

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ
В МАЛЫХ ГОРОДАХ: ОСОБЕННОСТИ, ПРОБЛЕМЫ
И ПУТИ РЕШЕНИЯ**



Бабуркин Сергей Александрович,
*Уполномоченный по правам человека
в Ярославской области*

Статья 40 Конституции РФ гарантирует каждому человеку право на жилище. Содержание данного важнейшего социально-экономического права образует возможность использования и приобретения жилых помещений, в том числе бесплатно из фонда социального жилья. При этом создание условий, обеспечивающих беспрепятственную реализацию прав и интересов в жилищной сфере, – одна из важнейших задач современного российского государства. В этой связи особое значение приобретает государственная поддержка социально уязвимых категорий граждан, которые не имеют возможности самостоятельно реализовать свои жилищные права.

Реализация жилищных прав имеет свои особенности в небольших городских и сельских населенных пунктах, которые составляют около 90% от общего количества муниципальных образований в Российской Федерации. Именно к ведению органов местного самоуправления относятся такие значимые с точки зрения жилищной политики полномочия, как предоставление жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам соци-

ального найма, ведение учета граждан, нуждающихся в таких помещениях, а также признание муниципальных жилых помещений непригодными для проживания. Как показывает практика, эффективная реализация данных полномочий осложняется большим числом объективных препятствий, не позволяющих эффективно использовать ограниченные ресурсы муниципального жилищного фонда малых городов для удовлетворения потребностей в жилье всех лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Опыт деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области позволяет установить, что проблемы обеспечения жильем и соблюдения жилищных прав жителей малых городов занимают стабильную и довольно весомую нишу в общем числе обращений к омбудсману. Так, за 2018 год из 587 обращений по вопросам соблюдения и защиты права на жилище 248 (42,3%) поступили из муниципальных районов. За период с 1 января по 25 мая 2019 года из 236 принятых обращений о защите права на жилище из малых городов поступило 87 жалоб, или 37%.

Из анализа содержания поступающих обращений следует, что одной из наиболее острых проблем реализации права на жилище в малых городах Ярославской области является **проблема длительных сроков расселения аварийного и ветхого жилья**. На основе данных Росстата можно установить негативную динамику ежегодного незначительного увеличения площади аварийного жилищного фонда в Российской Федерации⁷. Интересно, что данная тенденция наблюдается на фоне позитивных результатов реализации государственных программ расселения аварийного жилья. Так, за период 2013-2018 гг. в Ярославской области было расселено 554 аварийных жилых дома, из которых более половины расположены в небольших населенных пунктах и находятся в муниципальной собственности. По состоянию на май 2019 года аварийный жилищный фонд Ярославской области включает 527 домов общей площадью 144,26 квадратных метра с численностью жителей 8082 человека⁸.

В соответствии с региональной адресной программой по переселению граждан из аварийного жилищного фонда Ярославской области, в 2019-2025 гг. планируется расселение всех многоквартирных жилых домов, которые были признаны аварийными до 1 января 2017 года⁹. При этом значительная часть полномочий в области расселения таких объектов возложена на органы

⁷ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Жилищные условия

URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#

(дата обращения: 27.05.2019).

⁸ Официальный сайт Государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

URL: <https://www.reformagkh.ru/relocation/programs/houses> (дата обращения: 27.05.2019).

⁹ См.: Постановление Правительства Ярославской области от 29.03.2019 № 224-п «Об утверждении региональной адресной программы по расселению граждан из аварийного жилищного фонда Ярославской области на 2019-2025 годы» // СПС «Консультант-Плюс».

местного самоуправления, которые формируют очередность сноса жилых домов и переселения граждан, приобретают и осуществляют строительство жилых помещений для переселения граждан из аварийного жилищного фонда, осуществляют выплаты возмещения в связи с изъятием земельных участков, предоставляют благоустроенные жилые помещения взамен изымаемых и т.д.

В ряде случаев реализация полномочий органов местного самоуправления в области расселения жителей малых городов из аварийного жилья сопряжена, к сожалению, с неправомерным бездействием местной власти, ведущим к нарушениям прав граждан.

Так, в Пошехонском муниципальном районе местные власти в течение длительного времени не расселяют аварийный дом. Со слов обратившихся к Уполномоченному граждан, органы местного самоуправления с 2016 года, несмотря на жалобы жильцов, не планируют в бюджете средства для расселения дома, а вместо этого предлагают людям «самим выезжать» из ветхого жилья. Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что дом был признан аварийным из-за плачевного состояния помещений первого этажа, которые принадлежат городу и ответственность за содержание которых лежит на органах местного самоуправления.

К сожалению, случаи уклонения муниципальных образований от планирования своих расходных обязательств по финансированию расселения аварийных домов – не редкость. С учетом этого представляется справедливым поддержать выработанный в российской судебной практике подход, в соответствии с которым реализация органами местного самоуправления своих полномочий в жилищной сфере должна осуществляться вне зависимости от финансовых возможностей муниципальных образований. Очевидно, что нарушение прав жителей аварийных домов на получение благоустроенной жилой площади не может быть оправдано отсутствием средств в местном бюджете. В случае же если будет определено, что дальнейшее проживание граждан в аварийном жилом помещении представляет угрозу их жизни и здоровью, благоустроенное жилье должно предоставляться во внеочередном порядке незамедлительно. Аналогичный вывод справедлив также для случаев, когда ухудшение состояния жилых домов вызвано халатными действиями органов местного самоуправления, не предпринимающих необходимых усилий по содержанию находящихся в их собственности помещений.

Необходимость изыскания муниципальными образованиями финансовых средств для расселения аварийных домов не вызывает сомнений, и невыделение таковых фактически блокирует возможность переселения. Как следствие, обозначается новое проявление рассматриваемой проблемы – **проблема длительности неисполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений гражданам, проживающим в аварийных домах.**

Так, в городе Ростове органом местного самоуправления до сих пор не

исполнено решение суда о предоставлении жилых помещений жильцам одного из аварийных домов, хотя рассрочка исполнения по этому решению предоставлялась до 28 января 2016 года. Аргументы местных властей сводятся к отсутствию денежных средств в бюджете и отсутствию свободного жилищного фонда.

Анализ указанного случая, а также многих иных аналогичных примеров, показывает недостаточность предусмотренного действующим законодательством арсенала принудительных мер, которые могут быть применены в целях ускорения процедуры выделения гражданам благоустроенного жилья из муниципального фонда. Так, фактически ни один из предусмотренных принудительных механизмов не стимулирует органы власти к изысканию ресурсов на исполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений.

К примеру, одной из принудительных мер является привлечение органа местного самоуправления к административной ответственности по статье 17.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях за неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера. Данная мера применяется довольно часто, однако, как правило, не оказывает позитивного воздействия на дальнейший ход исполнительного производства. Еще одной сложностью является отсутствие единого подхода судов к юридической оценке причин, приводящих к неисполнению судебных решений о предоставлении жилых помещений.

Так, отдельные суды не рассматривают финансовые, организационные и материальные препятствия в качестве веских причин, оправдывающих допущенные нарушения. Напротив, в других судебных решениях отсутствие в муниципальном жилищном фонде свободных благоустроенных помещений и необходимых для приобретения жилья средств в местном бюджете считается основанием для исключения вины местных администраций в длительном неисполнении судебных актов. С учетом этого оценивается и достаточность устанавливаемых судебными приставами-исполнителями сроков для исполнения требований исполнительных документов о предоставлении жилых помещений. Так, данные сроки могут ставиться в зависимость от действий органов местного самоуправления по поиску жилья и составлять несколько лет.

К примеру, при рассмотрении одного из подобных указанному выше дел судья Ярославского районного суда пришел к выводу о том, что достаточным сроком для исполнения вынесенного в 2014 году судебного решения о предоставлении жилого помещения во внеочередном порядке может считаться срок, установленный с учетом даты заключения в 2016 году муниципального контракта на строительство жилого помещения для взыскателя.

Как представляется, рассматриваемый подход без достаточных тому оснований «оправдывает» неисполнение судебного решения в течение довольно длительного срока – трех лет – с 2014 по 2016 годы, а также во все

последующие годы строительства жилья и ввода его в эксплуатацию. Это, в свою очередь, существенно подрывает законодательные гарантии разумных сроков судопроизводства и вступает в противоречие с разъяснением Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 года № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок». В соответствии с позицией Верховного Суда РФ нарушение разумных сроков судопроизводства, и в том числе исполнения судебных актов как его неотъемлемой части, не может быть оправдано обстоятельствами организации деятельности властных органов, их должностных лиц и отсутствием необходимых для исполнения денежных средств.

С учетом ограниченных ресурсов жилищного фонда малых городов, одним из возможных вариантов решения рассматриваемой проблемы могло бы стать широкое практическое применение механизма изменения порядка и способа исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений на взыскание с должника денежного эквивалента стоимости жилого помещения. В настоящее время применение данного механизма осложнено значительным числом препятствий, связанных с отказами некоторых судов в удовлетворении требований граждан о выплате им денежных средств. Данная позиция аргументируется тем, что решение суда о предоставлении жилого помещения направлено на обеспечение жилищных прав заявителя, а не на обеспечение его денежными средствами, а выплата денежных средств изменит существо обязательства муниципального образования по обеспечению граждан жильем на основе договора социального найма: приобретаемые на выделяемые деньги жилые помещения перейдут в собственность взыскателей.

Несмотря на изложенные выше обстоятельства, выплата денежной компенсации видится одним из наиболее эффективных способов исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений. Невозможность предоставления гражданам жилых помещений из муниципального жилищного фонда не может лишать их возможности реализовать свое конституционное право на жилище иными способами. Взыскание же денежных средств в пользу граждан не меняет природы обязательства по обеспечению их благоустроенным жильем. Так, при предоставлении жилья по договору социального найма у гражданина имеется возможность приобрести на него право собственности в порядке приватизации. Как представляется, оперативное взыскание с органов местного самоуправления денежных средств снимет проблему длительного проживания граждан в угрожающих их жизни и здоровью объектах жилого фонда.

Кроме того, не стоит упускать из виду и возможность применения к главам муниципальных образований, виновным в длительном неисполнении соответствующих судебных решений, такой меры конституционно-правовой ответственности, как отрешение от должности. Как представля-

ется, данный механизм должен применяться к тем должностным лицам, противоправное бездействие которых существенно осложнило исполнение требований исполнительных документов. Для наиболее эффективной реализации данного механизма представляется необходимым внесение изменений в ст. 71 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включающих в перечень оснований отрешения от должности глав такое основание, как противоправное бездействие в отношении требований исполнительных документов.

Еще одной не менее острой проблемой реализации права на жилище в малых городах Ярославской области является **проблема выселения граждан из жилых помещений, принадлежащих юридическому лицу, при банкротстве либо смене собственника.**

Один из множества примеров – ситуация, сложившаяся в Любимском районе. К омбудсману обратились граждане, которые проживают в домах СПК колхоза «Вперёд», в настоящее время признанного банкротом. Жилые помещения, соответственно, выставлены на торги конкурсным управляющим, а проживающие в них граждане после их продажи с высокой долей вероятности станут бездомными.

При работе с данным обращением Уполномоченный пришел к выводу о том, что жилищный фонд социального использования в соответствии с законодательством подлежал передаче в собственность органов местного самоуправления. Поэтому в настоящее время решить проблему можно лишь путем обращения местных властей в суд с требованием об исключении жилья из общей конкурсной массы. Однако органы местного самоуправления бездействуют, о чем Уполномоченный составил соответствующее заключение. Ситуация продолжает оставаться на контроле.

Не менее многочисленны и случаи **нарушений действующего жилищного законодательства при предоставлении жилых помещений очередникам.** Так, согласно требованиям Жилищного кодекса РФ, предоставляемые гражданам жилые помещения должны, прежде всего, отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам. К сожалению, органы местного самоуправления нередко игнорируют данные требования, предлагая гражданам переселиться фактически «в нежилое жилье».

Так, многодетной и малоимущей семье, проживающей в Рыбинском муниципальном районе и поставленной на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, районная администрация в порядке улучшения жилищных условий предоставила квартиру. Граждане подписали все необходимые бумаги, не имея возможности осмотреть помещения и поверив местным властям «на слово». Когда же люди получили ключи от «новой» квартиры, то они обнаружили, что жилье абсолютно непригодно для проживания: в квартире отсутствовали радиаторы, не было электропроводки, не был сделан даже косметический ремонт. Более того, полы в квартире

были вскрыты, а оконные рамы даже не остеклены! Самостоятельно добиться справедливости и замены «нового» жилья на более пригодное для проживания жители не смогли и обратились к Уполномоченному. По обращению ведется работа.

Очевидно, что органы местного самоуправления, предлагающие гражданам переселение в такое жилье, нарушают принятые на себя в договорах социального найма обязательства по передаче нанимателю пригодного для проживания жилого помещения. С учетом того, что проживание в не отвечающих санитарным и техническим требованиям квартирах создает угрозу жизни и здоровью граждан и препятствует реализации ими конституционного права на жилище, именно на органы местного самоуправления, а не на застройщиков, должна возлагаться обязанность по устранению нарушений.

Безусловно, весь спектр проблем в сфере реализации конституционного права на жилище в малых городах не исчерпывается описанными выше вопросами. Ровно так же можно констатировать, что причины нарушений жилищных прав жителей муниципальных образований отнюдь не ограничиваются противоправным бездействием органов местного самоуправления. Для совершенствования механизма защиты конституционного права на жилище необходимо грамотное планирование жилищной политики в малых городах в части расселения граждан из аварийных и ветхих жилых помещений, стимулирование жилищного строительства, а также тщательный и непрерывный контроль за ведением учета всех граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений.