

**Уполномоченный по правам человека в Калужской области
Юрий Иванович Зельников**

ВЫСТУПЛЕНИЕ

на заседании Всероссийского координационного совета
уполномоченных по правам человека

**Обеспечение жилищными условиями льготных
категорий граждан**

24-25 ноября 2021 года
г. Москва

Одной из насущных материальных потребностей человека во все времена была потребность в жилище. Как и потребность есть, пить, одеваться, эта потребность также является первостепенной, поскольку без ее удовлетворения невозможна нормальная жизнедеятельность. Право на жилище имеет решающее значение для эффективной реализации большинства других прав человека. Кроме этого, жилищный вопрос касается каждого, а жилищные права граждан являются наиболее часто нарушаемыми.

В соответствии с действующим законодательством обеспечение жилыми помещениями по договорам социального найма малоимущих граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях и состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в органе местного самоуправления, а также граждан, принятых на жилищный учет до 1 марта 2005 года в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального, относится к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений.

Согласно ч. 2 ст. 57 ЖК РФ вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат и гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в Перечне тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утв. Приказом Минздрава России от 29.11.2012 N 987н.

На фоне общей ситуации с соблюдением жилищных прав граждан выделяются сферы, где права граждан требуют особой защиты, оперативного и квалифицированного вмешательства.

Проблема своевременного удовлетворения жилищных потребностей граждан, имеющих право на получение жилых помещений по договорам социального найма вне очереди (внеочередников), является одной из таких сфер.

Несвоевременное удовлетворение жилищных потребностей внеочередников, образование среди них «особой» очереди должны быть квалифицированы как грубое нарушение жилищных прав этих граждан.

Изучение информации, предоставленной Уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, показывает, что названная проблема актуальна для всех регионов без исключения, носит системный, трудноразрешимый характер.

При исполнении своих обязательств по обеспечению жильем внеочередников органы местного самоуправления в субъектах РФ сталкивается с определенными проблемами как объективного, так и субъективного характера, среди которых следует назвать:

- отсутствие свободных жилых помещений муниципального жилищного фонда социального использования;

- отсутствие денежных средств на покупку и строительство муниципального жилья социального использования;

- в бюджетах муниципальных образований, за редким исключением, денежные средства на покупку и строительство жилья или капитальный ремонт вторичного муниципального жилья, которое в дальнейшем могло бы быть предоставлено внеочередникам, не закладываются;

- сложность и длительность процедуры покупки квартир в соответствии с ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Особенно сложно приобретать квартиры на рынке вторичного жилья у собственников – физических лиц. Большинство таких

собственников не в состоянии выполнить все требования закона и попасть в число успешных продавцов.

- отсутствие жилых помещений муниципального жилищного фонда приспособленных для проживания инвалидов, например, инвалидов-колясочников.

Как правило, гражданам не удается реализовать имеющееся у них право на получение жилья вне очереди в досудебном порядке. Вопрос обеспечения жильем граждан, жилые помещения, которых признаны непригодным для проживания, медленно, частично, но решается в рамках реализации региональных программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда. Вопрос обеспечения жильем граждан, страдающих заболеваниями, дающими право на внеочередное получение жилья, приходится решать исключительно в судебном порядке.

Уполномоченными оказывается необходимая помощь гражданам по обращению в суд. При содействии Уполномоченных многие граждане в судебном порядке добиваются получения жилья. Защита прав граждан на получение жилья вне очереди является одной из успешных практик в деятельности Калужского Уполномоченного.

Следует отметить, основополагающие позиции Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ по вопросу толкования и применения ч. 2 ст. 57 ЖК РФ:

Предоставление жилых помещений вне очереди не предполагает включения гражданина в какую-либо очередь.

Жилищным кодексом Российской Федерации право граждан на получение жилого помещения вне очереди не поставлено в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, также имеющих право на получение жилого помещения вне очереди. Поэтому указанное право должно быть реализовано вне зависимости от наличия или отсутствия других лиц, состоящих на учете по улучшению жилищных условий, и времени принятия их на учет («Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года»).

- ч. 2 ст. 57 ЖК РФ не ставит право на внеочередное предоставление жилья в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, имеющих право на получение жилой площади вне очереди, от обеспечения жильем других очередников, от времени постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, от включения в список граждан, имеющих право на получение жилого помещения вне очереди (список внеочередников), тем более от времени включения в список внеочередников. Нет в ней и указаний на предоставление жилья в порядке очередности лиц равной категории. Отсутствие в законодательстве указания на срок, в течение которого жилье должно быть предоставлено гражданам, имеющим право на его внеочередное предоставление, свидетельствует о том, что жилье указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права - права на получение жилого помещения вне очереди, а не в порядке какой-либо очереди (по списку внеочередников) («Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2008 года»).

- предоставление жилых помещений малоимущим гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, является полномочием органа местного самоуправления. Возможность внеочередного предоставления жилья не зависит от бюджетной обеспеченности муниципального образования (определение ВС РФ от 10.10.2017 № 21-КГ17-19).

- отсутствие у органа местного самоуправления по тем или иным причинам жилых помещений, необходимых для предоставления гражданам, состоящим на

учете нуждающихся в предоставлении жилых помещений, не может служить основанием для отказа указанным гражданам в реализации их прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом (определение Верховного Суда РФ от 14.01.2014 N 56-КГ13-10).

- несовершеннолетним детям, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, имеющим право на внеочередное обеспечение жилым помещением по договору социального найма, соответствующее жилье предоставляется с учетом необходимости проживания в нем по крайней мере одного взрослого члена семьи, осуществляющего уход за этим несовершеннолетним («Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2021)», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2021).

- пункт 3 части 2 статьи 57 ЖК РФ не препятствует предоставлению жилого помещения исходя из необходимости проживания несовершеннолетнего, страдающего тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, вместе с членами его семьи, если при оценке обстоятельств конкретного дела правоприменительный орган придет к выводу, что для состояния здоровья несовершеннолетнего, его развития и интеграции в общество определяющим (предпочтительным) будет именно их совместное проживание (Постановлении Конституционного Суда РФ № 4-П от 22.01.2018. г).

- пункт 3 части 2 статьи 57 ЖК РФ:

- предполагает принятие решения о внеочередном предоставлении жилого помещения по договору социального найма гражданину, страдающему тяжелой формой хронического заболевания, признанному недееспособным и нуждающемуся по состоянию здоровья в постоянном постороннем уходе, с учетом площади, которая была бы достаточна, чтобы обеспечить ему, помимо отдельного проживания, возможность получать такой уход и должное содействие в удовлетворении особых его потребностей, когда требуется постоянное нахождение с ним в предоставляемом ему жилом помещении опекуна или вселение опекуна - члена семьи подопечного по смыслу семейного законодательства (супруга или близкого родственника) в качестве члена семьи нанимателя на основе реализации предусмотренной частью 2 статьи 58 данного Кодекса возможности предоставить жилое помещение по договору социального найма общей площадью, превышающей норму предоставления на одного человека;

- не препятствует предоставлению в исключительных случаях, если иным образом обеспечить внеочередное предоставление жилого помещения такому гражданину невозможно, жилого помещения по договору социального найма такому гражданину и его принятому на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий опекуну - члену семьи подопечного по смыслу семейного законодательства (супругу или близкому родственнику), осуществляющему за ним постоянный уход;

- сам по себе не может служить основанием для отказа в предоставлении жилого помещения такому гражданину с учетом необходимости проживания в нем членов его семьи (включая опекуна), если, исходя из обстоятельств конкретного дела, они совместно осуществляют уход за ним (Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2021 года N 3-П).

Суды граждане выигрывают, но самое интересное начинается дальше, поскольку получение на руки судебного решения о предоставлении жилого помещения само по себе жилищной проблемы не решает.

Проблемы, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления при исполнении решений судов о предоставлении жилья вне очереди, аналогичны проблемам, с которыми органы местного самоуправления сталкиваются при выполнении своих обязательств по предоставлению жилья вне очереди, о которых я говорил выше.

В тоже время, ссылаясь на отсутствие денег, свободного жилья органам местного самоуправления необходимо понимать, что Европейский Суд по правам человека и Верховный Суд РФ исходят из того, что отсутствие финансовых средств или иных ресурсов не может служить основанием для неисполнения решения суда.

Кроме этого, длительное неисполнение решений судов может явиться поводом для обращения граждан в Европейский Суд по правам человека. И положительные примеры таких обращений есть. Так, постановлением Европейского Суда по правам человека от 14 октября 2021 была присуждена компенсация жителю г. Калуги в размере 5,5 тыс. евро за неисполнение решения суда о предоставлении жилья вне очереди более 5 лет.

Также можно отметить следующие проблемы, с которыми органы местного самоуправления сталкиваются при исполнении решение судов о предоставлении жилья вне очереди:

- отсутствие реальных и эффективных механизмов привлечения лиц, виновных в длительном неисполнении решений судов к ответственности. К сожалению, следует признать, что неисполнение судебных решений данной категории стало нормой. Сложилась ситуация, когда муниципальные власти знают, что к ответственности их не привлекут. Статья 315 Уголовного кодекса РФ, предусматривающая ответственность за неисполнение решения суда, не работает. В тоже время нельзя не согласиться с утверждением, что только от возбуждения уголовных дел количество построенного жилья не увеличится.

- отсутствие в действующем законодательстве ответственности органов местного самоуправления, их должностных лиц за принятие правового акта о бюджете на очередной финансовый года, в котором не учтены расходы на строительство или покупку муниципального жилья социального использования, исполнение решений судов о предоставлении муниципальных жилых помещений по договорам социального найма.

- граждане отказываются от предложенных вариантов жилых помещений, указывая на необходимость предоставления квартир в конкретном месте, доме, на этаже, по конкретному адресу, с определенным количеством комнат;

- граждане уклоняются от подписания договоров социального найма на предоставление жилого помещения по решению суда;

Органы местного самоуправления пытаются различными способами решить проблему исполнения решений судов о предоставлении жилья, например, из-за отсутствия свободных жилых помещений, вопрос исполнения решений судов о предоставлении социального жилья внеочередникам пытаются решить посредством изменения способа исполнения решения суда (обязательство предоставить жилое помещение в натуре заменяется на обязательство выплатить гражданину рыночную стоимость подлежащего предоставлению жилого помещения). В муниципальном бюджете для этого предусматриваются денежные средства. Но такие случаи единичны. Более того, для изменения способа исполнения решений судов о

предоставлении жилья в бюджете предусматривается ограниченное количество средств, которых явно недостаточно, чтобы полностью решить проблему исполнения решений судов. Очевидно, что органы местного самоуправления своими силами и за счет только своих ресурсов не смогут решить проблему жилищного обеспечения внеочередников. Это нужно признать.

Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ предлагают следующие возможные механизмы решения проблемы жилищного обеспечения внеочередников:

- Внесение изменений в ст. 17 и ст. 28.2 ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», другие нормативные правовые акты, которые предусматривали бы предоставление инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, состоящим на жилищном учете, мера социальной поддержки в виде предоставления единовременной денежной выплаты на строительство или приобретение жилого помещения независимо от даты постановки их на жилищный учет. Внесение этих изменений позволит частично снять нагрузку по обеспечению жильем инвалидов, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний. Но нужно учитывать, что это не освободит органы местного самоуправления от обязанности предоставлять жилье инвалидам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, состоящим в органе местного самоуправления на учете в качестве нуждающихся в жилом помещении и имеющих право на предоставление жилья вне очереди. Выбор формы обеспечения жильем - предоставление социальной выплаты за счет средств федерального бюджета или предоставление жилья по договору социального найма вне очереди остается за гражданами.

- Принятие законов субъектов РФ которые предусматривали бы предоставление жилья из государственного жилищного фонда гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат и гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в Перечне тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утв. Приказом Минздрава России от 29.11.2012 N 987н.

- Принятие нормативного акта, предусматривающего обязанность возмещения органами госвласти и (или) органами местного самоуправления расходов за найм жилья в случае длительного необеспечения гражданина жильем вне очереди, либо в случае длительного неисполнения решения суда о предоставлении жилого помещения.

- Установление на законодательном уровне квот для застройщиков по обязательствам передачи части квартир с каждого сданного дома в муниципальном образовании для предоставления внеочередникам. При этом необходимо установить какие-либо меры поддержки для застройщиков, например, льготное предоставление земельных участков под строительство МКД.

- Внесение изменений в действующее законодательство предусматривающее обязанность органов местного самоуправления ежегодно планировать и закладывать

в бюджете денежные средства на строительство муниципального жилья социального использования или его покупку, исполнение решений судов о предоставлении жилья, а также ответственности за непринятие правового акта о бюджете на очередной финансовый год, в котором учтены расходы на строительство или покупку муниципального жилья социального использования, исполнение решений судов о предоставлении муниципальных жилых помещений по договорам социального найма.

- Привлечение средств федерального, регионального, местных бюджетов для строительства и покупки социального жилья на условиях софинансирования, государственная финансовая поддержка муниципальных образований. Например, посредством разработки программ, которые предусматривали бы предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий по организации строительства муниципального жилищного фонда социального использования, обеспечению жильем граждан, имеющих право на получение муниципального жилья по договору социального найма вне очереди. Например, можно, пойти по пути действующих и реализующихся региональных программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

- Совершенствование процедуры покупки органами местного самоуправления жилых помещений для предоставления во исполнение решений судов о предоставлении жилья в соответствии с ФЗ от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части упрощения процедуры и сокращения ее длительности, в том числе в части упрощения процедуры закупки жилых помещений у физических лиц.