# Оглавление

Введение

Глава 1. Общие положения о понятии и видах жилищного фонда в Российской Федерации

1.1 Жилищный фонд по действующему законодательству: понятие и общая характеристика

# 1.2 Право граждан на получение жилого помещения муниципального жилищного фонда социального использования

Глава 2. Отдельные проблемы правового регулирования жилищного фонда России

2.1 Административно-правовой режим жилого помещения и жилищного фонда РФ

# 2.2 Некоторые проблемы управления многоквартирным домом в муниципальном фонде

Заключение

Библиографический список

Введение

Актуальность темы исследования. Конституционное право на жилище выражает сущность системы удовлетворения жилищных потребностей общества, т. е. оно является сущностным правом, фундаментальным. От него зависит система конкретных жилищных прав граждан, и они должны соответствовать, не противоречить ему.

Жилищный вопрос, остро стоявший в Советском государстве (кстати, не решенный до сих пор), стимулировал власть к принятию решительных мер по обеспечению граждан жильем. Этот процесс необходимо было нормативно урегулировать, что и потребовало разработки кодифицированных законов.

Сегодня новых жилых домов строится меньше, чем даже во времена заката СССР. По данным Госстроя России, общий объем жилищного строительства в 2007 году составил 41 млн. кв. м, что в 1,86 раза меньше по сравнению с 1987 годом, когда было построено 76,4 млн. кв. м. К тому же из всего строящегося в настоящее время жилья около половины - элитное, не решающее социальных проблем. Нужно учитывать и то, что, по официальным данным Госстроя России на 2006 год, более 20% всего жилищного фонда, насчитывающего около 2809,8 млн. кв. м, нуждалось в неотложном капитальном ремонте и реконструкции, а свыше 3,1% и вовсе подлежало сносу как ветхое или аварийное жилье. На конец 2007 года фонд аварийного и ветхого жилья насчитывал 91 млн. кв. м.[[1]](#footnote-1)

По данным Федерального агентства по строительству и ЖКХ России за 2007 год, около одной трети семей (14,3 млн. человек) проживают в неблагоустроенном жилье, где отсутствует горячее водоснабжение, канализация, газ или электроплиты. Около 12% семей (5,3 млн. человек) проживают в панельных домах 1950 - 60-х годов постройки, срок эксплуатации которых давно истек. Благоустройство сельского жилищного фонда еще ниже: водопроводом и центральным отоплением пользуется только 41% семей, а горячим водоснабжением - 49%.[[2]](#footnote-2)

В середине 90-х годов прошлого столетия общество осознало, что нормы Жилищного кодекса РСФСР 1983 г.[[3]](#footnote-3) юридически, экономически, социально, да и морально устарели. Они уже не были способны обеспечить должное правовое регулирование столь значимой социальной сферы, как реализация прав на жилье и обеспечение граждан жилищем. Именно его сменил на вахте правового регулирования жилищных вопросов новый Жилищный кодекс РФ, который вступил в силу с 1 марта 2005 г.

Это связано, прежде всего, со значительным расширением круга общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения жильем. Если ЖК РСФСР фактически устанавливал примат государственного, коллективного и общественного жилья над жильем, находящимся в частной, или, как тогда ее называли, в личной собственности граждан, с переходом к рыночной экономике и возрождением института частной собственности государственное и общественное жилье стало активно уступать дорогу жилью собственному.

Актуальность указанной темы определяется также и ее недостаточной исследованностью в науке гражданского и жилищного права, заслуживающей самостоятельного изучения и дополнительного развития.

Цель исследования заключается в изучении понятия и видов жилищного фонда, выявлении и решении наиболее важных проблем теоретического и практического характера и формулировка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования отношений в этой сфере, а также в правоприменительной практике.

Данная цель реализуется посредством решения следующих задач:

* проанализировать тенденции становления и развития подходов к пониманию жилищного фонда РФ;
* изучить понятие и дать характеристику понятия и видов жилищного фонда на современном этапе развития жилищного законодательства;
* проанализировать правовые проблемы, возникающие в жилищной сфере и предложить некоторые пути их решения.

Объектом исследования выступают правовые отношения, возникающие в области управления жилищным фондом. Предметом исследования является жилищный фонд России.

Для реализации цели и решения задач в предпринятом нами исследовании были использованы все доступные юридической науке общие и частные методы научного познания, в том числе общетеоретический, историко-правовой, структурного анализа, сравнительно-правовой, комплексный, формально-юридический, конкретно-социологический, метод анализа и толкования правовых актов и другие.

Теоретическая основа исследования. Исследование проблематики и сформулированные выводы и предложения основаны на общих достижениях отечественной цивилистической науки. Значительное место изучению жилищного фонда в советское время также отводилось в юридической литературе. Здесь следует отметить работы Ю.Г. Басина, В.М. Гордона, В.П. Грибанова, О.С. Иоффе, С.М. Корнеева, А.И. Терехова, Ю.К. Толстого, Б.Б. Черепахина и других ученых.

Правовой режим жилищного фонда исследован в работах М.В. Абрамовой, В. Ачкасова, Н.Г. Волочкова, И.А. Емелькиной, И.В. Козловой, О.М. Козырь, И. Кузьминой, Г.Ф. Пухтой, Н.И. Святиной, В.А. Фогелем и другими учеными.

Нормативно-правовую базу исследования составляют нормы Конституции РФ[[4]](#footnote-4), Гражданского кодекса РФ[[5]](#footnote-5), Жилищного кодекса РФ[[6]](#footnote-6), иные нормативно-правовые акты.

Глава 1. Общие положения о понятии и видах жилищного фонда в Российской Федерации

1.1 Жилищный фонд по действующему законодательству: понятие и общая характеристика

Под жилищным фондом в РФ понимается совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории РФ.

Жилищный фонд - сложный инженерный комплекс, оснащенный разнообразными теплоэнергетическими устройствами, автоматическими средствами управления и эксплуатации, широкой сетью коммуникаций, лифтовым, сантехническим, противопожарным и другим инженерным оборудованием [[7]](#footnote-7). На взгляд автора, с указанным определением вряд ли можно согласиться. Когда П.И. Седугин дает определение «жилищного фонда» как учетной категории, им допускается подмена понятий «жилой фонд» и «жилищный фонд». В качестве учетной категории выступает понятие «жилой фонд», что находит отражение в законодательных актах.

Например, ст. 275.1 НК РФ, в которой указаны особенности определения налоговой базы налогоплательщиками, осуществляющими деятельность, связанную с использованием объектов обслуживающих производств и хозяйств, устанавливает, что к объектам жилищно-коммунального хозяйства относятся жилой фонд, гостиницы (за исключением туристических), дома и общежития для приезжих, объекты внешнего благоустройства, искусственные сооружения, бассейны, сооружения и оборудование пляжей, а также объекты газо-, тепло- и электроснабжения населения, участки, цехи, базы, мастерские, гаражи, специальные машины и механизмы, складские помещения, предназначенные для технического обслуживания и ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства социально-культурной сферы, физкультуры и спорта [[8]](#footnote-8).

В определении «жилого фонда» необходимо отметить его основное отличие от «жилищного фонда» по «содержательному» признаку, т.е. объектному составу. Если в «жилищный фонд» в классическом понимании входят лишь жилые помещения, то «жилой фонд» дополняется объектами жилищно-коммунального назначения, связанными с оказанием жилищно-коммунальных услуг, т.е. данные понятия соотносятся как часть и целое. Исчерпывающий перечень помещений, относящихся к жилищному фонду, дан в ст. 16 ЖК РФ, и к ним отнесены: жилой дом, часть жилого дома; квартира, часть квартиры; комната.

Согласно статье 19 Жилищного кодекса РФ в зависимости от формы собственности жилищный фонд подразделяется на частный, государственный, муниципальный. Под частным жилищным фондом понимается совокупность жилых помещений, находящихся в собственности граждан и юридических лиц. Государственный жилищный фонд определяется как совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности РФ и субъектам РФ. Характеристика муниципального жилищного фонда сводится к совокупности жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям.

В зависимости от целей использования жилищный фонд подразделяется на: жилищный фонд социального использования, специализированный жилищный фонд, индивидуальный жилищный фонд, жилищный фонд коммерческого использования. Жилищный фонд социального использования понимается как совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде. Специализированный жилищный фонд предполагает совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемых по особым правилам жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде. Индивидуальный жилищный фонд рассматривается как совокупность жилых помещений в частном жилищном фонде, которые используются гражданами, являющимися собственниками данных помещений для своего проживания, проживания членов своей семьи и (или) для проживания иных граждан на условиях безвозмездного пользования, а также юридическими лицами, являющимися собственниками данных помещений для проживания граждан на указанных условиях пользования. Жилищный фонд коммерческого использования - это совокупность жилых помещений в частном жилищном фонде, которые используются собственниками данных помещений для проживания граждан на условиях возмездного пользования либо предоставлены собственниками данных помещений на основе договора аренды или иного договора юридическим лицам во владение и (или) пользование. Жилищный фонд подлежит государственному учету в соответствии с единым для РФ порядком [[9]](#footnote-9).

Следует отметить, что с определением жилищного фонда РФ проблем правового порядка не очень много. Существует данное законодателем (ч. 1 ст. 19 Жилищного кодекса РФ) понятие, в соответствии с которым все жилые помещения, находящиеся на территории России, составляют жилищный фонд РФ. При этом важно отметить, что в жилищный фонд не входят находящиеся в жилых домах нежилые помещения, предназначенные для торговых, бытовых и иных нужд непромышленного характера. Так, например, в 2007 г. общая площадь жилищного фонда РФ составляла 2 млрд. 853 млн. кв. м [[10]](#footnote-10).

Определение структуры жилищного фонда складывалось в зависимости от действующего в конкретный момент законодательства. Так, ст. 5 ЖК РСФСР предлагала следующую классификацию. Жилищный фонд включал:

1. жилые дома и жилые помещения в других строениях, принадлежащие государству (государственный жилищный фонд);
2. жилые дома и жилые помещения в других строениях, принадлежащие колхозам и другим кооперативным организациям, их объединениям, профсоюзным и иным общественным организациям (общественный жилищный фонд);
3. жилые дома, принадлежащие жилищно-строительным кооперативам (фонд жилищно-строительных кооперативов);
4. жилые дома и квартиры, находящиеся в личной собственности граждан (индивидуальный жилищный фонд). Соответственно, исследователи в то время ориентировались на положения ЖК РСФСР 1983 г.

С учетом положений Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. и Гражданского кодекса РФ Жилищный кодекс РФ делит жилищный фонд по двум признакам: по принадлежности к той или иной форме собственности и в зависимости от использования.

По первому традиционному признаку, согласно которому жилищный фонд делится по принадлежности к той или иной форме собственности, жилищный фонд подразделяется на три группы (такая классификация используется в Конституции России (ч. 3 ст. 40), в ГК РФ (ст. 672), в ЖК РФ (ст. 19)):

Частный жилищный фонд включает в себя:

- фонд, находящийся в собственности граждан, - индивидуальные жилые дома; приватизированные, построенные и приобретенные квартиры и дома; квартиры в домах жилищных и жилищно-строительных кооперативов с полностью выплаченным паевым взносом; в домах товариществ индивидуальных владельцев квартир; квартиры и дома, приобретенные в собственность гражданами на иных основаниях, предусмотренных законодательством;

- фонд, находящийся в собственности юридических лиц, построенный или приобретенный за счет их средств, в том числе за счет средств жилищных, жилищно-строительных кооперативов с не полностью выплаченным паевым взносом, жилищный фонд, принадлежащий общественным организациям.

Государственный жилищный фонд образуют:

- жилищный фонд, состоящий в государственной собственности России и находящийся в хозяйственном ведении или оперативном управлении государственных предприятий или учреждений, относящихся к федеральной государственной собственности (государственные предприятия и учреждения не обладают правом собственности на закрепленное за ними имущество);

- жилищный фонд, находящийся в собственности субъектов Федерации или в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений, созданных субъектами Федерации.

Муниципальный жилищный фонд состоит из жилых помещений, как находящихся в собственности района, города, входящих в них административно-территориальных образований, так и закрепленных за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Согласно ст. 50 Федерального закона от 06 октября 2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[[11]](#footnote-11) в состав муниципальной собственности входит муниципальный жилищный фонд.

С 1 января 2006 г. в собственности муниципальных образований находится жилищный фонд лишь социального использования, жилые помещения из которого предоставляются по договору социального найма в целях обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий. Кроме того, в этот фонд включается имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда.

Итак, в зависимости от целей использования жилищный фонд подразделяется на:

- жилищный фонд социального использования. Согласно п. 1 ст. 672 ГК РФ в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования жилые помещения предоставляются гражданам по договору социального найма жилого помещения;

- специализированный жилищный фонд - служебные жилые помещения; жилые помещения в общежитиях; 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;

- индивидуальный жилищный фонд, принадлежащий на праве собственности физическим и юридическим лицам и не использующийся для извлечения прибыли;

- жилищный фонд коммерческого использования. В отличие от индивидуального жилищного фонда жилые помещения в фонде коммерческого использования предназначены для извлечения прибыли путем заключения договора коммерческого найма. Жилищный фонд коммерческого использования может принадлежать на праве собственности как частным лицам, так и публичным образованиям.

Статья 19 ЖК РФ не только устанавливает виды жилищных фондов, но и выделяет различные основания предоставления жилых помещений из этих фондов. Хотя и подразумевается, что договор коммерческого найма заключается в отношении жилого помещения, предоставляемого из жилищного фонда коммерческого использования, это не означает, что иные жилые помещения (за исключением жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма) не могут быть предметом договора.

В настоящее время жилые помещения, находящиеся в собственности граждан (в том числе жилые помещения индивидуального жилищного фонда) и юридических лиц, предоставляются на возмездной основе по договорам коммерческого найма, что не противоречит гражданскому и жилищному законодательству. Другое дело, что в условиях рыночной экономики коммерческое использование жилья выступает одной из форм предпринимательской деятельности граждан и юридических лиц, а также публичных образований. Это положение закреплено в ст. 19 ЖК РФ, как и то, что впервые выделен жилищный фонд коммерческого использования, жилые помещения из которого предоставляются исключительно на возмездной основе с целью систематического извлечения прибыли.

В литературе деление жилищного фонда в зависимости от использования предлагалось достаточно часто[[12]](#footnote-12). В законодательстве впервые данный критерий нашел отражение в новом ЖК РФ.

Согласно ч. 3 ст. 19 ЖК РФ в зависимости от целей использования жилищный фонд РФ можно разделить на четыре группы - социального использования, индивидуальный, коммерческий и специализированный:

1. жилые помещения, предоставляемые органами местного самоуправления, государственными или муниципальными организациями либо уполномоченными на то органами для проживания по договору социального использования;
2. жилые помещения, принадлежащие гражданам на праве собственности и используемые ими для личного проживания и проживания членов их семей, а также юридическими лицами - собственниками таких помещений для проживания граждан на указанных условиях пользования, образуют индивидуальный жилищный фонд;
3. жилые помещения, используемые собственниками (гражданами, юридическими лицами и публичными образованиями) для сдачи по договору коммерческого найма гражданам (иного возмездного договора) или аренды юридическим лицам с целью извлечения прибыли, можно отнести к коммерческому жилищному фонду;
4. жилые помещения, предоставляемые органами местного самоуправления, государственными или муниципальными организациями либо уполномоченными на то органами для проживания отдельных категорий граждан в порядке и на условиях, установленных законодательством, составляют специализированный жилищный фонд.

Правительство РФ Постановлением[[13]](#footnote-13) от 13 октября 1997 г. утвердило Положение о государственном учете жилищного фонда в РФ.

В соответствии с этим документом основной задачей государственного учета жилищного фонда в РФ является получение информации о местоположении, количественном и качественном составе, техническом состоянии, уровне благоустройства, стоимости объектов фонда и изменении этих показателей. Государственному учету подлежат независимо от формы собственности 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.

Государственный учет жилищного фонда в России включает в себя технический (оперативный) учет, официальный статистический учет и бухгалтерский учет. Основу государственного учета составляет технический учет, осуществляемый независимо от принадлежности жилищного фонда по единой для РФ системе учета путем проведения технической инвентаризации и регистрации документов об обязанностях правообладателей по содержанию жилых строений и жилых помещений. При этом технический учет возлагается на специализированные государственные и муниципальные организации технической инвентаризации - унитарные предприятия, службы, управления, центры, бюро технической инвентаризации (ГУПТИ), методическое обеспечение которых осуществляет государственная специализированная организация.

ГУПТИ осуществляют учет жилищного фонда в городских и сельских поселениях независимо от его принадлежности, заполняют и представляют формы федерального государственного статистического наблюдения за жилищным фондом в территориальные органы государственной статистики.

Официальный статистический учет жилищного фонда осуществляется Государственным комитетом РФ по статистике и его территориальными органами на основе обобщения форм федерального государственного статистического наблюдения за жилищным фондом, представленных ГУПТИ, с периодичностью и в сроки, определяемые в ежегодных федеральных программах статистических работ.

ГУПТИ обязаны осуществлять:

во-первых, техническую инвентаризацию и паспортизацию жилищного фонда;

во-вторых, контроль технического состояния жилых строений и жилых помещений;

в-третьих, оценку и переоценку жилых строений и жилых помещений, в том числе для целей налогообложения;

в-четвертых, информационное и консультационное обслуживание и иную деятельность, связанную с государственным учетом жилищного фонда.

Следует обратить внимание на то, что ГУПТИ не занимаются государственной регистрацией прав на жилые помещения и сделок с ними. Данные обязанности возложены на специализированные органы - учреждения юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Таким образом, жилищный фонд по принадлежности к форме собственности подразделяется на три вида, в том числе частный и государственный фонды имеют в своем составе по два подвида.

Подпункт 3 части 2 статьи 19 ЖК РФ определяет муниципальный жилищный фонд как совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям. Таким образом, муниципальный жилищный фонд - это фонд, находящийся в собственности городского, сельского поселения, иного муниципального образования, в том числе находящийся в хозяйственном ведении или оперативном управлении муниципальных предприятий или учреждений.

В рамках рассмотрения данного вопроса нам бы хотелось коротко рассмотреть современное состояние муниципального жилищного фонда в России, в частности в г. Мурманске.

На 1 марта 2007 года в очереди за бесплатным жильем в Мурманске стояли 9137 семей. Из них в течение 2007-го муниципальные квартиры получили лишь 14. Это объясняется, в основном, сюрпризами, что преподнес вступивший в силу новый ЖК РФ. Например, теперь, вместо того чтобы выдавать ордер на квартиру, с жильцом заключают договор социального найма[[14]](#footnote-14).

Прежде дело шло быстрее: город выделял народу по 60-70 квартир в год. Правда, даже такие темпы проблемы не решают. Если, скажем, человек стоит в очереди 7500-м, то при норме предоставления 75 квартир в год, он въедет в новое жилище аккурат через сто лет!

Не стоит забывать, что помимо тех, кто встал в очередь по собственной воле, есть еще и горожане, живущие в ветхом фонде. Специальной очереди для них не выстраивали, а значит, если что-то случится с их жилищем, то получить взамен новое они смогут, лишь оттеснив кого-то из общей.

Так как свежепостороенных домов в Мурманске нет, то все жилье возвращается к городу от прежних владельцев, которые либо переехали, либо умерли. Как правило, состояние этих квартир, мягко говоря, оставляет желать лучшего (это ж только когда человек продает свои «квадраты», он наводит на них лоск). Так что приходится тратить время на хотя бы косметический ремонт, а это тоже тормозит движение очереди. Остается надеяться или на стремительное развитие ипотеки, или на снижение стоимости жилья.

В 2003 году на основании постановления Правительства Мурманской области от 27 февраля 2003 г. «О региональной целевой программе «Переселение граждан Мурманской области из ветхого и аварийного жилищного фонда на 2003-2010 годы» была разработана целевая программа «Переселение граждан города Мурманска из ветхого и аварийного жилищного фонда на 2005- 2010 годы», которая является частью региональной программы «Развитие жилищно-коммунального комплекса Мурманской области на 2003-2010 годы», а также федеральной подпрограммы «Переселение граждан РФ из ветхого и аварийного жилищного фонда», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище»[[15]](#footnote-15) на 2002-2010 годы.

Отметим, что существующая сейчас в России (и особенно в Москве) система жилищного строительства направлена на возведение исключительно муниципального жилья с приватизированными квартирами.

Строительным фирмам, как отмечает Глазунов С.Н., такая система крайне выгодна - построив дом, распродав квартиры и получив солидный барыш, они передают дом на баланс ДЕЗ, т.е. города (а город охотно берет), избавляя себя от хлопот и затрат на дальнейшее содержание и обслуживание дома[[16]](#footnote-16).

Москва - практически единственный в России город, в котором ведется крупномасштабное строительство муниципального жилья с приватизированными квартирами. Часть квартир в новых домах отдается очередникам. Правда, несмотря на огромное количество строящегося жилья, очередь на него не уменьшается (несколько лет держится на одной отметке - примерно 200 тыс. семей).

Отличительной чертой Москвы является практически полное отсутствие частных односемейных домов, московские власти придерживаются стратегии возведения исключительно многоэтажных многоквартирных домов. Из-за этого в Москве сложилась в целом менее эффективная структура жилого фонда, чем в среднем по России. 90% жилья в Москве - это низкоэффективное муниципальное жилье с приватизированными квартирами (по России - в среднем 70%). Муниципальное жилье в таких масштабах может держаться на более-менее пристойном уровне только за счет сильной командно- административной системы.

Итак, в завершение к вышесказанному можно сделать вывод, что понятие жилищного фонда используется для характеристики той или иной совокупности жилых помещений, т.е. жилищный фонд - это совокупность всех жилых помещений независимо от форм собственности.

# 1.2 Право граждан на получение жилого помещения муниципального жилищного фонда социального использования

Право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов социального использования по договору социального найма неразрывно связано с важнейшим социально-экономическим правом на жилище. Вопрос о том, что собой представляет право на жилище, имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку законодательное и научное определение указанного понятия оказывает влияние на развитие института обеспечения граждан жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов социального использования по договору социального найма.

Жилищный кодекс РФ не определяет, как право на жилище может быть практически реализовано гражданами. Титов А.А. справедливо указывает на этот факт как на недостаток Кодекса[[17]](#footnote-17). Представляется, что главу 1 Жилищного кодекса РФ целесообразно дополнить новой статьей, определяющей способы реализации гражданами права на жилище, что позволило бы внести ясность в понимание статьи 40 Конституции РФ.

Одной из составляющих права на жилище является право граждан получить содействие в улучшении своих жилищных условий. Этот аспект права на жилище является одним из наиболее важных правомочий граждан. В настоящее время в условиях многообразия форм собственности на жилые помещения граждане вправе свободно участвовать в строительстве жилья, приобретать его за собственные средства без ограничения площади, а также вправе пользоваться жильем на основании договоров найма и других гражданско-правовых договоров. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны создавать условия для осуществления права на жилище.

Содействие указанных органов гражданам в улучшении жилищных условий может выражаться в том числе в виде предоставления жилья из муниципального жилищного фонда социального использования. Следовательно, можно согласиться с Богдановым Е.В. и Аюшеевой С.Д., которые в качестве составляющей конституционного права на жилище специально выделяют право граждан получить в установленном порядке жилое помещение в государственном и муниципальном жилищном фонде[[18]](#footnote-18). Очевидно, что в данном случае имеется в виду получение жилья в государственном и муниципальном жилищном фонде по договору социального найма, являющееся, по мнению Пчелинцевой Л.М., одной из самых распространенных форм улучшения жилищных условий граждан[[19]](#footnote-19).

В период разработки и принятия Жилищного кодекса РФ активно обсуждалась роль обеспечения граждан жильем из муниципального жилищного фонда социального использования на основании договора социального найма в условиях рыночных отношений.

В частности, высказывалось мнение, что обеспечение жильем всех нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан имеет негативное свойство формировать у них иждивенческое отношение к решению своих жилищных проблем, нежелание вкладывать собственные средства в приобретение и строительство жилья[[20]](#footnote-20). Некоторые авторы делают вывод, что в условиях рыночной экономики гражданин должен сам заботиться об улучшении своих жилищных условий, с учетом чего предлагалось максимально сократить участие государства в решении этих проблем.

Стоит согласиться, что в условиях изменившихся отношений собственности право граждан на получение жилья из государственного и муниципального жилищных фондов по договору социального найма не может оставаться основным аспектом права на жилище. Вместе с тем институт социального найма нельзя недооценивать.

В соответствии со статьей 7 Конституции РФ Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Основополагающим принципом социального государства должна быть ответственность государства перед личностью. Это означает, что создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, не является сугубо личным делом каждого, а возводится в ранг общегосударственной политики. Названная конституционная норма - необходимая предпосылка для реализации закрепленного статьей 40 Конституции РФ права на жилище.

Социальная политика РФ предусматривает обязанность государства осуществлять поддержку наименее социально защищенных категорий граждан, не имеющих возможности самостоятельно решить свою жилищную проблему[[21]](#footnote-21).

В настоящее время сложилась ситуация, когда большинство граждан, обладая правом свободно выбирать способы реализации права на жилище, из-за низкой платежеспособности лишены возможности сделать соответствующий выбор и улучшить свои жилищные условия с использованием рыночных механизмов[[22]](#footnote-22). С учетом этого значение предоставления жилья из государственного и муниципального жилищных фондов социального использования по-прежнему велико.

В части 3 статьи 40 Конституции РФ указывается, что из государственного и муниципального жилищных фондов жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище.

Таким образом, Конституция РФ, закрепляя рыночные подходы к решению жилищной проблемы граждан, не предусматривает обеспечение государственным и муниципальным жильем всех граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Социальный найм жилого помещения в государственном и муниципальном жилищных фондах является самостоятельным видом гражданско-правового договора, цель которого заключается в удовлетворении потребности в жилье преимущественно малоимущих граждан, которые не имеют возможности улучшить свои жилищные условия за счет собственных или кредитных средств.

Вплоть до 1 марта 2005 г. (момента вступления в силу Жилищного кодекса РФ) оставалось неясным, какие именно граждане могут быть отнесены к указанным в Конституции РФ малоимущим гражданам. Кроме того, до указанного времени как в теории, так и на практике отсутствовало единое понимание закрепленной в Конституции РФ возможности предоставления гражданам жилья бесплатно или за доступную плату.

В Жилищном кодексе РФ впервые получила законодательное развитие норма части 3 статьи 40 Конституции РФ, устанавливающей порядок обеспечения граждан жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов.

В статье 2 Жилищного кодекса РФ предусматривается, что одним из способов обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище является предоставление жилых помещений по договорам социального найма государственного или муниципального жилищного фонда.

Предлагаемый Кодексом подход к обеспечению граждан жильем государственного и муниципального жилищных фондов по договору социального найма отличается от подхода к этому вопросу, закрепленного в законодательстве России до его принятия, когда жильем из государственного и муниципального жилищных фондов обеспечивались все граждане, признанные нуждающимися в улучшении жилищных условий.

В соответствии с частью 2 статьи 49 Жилищного кодекса РФ жилые помещения из муниципального жилищного фонда предоставляются малоимущим гражданам, признанным в установленном порядке нуждающимися в жилом помещении. Кодекс предусматривает, что малоимущими являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта РФ, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

Согласно части 3 названной статьи Кодекса жилые помещения жилищных фондов РФ и субъектов РФ по договору социального найма предоставляются иным категориям граждан, признанных по установленным федеральным законодательством или законодательством субъекта РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях.

При этом необходимо отметить, что часть 9 статьи 156 Жилищного кодекса РФ устанавливает, что граждане, признанные малоимущими и занимающие жилые помещения по договорам социального найма, освобождаются от внесения платы за пользование жилым помещением (платы за наем). В указанном случае речь идет о реализации гражданами, отнесенными законом к категории малоимущих, своего конституционного права на жилище в особом порядке - без внесения платы за пользование помещением.

Иные категории граждан, являющихся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма в государственном жилищном фонде РФ или субъекта РФ, обязаны вносить плату за жилое помещение (часть 3 статьи 67 Жилищного кодекса РФ). Очевидно, что в данном случае речь идет о реализации этими категориями граждан своего права на жилище в порядке, предусматривающем предоставление им жилья из государственного жилищного фонда за доступную плату.

Необходимо отметить, что подход, установленный Жилищным кодексом РФ к обеспечению граждан жильем из фонда социального использования, не вполне согласуется с положением части 3 статьи 40 Конституции РФ. Конституционная норма не содержит привязки отдельных категорий граждан к определенным условиям оплаты предоставляемого им социального жилья, а также к определенным видам жилищного фонда[[23]](#footnote-23). Таким образом, Жилищным кодексом РФ необоснованно исключена возможность бесплатного предоставления малоимущим гражданам жилья из жилищных фондов РФ и субъектов РФ. Очевидно, что органы местного самоуправления не обладают достаточными финансовыми возможностями, позволяющими обеспечить жильем всех малоимущих граждан.

Кроме того, возложение исключительно на органы местного самоуправления непосильного для них бремени обеспечения бесплатным жильем малоимущих граждан может привести к тому, что эти органы, устанавливая размер дохода и стоимость имущества, имеющих значение для признания граждан малоимущими (часть 1 статьи 14 Жилищного кодекса РФ), постараются исключить из этой категории максимальное число граждан. При этом граждане, не признанные малоимущими, исходя из собственных доходов, вряд ли смогут самостоятельно улучшить свои жилищные условия.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным внести изменение в Жилищный кодекс РФ, предусматривающее, что малоимущим гражданам жилые помещения по договорам социального найма могут предоставляться как из муниципального, так и из государственного жилищных фондов. Реализация такого подхода позволила бы более равномерно распределить между бюджетами всех уровней финансовую нагрузку, связанную с обеспечением жильем малоимущих, что увеличило бы возможность улучшить жилищные условия большего числа граждан с низкими доходами. При этом такое изменение полностью соответствовало бы положению части 3 статьи 40 Конституции РФ.

Следует указать, что в случае принятия такого решения потребуется внесение изменений и в статьи Жилищного кодекса РФ, определяющие компетенцию органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в части, касающейся установления порядка определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими, а также установления размера этих показателей.

Подводя итог изложенному выше, можно сделать следующие выводы.

1. Право граждан на получение жилого помещения муниципального жилищного фонда во владение и пользование является составляющей права на жилище на протяжении как советского, так и современного периода развития российского законодательства, однако его значение и роль меняются в зависимости от социально-экономических и политических общественных преобразований, а также в зависимости от изменения законодательного и научного определения понятия права на жилище.

2. В советском государстве в условиях, когда основным собственником жилищного фонда выступало государство, право граждан на получение жилого помещения государственного жилищного фонда во владение и пользование являлось базовым аспектом права на жилище.

3. В настоящее время на основе анализа норм Конституции РФ и Жилищного кодекса РФ можно утверждать, что право граждан на получение жилого помещения муниципального жилищного фонда социального использования утратило основополагающее значение (такое право предоставлено только малоимущим и иным указанным в законе гражданам), что, однако, нисколько не умаляет социальную значимость этого права в связи с тем, что число российских граждан, имеющих доходы, не позволяющие им улучшить свои жилищные условия с помощью рыночных механизмов, очень велико.

Глава 2. Отдельные проблемы правового регулирования жилищного фонда России

жилищный фонд законодательство помещение

2.1 Административно-правовой режим жилого помещения и жилищного фонда РФ

Жилищный фонд представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих по поводу соответствующего объекта правового регулирования. Это синкретическое (комплексное) понятие, которое охватывает гражданско-правовые (имущественные) отношения, определяемые в цивилистике как диспозитивные, и управленческие отношения, которые именуются в публичном праве как императивные.

В российском законодательстве отношения, связанные с управлением, использованием и эксплуатацией жилищного фонда, регламентируются жилищным правом, которое носит комплексный характер, так как сочетает в себе административные и гражданско-правовые нормы и институты.

В сфере правового регулирования общественных отношений по поводу управления, использования и эксплуатации жилищного фонда возникает комплекс социальных связей. Данная совокупность носит однородный характер, так как охватывает вид общественных отношений, связанных управлением, использованием и эксплуатацией жилищного фонда РФ.

Указанный комплекс общественных отношений структурируется в межотраслевом правовом институте в рамках комплексного жилищного права. Институт права - это обособленная совокупность (группа) юридических норм, призванных регулировать в рамках предмета данной отрасли права определенные, обладающие относительной самостоятельностью общественные отношения [[24]](#footnote-24).

Однако в юридической науке нет единого понимания об интегрирующем критерии, объединяющем нормы в определенную совокупность. Неясность юридической формулировки термина «правовой институт» приводит к тому, что в правоприменительной практике и в теории права понятие «правовой институт» применяется как к обязательственным правоотношениям, например, институтам договоров поставки, мены, дарения, так и к правовым нормам общей части гражданского права (институт права собственности, институт доверенности и т.п.) [[25]](#footnote-25).

Жилищный фонд - это также и объект правоотношений, в рамках которых возникают, изменяются и прекращаются различные правовые связи между субъектами этих правоотношений. Следовательно, необходимо охарактеризовать признаки и выделить характерные черты данного объекта правового регулирования.

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Жилищного кодекса РФ, жилищный фонд - это совокупность всех жилых помещений на территории РФ. Находящиеся в жилых домах нежилые помещения, предназначенные для торговых, бытовых и иных нужд непромышленного характера, не входят в жилищный фонд РФ. Таким образом, жилищный фонд является сложным (системным) понятием, исходным элементом которого является жилое помещение.

Жилые помещения в соответствии с ч. 1 ст. 15 ЖК РФ являются самостоятельными объектами жилищных правоотношений. Определение жилого помещения содержится в ч. 2 указанной статьи. 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).

Следует отметить, что ЖК РФ не является единственным нормативно-правовым актом, в котором содержатся признаки жилого помещения.

Так, ч. 1 ст. 673 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ) устанавливает критерии жилого помещения, которые совпадают по своему содержанию с вышеуказанными в ЖК РФ, и определяет такие его признаки, как изолированность и пригодность для постоянного проживания [[26]](#footnote-26).

Абзац 2 части 1 указанной статьи содержит бланкетную норму о том, что пригодность жилого помещения для проживания определяется в порядке, предусмотренном жилищным законодательством.

В отечественной теории государства и права можно выделить несколько трактовок понятия «правовой режим».

Так, С.С. Алексеев понимает под правовым режимом «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования» [[27]](#footnote-27). По его мнению, содержанием правового режима являются специфические приемы регулирования - особый порядок возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, специфика санкций, способов их реализации, а также действие единых принципов, общих положений, распространяющихся на определенную совокупность норм [[28]](#footnote-28). Как видно, в рамках каждого правового режима всегда участвуют как императивные, так и диспозитивные средства правового регулирования.

Полагаем, что правовой режим жилого помещения как объекта недвижимости представляет собой совокупность определенных правовых условий (дозволений, нормативов, запретов, обязываний, ограничений) владения, пользования и распоряжения жилым помещением, соблюдение которых является обязательной для пользователей жилыми помещениями независимо от характера вещного права.

В отечественной науке административного права не сложилось единой трактовки понятия «административно-правовой режим». Так, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов обусловливают возникновение данного режима негативными обстоятельствами. Содержание понятия включает «комплекс государственно-управленческих и административно-правовых мер, существенно отличающихся от тех, которые применяли орган государственной власти и орган исполнительной власти в нормальных условиях функционирования» [[29]](#footnote-29). Административно-правовой режим представляет собой специальный порядок деятельности его субъектов, направленной на преодоление негативных явлений в управленческой сфере [[30]](#footnote-30).

В других работах выделяются два вида административно-правовых режимов. Первый определяет данный правовой режим как особый порядок, направленный на преодоление чрезвычайных ситуаций и обусловленных ими негативных последствий. Второй заключается в особом порядке, имеющем предупредительную направленность и характеризующемся постоянным действием [[31]](#footnote-31). Исследователи, придерживающиеся последней точки зрения, рассматривают административно-правовой режим как «определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в государстве или в соответствующей сфере государственного управления» [[32]](#footnote-32).

Следует разделить второй концептуальный подход и придерживается трактовки административно-правового режима как особого порядка упорядочивания властеотношений в соответствующей управленческой сфере.

Обратимся к анализу административно-правовой специфики правового режима жилого помещения.

Исходя из буквального толкования положений ч. 1 ст. 15 ЖК РФ жилое помещение имеет три критерия.

Во-первых, жилое помещение - это объект недвижимости. ГК РФ (ч. 1 ст. 130) относит к недвижимости земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

В соответствии с положениями ГК РФ жилые помещения могут находиться в государственной собственности (ст. 214), муниципальной собственности (ст. 215), в собственности граждан и юридических лиц (ст. 213).

Содержанием правового режим объекта недвижимости, в том числе жилого помещения, выступают:

1) обязательная государственная регистрация права собственности и других вещных прав на недвижимое имущество, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение (ст. 131 ГК РФ);

2) возникновение прав владения, пользования и распоряжения на вновь созданное жилое помещение или передаваемое по договору с момента государственной регистрации этой недвижимости (ст. 219 ГК РФ) либо перехода права собственности на нее к покупателю (ч. 1 ст. 551 ГК РФ);

3) специальные правила совершения сделок с жилыми помещениями (жилыми домами), предусматривающие зависимость прав на земельный участок от прав на жилой дом. Так, залог недвижимости (ипотека) допускается только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором она находится, либо его части, необходимой для ее использования, либо права пользования залогодателя этим участком или его частью (ч. ч. 3, 4 ст. 340 ГК РФ);

4) гражданско-правовое обязательство, предметом которого является жилое помещение, по общему правилу исполняется в месте его нахождения.

Из изложенного следует, что несмотря на гражданско-правовую природу жилого помещения как объекта недвижимости в его правовом режиме доминируют не дозволения и запреты, а позитивные обязывания, т.е. «возложение на лицо обязанностей определенного поведения, совершения тех или иных активных действий» [[33]](#footnote-33). Обязывания заключаются в государственной регистрации, необходимости соблюдения специальных правил при осуществлении отдельных сделок, исполнение обязательств по месту нахождения недвижимости. Следовательно, правовой режим жилого помещения носит преимущественно административно-правовой характер.

Во-первых, в отношении жилого помещения как объекта недвижимости действует особый порядок функционирования его участников в лице собственников помещения и уполномоченного государственного регистрирующего органа, между которыми возникают управленческие отношения соподчинения.

Во-вторых, в арсенале данного административно-правового режима доминируют императивные правовые средства - позитивные обязывания, в соответствии с которыми субъект правоотношения обязан совершать определенные действия.

Вторым критерием жилого помещения является его изолированность.

В юридической практике изолированным признается помещение, имеющее автономный доступ в места общего пользования (коридор, прихожая, лестничная площадка, улица). Из изложенного следует, что смежная комната или часть комнаты не являются объектом жилищных правоотношений.

В соответствии с частью 1 статьи 16 ЖК РФ видами жилых помещений являются:

- жилой дом, часть жилого дома;

- квартира, часть квартиры;

- комната.

Исходя из указанного толкования признака изолированности жилого помещения смежная комната не является самостоятельным объектом жилищных правоотношений.

Главным признаком дома как жилого помещения является его индивидуально-определенная обособленность на местности. Он состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

Отличительным признаком квартиры является ее структурная обособленность в многоквартирном доме, обеспечивающая возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме. Она состоит 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.

Комната - это часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире.

Действующее законодательство не содержит четкого юридического определения части дома и части квартиры, однако из сложившейся правоприменительной практики и требований об изолированности жилого помещения можно предположить, что часть квартиры - это жилое помещение, состоящее более чем из одной комнат в пределах квартиры; при этом одна из комнат должна обеспечивать возможность доступа (посредством коридора или самостоятельно) к помещениям общего пользования в многоквартирном доме. Часть дома - это жилое помещение, состоящее из одной и более комнат в пределах жилого дома, которые (одна из которых) обеспечены возможностью самостоятельного доступа на территорию, расположенную вне пределов дома (улицу).

Третьим критерием жилого помещения является пригодность жилого помещения для постоянного проживания, т.е. соответствие установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Постоянное проживание означает возможность функционального использования жилого помещения в течение календарного года, т.е. двенадцати месяцев, а не только в летний сезон. Функциональное назначение жилого помещения заключается в том, что оно предназначено для проживания граждан. Указанное положение отражено в ч. 1 ст. 17 и в ч. 2 ст. 288 ГК РФ.

Рассмотрим нормативные предписания, принятые на уровнях федеральном и субъектов России, определяющие пригодность жилого помещения для его функционального использования.

В соответствии со ст. 23 Федерального закона от 30.03.1999 N 52 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [[34]](#footnote-34) жилое помещение должно соответствовать по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и иных излучений санитарным правилам в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания.

На федеральном уровне Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 N 47 утверждено Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу, которым установлены основания признания жилого помещения непригодным для проживания (далее - Положение) [[35]](#footnote-35).

В соответствии с пунктом 33 данного Положения основаниями для признания жилого помещения непригодным для проживания является выявление вредных факторов среды обитания человека, которые не позволяют обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан вследствие:

- ухудшения в связи с физическим износом в процессе эксплуатации зданием в целом или отдельными его частями эксплуатационных характеристик, приводящего к снижению до недопустимого уровня надежности здания, прочности и устойчивости строительных конструкций и оснований;

- изменения окружающей среды и параметров микроклимата жилого помещения, не позволяющих обеспечить соблюдение необходимых санитарно-эпидемиологических требований и гигиенических нормативов в части содержания потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, качества атмосферного воздуха, уровня радиационного фона и физических факторов наличия источников шума, вибрации, электромагнитных полей.

Таким образом, непригодность определяется степенью износа жилья вплоть до аварийного состояния, наличием неустранимых неисправностей инженерных сетей, несоблюдением строительных норм в процессе градостроительной деятельности, негативным изменением факторов внешней среды и микроклимата жилого помещения.

Вопросы, связанные с признанием жилых домов непригодными для проживания, решаются межведомственными комиссиями. Решение о создании межведомственной комиссии принимает орган исполнительной или местной власти в зависимости от принадлежности жилищного фонда РФ. Председателем комиссии назначается должностное лицо соответствующего органа государственной или местной власти.

В работе комиссии принимают участие собственник жилищного фонда или представитель собственника, осуществляющий функции по управлению жилищным фондом, в отношении жилого помещения которого рассматривается вопрос о признании его непригодным для проживания. Кроме того, к работе в составе комиссии может быть привлечен представитель проектно-изыскательских организаций, производивший обследование этого жилого дома (жилого помещения).

Решение принимается простым большинством голосов членов комиссии и оформляется в виде заключения. Если число голосов «за» и «против» при принятии решения равно, решающим является голос председателя комиссии. В случае несогласия с принятым решением члены комиссии вправе выразить свое особое мнение в письменной форме и приложить его к заключению. Решение межведомственной комиссии может быть обжаловано заинтересованными лицами в судебном порядке.

В случае признания жилого дома (жилого помещения) непригодным для проживания по причине, представляющей особую опасность для жизни и здоровья людей, указанное решение должно содержать указание его собственнику (уполномоченному собственником лицу) о необходимости немедленного отселения граждан.

Приказом министра жилищно-коммунального хозяйства РСФСР от 05.11.1985 N 529 было утверждено Положение по оценке непригодности жилых домов и жилых помещений государственного и общественного жилищного фонда для постоянного проживания [[36]](#footnote-36). Этим нормативным актом были определены критерии отнесения жилых помещений к непригодным.

В соответствии с п. 2 Положения жилые дома независимо от группы их капитальности и жилые помещения относятся к категории непригодных для постоянного проживания с учетом физического износа, повреждений несущих конструкций, недостатков планировки и уровня внутреннего благоустройства, а также санитарных требований. К жилым домам, не пригодным для проживания, отнесены:

- каменные дома с физическим износом свыше 70%;

- деревянные дома и дома со стенами из местных материалов, а также мансарды с физическим износом свыше 65%.

Однако независимо от наличия или отсутствия указанных критериев в соответствии с п. 2.3 этого Положения к непригодным для проживания отнесены жилые дома:

а) расположенные в пределах санитарно-защитных, пожаро-, взрывоопасных зон промышленных предприятий, транспорта, инженерных сетей и других зонах с особыми условиями, запрещенных к застройке;

б) расположенные в опасных зонах отвалов породы угольных, сланцевых шахт и обогатительных фабрик; зонах оползней, селевых потоков и снежных лавин, могущих угрожать застройке и эксплуатации зданий; на территориях, ежегодно затапливаемых паводковыми водами;

в) получившие повреждения в результате землетрясений, просадок, неравномерных осадок и т.п., если эти повреждения не могут быть устранены с одновременным конструктивным обеспечением требований СНиП к жилым зданиям для особых условий строительства и эксплуатации;

г) которыми следует считать одно-, двухэтажное жилое строение (бараки), предназначенное для временного проживания, с общими кухней и санитарным узлом, как правило, деревянное, рассчитанное на короткий срок службы - 10 - 20 лет (строения этого типа, претерпевшие реконструкцию в части планировки и ставшие пригодными для посемейного заселения, а также жилые здания из сборно-щитовых и каркасно-засыпных конструкций квартирного типа следует относить к малоценному, но жилому фонду);

д) при возникновении угрозы их аварии (обрушения) в результате достижения предельного физического износа несущих строительных конструкций (деформаций, повреждений, снижения прочности и несущей способности) или деформации основания здания;

е) после аварии, пожара, стихийного бедствия в том случае, если проведение восстановительных работ технически невозможно или нецелесообразно с экономической точки зрения;

ж) в случае невозможности организации обслуживания их жителей и технической эксплуатации здания.

Правовые отношения, возникающие в процессе признания жилого помещения пригодным (непригодным) для постоянного проживания, носят административно-правовой характер.

Во-первых, это властеотношения, так как носят субординационный характер. Субъекты, участвующие в них, в лице органов государственной и местной власти, физических и юридических лиц обязаны подчиняться действующим предписаниям.

Во-вторых, обязательным субъектом данных отношений выступает властный орган - государственный (на уровне РФ или ее субъекта) и местный.

В-третьих, несогласие субъектов данных отношений по каким-либо аспектам субъективных прав и юридических обязанностей, вытекающих из данного отношения, не является препятствием для их возникновения.

Таким образом, правовой режим в сфере признания жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания носит административно-правовой характер, доминирующими средствами которого выступают обязывания, ограничения, приостановления.

Специфика административно-правового режима жилого помещения заключается в том, что:

во-первых, при государственной регистрации прав на жилое помещение как объект недвижимости и признания жилого помещения непригодным (пригодным) для проживания действует специальный порядок, субъектом которого выступают государственные органы, наделенные властными полномочиями;

во-вторых, доминирующими правовыми средствами административно-правового режима жилого помещения выступают позитивные обязывания, предполагающие активное участие субъектов жилищных правоотношений в исполнении нормативных предписаний.

С учетом того что жилое помещение является исходным составным элементом жилищного фонда РФ, данная специфика административно-правового режима приемлема для жилищного фонда.

# 

# 2.2 Некоторые проблемы управления многоквартирным домом в муниципальном фонде

Согласно п. 1 ст. 161 ЖК РФ управление многоквартирным домом должно обеспечивать: благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Данное в Жилищном кодексе определение управления многоквартирным домом несколько сужено, т.к. не учитывает наличия у собственников иных правомочий, помимо пользования общим имуществом в многоквартирном доме. К правомочиям собственника также относятся владение и распоряжение имуществом (п. 1 ст. 209 ГК РФ). Теоретические попытки отнести «управление» к правомочиям собственника оказались безуспешными [[37]](#footnote-37). Необходимо согласиться с мнением И.Б. Миронова о том, что управление общим имуществом многоквартирного дома «по своей правовой природе представляет собой упорядоченную систему мер по владению, пользованию и распоряжению имуществом, по его содержанию, осуществляемых в интересах собственника и в тех пределах, которые определены самим собственником или законом»[[38]](#footnote-38).

Представляется, что в Жилищном кодексе недостаточно четко определен круг собственников помещений, имеющих право на участие в управлении многоквартирным домом. Согласно подп. 8 п. 1 ст. 4 ЖК РФ жилищное законодательство регулирует отношения по поводу управления многоквартирными домами. Объектами жилищных прав являются жилые помещения - жилой дом или его часть, квартира или ее часть, комната (ст. 15 и ст. 16 ЖК РФ). Но помимо жилых помещений в многоквартирных домах (особенно современных) имеется значительное количество нежилых помещений полезного назначения, не предназначенных для проживания. Например, встроенно-пристроенные нежилые помещения первых этажей (офисные, торговые, общественного питания, социального назначения - детские сады и центры детского досуга и т.п.), машино-места в подземных автостоянках, складские помещения в подвалах и цокольных этажах. Отношения, складывающие по поводу владения, пользования и распоряжения такими нежилыми помещениями, не подлежат регулированию жилищным законодательством.

В то же время собственники нежилых помещений в многоквартирном доме в отношении общего имущества дома обладают теми же правами и несут те же обязанности, что и собственники жилых помещений:

им принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество многоквартирного дома (п. 1 ст. 36 ЖК РФ);

обязаны нести бремя расходов на содержание общего имущества многоквартирного дома (ст. 39 ЖК РФ);

вправе участвовать в общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме (ст. ст. 44 - 48 ЖК РФ);

вправе быть членами товарищества собственников жилья, создаваемого для управления многоквартирным домом (ст. 139 ЖК РФ), и участвовать в управлении самим ТСЖ;

обязаны участвовать в управлении многоквартирным домом и в выборе способов управления (ст. ст. 161 - 164 ЖК РФ) и др.

Поэтому собственники нежилых помещений не только обязаны нести бремя расходов на содержание общего имущество многоквартирного дома и участвовать в управлении им (домом), но и вправе наравне с проживающими в доме гражданами:

рассчитывать на обеспечение благоприятных и безопасных условий пользования ими своими нежилыми помещениями;

получать необходимые коммунальные услуги.

Поэтому, справедливо предложение В. Михайлова о том, что необходимо выделить нормы Жилищного кодекса о ТСЖ в отдельный нормативный акт и вообще при данном способе управления многоквартирным домом нужно говорить о товариществе собственников помещений[[39]](#footnote-39).

Множественность субъектов права собственности на одно и то же общее имущество многоквартирного дома предполагает необходимость согласования их воли[[40]](#footnote-40). Согласование воли собственников помещений в многоквартирном доме (далее - собственники, собственники помещений) осуществляется посредством проведения общего собрания собственников. Согласно п. 3 ст. 161 ЖК РФ, способ управления многоквартирным домом выбирается на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и может быть изменен в любое время на основании его решения. Порядок проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме установлен ст. ст. 44 - 48 ЖК РФ.

Общее собрание является органом управления многоквартирным домом (ст. 44 ЖК РФ), и оно «решает вопросы, связанные исключительно с осуществлением права собственности» на общее имущество многоквартирного дома[[41]](#footnote-41). Необходимо добавить, что общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме также решает вопросы управления этим домом, т.к. «управление», как уже было отмечено, не принято относить к правомочиям собственника.

Одним из основных факторов, сдерживающих инициативу собственников помещений в многоквартирном доме по выбору способа управления домом, и одним из самых серьезных недостатков Жилищного кодекса является возложение бремени капитального ремонта на собственников помещения.

По данным Федеральной антимонопольной службы, капремонта требует более 55% многоквартирных зданий в России и около 3% жилого фонда страны находится в ветхом или аварийном состоянии[[42]](#footnote-42). При этом в большинстве случаев проведение капремонта нецелесообразно, т.к. его стоимость сопоставима со стоимостью нового строительства. Для того чтобы накопить на капремонт многоквартирного дома с нуля, необходимо не менее 20 лет[[43]](#footnote-43). Государство не должно устраняться от решения этой проблемы и обязано принимать участие в капитальном ремонте многоквартирных домов, которые были возведены до даты вступления в силу Жилищного кодекса РФ (до 1 марта 2005 г.).

Итак, попробуем дать более полное и развернутое определение понятия «правление многоквартирным домом»

Управление многоквартирным домом - упорядоченная система мер по согласованному между собственниками помещений в многоквартирном доме владению, пользованию и распоряжению общим имуществом этого дома, направленная на обеспечение:

благоприятных и безопасных условий проживания граждан;

благоприятных и безопасных условий пользования нежилыми помещениями, расположенными в многоквартирном доме, собственниками этих помещений;

надлежащего содержания общего имущества дома;

предоставления коммунальных услуг гражданам, проживающим в доме, и собственникам нежилых помещений дома.

Управление многоквартирным домом согласно ЖК РФ, кроме благоприятных и безопасных условий проживания граждан и надлежащего содержания общего имущества, должно также обеспечивать решение вопросов пользования общим имуществом. Из этого следует, что понятие «управление» включает в себя одно из правомочий собственника - «пользование». В связи с этим возникает необходимость определить, как соотносится «управление» с отдельными правомочиями собственника и с правом собственности в целом.

Традиционно пользование наряду с владением и распоряжением имуществом понимается как правомочие собственника. Раскрытие понятия собственности через «триаду» берет свое начало в Средневековье и воспроизводится практически на всех последующих этапах развития континентального права [[44]](#footnote-44), дойдя до наших дней (п. 1 ст. 209 ГК РФ). Так, право владения (ius possidendi) означает возможность фактического обладания вещью, удержания ее в своей власти; право пользования (ius utendi) - возможность эксплуатации вещи и получение от нее плодов и доходов; право распоряжения (ius disponendi) - это возможность собственника по своему усмотрению совершать действия, определяющие юридическую судьбу вещи, в том числе и ее уничтожение.

Однако на всем протяжении существования теории триады правомочий собственника всегда были те, кто выступал против этой традиции, утверждая, что субъективное право собственности не исчерпывается правомочиями владения, пользования и распоряжения [[45]](#footnote-45).

Не считая необходимым и возможным критику указанных позиций, каждая из которых является весьма профессиональной и заслуживающей внимания, отметим лишь очевидность того, что включение в процесс управления из числа правомочий собственника только лишь деятельности по обеспечению решения вопросов пользования общим имуществом явно недостаточно. То же самое можно сказать о «привязке» управления к любому другому отдельному правомочию собственника.

Категория «управление имуществом», на наш взгляд, носит более общий характер и может в равной мере затрагивать деятельность по осуществлению любого из трех правомочий. Такой вывод основывается на всестороннем рассмотрении значения феномена управления имуществом в российском законодательстве (в том числе и доверительного управления имуществом). Он также находит свое подтверждение в отдельных нормах Жилищного кодекса (например, в ч. 2 ст. 137 предусмотрено право ТСЖ предоставлять в пользование или ограниченное пользование, надстраивать, перестраивать часть общего имущества в многоквартирном доме, 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 и т.п.) [[46]](#footnote-46).

Необходимо отметить, что до принятия ЖК РФ понятие «управление» применительно к обязанностям собственника в гражданском праве не использовалось. Это объясняется тем, что собственник, единолично и самостоятельно реализующий свои правомочия, может вообще не осуществлять управление, допуская гибель своего имущества. Как отмечает, например, Э.В. Талапина: «Для гражданского права не имеет значения, каким образом и что именно делает собственник в отношении своего имущества (если только речь не идет о нарушении прав и интересов других лиц, публичного порядка и прочих нарушениях)» [[47]](#footnote-47).

В случае же осуществления управления общей собственностью в многоквартирном доме имеет место непосредственная опасность нарушения прав и законных интересов сособственников. Надо полагать, именно поэтому была законодательно установлена обязанность собственников квартир решать вопросы обеспечения управления многоквартирным домом. Такое управление представляет собой сложную совокупность действий собственников помещений, в которую включаются: определение политики в области решения вопросов общей собственности; образование институциональной основы управления (учреждение ТСЖ, ЖСК и наделение их компетенцией, а также передача полномочий управляющей компании); осуществление контроля над использованием общей собственности; передача объектов общей собственности третьим лицам; осуществление непосредственного управления общим имуществом и пр.

Таким образом, управление представляет собой не отдельное правомочие собственника, а некую совокупность правовых возможностей, включающую действия по владению, пользованию и распоряжению. В правоотношениях с множественностью собственников управление имуществом является инструментом реализации сособственниками своих правомочий.

На основании изложенного видится целесообразным ст. 161 ЖК РФ в части определения одной из целей управления как деятельности по обеспечению решений вопросов пользования общим имуществом дополнить указанием на решение вопросов владения и в установленных законодательством пределах распоряжения.

Список установленных законодательством правил по осуществлению управления многоквартирным домом замыкает нормы об обеспечении предоставления коммунальных услуг установленных объемов и качества. Это означает, что управление многоквартирным домом кроме общего имущества распространяется также на жилые помещения в многоквартирном доме, т.е. управление не ограничивается одним общим имуществом в качестве объекта управления.

В соответствии с ч. 1 ст. 161 ЖК РФ управление многоквартирным домом должно обеспечивать предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме. При этом у субъекта, осуществляющего управление домом, возникает обязанность по предоставлению коммунальных услуг собственникам помещений. На первый взгляд, при формальном рассмотрении норм, регулирующих основные понятия и правила предоставления коммунальных услуг, все кажется безупречным. Однако это приобретает форму заблуждения, когда мы подвергаем анализу правовую природу отношений по предоставлению коммунальных услуг, что, в свою очередь, может поставить под сомнение включение в состав управления действия по их предоставлению.

Для этого прежде всего необходимо проанализировать значение коммунальных услуг и отдельные элементы содержания договора по их предоставлению.

В законодательстве РФ до недавних пор не существовало единого подхода в определении коммунальных услуг, что создавало многочисленные проблемы, выражающиеся в неоднозначности правовой оценки их предоставления. Например, Федеральный закон «О товариществах собственников жилья» (п. 4 ст. 17) относил к коммунальным услугам «водо-, тепло-, газо-, электроснабжение, канализацию и другие услуги», оставляя этот перечень открытым; Федеральный закон «О предоставлении социальных гарантий Героям социалистического труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» (п. 2 ст. 3) относил к коммунальным услугам «водоснабжение, канализацию, газ, электроэнергию, горячее водоснабжение, центральное отопление».

Постановление Правительства РФ от 2 августа 1999 г. N 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» (п. 3) помимо водо-, газо-, тепло-, электроснабжения и горячего водоснабжения относил к коммунальным услугам также «вывоз бытовых отходов и обслуживание лифтового хозяйства».

С принятием ЖК РФ состояние дел в корне изменилось. Руководствуясь ст. 157 ЖК, Правительство РФ приняло Постановление (от 23 мая 2006 г. N 307), которым в целях защиты прав потребителей коммунальных услуг утвердило Правила предоставления этих услуг гражданам. Помимо определения понятия коммунальные услуги данный нормативный акт регулирует также отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, устанавливает их права и обязанности, ответственность, а также порядок контроля качества предоставления коммунальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги с использованием приборов учета и при их отсутствии, порядок перерасчета размера платы за отдельные виды коммунальных услуг в период временного отсутствия граждан в занимаемом жилом помещении и порядок изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность.

При рассмотрении указанных Правил сразу же обращает на себя внимание отсутствие четкого разграничения предоставления коммунальных услуг и снабжения коммунальными ресурсами. Вследствие этого происходит неоправданное смешение разных по своей сущности правоотношений (продаже коммунальных ресурсов и возмездного предоставления услуг). По сути, потребитель прежде всего оплачивает не деятельность по подаче и обслуживанию коммунальных сетей, а сами ресурсы, что позволяет считать ядром данных правоотношений все-таки куплю-продажу коммунальных ресурсов. Поэтому мы склонны понимать под коммунальными услугами деятельность по обслуживанию сетей, через которые осуществляется подача ресурсов, а также приборов их учета.

Согласно ЖК РФ и Правилам предоставления коммунальных услуг субъектом, производящим или приобретающим коммунальные ресурсы, предоставляющим коммунальные услуги и отвечающим за обслуживание внутридомовых инженерных систем, с использованием которых потребителю предоставляются коммунальные услуги, признается исполнитель. Им может быть управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищно-строительный, жилищный или иной специализированный потребительский кооператив, а при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений - иная организация, производящая или приобретающая коммунальные ресурсы. При этом продажу коммунальных ресурсов исполнителю осуществляет ресурсоснабжающая организация (любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель).

Следовательно, в соответствии с выбранным способом управления (ч. 2 ст. 162 ЖК) управляющая организация, ТСЖ, жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив предоставляет потребителю коммунальные услуги (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление). Пункт 4 Правил устанавливает, что коммунальные услуги предоставляются потребителю на основании договора, содержащего условия предоставления коммунальных услуг и заключаемого исполнителем с собственником жилого помещения.

Помимо этого в п. 6 Правил излагается состав и содержание предоставляемых потребителю коммунальных услуг. В частности, коммунальные ресурсы должны предоставляться потребителю по присоединенной сети в его жилое помещение, круглосуточно (бесперебойно), надлежащего качества, в необходимых объемах.

Иначе говоря, согласно закону потребитель (собственник) получает коммунальные ресурсы и оплачивает их на основании договора, заключенного с исполнителем (управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищно-строительный, жилищный или иной специализированный потребительский кооператив), вследствие чего у исполнителя возникают обязательства по бесперебойному предоставлению этих услуг надлежащего качества и в необходимых объемах перед всеми потребителями (п. 5 Правил).

Из этого можно заключить, что ресурсоснабжающая организация на основании заключенного с исполнителем договора купли-продажи продает коммунальные ресурсы исполнителю, а он, в свою очередь, через заключенный договор на предоставление коммунальных услуг с потребителем получает оплату за предоставленные услуги, в которую включена и стоимость приобретаемых ресурсов.

Такой подход далеко не бесспорен. Функции исполнителя в соответствии с указанными нормами не ограничиваются обеспечением надлежащего состояния коммуникаций и оборудования, они выходят за рамки этого. По сути, законодатель определил исполнителя в качестве продавца коммунальных ресурсов, а заказчика как покупателя. В то же время, как было уже сказано, продавцом коммунальных ресурсов является все же ресурсоснабжающая организация (п. 3 Правил), что более чем противоречиво. Следовательно, если отталкиваться от имеющихся в законодательстве неоднозначных формулировок, можно ошибиться не только в выборе типа договора, подлежащего заключению при предоставлении потребителю коммунальных ресурсов, но и в определении сторон в нем.

Осознавая важность наличия четкого представления обо всех этих категориях, мы попытаемся их раскрыть. Так, по договору купли-продажи продавец (в нашем случае ресурсоснабжающая организация) ресурс продает, а в связи с тем, что принимает коммунальный ресурс, использует и оплачивает его потребитель (а не исполнитель), то и стороной данного договора (покупателем) должен являться сам потребитель, а никоим образом не исполнитель. Однако подлежащую уплате цену за ресурс потребитель передает ресурсоснабжающей организации только лишь через исполнителя.

Кроме того, именно на исполнителя закон возлагает обязанность и по обеспечению в необходимых объемах и надлежащего качества коммунальных услуг. Это также достаточно спорно, так как зачастую возможности исполнителя в этом ограничены. Во-первых, напрямую необходимый объем и надлежащее качество коммунальных услуг могут быть обеспечены ресурсоснабжающей организацией, во-вторых, косвенно - собственниками через утверждение перечня и качества услуг и работ по содержанию и ремонту внутридомовых инженерных систем, а также размером платы потребителей за эти услуги и работы.

Немаловажно определить к тому же, в чьих интересах действует исполнитель в данных правоотношениях. Например, в соответствии со ст. 137 ЖК исполнитель заключает 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 исключительных интересах собственников (потребителей), а не ресурсоснабжающей организации, в пользу которой согласно Правилам фактически должен осуществлять свою деятельность исполнитель (требовать внесения платы за потребленные коммунальные услуги, уплаты неустоек; приостанавливать или ограничивать подачу потребителю горячей воды, электрической энергии и газа и т.п.).

Выход видится в исключении из обязанностей исполнителя обеспечения предоставления коммунальных услуг в необходимых объемах и надлежащего качества, о возложении их на ресурсоснабжающую организацию. Исполнитель же предоставляет потребителю за плату работы и услуги по поддержанию присоединенных сетей и используемых им приборов и оборудования в состоянии, обеспечивающем безопасную эксплуатацию. При этом исполнитель в отношениях предоставления коммунальных услуг в рамках заключенного договора управления берет на себя определенные представительские функции от своего имени, но в интересах потребителей (собственников) в отношении с ресурсоснабжающей организацией.

Важно отметить также, что кроме коммунальных услуг на исполнителя (на основании договора, если управление осуществляется управляющей организацией, или устава, если - ТСЖ) может быть возложено осуществление иных работ и оказание иных услуг в отношении жилых помещений (сантехнические, электромонтажные, отделочные, столярные и стекольные работы в квартире, выполнение работ по переоборудованию и перепланировке квартир, оформление необходимой для этого разрешительной и рабочей (проектной) документации и т.д.).

Итак, подытоживая результаты проведенного обобщения, можно предложить законодателю следующее, как представляется, наиболее оптимальное определение понятия «управление многоквартирным домом». Управление многоквартирным домом представляет собой упорядоченный комплекс мер, направленных на осуществление правомочий владения, пользования и, в установленных законодательством пределах, распоряжения общим имуществом, на обеспечение его сохранности и надлежащего содержания в соответствии с установленными нормами, а также на обеспечение предоставления коммунальных ресурсов и иных работ и (или) услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Рыночные условия предполагают, что наиболее эффективное управление имуществом сможет осуществлять его собственник, нежели централизованное государственное управление, хотя последние 15 лет и не доказывают это утверждение. Новое жилищное законодательство предусматривает, что управление жилищным фондом осуществляется самими собственниками.

В целях обеспечения благоприятных и безопасных условий проживания граждан, решения вопросов коммунальных услуг, а также надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, управление передается гражданам, собственникам помещений, проживающим в этом доме. В соответствии с требованиями, установленными ст. 161 Жилищного кодекса РФ, собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из способов управления многоквартирным домом. Жилищный кодекс предусматривает три варианта такого управления:

1) непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;

2) управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;

3) управление управляющей организацией.

Заключение

Проблема управления жилым фондом является одним из наиболее сложных и противоречивых направлений в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим требуется проведение динамичных и эффективных преобразований, направленных на стабилизацию работы отрасли и создания условий для ее развития. Одна из основных целей жилищной политики - эффективное управление принадлежащим РФ, ее субъектам и муниципальным образованиям жилищным фондом, а также его эффективное воспроизводство и эксплуатация.

Изучив понятие и виды жилищного фонда, а также проанализировав проблемы правоприменительной практики, мы пришли к определенным выводам.

1. Право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов во владение и пользование является составляющей права на жилище на протяжении как советского, так и современного периода развития российского законодательства, однако его значение и роль меняются в зависимости от социально-экономических и политических общественных преобразований, а также в зависимости от изменения законодательного и научного определения понятия права на жилище.

2. В советском государстве в условиях, когда основным собственником жилищного фонда выступало государство, право граждан на получение жилого помещения государственного жилищного фонда во владение и пользование являлось базовым аспектом права на жилище.

3. В настоящее время на основе анализа норм Конституции РФ и Жилищного кодекса РФ можно утверждать, что право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов социального использования как аспект права на жилище утратило основополагающее значение (такое право предоставлено только малоимущим и иным указанным в законе гражданам), что, однако, нисколько не умаляет социальную значимость этого права в связи с тем, что число российских граждан, имеющих доходы, не позволяющие им улучшить свои жилищные условия с помощью рыночных механизмов, очень велико.

4. Норма части 3 статьи 40 Конституции РФ, устанавливающая основания и порядок возникновения права граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов, впервые получила законодательное развитие в Жилищном кодексе РФ, чьи положения, однако, в указанной части несовершенны, в связи с чем подлежат дополнительному анализу и обсуждению.

Необходимо отметить, что подход, установленный Жилищным кодексом РФ к обеспечению граждан жильем из фонда социального использования, не вполне согласуется с положением части 3 статьи 40 Конституции РФ. Конституционная норма не содержит привязки отдельных категорий граждан к определенным условиям оплаты предоставляемого им социального жилья, а также к определенным видам жилищного фонда.

Таким образом, Жилищным кодексом РФ необоснованно исключена возможность бесплатного предоставления малоимущим гражданам жилья из жилищных фондов РФ и субъектов РФ. Очевидно, что органы местного самоуправления не обладают достаточными финансовыми возможностями, позволяющими обеспечить жильем всех малоимущих граждан.

Кроме того, возложение исключительно на органы местного самоуправления непосильного для них бремени обеспечения бесплатным жильем малоимущих граждан может привести к тому, что эти органы, устанавливая размер дохода и стоимость имущества, имеющих значение для признания граждан малоимущими (часть 1 статьи 14 Жилищного кодекса РФ), постараются исключить из этой категории максимальное число граждан. При этом граждане, не признанные малоимущими, исходя из собственных доходов, вряд ли смогут самостоятельно улучшить свои жилищные условия.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным:

1. Предложить законодателю следующее, как представляется, наиболее оптимальное определение понятия «управление многоквартирным домом». Управление многоквартирным домом представляет собой упорядоченный комплекс мер, направленных на осуществление правомочий владения, пользования и, в установленных законодательством пределах, распоряжения общим имуществом, на обеспечение его сохранности и надлежащего содержания в соответствии с установленными нормами, а также на обеспечение предоставления коммунальных ресурсов и иных работ и (или) услуг гражданам, проживающим в таком доме.

2. Внести изменения в Жилищный кодекс РФ, предусматривающее, что малоимущим гражданам жилые помещения по договорам социального найма могут предоставляться как из муниципального, так и из государственного жилищных фондов. Реализация такого подхода позволила бы более равномерно распределить между бюджетами всех уровней финансовую нагрузку, связанную с обеспечением жильем малоимущих, что увеличило бы возможность улучшить жилищные условия большего числа граждан с низкими доходами. При этом такое изменение полностью соответствовало бы положению части 3 статьи 40 Конституции РФ. В случае принятия такого решения потребуется внесение изменений и в статьи Жилищного кодекса РФ, определяющие компетенцию органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в части, касающейся установления порядка определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими, а также установления размера этих показателей.

3. Внести изменения в Жилищный кодекс РФ, определяющие компетенцию органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в части, касающейся установления порядка определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими, а также установления размера этих показателей.

4. Представляется, что создание новой системы отношений в ЖКХ имеет две стороны: структурную и финансовую. Структурный аспект заключается в том, что функции заказчика услуг ЖКХ должны быть переданы от дирекций единого заказчика непосредственно представителям населения, которые получат право выбора поставщика услуг. Финансовый аспект состоит в передаче дотаций от предприятий ЖКХ самим жителям.

5. Необходимо создать принципиально новую систему контроля исполнения законодательства и нормативных актов в жилищно-коммунальной сфере, причем целесообразно расширить сферу деятельности жилищной Инспекции, назвав ее Государственной жилищно-коммунальной инспекцией по конкретной территории. Данный орган должен обеспечивать в пределах населенного пункта (территории) контроль:

- за сохранностью и использованием жилищного фонда, объектов социального назначения, других строений нежилого назначения независимо от формы собственности;

- за сохранностью и использованием объектов инфраструктуры, инженерных сетей и коммуникаций населенного пункта независимо от формы собственности;

- за сохранностью и использованием объектов благоустройства.

Чтобы не допустить дублирования функций и чрезмерного раздувания штатов Инспекции, необходимо предусмотреть обязанность узкоспециализированных контрольных органов участвовать в мероприятиях жилищно-коммунальной Инспекции. Несомненно, что и к работе смежных надзорных органов жилищно-коммунальная Инспекция должна привлекаться на регулярной основе.

# Библиографический список

1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Рос. газ. - 1993. – 25 дек.
2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. - 1994. – 08 дек.,
3. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1996. - 29 янв.
4. Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Российская газета. - 2005. – 12 января
5. Жилищный кодекс РСФСР (ред. от 20.07.2004) // Свод законов РСФСР. - Т. 3. - С. 7
6. ФЗ РФ от 06 октября 2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета. – 2003. - № 202, 08 окт.
7. ФЗ РФ от 15 июня 1996 г. N 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» // Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2963.
8. Постановление Правительства РФ от 13 октября 1997 г. № 1301 «О государственном учете жилищного фонда в РФ» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 42. - Ст. 4787.
9. Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. - № 675 «О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 39. - Ст. 3770.
10. Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2001 г. - № 797 «О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 49. - Ст. 4622.
11. Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. - № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в РФ» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 18. - Ст. 2131.

2. Учебная литература, монографии, статьи из периодических изданий

1. Аскназий С.И. Советское жилищное право. - М., 1940. - С. 62.
2. Аюшеева С.Д. Жилое помещение как объект гражданских прав и обязанностей участников первичного рынка ипотечного жилищного кредитования // Законодательство. - 2007. - № 8. - С. 26.
3. Басин Е.В., Гонгало Б.М., Крашенинников П.В., Шамузафаров А.Ш. Современная жилищная политика России: Комментарий к закону об основах федеральной жилищной политики. - М., 2002.
4. Богданов Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище // Журнал российского права. - 2007. - № 4. - С. 25.
5. Вареник Р. Кто и как может получить жилье в Мурманске бесплатно // Комсомольская правда (Мурманск). - 2007. - 06 декабря.
6. Галкин И. Дома продают вместе с жильцами // Российская бизнес-газета. 2006. N 548.
7. Глазунов С.Н. Московская модель реформирования ЖКХ // Коммуналка. - 2008. - 10 марта.
8. Гонгало Б.М., Крашенинников П.В., Маслов Н.В. Комментарий к жилищному законодательству. - М.: НОРМА, 2006. – С. 318.
9. Гражданское право. Часть 1: Учебник / Под ред. Толстого Ю.К., Сергеева А.П. - М.: Проспект, 2010. – 823 с.
10. Гражданское право: Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. - М.: БЕК, 2010. Т. 1. – 846 с.
11. Грудцына Л.Ю. Жилищное право: Учебник. - М.: Эксмо, 2007. – 587 с.
12. Грудцына Л.Ю. Жилищная политика в России: прошлое и будущее // Законодательство и экономика. - 2008. - № 1. - С. 23.
13. Добрюха А. Кто будет управлять Вашим жильем? // Комсомольская правда.- 2008. - 19 апреля.
14. Карпухин Д.В. Административно-правовой режим жилого помещения и жилищного фонда РФ // Административное и муниципальное право. – 2008. - № 8. – С. 55-59.
15. Кириченко О.В. Жилищный фонд коммерческого использования // Современное право. – 2008. - № 3. – С. 22.
16. Кириченко О.В. Жилищный фонд коммерческого использования // Современное право. – 2008. - № 3. – С. 23.
17. Красавчикова Л.О. Жилищное право и личные неимущественные права граждан // Актуальные проблемы гражданского права: Сборник работ памяти П.И. Седугина. М., 2003.- 527с.
18. Крашенинников П.В. Жилищное право. Изд. 4-е, перераб. и доп. с учетом нового Жилищного кодекса РФ. - М.: Статут, 2007.- 587с.
19. Кулагин М.И. Избранные труды. М.: Норма, 1997. 454 с.
20. Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: кризис доктрины, смена принципов, от прошлого к настоящему // Проблемы современного гражданского права. - М., 2006. - С. 259.
21. Марткович И.Б. Жилищное право: закон и практика. - М., 1990. - С. 31, 34.
22. Миронов И.Б. Общее собрание собственников помещений как механизм управления многоквартирным домом // Семейное и жилищное право. - 2005. - № 4 . – С. 18.
23. Михайлов В. Возможная модель правового режима // ЭЖ-Юрист. - 2006. - № 18. - С. 4.
24. Мозолин В.П. Право собственности в РФ в период перехода к рыночной экономике. М.: Юридическая литература, 1992. 512 с.
25. Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы: http://www.fas.gov.ru/article/a\_196.shtml.
26. Пчелинцева Л.М. Обязательства государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан: новое в правовом регулировании // Журнал российского права. - 2007. - № 8. С. 101-109.
27. Пчелинцева Л.М. Право на жилище военнослужащих: теоретические аспекты и проблемы реализации: Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2004.- 233с.
28. Роик В.Д. Проблемы бедности в бюджетном процессе // Аналитический вестник Совета Федерации. - М., 2008. № 2 (21). - С. 75.
29. Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. М.: Юристъ, 2001. 587 с.
30. Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2008. - С. 200.
31. Рубанов А.А. Проблемы совершенствования теоретической модели права собственности. Развитие советского гражданского права на современном этапе / Отв. ред. В.П. Мозолин. М.: Наука, 1986. 563 с.
32. Рыжов А.Б. Внедрение норм ЖК РФ об управлении многоквартирными домами // Жилищное право. 2006. № 2. С. 44-47.
33. Седугин П.И. Жилищное право. Учебник для вузов. М.: Норма, 2010. – 659с.
34. Семина Т.А. Право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов социального использования как аспект права на жилище // Жилищное право. 2009. № 2. С. 10-14.
35. Советское гражданское право: Учебник: Ч. 2 / Под ред. Рясенцева В.А. М.,: Юридическая литература 1987. 775 с.
36. Талапина Э.В. Вопросы организации управления государственной собственностью // Журнал российского права. - 2010. - № 3. - С. 67-69.
37. Титов А.А. Комментарий к новому Жилищному кодексу РФ (постатейный). - М.: Юристъ, 2010. – 1019 с.
38. Толстой Ю.К. ТСЖ : Учебное пособие. - М.: Норма, 2010. – 653с.
39. Улетова Г.Д. Договор социального найма в условиях перехода к рынку: Автореф. дис. ... к.ю.н. - Ростов-на-Дону, 2007. – 317с.
40. Филимонов С.Л., Шешко Г.Ф. Комментарий к новому Жилищному кодексу РФ. - М.: Юристъ, 2009. – 765с.
41. Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. - 2010. - № 2. - С. 11-19.
42. Шахов С.Ю. Правовая природа управления многоквартирными домами и его соотношение с доверительным управлением // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2010. - № 10. - С. 11-15.
43. Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. М.: Юристъ, 2009. 423 с.
44. Яковлев В.Ф. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик и режим правового регулирования жилищных отношений // Основы советского жилищного законодательства: Межвузовский сборник научных трудов / Отв. ред. Красавчиков О.А. - Свердловск, 1981. – 417с.

1. Кириченко О.В. Жилищный фонд коммерческого использования // Современное право. – 2008. - № 3. – С. 22. [↑](#footnote-ref-1)
2. Кириченко О.В. Жилищный фонд коммерческого использования // Современное право. – 2008. - № 3. – С. 23. [↑](#footnote-ref-2)
3. Жилищный кодекс РСФСР (ред. от 20.07.2004) // Свод законов РСФСР. - Т. 3. - С. 7 [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Рос. газ. - 1993. – 25 дек. [↑](#footnote-ref-4)
5. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. - 1994. – 08 дек., Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1996. - 29 янв. [↑](#footnote-ref-5)
6. Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Российская газета. - 2005. – 12 января [↑](#footnote-ref-6)
7. Седугин П.И. Жилищное право. Учеб. для вузов. М.: Норма, 2010. С. 70 - 71. [↑](#footnote-ref-7)
8. См. часть вторую НК РФ, а также ст. 21.3 КоАП РФ, в которой законодатель не стал применять принятое в ЖК РФ понятие «эксплуатация жилищного фонда», а использует понятие «эксплуатация жилых помещений», хотя и такая формулировка не совсем точная, так как наравне с эксплуатацией жилых помещений осуществляется эксплуатация и вспомогательных помещений (например, общее имущество в многоквартирных домах, коммуникации) и правильнее было бы использовать понятие «жилой фонд». [↑](#footnote-ref-8)
9. http://slovari.yandex.ru. [↑](#footnote-ref-9)
10. Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Госкомстат России. - М., 2008. - С. 200. [↑](#footnote-ref-10)
11. ФЗ РФ от 06 октября 2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета. – 2003. - № 202, 08 окт. [↑](#footnote-ref-11)
12. Грудцына Л.Ю. Жилиное право: Учебник. - М.: Эксмо, 2007. - С. 53. [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление Правительства РФ от 13 октября 1997 г. № 1301 «О государственном учете жилищного фонда в РФ» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 42. - Ст. 4787. [↑](#footnote-ref-13)
14. Вареник Р. Кто и как может получить жилье в Мурманске бесплатно // Комсомольская правда (Мурманск). - 2007. - 06 декабря. [↑](#footnote-ref-14)
15. Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. - № 675 «О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 39. - Ст. 3770. [↑](#footnote-ref-15)
16. Глазунов С.Н. Московская модель реформирования ЖКХ // Коммуналка. - 2008. - 10 марта. [↑](#footnote-ref-16)
17. Титов А.А. Комментарий к новому Жилищному кодексу РФ (постатейный). - М.: Юристъ, 2010. - С. 9. [↑](#footnote-ref-17)
18. Богданов Е.В. Природа и сущность права граждан на жилище // Журнал российского права. - 2007. - № 4. - С. 25; Аюшеева С.Д. Жилое помещение как объект гражданских прав и обязанностей участников первичного рынка ипотечного жилищного кредитования // Законодательство. - 2007. - № 8. - С. 26. [↑](#footnote-ref-18)
19. Пчелинцева Л.М. Обязательства государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан: новое в правовом регулировании // Журнал российского права. - 2007. - № 8. -С. 101. [↑](#footnote-ref-19)
20. Басин Е.В., Гонгало Б.М., Крашенинников П.В., Шамузафаров А.Ш. Современная жилищная политика России: Комментарий к закону об основах федеральной жилищной политики. - М., 2002. - С. 26 - 27; Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. - 2010. - № 2. - С. 11 - 12. [↑](#footnote-ref-20)
21. Улетова Г.Д. Договор социального найма в условиях перехода к рынку: Автореф. дис. ... к.ю.н. - Ростов-на-Дону, 2007. - С. 7. [↑](#footnote-ref-21)
22. Общая численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2007 г. в РФ составила 35,8 млн. чел. (Российский статистический ежегодник. М., 2008. - С. 189). В 2007 г. в целом по РФ доля бедных слоев населения (имеющих денежные доходы ниже прожиточного минимума) находилась в диапазоне 25 - 50% в зависимости от конкретного региона. (Подробнее см.: Роик В.Д. Проблемы бедности в бюджетном процессе // Аналитический вестник Совета Федерации. - М., 2008. № 2 (21). - С. 75). [↑](#footnote-ref-22)
23. Похожее суждение также высказывается Шешко Г.Ф. (см.: Филимонов С.Л., Шешко Г.Ф. Комментарий к новому Жилищному кодексу РФ. - М., 2009. - С. 193). [↑](#footnote-ref-23)
24. Якушева В.С. О понятии правового института // Правоведение. 1970. N 6. С. 67. [↑](#footnote-ref-24)
25. Карпухин Д.В. Административно-правовой режим жилого помещения и жилищного фонда РФ // Административное и муниципальное право. – 2008. - № 8. – С. 55-59. [↑](#footnote-ref-25)
26. ГК РФ (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. N 5. Ст. 410. [↑](#footnote-ref-26)
27. Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 243. [↑](#footnote-ref-27)
28. Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 243. [↑](#footnote-ref-28)
29. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Норма, 2009. С. 467. [↑](#footnote-ref-29)
30. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Норма, 2009. С. 467. [↑](#footnote-ref-30)
31. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России. М.: Проспект, 2010. С. 268. [↑](#footnote-ref-31)
32. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России. М.: Проспект, 2010. С. 268. [↑](#footnote-ref-32)
33. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М.: БЕК, 2006. С. 82. [↑](#footnote-ref-33)
34. ФЗ РФ от 30.03.1999 г. N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 1999. N 14. Ст. 1650. [↑](#footnote-ref-34)
35. Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 N 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу» // Собрание законодательства РФ. 2006. N 6. Ст. 702. [↑](#footnote-ref-35)
36. Положение об оценке непригодности жилых домов и жилых помещений государственного и общественного жилищного фонда для постоянного проживания. Утверждено Приказом Минкоммунхоза РСФСР от 05.11.1985 N 529. Текст документа опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-36)
37. Гражданское право: Учебник / Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: БЕК, 2010. Т. 1. - С. 485. [↑](#footnote-ref-37)
38. Миронов И.Б. Общее собрание собственников помещений как механизм управления многоквартирным домом // Семейное и жилищное право. - 2005. - № 4 . – С. 18. [↑](#footnote-ref-38)
39. Михайлов В. Возможная модель правового режима // ЭЖ-Юрист. - 2006. - № 18. - С. 4. [↑](#footnote-ref-39)
40. Миронов И.Б. Общее собрание собственников помещений как механизм управления многоквартирным домом // Семейное и жилищное право. 2005. N 4 [↑](#footnote-ref-40)
41. Крашенинников П.В. Жилищное право. Изд. 4-е, перераб. и доп. с учетом нового Жилищного кодекса РФ. - М.: Статут, 2007. [↑](#footnote-ref-41)
42. Игорь Артемьев предлагает стимулировать рост числа ТСЖ // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы: http://www.fas.gov.ru/article/a\_196.shtml. [↑](#footnote-ref-42)
43. Галкин И. Дома продают вместе с жильцами // Российская бизнес-газета. 2006. N 548. [↑](#footnote-ref-43)
44. Рубанов А.А. Проблемы совершенствования теоретической модели права собственности. Развитие советского гражданского права на современном этапе / Отв. ред. В.П. Мозолин. М.: Наука, 1986. С. 105. [↑](#footnote-ref-44)
45. Кулагин М.И. Избранные труды. М.: Норма, 1997. С. 252; Мозолин В.П. Право собственности в РФ в период перехода к рыночной экономике. М.: Юридическая литература, 1992. С. 35 - 36; Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. М.: Юристъ, 2009. - С. 23. [↑](#footnote-ref-45)
46. Шахов С.Ю. Правовая природа управления многоквартирными домами и его соотношение с доверительным управлением // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2010. - № 10. - С. 11-15. [↑](#footnote-ref-46)
47. Талапина Э.В. Вопросы организации управления государственной собственностью // Журнал российского права. - 2010. - № 3. - С. 67-69. [↑](#footnote-ref-47)