

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ РЕШЕНИЯ В РОССИИ

ACTUAL PROBLEMS OF HOUSING AND LEGAL RELATIONS AND PROSPECTS FOR THEIR SOLUTION IN RUSSIA

V. Mishchenko
A. Gudkov

Summary. The article contains a brief historical and legal analysis of the ways and results of providing citizens with accommodation at various stages of socioeconomic development in the Soviet period and in the recent history of Russia. Analyzing the results and achievements in the field of housing construction, the authors note that despite the results achieved, the problem of providing Russians with affordable comfortable housing remains topical. The article analyzes in detail the novelties of housing legislation aimed at creating hired houses, which, according to the plan of the legislator, should be a new way of meeting the housing needs of a certain category of Russian citizens.

Keywords: living quarters, housing legislation, housing for social use, contract for renting a dwelling house of social housing, a hired house for non-commercial use.

Мищенко Вячеслав Иванович

К.ф.н., доцент, ВЮИ ФСИН России
vyacheslav-mischenko@mail.ru

Гудков Анатолий Иванович

К.ю.н., доцент, ВЮИ ФСИН России
gudkovaniv@yandex.ru

Аннотация. в статье проведен краткий историко-правовой анализ способов и результатов обеспечения граждан жилыми помещениями на различных этапах социально-экономического развития в советский период и в новейшей истории России. Анализируя итоги и достижения в сфере жилищного строительства, авторы отмечают, что несмотря на достигнутые результаты, проблема обеспечения россиян доступным комфортным жильем остается актуальной. В статье подробно анализируются новеллы жилищного законодательства, направленные на создание наемных домов, которые, по замыслу законодателя, должны стать новым способом удовлетворения жилищных потребностей определенной категории российских граждан.

Ключевые слова: жилые помещения, жилищное законодательство, жилищный фонд социального использования, договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, наемный дом некоммерческого использования.

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года, провозгласила право человека на достойный уровень жизни: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи...» [1]. Как следует из названного документа, важнейшим условием цивилизованного образа жизни является жилое помещение.

Следует отметить, что жилищная проблема в нашей стране имеет довольно долгую историю. Попытки ее решения на принципах социальной справедливости активно предпринимались на протяжении длительного исторического периода. Так, люди старшего поколения стали свидетелями строительного бума в 50–80-е годы прошлого столетия, когда из коммунальных квартир и бараков происходило переселение граждан в отдельные изолированные квартиры. Не случайно в словарном запасе граждан содержатся такие характеристики жилых помещений как «сталинка», «хрущевка», «брежневка». В это время в СССР улучшили свои жилищные условия свыше 140 млн. человек. Однако, не умаляя достигну-

тых успехов, отметим, что к концу 80-х годов в очереди на улучшение жилищных условий находилось более 40 млн. человек.

В советский период жилые помещения предоставлялись нуждающимся гражданам бесплатно из государственного и муниципального жилищного фонда. То есть, государство брало на себя обязанность обеспечить жильем всех нуждающихся примерно равными жилищными условиями. Граждане имели право обратиться в органы местного самоуправления о постановке в очередь для получения бесплатного жилья, при условии, что на каждого члена семьи приходилось менее 5 кв. метров жилой площади. При этом государство было монополистом в сфере жилищного строительства: оно являлось инвестором, заказчиком, подрядчиком и собственником жилья. А граждане в тех условиях оставались нанимателями жилых помещений: ни приватизировать, ни завещать, а тем более продать свое жилье они не могли, обладая лишь правом обмена на другое жилое помещение по согласованию с органами местного самоуправления.

С принятием в 1993 году Конституции РФ [2] и вступлением в действие с 1 марта 2005 года Жилищного кодекса РФ [3] жилищное законодательство существен-

ным образом изменилось. В соответствии со ст. 40 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права граждан на жилище. И только малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Необходимо подчеркнуть, что в новых экономических условиях, особенно начиная с 2000 года, государством предпринято немало конструктивных попыток снизить остроту жилищной проблемы. Этому способствовали целевые федеральные программы «Жилище» на 2002–2010 и 2015–2020 годы, Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 30.12.2004 N214-ФЗ, переселения из ветхого и аварийного жилья по программе «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», развитие жилищной ипотеки.

В 2017 году 3 млн. семей улучшили свои жилищные условия, в декабре этого же года ставка по ипотечному кредиту на приобретение жилья опустилась ниже 10 процентов. В Москве началось переселение людей в новые дома по программе реновации. В планах Правительства РФ — увеличение строительства жилья с сегодняшних 80 до 120 миллионов квадратных метров в год, что позволит ежегодно улучшать жилищные условия 5 млн. российских семей, дальнейшее развитие ипотечного кредитования, снижение ставок до 8 процентов, чтобы ипотека была доступной широким слоям населения [7].

Однако нельзя не сказать и о негативных явлениях и правонарушениях, проявившихся в ходе реализации названных мероприятий. Речь идет о десятках тысяч обманутых дольщиков, коррупционных злоупотреблениях чиновников, низком качестве социального жилья. По — прежнему миллионы россиян не имеют достойного комфортного жилья, многие семьи проживают в аварийных домах. По данным Генпрокуратуры РФ, в 2017 году при формировании программ переселения граждан из аварийного жилья допущены нарушения в 40 регионах страны [8.] Безусловно, в каждом конкретном случае с этими совершившимися правонарушениями ведется бескомпромиссная борьба: они становятся предметом судебного разбирательства, принимаются меры прокурорского реагирования, активно участвуют в защите и восстановлении нарушенных жилищных прав граждан активисты общероссийского народного фронта.

Итак, несмотря на некоторые позитивные тенденции в решении жилищной проблемы, она остается актуальной. По данным Росстата в нашей стране насчитывается более 20 млн. бедных. Согласно данным фонда «Общественное мнение», не рассматривает оформление ипотеки в принципе 71% опрошенных россиян, еще 19% допускают такую возможность, 7% выплачивают или уже выплатили жилищный займ. Миллионы российских семей еще с советских времен состоят в очереди на получение жилья от государства. То есть, в условиях резкого социального расслоения существуют слои населения, которым не под силу самостоятельно решить проблему улучшения жилищных условий.

Стремление государства реализовать новые перспективы решения жилищной проблемы прослеживается в Федеральном законе

от 21 июля 2014 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования», в соответствии с которым в Жилищный Кодекс РФ введены раздел III.1 «Жилые помещения, предоставляемые по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования» и раздел III.2 «Наемные дома». Наряду с апробированным и успешно применяемым на практике договором социального найма жилого помещения законодатель ввел новое понятие «договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования», определил категории граждан, установил, в каких домах и на каких основаниях им могут быть предоставлены жилые помещения по таким договорам.

Исходя из буквы закона, следует вывод, что жилье по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования может быть предоставлено не только из жилого фонда, находящегося в собственности государства или муниципалитета, но и частных жилых фондов, находящихся в собственности предприятий и организаций в наемных домах.

В соответствии со ст. 91.3 ЖК РФ по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования жилые помещения могут быть предоставлены гражданам, признанным по установленным Жилищным Кодексом РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях, которые, во-первых, не признаны и не имеют оснований быть признанными малоимущим в установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации порядке, и, во-вторых, чей доход и доход постоянно проживающих с ним членов его семьи, а также стоимость подлежащего налогообложе-

нию их имущества, которые определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, не превышают максимальный размер, устанавливаемый законом соответствующего субъекта Российской Федерации, что не позволяет такому гражданину и членам его семьи приобрести жилое помещение в собственность за счет собственных средств, кредита или займа на территории соответствующего муниципального образования.

По поводу названного договора в научной литературе высказываются разные точки зрения относительно его правовой природы. В.М. Корякин характеризует договор найма жилых помещений жилищного фонда социального использования как разновидность договора социального найма [5]. Однако, как отмечает Н.В. Василенко, чью позицию мы разделяем, социальная направленность договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, не делает данный договор разновидностью договора социального найма [4]. Мы считаем, что этот договор является самостоятельным видом договора, регулирующим новые отношения в системе жилищного права.

По нашему мнению, достаточно проблематичным является вопрос о наемных домах. Анализируя нормы жилищного законодательства РФ в части правового регулирования наемных домов, необходимо отметить, что данные объекты не являются новыми для России. Однако ранее, если сделать небольшой экскурс в историю, они носили название доходных домов, представляющих собой многоквартирные жилые дома, специально построенные для последующей сдачи квартир в наем, строительство которых началось еще в XVIII веке. Как правило, квартиры в наемных домах качественно отличались от обычных квартир, предлагаемых в наем частными лицами, поскольку в них практически всегда предлагался целый набор дополнительных услуг (например, уборка помещений, консьерж и так далее).

В дореволюционной России только в столице насчитывалось более 800 доходных домов, которые являлись самым доступным жильем для населения. Так, к примеру, самую дешевую комнату можно было снять в то время по цене 20 копеек за ночь, а койко-место стоило в 4 раза меньше. Следовательно, самая дешевая комната в месяц обходилась нанимателю в 6 рублей. Для сведения, в 1880 году средняя зарплата рабочего в России составляла 30,38 рублей, а в 1913 году — 37,5 рублей.

После Октябрьской революции в 1917 году доходные дома в связи с национализацией жилищного фонда утратили свой статус. И лишь после вступления в силу Федерального закона от 21.07.2014 г. № 217-ФЗ мы вновь возвращаемся к хорошо забытому старому понятию

«наемного дома», с которым законодатель связывает создание доступного наемного жилья для россиян путем развития жилищного фонда на некоммерческой основе.

В соответствии с ч. 1,2 ст. 91.16 ЖК РФ наемным домом является здание, которое или все помещения в котором принадлежат на праве собственности одному лицу и которое или все жилые помещения в котором предназначены для предоставления гражданам во владение и пользование для проживания по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и договорам найма жилых помещений, а жилые помещения в наемном доме коммерческого использования предоставляются по договорам найма жилых помещений. Договор заключается на срок не менее, чем на один год, но не более, чем на десять лет. При этом наниматель вправе заключить его на новый срок, если продолжает оставаться нуждающимся в жилье и его доход не позволяет купить квартиру или дом за счет собственных средств, кредита или займа. Это одно из главных отличий данного вида договора от договора социального найма, по которому жилье предоставляется малоимущим гражданам в бессрочное пользование.

По замыслу законодателя с созданием наемных домов должны быть улучшены жилищные условия граждан, не имеющих возможности купить жилье по рыночным ценам или каким-либо другим способом. Пожалуй, самыми основными вопросами, вокруг которых разворачиваются споры и дискуссии — это критерии, по которым можно будет определить нуждаемость и площадь помещений, которые могут быть переданы в наем. У людей возникает немало вопросов и по поводу доставшихся еще с советских времен очередей на получение жилья от государства. Например, сохранится ли очередь за гражданином, который заселился в наемный дом, и который ранее был поставлен на учет как нуждающийся для получения жилого помещения по договору социального найма, на бесплатное получение жилого помещения? По крайней мере, в ЖК РФ об этом ничего не сказано. Мы полагаем, что с предоставлением жилого помещения по договору найма жилищного фонда социального использования в наемном доме граждане снимаются с учета на получение жилья по договору социального найма.

Однако, в данном контексте необходимо отметить, что в России существуют единичные примеры строительства наемных домов: один наемный дом, сданный в Санкт-Петербурге, один — в Набережных Челнах.

В рамках нового закона при участии Агентства ипотечного жилищного кредитования реализовало также три пилотных проекта: наемные дома построены в Новосибирске, Арзамасе и Республике Алтай.

С момента принятия Федерального закона о наемных домах прошло

4 года. Для его реализации в каждом регионе РФ необходимо сформировать нормативно — правовую базу, принять 7 важнейших документов, регламентирующих создание наемных домов. Но, по данным Московского фонда «Институт экономики города», к настоящему времени в регионах не завершено формирование региональной нормативной базы: в 28 регионах (33%) приняты все необходимые акты, в 6 регионах (7%) принято 1–3 НПА. В 45 субъектах (53%) принято 4–6 актов, в 54 регионах утвержден порядок установления максимального размера платы за наем жилых помещений по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, но лишь в 14 регионах такая плата установлена. В 51 регионе региональными программами предусмотрены меры поддержки наемного жилья, и лишь в 33 из них предусмотрены финансовые ресурсы для реализации таких мер: объем ресурсов в разных субъектах составляет от 10 млн. руб. (ЯНАО) до 20 млрд. рублей (Самарская область). В 27 субъектах Российской Федерации до сих пор не приняты нормативные правовые акты, устанавливающие порядок определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального или коммерческого использования, что не позволяет муниципалитетам таких регионов использовать механизм публично-частного партнерства для развития рынка наемного жилья. А бюджетная поддержка развития наемного жилья предусмотрена в 22 регионах [6].

Анализируя перспективы существования в России наемных домов, надо отметить следующее:

1. Несмотря на декларируемую в ст. 91.19 ЖК РФ возможность государственной, муниципальной и иной поддержки при строительстве наемных домов, в большинстве регионов РФ правовой механизм таких мер не разработан. В бюджетах муниципалитетов статьи расходов на эти цели пока не предусмотрены. Отсутствие у частных застройщиков заинтересованности в постройке наемных домов некоммерческого использования осложняет реализацию нового способа решения жилищных проблем для нуждающихся граждан.
2. В соответствии с ч. 4 ст. 91.16 ЖК РФ доля жилых помещений, предоставленных по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, в общем количестве жилых помещений в наемном доме социального использования не может быть менее чем пятьдесят процентов, а остальные пятьдесят процентов жилых помещений будет предоставлено по договорам найма, то есть на коммерческой основе.

В таких обстоятельствах возможны бытовые конфликты между жильцами, проживающим в наемном доме по некоммерческим и коммерческим договорам, так как речь идет о разных уровнях доходов, возможностях, взглядах на жизнь и др.

3. Предполагается, что плата за наем жилого помещения по договору найма жилых помещений жилищного фонда социального использования будет ниже, чем по договору коммерческого найма. По нашему убеждению, это возможно лишь при финансовой поддержке муниципальных властей, когда часть платы субсидируется из местного бюджета.
4. Некоторые вопросы, связанные с пользование жилыми помещениями в наемном доме, остались законодательно не урегулированными. Например, обеспечение граждан жилыми помещениями в случае признания жилого помещения в наемном доме непригодным для проживания. На наш взгляд, этот вопрос должен решаться по аналогии с п. 3 статьи 85 ЖК РФ. В этой связи мы предлагаем внести изменения в статью 91.10, дополнить ее частью 4.1, изложив в следующей редакции: «В случае разрушения или признания жилых помещений в наемном доме непригодными для проживания, граждане выселяются из жилых помещений с предоставлением других благоустроенных жилых помещений по договорам найма жилого помещения жилищного фонда социального использования». Это, по нашему мнению, буде дополнительной гарантией стабильности правоотношений в некоммерческом жилищном фонде социального использования.

В заключение отметим, что в современном мире оценка роли государства должна определяться не природными ресурсами

и производственными мощностями, а прежде всего тем, как ощущают и оценивают проводимую социально — экономическую политику люди, каковы условия для их развития и самореализации, как деятельность государства отражается на благополучии граждан.

Сегодня одним из приоритетных направлений национальной жилищной политики является создание и развитие некоммерческого жилищного фонда с целью формирования в России рынка доступного наемного жилья. Полагаем, что при условии дальнейшего совершенствования законодательства, разработки правового механизма, направленного на развитие государственно — частного партнерства, заинтересованности частных инвесторов и собственников жилых помещений в строительстве наемных домов в Российской Федерации будет реализован новый важный способ решения жилищной проблемы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Всеобщая декларация прав человека: [принята 10 дек. 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН] // Рос. газ. — 1998. — 10 дек.
2. Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.: с учетом поправок, внес. законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ] // Рос. газ. — 2009. — 21 янв.
3. Жилищный кодекс Российской Федерации: [федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ: принят Гос. Думой 22 дек. 2004 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 1, ч. 1, ст. 14.
4. Василенко Н. В. Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования как один из вариантов решения жилищной проблемы в России. СПС Консультант плюс, дата обращения 17.09.2018
5. Корякин В. М. Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования и его отличие от договора социального найма // Право в Вооруженных Силах. 2014. N10. С. 41
6. Подготовка методологической базы для реализации проектов по строительству наемных домов в российских городах//Фонд «Институт экономики города, М.,2017. С. 8.
7. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages>
8. <https://finance.rambler.ru/>

© Мищенко Вячеслав Иванович (vyacheslav-mischenko@mail.ru), Гудков Анатолий Иванович (gudkovaniv@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»

