полученные от страховщика, принимает решение о возмещении убытков в части ответственности правительства Москвы. Если размер убытков не превышает 10 процентов от страховой суммы и факт наступления страхового случая установлен страховщиком, может быть принято решение о возмещении убытков без предоставления документов компетентных органов.

Государственное учреждение города Москвы «Городской центр жилищного страхования» вправе запросить у страхователя, страховщика и компетентных органов дополнительные документы, необходимые для принятия решения.

Выплата страховой субсидии производится путем безналичных расчетов на счет страхователя (выгодоприобретателя) или по его поручению специализированной подрядной организации, производящей восстановительный ремонт квартиры на основании договора со страхователем (выгодоприобретателем).

В случае уничтожения жилого помещения причиненные убытки определяются в размере страховой стоимости, а страховое возмещение — в размере страховой суммы, установленной в договоре страхования. Компенсация убытков при уничтожении жилого помещения может быть произведена по заявлению страхователя в натуральной форме. При этом страховщик на основании заявления страхователя осуществляет перечисление денежных средств в размере страховой суммы в бюджет г. Москвы.

Размер страховой субсидии по каждому очередному страховому случаю (включая расходы, целесообразно произведенные страхователем для предотвращения или уменьшения ущерба застрахованному жилому помещению) не может превышать разницу между установленной в договоре страховой стоимостью и ранее произведенными выплатами по предыдущим страховым случаям, произошедшим за период действия договора.

Если по фактам, связанным с наступлением страхового случая, возбуждено уголовное дело в отношении страхователя (выгодоприобретателя), принятие решения о возмещении убытков в части ответственности правительства Москвы приостанавливается до окончания расследования или судебного решения.

В случае получения страхователем возмещения причиненных убытков полностью или частично от лица, виновного в их причинении, Государственное учреждение города Москвы «Городской центр жилищного страхования» освобождается от обязанности по их возмещению в размере, равном полученному страхователем возмещению убытков от виновного лица (пропорционально установленной доле ответственности). Если возмещение убытков по договору страхования произведено, то страхователь обязан вернуть Государственному учреждению города Москвы «Городской центр жилищного страхования» средства в размере страховой субсидии.

При проведении восстановительного ремонта поврежденного в результате страхового случая жилого помещения за счет средств бюджета города Государственное учреждение города Москвы «Городской центр жилищного страхования» освобождается от возмещения ущерба в части ответственности правительства Москвы или вправе требовать возврата выплаченной суммы.

Глава 16. Ответственность за нарушение жилищного законодательства

Ответственность сторон по договору социального найма. Ответственность собственников жилых помещений. Ответственность за самовольное переустройство и самовольную перепланировку жилого помещения. Ответственность по договору долевого участия в строительстве жилья. Ответственность за предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества.

1. Ответственность сторон по договору социального найма

Ответственность наймодателя жилого помещения по договору социального найма. Согласно ст. 66 ЖК РФ наймодатель жилого помещения по договору социального найма, не исполняющий обязанностей, предусмотренных жилищным законодательством и договором социального найма жилого помещения, несет ответственность, предусмотренную законодательством.

Основанием ответственности наймодателя по договору социального найма является невыполнение им юридических обязанностей, предусмотренных для него жилищным законодательством или договором социального найма жилого помещения. Ответственность может наступить только при наличии в соответствующем деянии (действии или бездействии) признаков состава правонарушения.

КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений. Согласно ст. 7.22 КоАП РФ нарушение лицами, ответственными за содержание жилых домов и (или) жилых помещений, правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений либо порядка и правил признания их непригодными для постоянного проживания и перевода их в нежилые, а равно переоборудование жилых домов и (или) жилых помещений без согласия нанимателя (собственника), если переоборудование существенно изменяет условия пользования жилым домом и (или) жилым помещением, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда.

Субъектами рассматриваемого правонарушения признаются должностные и иные лица и юридические лица (в том числе те, на которых возложены функции управления жилищным фондом), ответственные за содержание жилых домов и (или) жилых помещений

Субъективную сторону составляют противоправные действия (бездействие), выражающиеся в нарушении: правил содержания жилых домов и (или) жилых помещений; правил их ремонта; правил признания указанных объектов непригодными для постоянного проживания и перевода в нежилые помещения. Субъективная сторона может быть выражена и в таком противоправном действии, как переоборудование жилых домов и (или) жилых помещений без согласия нанимателя (собственника), если переоборудование существенно изменяет условия пользования жилым домом и (или) жилым помещением.

С субъективной стороны нарушения правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности, а переоборудование указанных объектов без согласия нанимателя (собственника) — только умышленно.

Меры гражданско-правового характера могут быть применены при неисполнении или ненадлежащем исполнении наймодателем жилого помещения по договору социального найма обязанностей по своевременному проведению капитального ремонта сданного внаем жилого помещения, общего имущества в многоквартирном доме и устройств, находящихся в жилом помещении и предназначенных для предоставления коммунальных услуг. В этом случае согласно ч. 2 ст. 66 ЖК РФ наниматель по своему выбору вправе потребовать от наймодателя:

- уменьшения платы за пользование занимаемым жилым помещением, общим имуществом в многоквартирном доме;
- либо возмещения своих расходов на устранение недостатков жилого помещения и (или) общего имущества в многоквартирном доме;
- либо возмещения убытков, причиненных ненадлежащим исполнением или неисполнением указанных обязанностей наймодателя.

Ответственность нанимателя жилого помещения по договору социального найма (ст. 68 ЖК РФ). Наниматель жилого помещения по договору социального найма, не исполняющий обязанностей, предусмотренных жилищным законодательством и договором социального найма жилого помещения, несет ответственность, предусмотренную законодательством. В частности, речь идет о расторжении договора социального найма (ст. 83 ЖК РФ) и как следствие о выселении без предоставления другого жилого помещения.

Выселение из жилых помещений, занимаемых по договору социального найма, без предоставления другого жилого помещения. Действующее законодательство предусматривает выселение без предоставления другого жилого помещения либо в качестве санкции (ответственности) за ненадлежащее

исполнение жилищных обязанностей и иное виновное поведение нанимателя (членов его семьи), либо в целях предоставления наймодателю возможности использовать помещение по специальному назначению²⁸⁸.

Статья 91 ЖК РФ устанавливает порядок выселения нанимателя и (или) проживающих совместно с ним членов его семьи из жилого помещения без предоставления другого жилого помещения. При этом предусматривается предупредительный механизм перед началом процедуры выселения.

Если наниматель и (или) проживающие совместно с ним члены его семьи используют жилое помещение не по назначению, систематически нарушают права и законные интересы соседей или бесхозяйственно обращаются с жилым помещением, допуская его разрушение, наймодатель обязан предупредить нанимателя и членов его семьи о необходимости устранить нарушения. Если указанные нарушения влекут за собой разрушение жилого помещения, наймодатель также вправе назначить нанимателю и членам его семьи разумный срок для устранения этих нарушений. Если наниматель жилого помещения и (или) проживающие совместно с ним члены его семьи после предупреждения наймодателя не устраняют эти нарушения, виновные граждане по требованию наймодателя или других заинтересованных лиц выселяются в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения.

Без предоставления другого жилого помещения могут быть выселены из жилого помещения граждане, лишенные родительских прав, если совместное проживание этих граждан с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано судом невозможным.

Возможность осуществить выселение достигается лишь при условии безрезультатности мер предупреждения и общественного воздействия. Применение такой санкции, как выселение без предоставления другого жилья за указанные действия, возможно, если доказано, что они были систематическими, т. е. повторялись неоднократно, а также были виновными, т. е. совершались умышленно или по грубой неосторожности. Кроме того, должно быть установлено, что к нарушителям договора найма, правовых и моральных норм принимались меры предупреждения и общественного воздействия, которые оказались безрезультатными.

Ответственность членов семьи нанимателя. Члены семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма имеют равные с нанимателем права и обязанности. Дееспособные члены семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма несут солидарную с нанимателем ответственность по обязательствам, вытекающим из договора социального найма (ч. 2 ст. 69 ЖК РФ). Полностью дееспособными являются граждане, достигшие 18 лет или вступившие в брак ранее этого возраста, а также несовершеннолетние с 16 лет, прошедшие процедуру эмансипации (ст. 27 ГК РФ).

При солидарной ответственности должников (например, нанимателя и каждого из дееспособных членов его семьи, проживающих совместно с нанимателем в предоставленном ему помещении) кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом как полностью, так и в части долга. Кредитор, не получивший полного удовлетворения от одного из солидарных должников, имеет право требовать недополученное от остальных таких должников. Солидарные должники остаются обязанными до тех пор, пока обязательство не будет исполнено полностью (ст. 323 ГК РФ).

В соответствии со ст. 325 ГК РФ исполнение солидарной обязанности полностью одним из должников освобождает остальных должников от исполнения кредитор. Если иное не вытекает из отношений между солидарными должниками, то: а) должник, исполнивший солидарную обязанность, имеет право регрессного требования к остальным должникам в равных долях за вычетом доли, падающей на него самого; б) неуплаченное одним из солидарных должников должнику, исполнившему солидарную обязанность, падает в равных долях на этого должника и на остальных должников.

2. Ответственность собственника жилых помещений и членов его семьи

Если собственник жилого помещения использует его не по назначению, систематически нарушает права и интересы соседей либо бесхозяйственно обращается с жильем, допуская его разрушение, орган местного самоуправления может предупредить собственника о необходимости устранить нарушения, а если они влекут разрушение помещения — также назначить собственнику соразмерный срок для ремонта помещения. Если собственник после предупреждения продолжает нарушать права и интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, суд по иску органа местного самоуправления может принять решение о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения (ст. 293 ГК РФ).

Вопросам ответственности собственника жилых помещений и членов его семьи посвящена ст. 31 ЖК РФ. Так же, как и по договору социального найма по общему правилу дееспособные члены семьи собственника жилого помещения несут солидарную с собственником ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования данным жилым помещением. Исключение может быть установлено только соглашением между собственником и членами его семьи.

Указанный правовой режим применяется также в отношении бывшего члена семьи собственника, пользующегося жилым помещением на основании решения суда, поскольку он имеет права, несет обязанности и ответственность, предусмотренные для членов семьи. Следовательно, ответственность

²⁸⁸ См.: *Седугин П.И.* Жилищное право: Учебник для вузов. М., 1998. С. 151.

возлагается по обязательствам, вытекающим из пользования жилым помещением, только на дееспособных лиц, т. е. если бывшие члены семьи собственника являются недееспособными или ограниченно дееспособными, то они не будут нести солидарную с собственником ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования жилым помещением.

Гражданин, не относящийся к членам семьи собственника жилого помещения, пользующийся жилым помещением на основании соглашения с собственником данного помещения, имеет права, несет обязанности и ответственность в соответствии с условиями такого соглашения. Поскольку ЖК РФ форму такого соглашения не устанавливает, постольку оно может быть заключено как в устной (ст. 159 ГК РФ), так и в письменной форме (как в простой, так и в нотариальной — ст.ст. 160—163 ГК РФ).

3. Ответственность за самовольное переустройство и самовольную перепланировку жилого помещения

Последствия самовольного переустройства и (или) самовольной перепланировки жилого помещения предусмотрены ст. 29 ЖК РФ.

Самовольными являются переустройство и (или) перепланировка жилого помещения, проведенные при отсутствии предусмотренного жилищным законодательством основания (ч. 6 ст. 26 ЖК РФ), т. е. документа о согласовании этих действий, выданного уполномоченным органом, или с нарушением проекта переустройства и (или) перепланировки, представлявшегося в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 26 ЖК РФ.

Самовольно переустроившее и (или) перепланировавшее жилое помещение лицо несет предусмотренную законодательством ответственность.

Законодательством предусмотрен ряд неблагоприятных правовых последствий для лиц, самовольно осуществивших переустройство и (или) перепланировку жилого помещения. Так, в ст. 7.21 КоАП РФ установлена ответственность за нарушение правил пользования жилыми помещениями, которое может выражаться, в частности, в самовольном переоборудовании жилых домов и (или) жилых помещений (ч. 1 ст. 7.21) либо в самовольной перепланировке жилых помещений в многоквартирных домах (ч. 2 ст. 7.21). Действия по самовольному переоборудованию и перепланировке жилых и нежилых помещений могут квалифицироваться правоприменительными органами не только по данной статье, но и по ст. 19.1 КоАП РФ как самоуправство²⁸⁹.

Кроме того, в ст. 7.22 КоАП РФ предусмотрена ответственность за переоборудование жилых домов и (или) жилых помещений без согласия нанимателя (собственника), если переоборудование существенно изменяет условия пользования жилым домом и (или) жилым помещением.

Помимо административной ответственности за самовольное переустройство и (или) перепланировку жилых помещений, к лицам, виновным в данных нарушениях, могут быть применены меры гражданско-правового характера — собственник жилого помещения, которое было самовольно переустроено и (или) перепланировано, или наниматель такого жилого помещения по договору социального найма обязан привести такое жилое помещение в прежнее состояние в разумный срок и в порядке, которые установлены органом, осуществляющим согласование (ч. 3 ст. 29 ЖК РФ).

Следовательно, субъектом указанной выше ответственности может быть не только собственник помещения, но и наниматель по договору социального найма.

На основании решения суда жилое помещение может быть сохранено в переустроенном и (или) перепланированном состоянии, если этим не нарушаются права и законные интересы граждан либо это не создает угрозу их жизни или здоровью (ч. 4 ст. 29 ЖК РФ).

Если соответствующее жилое помещение не будет приведено в прежнее состояние в указанный срок в установленном органом, осуществляющим согласование, порядке, суд по иску этого органа при условии неприятия решения, предусмотренного ч. 4 ст. 29 ЖК РФ, принимает решение:

1) в отношении собственника — о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи такого жилого помещения средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения с возложением на нового собственника такого жилого помещения обязанности по приведению его в прежнее состояние;

2) в отношении нанимателя такого жилого помещения по договору социального найма — о расторжении данного договора с возложением на собственника такого жилого помещения, являвшегося наймодателем по указанному договору, обязанности по приведению такого жилого помещения в прежнее состояние.

Орган, осуществляющий согласование, для нового собственника жилого помещения, которое не было приведено в прежнее состояние, или для собственника такого жилого помещения, являвшегося наймодателем по расторгнутому договору найма, устанавливает новый срок для приведения такого жилого помещения в прежнее состояние. Если такое жилое помещение не будет приведено в прежнее состояние в указанный срок и в порядке, ранее установленном органом, осуществляющим согласование, такое жилое помещение подлежит продаже с публичных торгов.

²⁸⁹ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищева, А.Ю. Якимова. М., 2002. С. 190.

4. Ответственность по договору долевого участия в строительстве жилья

Общее правило об ответственности при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств изложено в ст. 10 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты» от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ (далее — Закон), в соответствии с которой нарушившая обязательства сторона обязана уплатить другой стороне предусмотренные Законом и договором неустойки (штрафы, пени) и возместить в полном объеме причиненные убытки сверх неустойки.

Ответственность инвестора за нарушение сроков оплаты состоит в уплате застройщику неустойки (пени), в размере не превышающей 1/150 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день исполнения обязательства, от суммы просроченного платежа за каждый день просрочки. Указанные проценты начисляются со дня внесения участником долевого строительства денежных средств или части денежных средств в счет цены договора до дня их возврата застройщиком участнику долевого строительства.

Ответственность застройщика за нарушение срока передачи участнику долевого строительства соответствующего объекта состоит в уплате участнику долевого строительства неустойки (пени) в размере $1/75$ ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день исполнения обязательства, от цены договора за каждый день просрочки.

Несмотря на то, что Закон распространяет свое действие на правоотношения по участию в долевом строительстве, если разрешение на строительство получено застройщиком после вступления Закона в силу, привлечь к ответственности застройщика, получившего разрешение ранее указанного срока, все же можно. Судебная практика исходит из того, что, несмотря на то, что в целях приобретения жилых помещений граждане заключают с организациями договоры, как предусмотренные, так и не предусмотренные законом и другими правовыми актами (подряда, долевого участия в строительстве, совместной деятельности, приобретения квартиры по возмездному договору, в том числе с трудовым участием гражданина-дольщика, купли-продажи квартиры с рассрочкой платежа, безвозмездной передачи квартиры в собственность, уступки требования (цессии) и др.), содержание перечисленных договоров (предмет, условия участия и взаимные права и обязанности сторон) является практически одинаковым: на гражданина (инвестора, дольщика) возлагается обязанность по оплате фактической стоимости строительства жилого помещения, а организация (инвестиционно-строительная компания, инвестиционная компания, застройщик, заказчик, подрядчик и т. д.) принимает на себя функции заказчика строительства определенного объекта недвижимости (самостоятельно или с помощью третьих лиц) с обязательством передать гражданину в собственность обусловленное договором жилое помещение по окончании строительства и сдачи дома в эксплуатацию. Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что к отношениям между гражданами — участниками строительства и застройщиками следует применять законодательство о защите прав потребителей²⁹⁰.

5. Ответственность за предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества

При предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, изменение размера платы за коммунальные услуги определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации²⁹¹.

Правилами предоставления коммунальных услуг установлено, что исполнитель²⁹² обязан предоставить потребителю услуги, соответствующие по качеству обязательным требованиям нормативов и стандартов, санитарных правил и норм и условиям договора, а также информации об услугах, предоставляемых исполнителем.

Потребительские свойства и режим предоставления услуг должны соответствовать установленным нормативам:

²⁹⁰ Обобщение практики рассмотрения судами Российской Федерации дел по спорам между гражданами и организациями, привлекающими денежные средства граждан для строительства многоквартирных жилых домов от 19 сентября 2002 г. // БВС. 2003. № 2.

²⁹¹ Правила предоставления коммунальных услуг утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1099 (с изменениями и дополнениями).

²⁹² Исполнителями являются:

— предприятия или учреждения, в собственности, полном хозяйственном ведении или оперативном управлении которых находятся жилищный фонд и объекты инженерной инфраструктуры и в обязанности которых входит предоставление потребителю коммунальных услуг, или предприятия и учреждения, уполномоченные выполнять функции исполнителя, — для потребителей, проживающих в государственном (ведомственном), муниципальном или общественном жилищном фонде;

— предприятие, предоставляющее потребителю коммунальные услуги, — для потребителей, проживающих в частном жилищном фонде;

— кондоминиумы, товарищества и другие объединения собственников, которым передано право управления многоквартирным домом, включая заключение договоров на обслуживание, в том числе обеспечение коммунальными услугами, — для потребителей, проживающих в жилищном фонде, находящемся в коллективной собственности.

- по теплоснабжению — температуре воздуха в жилых помещениях при условии выполнения мероприятий по утеплению помещений согласно действующим нормам и правилам;
- по электроснабжению — параметрам электрической энергии по действующему стандарту;
- по холодному водоснабжению — гигиеническим требованиям по свойствам и составу подаваемой воды, а также расчетному расходу воды в точке разбора;
- по горячему водоснабжению — гигиеническим требованиям по составу, свойствам и температуре нагрева подаваемой воды, а также расчетному расходу воды в точке разбора;
- по канализации — отведению сточных вод.

При отклонении качества услуг от установленного договором оплата потребителем соответственно уменьшается. Перечень отклонений и их величина, а также величина уменьшения и порядок оформления отклонения устанавливаются органами исполнительной власти, осуществляющими контроль за безопасностью для потребителя услуг, их территориальными органами совместно с органами местного самоуправления. Рекомендуемые условия снижения оплаты при снижении качества коммунальных услуг определяются в приложении к вышеуказанным Правилам. Снижение оплаты не допускается, если перерыв в предоставлении услуг связан с устранением угрозы здоровью, жизни граждан, предупреждением ущерба имуществу или произошел вследствие непреодолимой силы.

Потребитель имеет право не производить оплату услуг на время перерывов сверх установленных договором. При этом прекращение оплаты не освобождает исполнителя от возмещения убытков и вреда (п. 4.1.3 указанных Правил).

Исполнитель несет ответственность за качество предоставления услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации, вышеназванными Правилами и договором. Если исполнитель своевременно после заключения договора не приступил к предоставлению услуг, потребитель вправе потребовать уменьшения размеров оплаты за услуги и возмещения убытков. В случае обнаружения недостатков в качестве предоставляемых услуг потребитель вправе потребовать от исполнителя уменьшения оплаты услуг. За нарушение установленных договором сроков устранения недостатков в качестве предоставляемых услуг или превышение допустимых перерывов в предоставлении услуг исполнитель обязан уплатить потребителю неустойку в размере трех процентов за каждый день просрочки, если срок или перерыв определен в днях, и одного процента за каждый час просрочки, если срок или перерыв определен в часах. Исполнитель несет ответственность за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу потребителя в полном объеме, а также за моральный вред в размере и порядке, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации. Исполнитель освобождается от ответственности за нарушение качества предоставления услуг, если докажет, что оно произошло вследствие непреодолимой силы.

Также следует иметь в виду, что за нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами предусмотрена административная ответственность ст. 7.23 КоАП РФ.

Объектом указанного правонарушения являются права потребителей, а непосредственным предметом посяательства — установленные нормативы, в соответствии с которыми исполнитель обязан предоставить потребителю услуги, соответствующие по качеству обязательным требованиям нормативов и стандартов, санитарных правил и норм и условиям договора, а также информации об услугах, предоставляемых исполнителем.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения выражается в противоправных действиях (бездействии), вызвавших нарушение установленных нормативов или режимов обеспечения населения коммунальными услугами.

Субъектами указанного правонарушения признаются должностные и иные лица и юридические лица, обязанные обеспечивать нормативный уровень или режим обеспечения населения коммунальными услугами.

С субъективной стороны рассматриваемые противоправные деяния характеризуются виной в форме умысла или неосторожности.

Глава 17. Защита жилищных прав. Жилищные споры

Понятие защиты жилищных прав. Способы защиты жилищных прав. Жилищные споры. Разрешение жилищных споров в административном (служебном) порядке. Разрешение жилищных споров в судебном порядке. Разрешение жилищных споров, осуществляемое судами общей юрисдикции. Особенности рассмотрения жилищных споров с участием военнослужащих.

1. Защита жилищных прав

Конституцией Российской Федерации (ст. 46) каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Каждый гражданин вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками жилищных отношений на территории Российской Федерации, в равной степени обладают правом на судебную защиту, если они полагают, что их жилищные права нарушены.

Согласно ст. 11 ЖК РФ защита нарушенных жилищных прав осуществляется судом в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством.

Защита жилищных прав в административном порядке осуществляется только в случаях, предусмотренных ЖК РФ, другими федеральными законами. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в судебном порядке.

Защита жилищных прав осуществляется следующими *способами*:

- 1) признания жилищного права;
- 2) восстановления положения, существовавшего до нарушения жилищного права, и пресечения действий, нарушающих это право или создающих угрозу его нарушения;
- 3) признания судом недействующими полностью или в части нормативного правового акта государственного органа либо нормативного правового акта органа местного самоуправления, нарушающих жилищные права и противоречащих ЖК РФ или принятым в соответствии с ЖК РФ федеральному закону, иному нормативному правовому акту, имеющим большую, чем указанные нормативный правовой акт государственного органа либо нормативный правовой акт органа местного самоуправления, юридическую силу;
- 4) неприменения судом нормативного правового акта государственного органа или нормативного правового акта органа местного самоуправления, противоречащих ЖК РФ или принятым в соответствии с ЖК РФ федеральному закону, иному нормативному правовому акту, имеющим большую, чем указанные нормативный правовой акт государственного органа или нормативный правовой акт органа местного самоуправления, юридическую силу;
- 5) прекращения или изменения жилищного правоотношения;
- 6) иными способами, предусмотренными ЖК РФ, другими федеральными законами.

К иным способам, в частности, можно отнести защиту жилищных прав органами управления жилищных кооперативов, товариществ собственников жилья, иных органов управления жилищными фондами.

Под *жилищными спорами* понимаются конфликтные ситуации, затрагивающие жилищные права и интересы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также воинских частей, учреждений и организаций, связанные с необходимостью защиты их субъективных прав по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями.

Разрешение жилищных споров производится в административном (служебном) и судебном порядке (в порядке обжалования неправомерных действий (бездействия) должностных лиц и в порядке искового производства).

По жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод и по запросам судов Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Кроме того, каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации). Таким органом, например, является Европейский суд по правам человека — постоянно действующий суд, образованный государствами — участниками Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г., в целях обеспечения соблюдения их обязательств по данной Конвенции. Россия ратифицировала Конвенцию и Протоколы к ней 30 марта 1998 г. Европейский суд по правам человека может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одним из государств-участников их прав, признанных в Конвенции или в Протоколах к ней. Суд не принимает индивидуальные жалобы, которые являются анонимными либо по существу аналогичными тем, которые уже были им рассмотрены или уже были предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если они не содержат новых относящихся к делу фактов. Суд объявляет

неприемлемой любую индивидуальную жалобу, если сочтет ее несовместимой с положениями Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или злоупотреблением правом подачи жалобы.

2. Разрешение жилищных споров в административном (служебном) порядке

Разрешение жилищных споров в административном (служебном) порядке должно производиться путем рассмотрения писем, заявлений и жалоб по жилищным вопросам на заседаниях жилищных органов (жилищных комиссий), а также на приеме руководителя органа местного самоуправления или иного должностного лица посетителей по жилищным вопросам, например, начальником гарнизона (командиром воинской части) в отношении военнослужащих.

Так, правительством Москвы в соответствии с Законом г. Москвы от 13 ноября 1996 г. № 30 создана городская жилищно-конфликтная комиссия²⁹³, которая действует на постоянной основе как специальный орган судебного рассмотрения споров по вопросам сохранности и эксплуатации жилищного фонда. Комиссия, в частности, вправе рассматривать представления, жалобы, предложения, ходатайства и прочие обращения по вопросам:

- неправомерности действий и решений государственных жилищных инспекторов;
- отказов от предоставления доступа в помещения и документации, необходимой при инспекционном обследовании и освидетельствовании помещений в жилищном фонде и др.

Однако жилищный орган (жилищная комиссия) и ее председатель не принимают окончательных решений по спорным жилищным вопросам²⁹⁴. Жилищная комиссия, рассмотрев жалобу, обязана подготовить предложение по ее разрешению на решение руководителя органа местного самоуправления или иного должностного лица (начальника гарнизона, командира воинской части).

Административный порядок наиболее характерен для военных организаций. Если жилищный орган (жилищная комиссия) подготовил необоснованное и незаконное решение, гражданин вправе обратиться к уполномоченному должностному лицу с заявлением о неутверждении решения жилищного органа (жилищной комиссии) и направлении его на новое рассмотрение. В случае если по рапорту военнослужащего не будет принято положительного решения, необходимо обжаловать указанные действия в гарнизонную жилищную комиссию, в обязанности которой входит проверка совместно с КЭЧ района (не реже одного раза в год) в воинских частях гарнизона состояния учета жилых помещений, закрепленных за Министерством обороны Российской Федерации, а также своевременное и правильное распределение освобождающихся жилых помещений. Рассмотрение жалоб и подготовка проектов решений по ним также входят в обязанности гарнизонной жилищной комиссии.

В Вооруженных Силах Российской Федерации жилищные комиссии воинских частей и гарнизонные жилищные комиссии окончательных решений по жилищным вопросам не принимают, так как их решения подлежат утверждению начальниками гарнизонов (командирами воинских частей), поэтому их действия, как правило, не могут быть предметом обжалования в судебном порядке. Исключения составляют действия (бездействие) жилищных комиссий, в результате которых: нарушены права и свободы военнослужащего; на военнослужащего незаконно возложена какая-либо обязанность или военнослужащий незаконно привлечен к какой-либо ответственности (например, нарушения учета военнослужащих, нуждающихся в жилых помещениях (улучшении жилищных условий); нарушения при ведении списков военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий); нарушения при подготовке и представлении на утверждение командиру воинской части предложений по распределению между военнослужащими, нуждающимися в жилых помещениях (улучшении жилищных условий), выделенных воинской части жилых помещений).

3. Разрешение жилищных споров в судебном порядке

Защита нарушенных жилищных прав осуществляется судом общей юрисдикции или арбитражным судом в соответствии с подведомственностью дел, установленной ГПК РФ и АПК РФ.

Разрешение жилищных споров, осуществляемое судами общей юрисдикции. В судах общей юрисдикции разрешаются жилищные споры между наймодателями и нанимателями в домах государственного, муниципального и частного жилищных фондов, нанимателями и членами их семей, споры между гражданами и жилищно-строительными кооперативами, связанные с жилищными правоотношениями, и иные жилищные споры, в частности, о выселении лиц по различным основаниям, в том числе самоуправно занявших жилые помещения в домах жилищно-строительных кооперативов либо в принадлежащих гражданам на праве собственности, а также самовольно вселившихся в нежилые дома и помещения; о выселении из указанных домов, если они грозят обвалом; о выселении из самовольно построенных домов, подлежащих сносу по решению органов местного самоуправления; о предоставлении

²⁹³ См. Положение о Городской жилищно-конфликтной комиссии и ее состав, утвержденные постановлением правительства Москвы от 6 мая 1997 г. № 321.

²⁹⁴ См., например, Примерное положение о жилищных комиссиях (приложение № 2 к приказу министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 80).

жилого помещения по требованиям, основанным на гражданско-правовых обязательствах (в связи со сносом дома, проведением капитального ремонта, переоборудованием дома в нежилой и т. п.)²⁹⁵.

Право на судебную защиту жилищных прав граждан опирается на положение ст. 46 Конституции Российской Федерации, согласно которому каждому гарантируется судебная защита прав и свобод. Суды призваны обеспечивать надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дела. Суды, разрешая споры, вытекающие из жилищных правоотношений, обязаны обеспечивать надлежащую защиту нарушенных прав как физических, так и юридических лиц путем своевременного и правильного рассмотрения дел.

Судебная практика выработала определенные подходы к разрешению жилищных споров, которые могут применяться, если они не противоречат новому жилищному законодательству²⁹⁶.

При принятии искового заявления о выселении граждан по предусмотренным законом основаниям с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения либо другого жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, судья обязан проверить, указано ли в заявлении конкретное свободное жилое помещение, предоставляемое выселяемым. При отсутствии такого указания судья выносит определение об оставлении заявления без движения, о чем извещает истца, и предоставляет ему срок для исправления недостатка заявления. В случае невыполнения требования судьи заявление считается не поданным и возвращается истцу.

При решении вопроса о принятии заявления о выселении с предоставлением другого жилого помещения следует иметь в виду, что истец должен указать в заявлении конкретное жилое помещение, предоставляемое выселяемым, только в том случае, когда на нем самом лежит обязанность по его предоставлению. Если же предоставить жилое помещение выселяемым должно другое лицо, то судья не вправе требовать указания в заявлении конкретного жилого помещения для предоставления выселяемым гражданам; в таких случаях судья привлекает к участию в деле органы местного самоуправления или предприятие, учреждение, организацию, на которых в случае удовлетворения иска должна быть возложена обязанность предоставить выселяемым другое жилое помещение.

Суд создает необходимые условия для всестороннего и полного исследования обстоятельств дела: разъясняет лицам, участвующим в деле, их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения процессуальных действий и в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством, оказывает им содействие в осуществлении их прав.

Нарушение очередности предоставления гражданам жилых помещений может служить основанием для признания соответствующего решения полномочного органа недействительным в судебном порядке.

Стороной в спорах, вытекающих из условий договора найма жилого помещения, в силу ст. 671 ГК РФ является собственник жилого помещения или управомоченное им лицо (наймодатель), в том числе и жилищно-эксплуатационные организации и службы.

ЖК РФ (ст. 69) наделяет всех членов семьи, в том числе и несовершеннолетних, равными правами, вытекающими из договора найма жилого помещения, поэтому опекун (попечитель) несовершеннолетнего может от имени подопечного осуществлять все предоставленные ему правомочия. В частности, он может в интересах несовершеннолетнего требовать раздела жилого помещения и заключения от его имени отдельного договора найма (в том числе и когда несовершеннолетний окажется единственным лицом, имеющим право на занимаемое жилое помещение). Поскольку на совершение сделок по распоряжению имуществом подопечного опекун (попечитель) должен получить согласие органа опеки и попечительства (ст.ст. 36, 37 ГК РФ), постольку к участию в деле привлекаются эти органы.

При рассмотрении дел о принудительном обмене жилого помещения (ст. 72 ЖК РФ) проверяются заслуживающие внимания доводы членов семьи, проживающих в обмениваемом помещении, для соблюдения их интересов. Под заслуживающими внимания доводами и интересами членов семьи, которые должны учитываться судом по таким делам, следует понимать наличие обстоятельств, препятствующих им в силу возраста, состояния здоровья и т. п., пользоваться предоставляемым в порядке обмена жилым помещением.

Если спор возник между членами семьи, занимающими отдельную квартиру, отсутствие согласия одного или нескольких из них переехать в жилое помещение, расположенное в квартире, где проживают и другие наниматели, само по себе не является основанием для отказа в удовлетворении иска, поскольку при распаде семьи, повлекшем необходимость обмена, эти лица фактически уже не пользуются отдельной квартирой.

При разрешении споров о выселении из занимаемого жилого помещения на время капитального ремонта дома (ст. 85 ЖК РФ) выясняется, находится ли предоставляемое жилое помещение в том же населенном пункте и пригодно ли оно для проживания выселяемых граждан с учетом их возраста, состояния здоровья, других заслуживающих внимания интересов, а также продолжительности капитального ремонта.

Если выселение нанимателей производится из домов или жилых помещений, принадлежащих гражданам на праве собственности, судом в каждом случае проверяется необходимость проведения капитального ремонта, реальная возможность собственника дома приступить к нему (например, наличие средств,

²⁹⁵ См. п. 1 постановления Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами жилищного законодательства» от 3 апреля 1987 г. № 2.

²⁹⁶ См. страницу 33 настоящего издания.

материалов), а также время, в течение которого возможно выполнение ремонтных работ. В решении о выселении нанимателя и членов его семьи судом указывается срок, на который выселяются ответчики.

Разрешая споры, связанные с переустройством, перепланировкой жилых и подсобных помещений, судам следует выяснять, имеется ли на это согласие не только нанимателя, но и наймодателя (гл. 4 ЖК РФ) и как наиболее целесообразно произвести переустройство указанных помещений, для чего к участию в деле привлекаются органы жилищно-коммунального хозяйства. Следует учесть, что в силу ст. 681 ГК РФ (п. 3) переоборудование жилого дома, в котором находится сданное внаем жилое помещение, если такое переоборудование существенно изменяет условия пользования жилым помещением, без согласия нанимателя не допускается. Если данный спор возник между нанимателями, проживающими в домах, принадлежащих гражданам на праве собственности, надлежит учитывать, что для какого-либо переустройства в этих домах необходимо не только разрешение местной администрации, но и согласие собственника дома, которому в силу ст. 209 ГК РФ принадлежит право владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

При рассмотрении дел о выселении в другое благоустроенное жилое помещение в случаях, когда дом, в котором проживает наниматель, подлежит сносу в связи с отводом земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 32 ЖК РФ) либо если жилое помещение переоборудуется в нежилое (гл. 3 ЖК РФ), судом проверяется, имеется ли решение компетентного органа об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо о переводе жилого дома (жилого помещения) в нежилой. В силу ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

При выселении с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения судам необходимо тщательно проверять, отвечает ли оно требованиям ЖК РФ, имея в виду, что отсутствие коммунальных удобств и неблагоустроенность того жилого помещения, из которого выселяется наниматель, не является основанием для предоставления жилого помещения, не соответствующего требованиям указанной нормы закона.

По делам о выселении из служебных жилых помещений необходимо устанавливать, относится ли жилое помещение, по поводу которого возник спор, к служебному. При этом следует исходить из того, что помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда считаются служебными со времени вынесения решения органом местного самоуправления о включении их в число служебных.

С учетом того, что в силу ст. 103 ЖК РФ некоторые категории граждан, проживающих в служебных жилых помещениях, не подлежат выселению без предоставления другого жилого помещения, при рассмотрении дел о выселении из служебных жилых помещений необходимо также выяснять, не обладают ли ответчики льготой, предусмотренной указанной статьей.

Требование о выселении из служебных жилых помещений в случаях, предусмотренных ЖК РФ, не подлежит удовлетворению, если предоставляемое помещение также включено в число служебных либо является общежитием, так как выселяемый не является лицом, которому в соответствии с ЖК РФ может быть предоставлено такое жилое помещение.

Разрешая споры о выселении из общежития, следует проверять, является ли общежитием помещение, занимаемое ответчиком, для чего необходимо выяснять следующие обстоятельства: находится ли дом, в котором расположено помещение, в ведении истца; построен ли он в качестве общежития либо специально переоборудован для этой цели; имеется ли разрешение санэпидемстанции на его заселение как общежития; выдавался ли в установленном порядке ордер на занятие жилой площади в общежитии; укомплектован ли дом (жилое помещение) мебелью, специальным оборудованием, инвентарем, культурно-бытовыми предметами, необходимыми для проживания, занятий и отдыха граждан; имеются ли штаты для обслуживания общежития; взимается ли плата за пользование им и др.

Полученные доказательства должны быть исследованы в судебном заседании и оценены в совокупности. Только после этого суд вправе решить вопрос о том, распространяется ли на помещение, по поводу которого возник спор, правовой режим общежития.

Особенности рассмотрения жилищных споров с участием военнослужащих. В соответствии со ст. 7 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» военным судам подсудны гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений.

Согласно ч. 3 ст. 254 ГПК РФ заявление военнослужащего, оспаривающего решение, действие (бездействие) органа военного управления или командира (начальника) воинской части, подается в военный суд. Следовательно, дела по заявлениям военнослужащих на неправомерные действия органов военного управления и воинских должностных лиц, рассматриваются военными судами (судьями) применительно к правилам, установленным Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», гл. 23 и гл. 25 ГПК РФ.

При определении порядка рассмотрения указанных гражданских дел судам необходимо руководствоваться следующими положениями.

В порядке гл. 25 ГПК РФ рассматриваются требования военнослужащих о защите нарушенных прав в тех случаях, когда требования военнослужащих, в том числе имущественного характера, непосредственно вытекают из административно-правовых отношений, основанных на властных полномочиях одной стороны по отношению к другой. В этих случаях все требования военнослужащих должны быть разрешены по существу при рассмотрении заявления, поскольку в соответствии со ст. 258 ГПК РФ суд, признав жалобу обоснованной, обязан вынести решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, в том числе воинского, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

В тех случаях, когда оспариваемые действия совершены органами военного управления и воинскими должностными лицами не в порядке осуществления административно-властных полномочий, а в процессе осуществления иной деятельности, основанной на равенстве участников правоотношений, дело подлежит рассмотрению в порядке искового производства.

В порядке искового производства также должны разрешаться дела, хотя и вытекающие из административно-правовых отношений, но рассмотрение которых по существу требует решения спора о праве других лиц (п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 14 февраля 2000 г. № 9).

Оспаривание неправомερных действий должностных лиц и органов военного управления, в том числе вытекающих из жилищных правоотношений, в судебном порядке. Неправомерными, ущемляющими права военнослужащих, являются как коллегиальные так и единоличные действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы военнослужащего;
- 2) созданы препятствия осуществлению военнослужащим его прав и свобод;
- 3) на военнослужащего незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Военный суд (военный судья), в частности, рассматривает заявления об оспаривании следующих действий органов военного управления и воинских должностных лиц:

— о необеспечении положенными видами довольствия (квартирным и др.) и по другим вопросам, возникающим при прохождении военной службы и касающимся установленных законами дополнительных прав и преимуществ военнослужащих;

— об отказе в постановке на учет нуждающихся в жилых помещениях (улучшении жилищных условий), снятии с учета, переносе очереди на получение жилого помещения и др.

Если вышестоящий орган военного управления или вышестоящее должностное лицо по жалобе военнослужащего в связи с запросом военного суда либо по собственной инициативе пересмотрит решение подчиненного органа военного управления или должностного лица и примет собственное решение по существу данного вопроса, то может быть оспорено решение этого органа военного управления или воинского должностного лица.

В случае если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления с соблюдением требований ст.ст. 131 и 132 ГПК РФ (ст. 247 ГПК РФ). В случае если при этом нарушаются правила подсудности дела, судья возвращает заявление.

Заявление подается в военный суд по подсудности. При этом действуют следующие правила:

1) в Военную коллегия Верховного Суда Российской Федерации подаются заявления об оспаривании ненормативных актов Президента Российской Федерации, нормативных актов Правительства Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

2) в окружной (флотский) военный суд подаются заявления, если возбуждаемое гражданское дело будет связано с государственной тайной;

3) все остальные заявления подаются в соответствующий гарнизонный военный суд, который действует на территории, где дислоцируются один или несколько военных гарнизонов. Причем заявление может быть по выбору военнослужащего подано в военный суд по месту его жительства или по месту нахождения органа военного управления или воинского должностного лица, решение, действие (бездействие) которых оспариваются. На практике в соответствии со спецификой системы военных судов место жительства военнослужащего и место нахождения органа военного управления или воинского должностного лица, как правило, совпадают, и дело подсудно одному и тому же гарнизонному военному суду.

При нарушении правил подсудности дела судья отказывает в принятии заявления.

Военный суд приступает к рассмотрению дела, как было уже указано, на основании заявления военнослужащего. Судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, если имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу. Предметом в данном случае является определенное материально-правовое требование военнослужащего к органу военного управления (воинскому должностному лицу), предъявленное в военный суд.

Законодательство не допускает бесконечное обращение одного и того же лица в суд с одним и тем же требованием, по тому же основанию, ограничиваясь одним рассмотрением в суде конкретного дела и его разрешением.

Для обращения с жалобой в суд установлен срок три месяца со дня, когда военнослужащему стало известно о нарушении его права. Пропуск трехмесячного срока обращения в суд с заявлением не является для суда основанием для отказа в принятии заявления. Причины пропуска срока выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании и могут являться основанием для отказа в удовлетворении заявления.

В случае пропуска установленного трехмесячного срока необходимо вместе с заявлением подать ходатайство о восстановлении пропущенного срока в письменной форме, обосновать уважительность пропуска срока и привести соответствующие доказательства.

Заявления военнослужащих на неправомерные действия воинских должностных лиц и органов военного управления, содержащие требования о защите нарушенного права, должны приниматься судом к рассмотрению независимо от истечения указанных сроков. Истечение срока на обращение в суд, о котором заявлено лицом, действия (бездействие) которого оспариваются, является основанием к вынесению судом решения об отказе в удовлетворении заявления, если отсутствуют уважительные причины пропуска этого срока²⁹⁷.

Если суд, всесторонне исследовав материалы дела, придет к выводу, что срок на обращение в суд пропущен по неуважительной причине, он отказывает в удовлетворении заявления (п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21 декабря 1993 г. № 10).

В случае пропуска указанного срока по уважительной причине он может быть восстановлен судом по заявлению военнослужащего, подавшего заявление, по правилам ч. 2 ст. 256 ГПК РФ.

²⁹⁷ Пункт 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9.

Приложение 1

Программа учебного курса «Жилищное право»

1. ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

1.1. Цель и задачи курса

Целью преподавания дисциплины «Жилищное право» является приобретение студентами и слушателями всех форм обучения необходимых теоретических и практических знаний в области жилищного законодательства.

В процессе преподавания учебной дисциплины и самостоятельного изучения ее обучаемыми на основе комплексного подхода к обучению должны быть решены следующие задачи:

— **образовательная** — вооружить обучаемых знаниями по жилищному праву, определяющему основы обеспечения жильем в Российской Федерации, раскрывающему содержание жилищно-правовых институтов, их особенности и специфику;

— **практическая** — выработать у обучаемых навыки и умения по применению в практической деятельности полученных знаний жилищного права;

— **воспитательная** — формировать у обучаемых убежденность в том, что вопросы правового регулирования жилищных отношений относятся к числу наиболее важных в социально-экономической жизни.

1.2. Место курса в профессиональной подготовке выпускника

Учебная программа по жилищному праву составлена в объеме, обеспечивающем глубокое усвоение обучаемыми основных институтов жилищного законодательства. Значительное внимание уделяется профессиональной направленности в подготовке обучаемых.

Главными методами в изучении дисциплины являются аудиторные занятия и самостоятельная работа обучаемых по усвоению нормативных правовых актов и литературы, рекомендованных учебной программой и тематическим планом. Основными видами учебных занятий являются лекции и семинарские занятия.

На лекциях излагаются основные актуальные проблемы, раскрываются наиболее сложные вопросы жилищного права, активизируется мыслительная деятельность путем постановки проблемных вопросов и вовлечения обучаемых в них, развиваются их творческие способности.

На семинарских занятиях вырабатываются и совершенствуются практические навыки работы с нормативными правовыми актами, прежде всего их анализа, толкования, опыт применения юридических норм по разрешению конкретных ситуаций, а также осуществляется работа с реальными гражданскими делами по сложным жилищным вопросам.

На консультациях, которые носят в основном индивидуальный характер, обучаемым оказывается помощь в подготовке докладов, рефератов, в планировании собственных изысканий в рамках учебной дисциплины, в уяснении сложных вопросов теории и практики.

Самостоятельная работа обучаемых служит усвоению знаний, а также способствует овладению практическими материалами с учетом индивидуальных способностей и наклонностей обучаемых.

Воспитательные цели достигаются при изучении дисциплины путем подкрепления теоретических положений приемами реальной практической работы. Особенностью жилищного законодательства является множественность действующих нормативных правовых актов, принятых на протяжении всей истории существования нашего государства. В процессе преподавания дисциплины предусматривается научить будущего юриста правильно ориентироваться в большом массиве законодательства, быстро находить нужный акт, учитывать изменения и дополнения, внесенные в него. Такие навыки и умения прививаются прежде всего на основе индивидуальных заданий обучаемым на самостоятельную работу при подготовке к семинарским занятиям. Индивидуализация обучения достигается также путем подготовки обучаемыми реферативных сообщений с последующим заслушиванием на семинарских занятиях, путем подготовки работ, выступлений с научными сообщениями на заседаниях научного общества. Индивидуализация обучения связана с развитием познавательных процессов, способностей и активности обучаемых, что достигается решением проблемных задач, включением в занятия элементов ролевых ситуаций, постановкой активизирующих вопросов, показом наиболее часто встречающихся ошибок в правоприменении и их анализом, характеристикой различных точек зрения по спорным вопросам, ориентацией обучаемых на выработку собственного мнения и умение его отстаивать, аргументировать.

В соответствии с тематическим планом по наиболее важным вопросам предусматриваются индивидуальные собеседования с обучаемыми, дополнительные индивидуальные занятия со слабоуспевающими, методическое руководство подготовкой курсовых работ. Результативность освоения учебного материала обеспечивается эффективной системой контроля и включает: обсуждение вопросов на семинарских занятиях, индивидуальные беседы с обучаемыми, проверку конспектов лекций и индивидуальных заданий, контрольные работы, зачет.

В период самостоятельной работы обучаемые обязаны пользоваться соответствующими техническими средствами и дидактическими материалами к ним, демонстративными схемами. Наименования конкретных дидактических материалов и порядок их использования при изучении вопросов дисциплины жилищного права указываются преподавателями в ходе лекций и консультаций.

Преподавание дисциплины жилищного права строится на основе единства обучения и воспитания, теории и практики, формирования у обучаемых творческого мышления и наглядности его передачи, а также учета индивидуальных особенностей обучаемых.

1.3. Требования к уровню освоения содержания курса

В результате изучения курса «Жилищное право» обучаемый должен:

ЗНАТЬ:

— понятие жилищных правоотношений; предмет, метод и источники жилищного права; систему жилищного законодательства; формы реализации права граждан на жилище; правовое регулирование предоставления жилья в домах государственного и муниципального фонда жилищного использования и иных фондах; правовое регулирование пользования жилыми помещениями; жилищные льготы для граждан;

УМЕТЬ:

— анализировать правовое содержание институтов жилищного права и законодательства, их особенности, содержание правовых актов жилищного законодательства и применять их положения на практике;

БЫТЬ ОЗНАКОМЛЕННЫМ:

— с историей развития жилищного права Российской Федерации;

— с новейшей литературой и научными исследованиями в области жилищного права.

2. СОДЕРЖАНИЕ КУРСА

2.1. Темы лекционных занятий

Тема 1. Понятие жилищного права

Понятие жилищного права как отрасли права и его предмет. Методы правового регулирования жилищных правоотношений. Понятие и виды жилищных правоотношений. Объекты жилищного права.

Принципы жилищного права: понятие и виды, содержание принципов жилищного права.

Тема 2. Жилищное законодательство

Понятие и виды источников жилищного права. Понятие жилищного законодательства и его структура. Конституционные нормы, определяющие жилищные отношения.

Федеральное жилищное законодательство. Жилищное законодательство субъектов Российской Федерации. Жилищное нормотворчество органов местного самоуправления.

Жилищное и гражданское законодательство. Вопросы соотношения.

Жилищное законодательство и иные источники права.

Действие жилищного законодательства.

Тема 3. Жилищные фонды и управление ими

Виды жилых помещений. Жилищные фонды. Частный жилищный фонд. Государственный жилищный фонд. Муниципальный жилищный фонд. Учет жилищного фонда.

Субъекты жилищного права. Органы управления жилищным фондом. Собственники, наниматели, члены семьи нанимателя, лица, постоянно проживающие с нанимателем, и иные граждане, обладающие правом пользования жилым помещением.

Назначение жилых домов и жилых помещений. Требования, предъявляемые к жилым помещениям.

Управление в области использования и обеспечения сохранности жилищного фонда.

Товарищество собственников жилья.

Тема 4. Правовые основы жилищного обеспечения граждан

Право граждан на жилище: способы и юридические гарантии его осуществления.

Формы реализации права на жилище.

Правовые основы жилищной политики государства. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 годы.

Тема 5. Приобретение жилых помещений в собственность

Основания приобретения жилых помещений в собственность.

Строительство жилых помещений. Ипотечное кредитование.

Долевое участие в строительстве жилья. Договор долевого участия в строительстве: понятие, юридическая характеристика, существенные условия, стороны, содержание, исполнение, расторжение.

Приобретение жилых помещений по безвозмездным субсидиям. Подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» федеральной целевой программы «Жилище». Виды субсидий. Жилищные сертификаты: понятие, порядок получения и погашения.

Правовое положение жилищно-накопительных кооперативов. Участие граждан в жилищно-накопительных кооперативах.

Распоряжение жилыми помещениями. Особенности сделок с жилыми помещениями: договоры купли-продажи, мены и обмена, ренты и пожизненного содержания с иждивением, дарения. Безвозмездное пользование жилыми помещениями.

Право граждан на приватизацию занимаемых жилых помещений. Порядок приватизации жилых помещений. Особенности права пользования приватизированными жилыми помещениями.

Особенности наследования жилых помещений.

Тема 6. Предоставление гражданам жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда социального использования

Право граждан на предоставление жилого помещения в фонде социального использования. Условия предоставления.

Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях. Учет граждан.

Порядок и очередность предоставления гражданам жилых помещений. Внеочередной и иной порядок предоставления жилища. Право на дополнительную жилую площадь.

Требования, предъявляемые к предоставляемым по договору социального найма жилым помещениям.

Контроль за состоянием учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях.

Тема 7. Получение жилых помещений в домах ЖК (ЖСК)

Получение жилых помещений в домах ЖК (ЖСК) как форма жилищного обеспечения граждан. Права и обязанности члена ЖК и ЖСК. Приобретение членом кооператива права собственности на жилые помещения. Наем жилых помещений в домах ЖК и ЖСК. Исключение из ЖК (ЖСК).

Тема 8. Жилые помещения временного пользования

Коммерческий наем жилых помещений. Договор коммерческого найма: понятие, юридическая характеристика, существенные условия, стороны, исполнение, изменение. Прекращение договора найма жилого помещения. Истечение срока договора. Смерть одинокого нанимателя. Гибель жилого помещения.

Служебные жилые помещения (понятие, предоставление, пользование, прекращение пользования). Предоставление служебных жилых помещений. Заключение договора найма служебного жилого помещения. Требования, предъявляемые к служебному жилому помещению. Норма жилой (общей) площади. Стороны договора. Права и обязанности сторон договора и членов семьи нанимателя.

Предоставление жилья в жилых специализированных домах: в общежитиях, домах маневренного фонда, домах-интернатах, домах для инвалидов, ветеранов, одиноких престарелых, гостиницах-приютах, домах для беженцев и вынужденных переселенцев, домах органов социальной защиты. Норма предоставления жилой площади. Требования, предъявляемые к жилым помещениям. Права и обязанности лиц, осуществляющих право пользования.

Тема 9. Особенности жилищного обеспечения отдельных лиц

Жилищное обеспечение государственных служащих.

Обеспечение жилыми помещениями граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Обеспечение жилыми помещениями лиц, направленных на работу за границу.

Обеспечение жилыми помещениями лиц, дома которых подлежат сносу в связи с изъятием земельного участка.

Жилищное обеспечение лиц, потерпевших от стихийных бедствий.

Жилищное обеспечение иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев.

Тема 10. Особенности жилищного обеспечения военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей

Сущность и гарантии жилищных прав военнослужащих и членов их семей. Право военнослужащих на получение жилых помещений в жилищном фонде социального использования.

Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих.

Особенности обеспечения военнослужащих жилыми помещениями временного пользования. Жилищный договор: понятие, юридическая характеристика, существенные условия, содержание, исполнение и прекращение.

Формы реализации права на жилище лиц, увольняемых и уволенных с военной службы.

Тема 11. Пользование жилыми помещениями собственниками жилых помещений

Пользование жилым помещением, принадлежащим на праве собственности. Права и обязанности собственника жилого помещения. Пределы использования жилого помещения. Права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником жилого помещения. Порядок изменения границ помещений в многоквартирном доме. Пользование жилым помещением, предоставленным по завещательному отказу. Пользование жилым помещением на основании договора пожизненного содержания с иждивением.

Право собственности на объекты общего пользования в многоквартирном доме. Правила определения долей в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме.

Пользование жилыми помещениями в коммунальной квартире. Право собственности на общее имущество собственников комнат в коммунальной квартире. Правила определения долей в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире. Содержание общего имущества в коммунальной квартире.

Прекращение права пользования при прекращении права собственности на жилое помещение. Прекращение права пользования по инициативе собственника жилого помещения в связи с его отчуждением. Прекращение права пользования помимо воли собственника. Прекращение права пользования при прекращении права собственности на жилое помещение помимо воли собственника.

Тема 12. Пользование жилыми помещениями жилищного фонда социального использования

Договор найма жилого помещения в домах государственного муниципального жилищного фонда социального использования. Заключение договора.

Права и обязанности наймодателя, нанимателя и членов его семьи по договору найма жилого помещения в домах государственного муниципального жилищного фонда социального использования.

Сохранение жилого помещения за временно отсутствующими гражданами.

Обмен жилыми помещениями, условия, при которых обмен не допускается. Признание обмена жилыми помещениями недействительным.

Изменение договора найма жилого помещения. Прекращение договора социального найма. Расторжение договора найма жилого помещения. Расторжение договора найма жилого помещения по инициативе нанимателя. Расторжение договора найма жилого помещения по инициативе наймодателя. Выселение. Выселение с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения, выселение с предоставлением другого жилого помещения, выселение без предоставления другого помещения.

Тема 13. Плата за жилое помещение и коммунальные услуги

Отношения по оплате за пользование жилыми помещениями и коммунальных услуг. Структура платежей. Порядок и сроки внесения платежей. Размеры платежей.

Плата за пользование жилыми помещениями и коммунальные услуги по договору коммерческого найма. Льготы, предоставляемые по оплате жилья и коммунальных услуг. Плата за пользование и коммунальные услуги в жилых помещениях временного пользования. Плата за пользование жилыми помещениями и коммунальные услуги по договору коммерческого найма и в домах ЖК (ЖСК). Оплата услуг в индивидуальных жилых домах

Социальные гарантии по оплате жилых помещений и коммунальных услуг. Виды жилищных льгот. Основания и порядок их предоставления в Российской Федерации. Льготы по освобождению от оплаты и оплате в пониженном размере занимаемых жилых помещений и коммунальных услуг. Компенсация расходов по найму жилых помещений. Иные жилищные льготы.

Категории граждан, обладающие правом на получение жилищных субсидий. Порядок и размеры предоставления жилищных субсидий.

Тема 14. Общие вопросы регулирования жилищных правоотношений

Понятие перепланировки и переустройства жилых помещений. Основания для переустройства и перепланировки. Завершение переустройства и (или) перепланировки.

Правовое регулирование признания жилья непригодным для проживания. Порядок признания жилья непригодным для проживания.

Условия перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение. Порядок перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение. Окончание перевода помещения. Отказ в переводе жилого помещения в нежилое помещение или нежилого помещения в жилое помещение.

Тема 15. Обеспечение сохранности жилищного фонда. Страхование жилых помещений

Обязанности наймодателя по договору социального найма, связанные с капитальным ремонтом. Обязанности нанимателя по текущему ремонту. Обеспечение сохранности частного жилищного фонда. Содержание общего имущества в многоквартирном доме.

Правовые основы страхования жилых помещений. Субъекты страхования в жилищно-коммунальной сфере. Опыт жилищного страхования в г. Москве. Объект страхования. Страховые случаи. Гарантии правительства Москвы. Порядок и условия возмещения убытков.

Тема 16. Ответственность за нарушение жилищного законодательства

Ответственность сторон по договору социального найма. Ответственность собственников жилых помещений. Ответственность за самовольное переустройство и самовольную перепланировку жилого помещения. Ответственность по договору долевого участия в строительстве жилья. Ответственность за предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества.

Тема 17. Разрешение жилищных споров

Понятие защиты жилищных прав. Способы защиты жилищных прав. Жилищные споры.

Разрешение жилищных споров в административном (служебном) порядке.

Разрешение жилищных споров в судебном порядке. Разрешение жилищных споров, осуществляемое судами общей юрисдикции. Особенности рассмотрения жилищных споров с участием военнослужащих.

Приложение 2

Примерный перечень вопросов к экзамену (зачету) по курсу «Жилищное право»

1. Понятие, предмет и принципы жилищного права.
2. Конституционное право граждан на жилище и способы его реализации.
3. Источники и состав жилищного законодательства. Действие жилищного законодательства.
4. Понятие и виды жилых помещений.
5. Виды жилищных фондов.
6. Требования к жилым помещениям.
7. Право собственности на жилье. Приватизация жилых помещений.
8. Порядок учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях.
9. Очередность предоставления гражданам жилых помещений.
10. Виды социальных гарантий и льгот в жилищной сфере.
11. Порядок предоставления жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов.
12. Обеспечение граждан служебной жилой площадью.
13. Условия предоставления и пользования общежитием.
14. Понятие и виды договоров найма жилого помещения.
15. Договор социального найма жилого помещения.
16. Договор коммерческого найма жилого помещения.
17. Договор найма жилого помещения специализированного жилищного фонда.
18. Обмен жилыми помещениями и мена жилых помещений.
19. Сохранение жилых помещений за временно отсутствующими гражданами.
20. Основания вселения в жилое помещение.
21. Приобретение жилых помещений по безвозмездным субсидиям. Жилищные сертификаты.
22. Понятие и порядок предоставления жилищных кредитов.
23. Государственные жилищные сертификаты: условия и порядок предоставления.
24. Ответственность за нарушение жилищного законодательства.
25. Правила пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда.
26. Правила пользования жилыми помещениями жилищного фонда социального использования.
27. Особенности приобретения жилых помещений в ЖК (ЖСК) и пользования ими.
28. Условия и порядок выселения граждан из жилых помещений без предоставления жилья.
29. Условия и порядок выселения граждан из жилых помещений с предоставлением жилья.
30. Выселение из служебных жилых помещений.
31. Вселение на занимаемую жилую площадь родственников и иных лиц.
32. Порядок заселения освободившихся в квартире жилых помещений.
33. Договор поднайма жилых помещений. Временные жильцы.
34. Понятие жилищных норм. Их виды.
35. Выселение граждан из занимаемых жилых помещений.
36. Основания расторжения договора социального найма по инициативе наймодателя.
37. Жилищные правоотношения: понятие, содержание.
38. Правовые основания пользования гражданами жилыми помещениями.
39. Жилищный договор найма служебного жилого помещения.
40. Права и обязанности наймодателя по договору социального найма.
41. Права и обязанности нанимателя по договору социального найма.
42. Правовые основы жилищной политики государства. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 гг.
43. Правовое регулирование деятельности жилищно-накопительных кооперативов.
44. Дополнительная жилая площадь. Основания и порядок ее предоставления.
45. Управление жилищными фондами. Понятие и способы.
46. Товарищество собственников жилья.
47. Основания приобретения жилых помещений в собственность.
48. Строительство жилых помещений. Ипотечное кредитование. Долевое участие в строительстве жилья.
49. Распоряжение жилыми помещениями. Особенности сделок с жилыми помещениями.
50. Наследование жилых помещений.
51. Жилищное обеспечение государственных служащих.
52. Обеспечение жилыми помещениями граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.
53. Обеспечение жилыми помещениями лиц, направленных на работу за границу.

54. Обеспечение жилыми помещениями лиц, дома которых подлежат сносу в связи с изъятием земельного участка.
55. Жилищное обеспечение лиц, потерпевших от стихийных бедствий.
56. Жилищное обеспечение иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев.
57. Особенности жилищного обеспечения военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.
58. Пользование жилым помещением, принадлежащим на праве собственности.
59. Право собственности на объекты общего пользования в многоквартирном доме.
60. Пользование жилыми помещениями в коммунальной квартире.
61. Отношения по оплате за пользование жилыми помещениями и коммунальных услуг. Структура платежей.
62. Порядок и сроки внесения платежей. Размеры платежей.
63. Социальные гарантии по оплате жилых помещений и коммунальных услуг.
64. Перепланировка и переустройство жилых помещений.
65. Признание жилья непригодным для проживания.
66. Перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение.
67. Обеспечение сохранности жилищного фонда.
68. Правовые основы страхования жилых помещений.
69. Ответственность сторон по договору социального найма.
70. Ответственность собственников жилых помещений.
71. Ответственность за самовольное переустройство и самовольную перепланировку жилого помещения.
72. Ответственность по договору долевого участия в строительстве жилья.
73. Ответственность за предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества.
74. Защита жилищных прав. Жилищные споры.
75. Разрешение жилищных споров в административном (служебном) порядке.
76. Разрешение жилищных споров в судебном порядке.

Приложение 3

Рекомендуемая литература по курсу «Жилищное право»

- Актуальные проблемы жилищного права / Отв. ред. Е.С. Гетман, П.В. Крашенинников. М., 2003.
- Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И.* Жилищное право. М., 1956.
- Аскназий С.И.* Советское жилищное право. М., 1940.
- Аюшева С.Д.* Особенности обращения взыскания на заложенные жилые помещения // Законодательство. 2005. № 1.
- Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. М., 2000. Гл. XXII.
- Бронер Д.Л. и др.* Статистика жилищного и коммунального хозяйства. М., 1979.
- Вишневская И.В.* Советское жилищное право. Ростов н/Д, 1986.
- Глущенко П.* Социально-правовая защита жилищных прав и интересов граждан. СПб., 1997.
- Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Под общ. ред. Калпина А.Г. М., 1999. Ч. 2. С. 158—178.
- Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М., 1997. Ч. 2. С. 198—291.
- Гражданское право России: Курс лекций. Часть вторая. Обязательственное право / Отв. ред. О.Н. Садиков. М., 1997. С. 253—288.
- Гражданское право: Учебник: В 2 т. 2-е изд. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2004. Т. 2. Полутом 1. С. 430—500.
- Грибанов В.П.* Основы советского жилищного законодательства. М., 1983.
- Гришаев С.П.* Ваше право собственности на жилой дом и квартиру. М., 1995.
- Иванов А.* Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ // Хозяйство и право. 2005. № 6.
- Казакова А., Вилесова О.* Новый Жилищный кодекс Российской Федерации: регулирование института общего имущества многоквартирного дома и управления им // Приложение № 4 к журналу «Хозяйство и право». М., 2005.
- Кичихин А.Н., Марткович И.Б., Щербакова Н.А.* Жилищные права. Пользование и собственность: Комментарии и разъяснения. М., 1997.
- Комаров В.Д.* Жилищное право. М., 1980.
- Комментарий к жилищному законодательству Российской Федерации / Отв. ред. Г.А. Жилин. М., 2002.
- Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. О.А. Городова. М., 2005.
- Корнеев С.М.* Основные тенденции развития жилищного права в условиях становления рыночной экономики // Гражданское право России при переходе к рынку. М., 1995.
- Корнеев С.М., Крашенинников П.В.* Приватизация жилищного фонда. М., 1996.
- Корнеева И.Л.* Жилищное право Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2002.
- Крашенинников П.В.* Жилищное право. 2-е изд. М., 2001.
- Крашенинников П.В.* Сделки с жилыми помещениями: Комментарий гражданского и жилищного законодательства и практика его применения. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1999.
- Кудашкин А.В.* Жилищное обеспечение военнослужащих, граждан, уволенных военной службы, и членов их семей. М., 2005.
- Кудашкин А.В.* Конституционное право граждан на жилище и его реализация в жилищном законодательстве // Право и управление. XXI век. 2005. № 1.
- Кудашкин А.В.* Жилищное законодательство новое, проблемы старые // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 8.
- Кудашкин А.В.* Актуальные проблемы жилищного обеспечения военнослужащих // Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих: Российский военно-правовой сборник. 2005. № 4.
- Кудашкин А.В.* Право очередное, первоочередное и внеочередное: вопросы соотношения // Военно-правовое обозрение. 2001. № 2.
- Кудашкин А.В.* Жилищное право: Учебное пособие. М., 2000.
- Кудашкин А.В.* Жилье из федерального бюджета // Право в Вооруженных Силах. 1999. № 1—3.
- Литовкин В.Н.* Жилищное право, жилищное законодательство — соотношение с гражданским правом // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995.
- Литовкин В.Н.* Жилищное законодательство: кризис доктрины, смена принципов, от прошлого к настоящему // Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. М., 2000. С. 236—275.
- Марткович И.Б.* Конституционное право на жилище. М., 1979.
- Марткович И.Б.* Право на жилище и его обеспечение: Учебное пособие по спецкурсу. М., 1983.
- Никитюк П.С.* Жилищное право. Кишинев, 1985.
- Новое жилищное законодательство. Интервью с П.В. Крашенинниковым // Хозяйство и право. 2005. № 3.
- Потяркин Д.* Договор найма жилого помещения // Российская юстиция. 1998. № 1, 2.
- Потяркин Д.Е.* Особенности купли-продажи жилого помещения с рассрочкой платежа в городе Москве // Журнал российского права. 2005. № 2.

Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. Жилищные права и льготы граждан в России. Комментарий законодательства и практики с приложением федеральных законов и иных нормативных правовых актов и документов. М., 2001.

Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М., 2004.

Скрипко В.Р. Право граждан Российской Федерации на жилище // Государство и право. 1996. № 2.

Сосипатрова Н.С. Социальный и коммерческий наем в жилищной сфере // Государство и право. 1997. № 4.

Тихомирова Л.В. Новые правила оплаты жилья в Российской Федерации. М., 2005.

Толстой Ю.К. Жилищное право: Учебное пособие. М., 1996.

Фариатов И.А. Жилищное законодательство. Практика применения, теоретические вопросы. М., 2001.