

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

400131, г.Волгоград, ул.Пушкина, 14

тел./факс 38-83-62; тел. 38-83-60

e-mail: upl@volganet.ru

№ 13-06-010



07 июня 2012 года

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области на тему:

«Отдельные вопросы реализации права граждан на жилище»

Жилищное обустройство граждан является одной из острейших проблем, характерных для нашего общества на протяжении нескольких десятилетий. Ее решение было одним из направлений деятельности советского государства, направлявшего значительные средства на строительство государственного жилья для последующего предоставления его гражданам на условиях социального найма. Но еще больше эта проблема обострилась в период развития рыночных отношений, что было обусловлено резким сокращением, а точнее говоря прекращением участия государства в строительстве социального жилищного фонда и поддержании его в надлежащем состоянии, а также отсутствием у граждан доходов, позволяющих им решать свои жилищные проблемы самостоятельно. Не случайно доля обращений, поступающих к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области, связанных с проблемами реализации жилищных прав граждан, во все годы существования данного института была самой значительной, а поднимаемые вопросы самые разнообразные. В настоящем специальном докладе я рассмотрю только наиболее часто поднимаемые из них.

В 2011 году в адрес Уполномоченного поступило 249 только письменных обращений (устных обращений было значительно больше) по указанной тематике, что составляет 20 процентов от общего числа письменных обращений граждан.

- 81 (32,53%) обращение посвящено трудностям, возникающим при реализации права на получение жилого помещения из государственного или

муниципального жилищного фонда по договору социального найма или на основании другого договора;

- 34 (13,65%) заявителя поднимали вопросы реализации права на жилье путем его приобретения с участием бюджетных средств или получения различных выплат за счет бюджета;

- 27 (10,84%) заявлений содержало информацию о нарушении законодательства об оплате жилищно-коммунальных услуг;

- проблемам содержания и эксплуатации жилья посвящено 27 (10,84%) заявлений;

- в 22 (8,84%) жалобах поднимались вопросы признания жилых помещений непригодными для проживания, а многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу, а также проблемы переселения граждан из таких жилых помещений;

- в 18 (7,23%) заявлениях высказывались претензии к качеству коммунальных услуг.

Аналогичная тенденция сохранилась и в I квартале 2012 года, в течение которого поступило 61 обращение (17% от общего числа письменных заявлений), относящиеся к реализации права волгоградцев на жилье. Отмечу, что на сегодняшний день резко увеличилась доля жалоб по вопросам признания жилых помещений непригодными для проживания, а многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу, переселения граждан из аварийных домов. В I квартале текущего года поступило 16 подобных обращений, что составило 26,23% от общего количества жалоб на нарушение жилищных прав, поступивших в указанный период (аналогичный период прошлого года – 5 (11,36%) заявлений).

Приведённые цифры свидетельствуют об актуальности жилищной проблемы, сохранения ее остроты несмотря на принятие органами государственной власти и местного самоуправления комплекса мер по улучшению жилищного обеспечения граждан.

Особое беспокойство Уполномоченного вызывает **проблема изношенности жилья и переселения граждан из ветхого (аварийного) жилого фонда**. По данным статистического обозрения жилищного фонда Волгоградской области в 2010 году около половины многоквартирных домов Волгоградской области (49 процентов) имели износ от 31 до 65 процентов и выше, в том числе

1,9 процента данных домов имели износ свыше 70 процентов¹. В Волгограде уже имеется пример последствий непринятия надлежащих мер по обеспечению сохранности жилья. 26 февраля 2012 года разрушилась из-за ветхости часть здания общежития по адресу ул. Жолудева, дом 7а. При этом часть граждан переселили в маневренный фонд, но по причине его недостаточности до настоящего времени другие жители разрушенного дома остаются без жилья. Они вынуждены самостоятельно решать свои жилищные проблемы, что для многих крайне затруднительно по причине низкого уровня доходов. Стоит отметить, что до указанного обрушения проживающие в доме граждане неоднократно поднимали вопрос об их расселении, но он так и не был решен ни местными властями, ни владельцем здания – Министерством обороны Российской Федерации.

Одним из путей решения проблемы ветхости жилищного фонда является организация ремонта многоквартирных домов, чему в настоящее время способствует финансовая поддержка, оказываемая Фондом содействия и реформирования жилищно-коммунального хозяйства (далее по тексту – Фонд) в рамках реализации Федерального закона от 21 июля 2007 года №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». В период с 2008 года по 2011 год на капитальный ремонт указанных домов привлечено 2,98 миллиардов рублей Фонда. С учётом денежных средств, предоставляемых в рамках обязательного софинансирования из областного и местных бюджетов, а также собственников помещений в домах, общая стоимость ремонтных работ составила 3,64 миллиардов рублей. Это позволило отремонтировать 1 625 многоквартирных домов и улучшить жилищные условия для 229 438 граждан.

В 2011 году в рамках дополнительного лимита средств Фонда было получено 176,1 млн. рублей, что с учётом софинансирования областью помогло улучшить жилищные условия в 111 многоквартирных домах, в которых проживает 9 192 граждан.

Данная работа продолжена и в 2012 году. В целях освоения выделяемых Фондом средств постановлением Администрации Волгоградской области от 16.03.2012 г. №157-п утверждена областная адресная программа «Капитальный ремонт многоквартирных домов на территории Волгоградской области с использованием средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства в 2012 году».

¹ Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Волгоградской области от 25 апреля 2012 года №36-06-10/10.

Однако отмечу следующие негативные моменты, которые возникают при этом. Во-первых, действующее законодательство содержит положения, фактически не позволяющие гражданам воспользоваться оказываемой за счет бюджетов помощью в ремонте многоквартирных домов, если они выбрали такой способ управления домом, как непосредственное управление. Деньги выделяются только на ремонт тех домов, управление которыми осуществляется товариществами собственников жилья, жилищными, жилищно-строительными кооперативами или иными специализированными потребительскими кооперативами, управляющими организациями, выбранными собственниками помещений в многоквартирных домах². Таким образом желание граждан выбрать форму управления, которая предполагает их максимальное участие в решении вопросов эксплуатации дома, в итоге приводит к тому, что они оказываются в худшем положении, по сравнению с теми, кто выбрал иные способы управления домом.

Во-вторых, граждане должны принять участие в финансировании расходов на производство капитального ремонта общего имущества дома в размере не менее пяти процентов, что для отдельных собственников жилых помещений становится довольно обременительно. Такое софинансирование может осуществляться гражданами непосредственно, либо через товарищество собственников жилья или специализированный потребительский кооператив.

В-третьих, в области отсутствуют какие-либо программные документы по исполнению государственными органами области или органами местного самоуправления своей обязанности перед гражданами, приватизировавшими занимаемые жилые помещения, по проведению капитального ремонта многоквартирного дома, если необходимость в проведении этого ремонта уже была на момент приватизации³. При этом особо отмечу, что судебная практика исходит из того, что за бывшим наймодателем сохраняется обязанность по ремонту не только общего имущества дома, но и самих жилых помещений⁴. В данном случае гражданин не должен участвовать в финансировании расходов на проведение ремонта. Кроме того проведение капитального ремонта за счет бюджетных средств не обусловлено необходимостью решить вопрос о выборе способа управления домом.

² Части 4 и 6 статьи 20 Федерального закона от 21 июля 2007 года №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

³ Статья 16 Закона Российской Федерации от 04 июля 1991 года №1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

⁴ Ответ на вопрос №5 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2007 года.

Отмечу также и еще одно обстоятельство, которое вызывает у Уполномоченного обеспокоенность. На территории Волгоградской области все еще остается 10 459 многоквартирных домов (то есть 35% от их общего количества), которым в настоящее время требуется капитальный ремонт или необходимость в проведении которого возникнет в ближайшее время⁵.

Другое направление решения проблемы ветхого жилищного фонда – переселение граждан в другие жилые помещения. Однако и здесь имеют место случаи существенного ущемления прав граждан.

Во-первых, довольно часто гражданам бывает трудно признать сам факт аварийности их дома. А в отдельных случаях этого даже невозможно в силу того, что не создан орган, наделенный полномочиями решать данный вопрос. С такой ситуацией столкнулись жители улиц им. Клары Цеткин и Ольги Ковалёвой (вх.1043 от 07.11.2011г.).

По информации заявителей, они проживают в ветхих индивидуальных домах, и все попытки признать данные дома таковыми оказываются безрезультатными. Заключение Государственной жилищной инспекции Волгоградской области о рассмотрении вопроса о пригодности или непригодности для постоянного проживания жилого помещения, направленные в администрацию Волгограда, остаются без должного рассмотрения. Причиной тому стала следующая ситуация. Правительство Российской Федерации обязало органы местного самоуправления создать межведомственные комиссии для оценки пригодности для проживания жилых помещений муниципального жилищного фонда. Одновременно органам местного самоуправления предоставили право решать вопросы о признании частных жилых помещений, находящихся на соответствующей территории, пригодными или непригодными для проживания граждан и делегировать комиссии полномочия по оценке соответствия этих помещений установленным требованиям⁶. При этом формулировка о том, что органы местного самоуправления «вправе» решать этот вопрос, не означает, что орган местного самоуправления по своему усмотрению решает, будет он заниматься данным вопросом или нет. Это следует из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, рассмотревшего заявление о признании соответствующей нормы неконституционной, якобы освобождающей органы

⁵ Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Волгоградской области от 25 апреля 2012 года №36-06-10/110.

⁶ Пункты 7 и 8 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года №47.

местного самоуправления от обязанности решить вопрос о признании частного дома непригодным для проживания. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации норма, устанавливающая право органа местного самоуправления принимать решения о признании частных жилых помещений, находящихся на соответствующей территории, пригодными (непригодными) для проживания граждан, не предусматривает возможность произвольного принятия решения и сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя⁷.

Однако в 2006 году администрация Волгограда делегировала районным администрациям право оценивать состояние жилых помещений муниципального жилищного фонда и многоквартирных жилых домов и поручила им создать соответствующие межведомственные комиссии по их оценке⁸. В 2010 году администрациям районов Волгограда в лице районных межведомственных комиссий были делегированы также полномочия по оценке состояния индивидуальных жилых домов частного жилищного фонда, в которых проживают ветераны Великой Отечественной войны⁹. Полномочий по оценке других жилых помещений и индивидуальных жилых домов, в которых проживают другие граждане, районные администрации Волгограда не уполномочивались, что препятствует им рассмотреть этот вопрос¹⁰. При этом на уровне Волгограда межведомственная комиссия, которая была бы вправе рассматривать данные вопросы, не создана. Граждане вынуждены обращаться в суды и в судебном порядке подтверждать факт несоответствия своего дома требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, что требует соблюдения дополнительных формальностей и специальных процедур, которых нет при рассмотрении этого вопроса межведомственной комиссией.

Принимая во внимание изложенное, считаю что это приводит к ограничению жилищных прав граждан, проживающих в непригодных жилых домах частного жилищного фонда, так как они не могут в административном порядке установить факт несоответствия занимаемого помещения требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, и реализовать связанные с этим жилищные права. Администрации Волгограда следует обеспечить рассмотрение данных ситуаций межведомственными комиссиями, действующими на территории города.

⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2008 года №1014-О-О.

⁸ Пункты 1 и 2 постановления Администрации г. Волгограда от 06 мая 2006 года №1043 и пункт 2 Положения о районной межведомственной комиссии по оценке состояния жилых помещений муниципального жилищного фонда и многоквартирных домов, утвержденного указанным постановлением.

⁹ Пункт 3 постановления главы Волгограда от 04 февраля 2010 года №236.

¹⁰ Письмо Администрации Краснооктябрьского района г. Волгограда от 03 мая 2012 года.

С другой стороны, признание дома аварийным возможно с соблюдением такого условия, как наличие у соответствующей межведомственной комиссии заключения специализированной организации, проводившей инструментальное обследование здания. Но стоимость услуг этой организации должна оплачиваться собственниками помещений дома, а она значительная. Так при работе над жалобой П. (вх.122 от 07.02.2012г.) было установлено, что в данном случае она составляла 139 237 рублей¹¹. Далеко не каждый собственник может принять участие в таких расходах в силу своего материального положения.

Во-вторых, довольно часто граждане не согласны с жильём, предлагаемым им для переселения. В первую очередь гражданами заявляется о неравнозначности предлагаемого помещения. Причем Уполномоченному приходится сталкиваться с ситуациями, когда высказываемые претензии логичны, но с точки зрения закона они не обоснованны. Так, в заявлении гражданки Х. (вх.351 от 02.04.2012г.) сообщается, что ранее она проживала в трёхкомнатной коммунальной квартире, занимая вместе с сыном две комнаты. Квартира была отремонтирована её жильцами. Впоследствии дом Х. признали аварийным, так как он находится на о. Зеленом в зоне затопления. Большинство жителей данного дома переселили в благоустроенные квартиры, однако семье заявительницы предложили помещения в виде двух комнат в девятикомнатной квартире с двумя санузлами и одной кухней. Естественно общее количество проживающих в данной квартире намного больше, нежели в ранее занимаемом жилом помещении, что в значительной степени ухудшает условия пользования вспомогательными помещениями (например, кухней). То есть условия проживания в новом помещении оказались хуже, чем в ранее занимаемом. Однако нарушений закона в данном случае формально не будет.

В статье 89 Жилищного кодекса РФ говорится, что предоставляемое гражданам в связи с выселением из ветхого (аварийного) жилья, другое жилое помещение по договору социального найма должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в границах данного населенного пункта. Кроме того, если наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи до выселения занимали квартиру или не менее чем две комнаты, наниматель

¹¹ Ответ Муниципального бюджетного учреждения «Жилищно-коммунальное хозяйство Краснооктябрьского района г. Волгограда» от 16 марта 2012 года.

соответственно имеет право на получение квартиры или на получение жилого помещения, состоящего из того же числа комнат, в коммунальной квартире.

В случае с гражданкой Х. администрацией городского округа – города Волжского было формально соблюдено требование о равнозначности площади вновь выделяемого жилья, а также о нахождении его в черте одного и того же населённого пункта. Однако фактически жильцы переселяются в коммунальные помещения с худшими условиями, чем ранее. Считаю, что в подобных случаях необходимо применять более гибкий подход к гражданам при расселении их из домов, признанных непригодными для проживания, принимая во внимание и долю общей площади коммунальной квартиры, которая приходится на переселяемую семью.

В отдельных случаях жилое помещение, предлагаемое для переселения, само непригодно для проживания.

В-третьих, переселение граждан всегда связано с решением вопроса финансирования соответствующих расходов, особенно если жилые помещения, из которых производится переселение, не включены в перечень помещений, переселение из которых производится с использованием средств Фонда.

Так, в жалобе гражданина С. (вх.643 от 11.07.2011 г.) сообщалось, что его дом находится на берегу Волги, подверженном обрушению, вследствие чего он пришёл в негодность. Неоднократные просьбы С. о переселении его из аварийного жилья не привели к положительному результату, его заявления игнорировались.

Уполномоченный направил обращение в администрацию Светлоярского муниципального района. В итоге решением межведомственной комиссии от 04 апреля 2012 года жильё С. признано аварийным и подлежащим сносу.

Также администрацией Светлоярского городского поселения было принято решение предусмотреть в бюджете на 2013 год финансирование мероприятий по отселению граждан из аварийного жилищного фонда за счёт местного бюджета. Возможно С. и членам его семьи будет предоставлено иное жильё. Таким образом, несмотря на положительные подвижки в отношении жилищной проблемы заявителя, до настоящего времени не имеется ясности, будет ли администрация Светлоярского городского поселения обладать достаточными денежными средствами для выполнения взятых обязательств. Перспектива разрешения проблемы гражданина С. находится на личном контроле Уполномоченного.

В то же время имеется положительный пример разрешения жилищной проблемы в том же Светлоярском районе. Несколько семей посёлка Садовый добились переселения в новые квартиры (вх.678 от 21.07.2011 г.).

Ещё 25 декабря 1986 года исполком Светлоярского районного Совета народных депутатов вынес решение №12/244 «О переносе посёлка Садовый из санитарно-защитной зоны Волгоградского завода технического углерода». Этим решением предусматривалось строительство трёх 90-квартирных домов в рабочем посёлке Светлый Яр для переселения жителей посёлка, однако в 1993 году, когда был построен последний из трёх домов, выяснилось, что для тридцати семей квартир не хватило. С этого времени граждане обращались в различные инстанции, но безрезультатно. В 2008 году им пришлось обратиться в Светлоярский районный суд Волгоградской области с исковым заявлением к Администрации Светлоярского городского поселения о понуждении предоставить благоустроенные жилые помещения. 24 января 2011 года суд удовлетворил исковые требования жителей п. Садового, а 31 марта 2011 года решение суда вступило в законную силу. В указанном решении было установлено, что оно должно быть исполнено в течение полугода со дня вступления в законную силу, то есть до 1 октября 2011 года.

Однако время шло, а со стороны муниципалитета никаких видимых шагов по исполнению решения не предпринималось, что повлекло обращение граждан в адрес Уполномоченного. В этой связи в интересах заявителей Уполномоченный направил обращение в адрес главы администрации Волгоградской области. В итоге администрация Светлоярского городского поселения предложила заявителям предоставить документы для заключения с ними договоров социального найма¹². Как сообщили сами заявители, в марте 2012 года судебное решение было исполнено и граждане переселены в благоустроенные жилые помещения.

Если же переселение граждан осуществляется с использованием средств Фонда, то переселение граждан во многом зависит от сроков строительства предназначенного для них жилья, которые нередко затягиваются. Так, например, дом №6 улицы Северный городок г. Волгограда (вх.166 от 20.02.2012г.) решением межведомственной комиссии признан аварийным и подлежащим сносу ещё 15 декабря 2008 года. Но до марта 2012 года для расселения граждан было приобретено только 231 жилое помещение при потребности в 429 квартирах. Сроки предоставления гражданам оставшихся 198 квартир увязывались с темпами строительства малоэтажных жилых домов по улице Родниковой в Советском

¹² Письмо Комитета по строительству Администрации Волгоградской области от 24 августа 2011 года.

районе г. Волгограда и напрямую зависели от объёма финансирования застройщика и темпов его работы¹³.

В связи с этим отмечу, что остро стоит вопрос эффективности использования средств Фонда, выделяемых на расселение граждан из ветхих домов. В первую очередь имеется ввиду неполное использование данных денежных средств. По данным Контрольно-счётной палаты Волгоградской области¹⁴ общий лимит предоставления Волгоградской области финансовой поддержки из Фонда на переселение граждан из аварийного жилищного фонда установлен в размере 2 346,4 миллионов рублей. К 01 октября 2011 года предоставленный Фондом лимит был использован на 90,4 процентов, остаток неиспользованного лимита Фонда составил 225,4 миллионов рублей. При этом законом об областном бюджете на 2012 год не предусмотрены расходы на переселение граждан из аварийного жилищного фонда с использованием средств Фонда и за счет софинансирования из областного бюджета.

За период реализации 6 областных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда за 2008-2011 годы 13 муниципальными образованиями Волгоградской области на 01 октября 2011 года использовано 1 930,8 миллионов рублей средств Фонда, или 81,4 процентов от фактически поступивших денежных средств.

Если рассматривать реализацию программ по переселению граждан из ветхого жилищного фонда в определенные годы, то можно отметить следующее. В 2008 году из Фонда на реализацию мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда поступило 279 836,3 тысяч рублей, софинансирование из областного бюджета составило 9 967,4 тысяч рублей. Однако в Городищенском городском поселении и городском округе город Волжский данная программа вообще не была реализована. В связи с этим средства, выделенные этим двум муниципальным образованиям в размере 65 626,6 тыс. рублей, в полном объеме на 01 января 2010 года возвращены в Фонд и областной бюджет.

Кроме того, в связи с пересчетом площадей, занимаемых переселяемыми гражданами, приведением их в соответствие с данными БТИ, а также в связи с исключением из программы одного из аварийных домов осуществлен возврат средств Фонда и областного бюджета двумя муниципальными образованиями

¹³ Письмо Департамента по жилищной политике Администрации Волгограда от 15 марта 2012 года.

¹⁴ Письмо Контрольно-счётной палаты Волгоградской области от 19 апреля 2012 года №01КСП-02-04/665.

(городскими округами город-герой Волгоград и город Камышин) на сумму 35 517,3 тысяч рублей.

Общая сумма указанных средств составляет 35% от выделенных на 2008 год средств Фонда и областного бюджета.

Кроме того, Городищенское городское поселение, заявляя с 2008 года об участии в трех областных адресных программах по переселению граждан из аварийного жилья, не обеспечило исполнение заключенных муниципальных контрактов на строительство жилых домов. В результате средства финансовой поддержки Фонда в размере 15298,3 тысяч рублей возвращены в Фонд, строительство дома для переселенцев приостановлено, граждане так и остались проживать в аварийном жилищном фонде.

На 01 октября 2011 г. в Волгоградской области полностью реализованы только две программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда: Программа №166 (2008 год) и Программа №12-п (2009 год).

В отдельных случаях неполное использование выделяемых на переселение средств становилось следствием и объективных причин, которые исключали возможность приобретения жилья по определенным Фондом условиям: у застройщиков домов отсутствовали дома со степенью готовности более 70% либо отсутствовали квартиры требуемой площади, либо стоимость квадратного метра имеющегося жилья превышала установленные Фондом максимальные размеры.

Одним из недостатков последних программ по переселению граждан из ветхого жилищного фонда является то, что в них не предусмотрены внебюджетные источники финансирования, хотя такая возможность предусмотрена действующим законодательством.

Во вторую очередь проблема эффективности использования средств связана со своевременностью окончания строительства жилых помещений, стоимость которых была оплачена из выделенных на расселение граждан денег. Нередки случаи нарушения сроков строительства или недоведения строительства дома до конца и длительное использование строительными фирмами денежных средств Фонда.

Например, в рамках Программы №166 в Городищенском городском поселении бюджетные средства размером 4 949,9 тысяч рублей были перечислены подрядной организации ООО «Строй-К» в виде аванса на строительство жилого дома со сроком окончания строительства 01 июня 2009 года, который фактически не был построен. ООО «Строй-К» возвратил деньги только 10 февраля 2011 года. В результате более 2-х лет бюджетные средства находились в распоряжении

подрядчика. Кроме того, неустойка в размере 206,8 тысяч рублей, до сих пор подрядчиком не уплачена, несмотря на решение Арбитражного суда Волгоградской области.

Аналогичная ситуация сложилась и при реализации Программы №12-п, принятой в 2009 году. Так, государственные контракты, заключенные Комитетом по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству для осуществления переселения граждан по заявкам администрации р.п. Городище с 2-мя застройщиками ООО «Эдем» и ООО «Спика», не исполнены. При этом за ООО «Спика» по состоянию на 01 октября 2011 года числится дебиторская задолженность в размере 2858,0 тысяч рублей. Однако по причине банкротства предприятия погашение данной задолженности маловероятно.

Граждане, проживающие в р.п. Городище, - участники программ 2008 и 2009 годов включены для переселения в Программу №79-п только в 2010 году. Однако на 01 октября 2011 года работы по строительству 19-квартирного жилого дома №7В по пр. Ленина были выполнены только на 43% от стоимости контракта.

Днем окончания всех работ по строительству трёх домов в р.п. Средняя Ахтуба было определено 30 апреля 2011 года, еще двух домов в г. Краснослободске – 30 июня 2011 года, однако на данную дату работы подрядчиками не были завершены, строительная готовность в целом по объектам составляла менее 95 процентов. В результате администрациями этих городских поселений направлены иски в Арбитражный суд Волгоградской области о взыскании с подрядчиков неустойки в связи со срывом сроков строительства.

В-четвертых, в адрес Уполномоченного поступали жалобы на то, что при проведении мероприятий по переселению проводилась техническая инвентаризация ранее занимаемых жилых помещений, в результате которой была уменьшена их общая площадь. Уменьшение происходило вследствие того, что правила подсчета общей жилой площади, действовавшие более тридцати лет назад, отличаются от ныне действующих правил в части учета при ее подсчете площадей отдельных вспомогательных помещений. При инвентаризации они были исключены из общей площади жилых помещений, что автоматически уменьшало площадь жилых помещений, на которые граждане имели право претендовать во время переселения.

Так, в адрес Уполномоченного поступили жалобы граждан А. (вх.367 от 25.04.2011 г.), Со. (вх.303 от 04.04.2011г.) и М. (вх.368 от 25.04.2011 г.), в которых сообщается, что заявители, жители города Михайловка, являясь главными

квартиросъёмщиками, на протяжении ряда лет вносили платежи, исходя из площади, определенной в технических паспортах 1977 года. Когда же дома, в которых проживали заявители, были признаны аварийными и встал вопрос о переселении граждан, администрация г. Михайловка провела инвентаризацию жилых помещений, в результате которой определенный размер общей площади квартир стал меньше. При подсчете общей площади жилых помещений исключили площадь веранд. В результате заявители могли претендовать на новую жилую площадь менее ранее определённой. Возникает тогда справедливый вопрос о том, почему местной администрацией не были приняты меры по перерасчету жилищных платежей граждан с момента изменения порядка подсчета общей площади жилых помещений?

В-пятых, отсутствие в районах качественного свободного жилья, отвечающего всем установленным требованиям, также препятствует реализации права граждан на переселение из жилого помещения, непригодного для проживания. Два с половиной года пришлось Уполномоченному потратить для решения вопроса с переселением гражданки Н. (вх.357 от 21.04.2011г.), которая являлась нанимателем квартиры в многоквартирном доме в п. Киляковка Среднеахтубинского района Волгоградской области. Указанный дом распоряжением главы администрации Ахтубинского сельского поселения признали аварийным и подлежащим сносу, в связи с чем Н. предложили иное жильё, от которого заявительница отказалась. Причиной отказа стали неясный статус дома, куда ей предлагалось переселиться (права на данный дом не зарегистрированы в Управлении Федеральной регистрационной службы по Волгоградской области), а также аварийное состояние данного дома.

Администрация Ахтубинского сельского поселения предъявила исковое заявление к Н. о выселении из жилого помещения с последующим предоставлением иного жилья. Не согласившись с исковыми требованиями, заявительница подала встречный иск об оспаривании распоряжения поселковой администрации и о возложении на нее обязанности предоставить благоустроенное жилое помещение по договору социального найма.

Среднеахтубинский районный суд решением от 19 декабря 2008 года отказал администрации Ахтубинского сельского поселения Среднеахтубинского района в удовлетворении иска к Н. о выселении из аварийного многоквартирного дома в предоставленное жилое помещение. Кроме того, суд признал незаконным распоряжение главы администрации Ахтубинского сельского поселения Среднеахтубинского района о переселении в части предоставления Н.

определенной в этом документе квартиры. В остальной части встречного иска, то есть в обязанности поселковой администрации предоставить Н. иное благоустроенное жилье, заявительнице было отказано по той причине, что на балансе Ахтубинского сельского поселения свободного благоустроенного помещения не имелось.

Получив на руки данное решение, Н. обратилась к Уполномоченному, который оказал ей помощь в обжаловании судебного акта вплоть до Президиума Волгоградского областного суда. В результате неоднократных судебных разбирательств требования Н. были удовлетворены в полном объёме, однако исполнение судебного акта затянулось, так как администрация Ахтубинского сельского поселения уклонялась от выполнения решения, ссылаясь на отсутствие денег в местном бюджете. Заявительнице предлагалось жилое помещение, но, опять же, в доме, не отвечающем критериям благоустроенности.

Лишь в 2011 году при участии Уполномоченного стороны пришли к мировому соглашению о выплате Н. достаточной денежной суммы для приобретения иного жилья.

Имеется проблема при решении вопросов о переселении граждан из ветхих зданий общежитий. Так, в мой адрес в начале 2011 года поступила жалоба жильцов дома №76, расположенного по улице Центральной в р.п. Городище (вх.36 от 20.01.2011 г.), в которой сообщалось об отказе администрации р.п. Городище производить расселение граждан из аварийного общежития даже при наличии соответствующих судебных решений, которыми удовлетворены иски заявителей.

Как стало известно, проблема была обусловлена статусом здания. По информации Комитета по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству администрации Волгоградской области,¹⁵ вопрос о переселении людей в рамках подпрограммы «Переселение граждан, проживающих на территории Волгоградской области, из многоквартирных домов, признанных непригодными для проживания» на 2011-2015 годы областной целевой программы «Жилище», утверждённой постановлением главы администрации Волгоградской области от 24 января 2011 года №1-п, не мог быть разрешён положительно, так как аварийный дом не соответствует установленным в ней критериям. В частности, то обстоятельство, что дом определялся как общежитие, а не многоквартирный дом, называлось в качестве причины, препятствующей включению его в указанную

¹⁵ Письмо Комитета по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству администрации Волгоградской области от 02 марта 2011 года.

выше подпрограмму, так как она предусматривала мероприятия по переселению только из ветхих многоквартирных домов.

Однако при этом не было принято во внимание, что постановлением администрации Городищенского городского поселения №74 от 22 марта 2010 года статус дома был изменен с общежития на многоквартирный жилой дом¹⁶, а потому препятствий к расселению граждан не имелось. В связи с недостаточностью денежных средств администрация Городищенского городского поселения не могла разрешить проблему самостоятельно без помощи областной администрации, в которой ей отказывали.

В результате сложился замкнутый круг, и, несмотря на наличие целого ряда вступивших в законную силу судебных актов в пользу граждан об обязанности переселить их из ветхого дома, проблема, к сожалению, на дату подписания настоящего спецдоклада не разрешена.

В адрес Уполномоченного продолжают поступать жалобы по вопросам **обеспечения участников Великой Отечественной войны жилыми помещениями** в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» и Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2008 года №714 «Об обеспечении жильём участников Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов».

Следует отметить, что, к сожалению, имеют место случаи необоснованного исключения участников Великой Отечественной войны из списков граждан, имеющих право на получение жилья. Так, из жалобы инвалида Великой Отечественной войны Д. (вх.240 от 17.03.2011г.) следует, что в январе 2010 года администрация городского поселения г. Суворикино признала заявительницу нуждающейся в предоставлении жилья по договору социального найма. Однако в сентябре 2010 года этот же орган местного самоуправления на основании письма администрации Суворикинского муниципального района сняла Д. с учёта граждан, нуждающихся в предоставлении жилья по мотиву того, что площадь приходящегося на неё жилья якобы превышала величину учётной нормы, установленной в Суворикинском муниципальном районе.

Однако, как указала в жалобе заявительница, в её квартире зарегистрировано 4 человека, а муниципалитет произвёл расчёт площади жилья, приходящегося на каждого члена семьи, исходя из 3-х граждан. Администрацией городского поселения г. Суворикино не было учтено, что в квартире зарегистрирован, но временно отсутствует С. – правнук заявительницы, находящийся в детском доме.

¹⁶ Письмо главы администрации Городищенского городского поселения от 14 декабря 2011 года.

Не согласившись с решением о снятии с учёта граждан, нуждающихся в предоставлении жилья, Д. подала иск в Суровикинский районный суд Волгоградской области. До рассмотрения иска судом, в соответствии с достигнутым между администрацией и Д. мировым соглашением заявительницу поставили на учёт граждан, нуждающихся в предоставлении жилья. Однако, по информации родственников заявительницы, она не дождалась до получения полагающейся ей квартиры...

По данным Министерства социальной защиты населения Волгоградской области, по состоянию на 01 мая 2012 года в общем списке участников Великой Отечественной войны, а также членов погибших (умерших) членов семей ветеранов числится 1 571 человек. При этом, к сожалению, в 2011 году из данного списка было исключено 44 человека по причине их смерти¹⁷.

Жалобы, сходные с вышеописанной, поступали к Уполномоченному и из иных районов города Волгограда и Волгоградской области. Нередко пожилые граждане признавались нуждающимися в жилье, но впоследствии подобные решения органов местного самоуправления отменялись. Всё это причиняло существенные нравственные страдания заявителям.

Отмечу, что в адрес Уполномоченного поступили обращения от участников Великой Отечественной войны, которым не было своевременно разъяснено, что они имеют право на получение ими жилья лишь в случае, если будут признаны нуждающимися в предоставлении жилья по договору социального найма. В результате Уполномоченному после соответствующих решений муниципалитетов об отказе в предоставлении жилья ветеранам приходилось заниматься разъяснительной работой, как в случае с заявлением И. (вх.1054 от 09.11.2011г.) и К. (вх.1122 от 19.12.2011г.).

Также по информации Контрольно-счётной палаты Волгоградской области, для ветеранов Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц Открытым акционерным обществом «Завод железобетонных изделий и конструкций» построено 96 квартир в 4 многоквартирных домах (по 24 квартиры в каждом). В соответствии с пунктом 3 технического задания к конкурсной документации срок ввода в эксплуатацию домов был предусмотрен не позднее 01 октября 2010 года, срок передачи получателю жилых помещений – не позднее 01 ноября 2010 года. Фактически многоквартирные жилые дома для ветеранов были построены ОАО «Завод железобетонных изделий и конструкций» и введены в

¹⁷ Письмо Министерства социальной защиты населения Волгоградской области от 11 мая 2012 года №15-3345.

эксплуатацию в апреле 2011 года, то есть с нарушением более, чем на 6 месяцев сроков, установленных данным контрактом.

Причем всего было построено 96 однокомнатных квартир и 12 двухкомнатных квартир. Однако ни в конкурсной документации, ни в контрактах не было предусмотрено строительство двухкомнатных квартир.

В отдельных квартирах домов, построенных для ветеранов, выявлены дефекты строительства, которые после осадков привели к течи кровли и фасада.

Серьёзной проблемой в реализации прав граждан, стоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, становятся **длительные сроки предоставления жилых помещений**, что объясняется отсутствием свободного муниципального фонда социального использования и строительства муниципальными образованиями новых жилых помещений. Так, гражданин Ку. (вх.264 от 24.03.2011г.) стоит в очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий с 14 мая 1974 года. За это время у заявителя родились и выросли дети, а сам он в 2000 году заболел туберкулёзом в открытой форме. Жилищная проблема К. остается неразрешенной.

Остаются неразрешенными вопросы **обеспечения жилыми помещениями лиц, страдающих заразными формами туберкулеза**, которые уже поднимались Уполномоченным в предыдущих ежегодных докладах. В настоящее время данные граждане могут обеспечиваться жильем на основании двух нормативных актов.

Во-первых, в соответствии с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации данные лица, если они проживают в квартире, занятой несколькими семьями, и не имеют иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности, признаются нуждающимися в жилом помещении и имеют право на внеочередное получение жилья по договору социального найма. Во-вторых, в соответствии с законодательством о предупреждении распространения туберкулеза в случае невозможности выделить им отдельную комнату в занимаемой квартире, либо в случае проживания в квартире коммунального заселения, в общежитиях, больные заразными формами туберкулезу могут претендовать на внеочередное предоставление жилья с учетом права на дополнительную жилую площадь в порядке, определенном администрацией Волгоградской области¹⁸.

¹⁸ Пункт 5 статьи 14 Федерального закона от 18 июня 2001 года №77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» и пункт 5 статьи 12 Закона Волгоградской области «О противотуберкулезной помощи и предупреждении распространения туберкулеза в Волгоградской области».

Здесь необходимо выделить следующие проблемы. Первая заключается в том, что действующее законодательство и практика его применения подходят однобоко, признавая в этом случае нуждающейся в жилом помещении, независимо от обеспеченности жильем, только семью больного. Другие семьи, несмотря на то, что больной страдает заразным заболеванием, нуждающимися в отдельном жилом помещении не признаются, если на одного члена семьи приходится жилой площади больше учетной нормы. Между тем именно для этих семей такое соседство связано с опасностью потерять здоровье. А в практике Уполномоченного уже имеют место случаи, когда больной туберкулезом не желал воспользоваться своим правом на получение жилья и менять место жительства.

Вторую проблему вижу в том, что нередко в квартире, где живет больной заразной формой туберкулеза, фактически проживает несколько семей, между членами которых имеются родственные связи. Например, когда одна семья состоит из родителей, а в составе другой семьи дочь или сын, достигшие совершеннолетия, их собственные дети, проживающие вместе с ними, и обе эти семьи не ведут общего хозяйства. На практике это две разные семьи, но признать это юридически бывает довольно сложно. Наличие родственных связей между членами двух разных семей является главным тому препятствием. Нередко гражданам приходится обращаться в суды для подтверждения реального положения. Но пока они не признаны разными семьями, они не смогут надеяться на помощь государства в расселении в целях исключения распространения заболевания.

Третья проблема в отсутствии нормативного акта Администрации Волгоградской области, которым был бы урегулирован порядок обеспечения жильем лиц, больных заразными формами туберкулеза, хотя его принятие предусмотрено Законом Волгоградской области от 2 ноября 2004 года № 954-ОД «О противотуберкулёзной помощи и предупреждении распространения туберкулёза в Волгоградской области». Данный вопрос ставился Уполномоченным по правам человека неоднократно с конца 2010 года, но несмотря на принимаемые усилия до сих пор не решается. В связи с этим примечателен прецедент, когда больной туберкулезом в судебном порядке добился того, чтобы органы исполнительной власти Волгоградской области были обязаны обеспечить его жилым помещением несмотря на отсутствие данного порядка. Такое решение считаю справедливым, так как непринятие органом исполнительной власти нормативного документа, регламентирующего работу государственных органов по реализации прав граждан, не должно быть поводом для освобождения своей обязанности по обеспечению этих прав.

Следует отметить, что до настоящего времени не снизилась острота проблемы **обеспечения жилыми помещениями молодых семей**, которое в настоящее время производится в рамках Подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы и Долгосрочной областной целевой [Программы](#) «Молодой семье – доступное жилье» на 2011 – 2015 годы. Основной вопрос в недостаточности финансирования расходов на оказание помощи молодым семьям в приобретении жилья. Вследствие этого сроки оказания государственной помощи затягиваются настолько, что в отдельных молодых семьях один из супругов достигает предельного возраста участия в программе и в итоге семья лишается права на поддержку в жилищном обустройстве за счет бюджетных средств.

На 01 января 2011 года 6 064 молодых семей в области являлись участниками областной целевой программы, в том числе 246 молодых семей улучшили свои жилищные условия с помощью социальных выплат, по обязательствам 2010 года. На 01 января 2012 года 5 219 молодых семей Волгоградской области являлись участниками программы, из которых 309 выданы свидетельства о праве на получение социальной выплаты, по обязательствам 2011 года. При этом из числа участников программы исключили 600 семей. В 554 случаях причиной исключения стало достижение одним из супругов предельного возраста¹⁹.

В жалобе гражданки Ш. (вх.450 от 20.05.2011г.) сообщается, что её семья стала участницей Подпрограммы «Обеспечение жильём молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, когда мужу заявительницы было 29 лет. По достижении гражданином Ш. 36-летнего возраста семью заявительницы исключили из числа участников подпрограммы, хотя ее жилищная проблема не была разрешена.

Таким образом, складывается ситуация, когда государство, включая молодые семьи в программы по обеспечению их жильём, берёт на себя обязательство оказать им помощь, но из-за отсутствия достаточного финансирования, а не по вине граждан, фактически отказывается от взятых на себя обязательств.

Часть поступивших жалоб касалась вопросов **обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей**.

Во-первых, в поступающих обращениях сообщалось, что органами опеки и попечительства не всегда принимались все возможные меры по сохранению прав

¹⁹ Письмо Комитета по делам молодежи Администрации Волгоградской области от 21 февраля 2012 года №11-01-22/383.

детей-сирот на закрепленные за ними помещения и исключению совершения с ними сделок, нарушающих интересы несовершеннолетних. Так, данная жалоба поступила от Ду. (вх.66 от 27.01.2011г.).

Во-вторых, имеются жалобы об отказе в обеспечении жильем вне очереди лиц из числа детей-сирот по причине наличия у них доли в праве собственности на приватизированное жилое помещение. Обычно это происходит у тех, кто не находился в специальных детских учреждениях, а был под опекой. В несовершеннолетнем возрасте опекуны регистрировали их у себя как по месту жительства, а в дальнейшем включали в договор приватизации жилого помещения в качестве его участников. Между тем как по ныне действующему, так и по ранее действовавшему законодательству, дети-сироты должны были проживать у опекуна временно с последующим возвратом в ранее занимавшее жилое помещение либо в новое жилое помещение, если старое не сохранялось. Именно временность проживания в квартире опекуна исключала возможность участия детей-сирот в ее приватизации. Тем не менее дети стали участниками долевой собственности на жилое помещение, что сегодня исключает получение ими отдельного жилого помещения вне очереди, даже если они признаны малоимущими, нуждающимися в жилом помещении и поставлены на соответствующий учет. В рассматриваемой ситуации они могут претендовать только на получение жилья в порядке общей очередности, что на практике означает отсутствие реальной перспективы получения жилого помещения. В практике Уполномоченного имел место случай, когда опекун зарегистрировал в занимаемой по договору социального найма однокомнатной квартире троих несовершеннолетних детей, оставшихся без родительского попечения. В дальнейшем опекун и трое сирот стали собственниками указанной квартиры в равных долях. По достижении совершеннолетия дети столкнулись с проблемой невозможности получить жилье в льготном порядке по причине того, что у них была доля в праве собственности на жилье.

В-третьих, имеется проблема недостаточности финансирования расходов на обеспечение жильем детей-сирот. По информации Контрольно-счётной палаты Волгоградской области, на приобретение жилья детям-сиротам использованы средства на общую сумму 606314,7 тыс. руб., из них:

- за счет средств федерального бюджета 180 195,7 тыс. рублей;
- за счет средств областного бюджета 426 119,0 тыс. рублей;
- за счет остатков на 01 января 2011 года в размере 166 149,9 тыс. рублей.

При этом, согласно заявкам Уполномоченных органов местного самоуправления, представленных в Комитет, потребность в средствах на обеспечение жильем детей-сирот на 2011 год составляла 923828,4 тыс. руб. для приобретения жилья для 955 детей-сирот²⁰.

Отмечу также то обстоятельство, что до настоящего времени в Волгоградской области не принята региональная целевая программа, предусматривающая мероприятия по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, определяющая критерии, связанные с ресурсным обеспечением соответствующих мероприятий, количественные и качественные показатели и характеристики экономической и социальной результативности. И это несмотря на то, что именно на Волгоградскую область возложена обязанность по обеспечению государственной поддержки детей сирот²¹, а также на то, что наличие соответствующей региональной программы является одним из условий получения субсидий из федерального бюджета бюджетом на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей²².

В этой связи Уполномоченный считает, что необходимо оперативно разработать названную программу, так как это ускорило бы решение жилищного вопроса многих детей-сирот нашей области.

Невозможность обеспечения граждан жилыми помещениями ввиду ненадлежащего финансирования соответствующих расходов, отсутствия свободного жилья в государственном или муниципальном жилищном фондах становится причиной еще одной проблемы – **несоблюдения права на справедливое судебное разбирательство по заявлениям граждан о предоставлении жилья** в части исполнения судебных решений об их удовлетворении. В 2010 году в производстве подразделений Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области находилось 75 исполнительных производств по предоставлению жилых помещений гражданам, из которых в указанном году было окончено лишь 39 (то есть 52%). При этом фактическим исполнением окончено 15 исполнительных производств (то есть 20%). В 2011 году в производстве было 332 аналогичных исполнительных

²⁰ Письмо Контрольно-счетной палаты Волгоградской области от 19 апреля 2012 года №01КСП-02-04/665.

²¹ Федеральный закон от 21 декабря 1996 года №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

²² Подпункт «е» пункта 3.1 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 года №1203.

производства (с учетом оставшихся с 2010 года). Из них в указанном году прекращено 187 производств (то есть 56,3%), в том числе фактическим исполнением 149 (то есть 44,88%). В первом квартале 2012 года в производстве было 179 исполнительных документов, в том числе 145 перешедших с 2011 года. Из них окончено 18 производств. Все они были окончены в связи с фактическим исполнением судебного решения.

При исполнении судебных решений судебными приставами – исполнителями проверяется наличие свободного жилья у муниципальных образований или у Волгоградской области, изучаются возможности их бюджетов на приобретение жилых помещений для исполнения судебных решений с решением вопроса об инициировании процесса внесения изменений в бюджет и включения в него соответствующих расходных обязательств. Однако стоит отметить, что бюджеты большинства муниципальных образований в настоящее время являются дефицитными. Недостаточность доходов приводит к тому, что случаи включения в бюджет расходов на приобретения жилья единичны, а если средства и закладываются, то их часто бывает недостаточно для приобретения жилья даже по одному судебному решению.

Определенные трудности во включении расходов на приобретение жилья в расходную часть бюджета вызывает то обстоятельство, что бюджет и изменения в него принимаются представительными органами публичных образований, которые не являются участниками исполнительного производства и поэтому приставы не могут применить к ним какие-либо принудительные меры. Кроме того, в отдельных случаях судами принимаются решения об обязанности предоставить гражданам жилье в отношении тех, кто по закону не обязан это делать. Так, например, решением суда администрация Николаевского района была обязана предоставить жилое помещение гражданину. Однако в период последней реформы органов местного самоуправления обязанность обеспечения граждан жилыми помещениями по договору социального найма передавалась с районного уровня на уровень поселковых администраций вместе с жилищным фондом. На этом основании Николаевская районная Дума отказала в удовлетворении предложения администрации района о выделении из бюджета денежных средств на предоставление жилья гражданину по решению суда. Такое решение представительного органа поддержал и районный прокурор.

К числу объективных проблем, препятствующих исполнению судебных решений, наряду с отсутствием свободного жилья, становится невозможность его приобретения в рамках существующих процедур закупок для муниципальных

нужд. Бывают ситуации, когда деньги на приобретение жилья выделены, но при проведении торгов не поступает ни одной заявки от продавцов. В этом случае самым перспективным является изменение способа исполнения решения суда и обязанности должника вместо предоставления жилья в натуре выплатить стоимость жилья в денежном виде²³.

В адрес Уполномоченного поступали и продолжают поступать обращения, связанные с проблемой так называемых **«двойных» документов на оплату жилищно-коммунальных услуг**. Первопричиной тому, по моему мнению, стало широкое включение частных организаций в оказание жилищно-коммунальных услуг. Планировалось, что это приведет к демонополизации этого рынка, конкуренции и улучшению качества обслуживания, а также более активное участие собственников жилых помещений в решение вопросов управления домом. Однако на практике при реализации положений Жилищного кодекса Российской Федерации об управлении домом возникают ситуации, когда в одном и том же многоквартирном доме действует несколько организаций, претендующих на управление домом, и которые направляют в адрес жильцов «двойные» платёжные документы, что приводит к неразберихе и материальным потерям граждан.

В коллективном обращении жильцов дома № 135 по улице Кирова (вх.404 от 05.05.2011г.) сообщалось, что на общем собрании собственников жилья от 15 января 2010 года они выбрали в качестве управляющей компании ООО «Управляющая компания «Емкор» и заключили с ней договор управления многоквартирным домом. Жильцы исправно оплачивали жилищно-коммунальные услуги по платёжным документам, высылаемым им ООО «Управляющая компания «Емкор», но с августа 2010 года им стали приходить платёжные документы от ООО «Управляющая компания «Наш дом Кировский». Обратившись в данную организацию, жильцы получили копию протокола общего собрания собственников жилья о выборе ее в качестве управляющей организации, в котором отсутствовали подписи председателя собрания и его секретаря.

Таким образом, у граждан начались проблемы, самой главной из которых была неопределенность в том, кто в действительности обслуживает дом и чьи требования об оплате жилищно-коммунальных услуг надо оплачивать.

Об аналогичных ситуациях заявлялось в жалобе гражданина Ко. (вх.531 от 08.06.2011г.), где указывалось на выставление жильцам многоквартирного дома на улице Козака г. Волгограда документов на оплату жилищно-коммунальных услуг

²³ Письмо Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области от 30 мая 2012 года №34/06-11689РС.

одновременно от двух управляющих организаций – ООО «Управляющая компания жилищно-коммунального хозяйства» Кировского района и ООО «Управляющая компания «Наш дом Кировский».

В жалобе Ка. (вх.405 от 05.05.2011г.) сообщается, что жильцам дома на улице Подольской платёжные документы также направлялись двумя организациями – ООО «Управляющая компания «Емкор» и ООО «Управляющая компания «Наш дом Кировский».

По данному факту 02 февраля 2011 года отделом дознания отдела милиции №7 Управления внутренних дел по г. Волгограду возбуждено уголовное дело, а прокуратурой Кировского района г. Волгограда в Кировский районный суд г. Волгограда было направлено исковое заявление о признании протокола собрания собственников жилья об избрании ООО «Управляющая компания «Наш дом Кировский» недействительным, так как было установлено, что жильцы дома в данном собрании не участвовали.

Из письма гражданки Р. (вх.1174 от 07.12.2011г.) следует, что в адрес жильцов дома № 13, расположенного по улице Мира в Центральном районе г. Волгограда, одновременно направлялись платёжные документы от ООО «Жилкомфорт» и от Товарищества собственников жилья «Улица Мира, дом 13». Как было установлено, решением общего собрания собственников жилья указанного дома от 16 ноября 2008 года ООО «Жилкомфорт» выбрали в качестве управляющей организации в отношении многоквартирного жилого дома. Практически по прошествии двух лет в июне 2010 года заочным голосованием на общем собрании принято решение, что Товарищество собственников жилья «Мира 13» самостоятельно будет управлять домом. Однако в дальнейшем между указанными организациями возник правовой спор, так как управляющая организация отказалась передавать управление домом товариществу собственников жилья, ссылаясь на то, что формально вопрос о расторжении заключенного с нею договора на общем собрании не решен.

Окончательно не вступив в управление домом, не заключив соответствующие договоры на поставку коммунальных ресурсов, товарищество собственников жилья стало направлять жильцам платёжные документы на оплату жилищно-коммунальных услуг. В дальнейшем эти действия товарищества собственников жилья были признаны незаконными и практика выставления «двойных платежей» в данном случае прекратилась.

Уполномоченный впредь будет отслеживать ситуацию для принятия дальнейших мер по её разрешению в пользу граждан.

Довольно часто в случаях, когда гражданам разными организациями выставлялись документы на оплату одних и тех же коммунальных услуг, заявителями ставился вопрос о **достоверности и юридической значимости документов, якобы составленных по результатам общих собраний собственников помещений многоквартирного дома.** Одними из таких документов являются протокол общего собрания собственников помещений нескольких многоквартирных домов, в результате которого создавалось одно товарищество собственников жилья для обслуживания всех этих домов.

Отмечу, что законодательство допускает создание одного товарищества собственников жилья для обслуживания нескольких многоквартирных домов. Однако вопросы выбора способа управления домом и вступления в единое товарищество должны были решаться в каждом многоквартирном доме отдельно. Закон предусматривает проведение общего собрания собственников помещений многоквартирного дома, которые впоследствии могут принять решение об объединении в единое товарищество собственников жилья.

Более того, из протоколов общего собрания собственников помещений многоквартирных домов зачастую невозможно установить, какое решение по каждому из вопросов повестки дня принималось собственниками помещений в конкретных домах, в том числе, и по вопросу выбора способа управления многоквартирным домом. Представляются только общие подсчеты всех голосов безотносительно к конкретным многоквартирным домам.

При таком способе голосования вполне возможна ситуация, когда собственники помещений конкретного дома проголосовали против управления товариществом собственников жилья (либо вообще не принимали участие в собрании и не голосовали), но такой способ управления был им незаконно навязан благодаря тому, что это решение поддержало большинство собственников помещений в других многоквартирных домах, что с точки зрения закона неприемлемо.

Принимая во внимание изложенное, публикации в средствах массовой информации о большом количестве нарушений прав граждан при решении вопросов о порядке управления многоквартирным домом, создании товариществ собственников жилья и выборе управляющих компаний, решении иных вопросов, а также о фальсификации соответствующих документов, считаю, что правоохранительные органы, органы государственной власти и местного самоуправления должны оперативно реагировать на нарушения законности в этой сфере и принимать все возможные меры по защите интересов граждан.

Реализация права граждан на жилище предполагает не только возможность иметь жилое помещение, но и пользоваться им, для чего необходимо **обеспечить наличие коммунальных услуг, надлежащее содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома.** Эта обязанность обычно возлагается на товарищества собственников жилья или управляющие организации, которые не всегда выполняют свои обязанности надлежащим образом. А в отдельных случаях мы сталкивались и с отсутствием у конкретного дома управляющей организации, так как собственники помещений еще не выбрали способ управления домом, а местная администрация не провела в этом случае положенный конкурс по выбору управляющей организации. В адрес Уполномоченного в 2011 году поступало значительное количество обращений, относящихся и к данной тематике.

Так, в адрес Уполномоченного поступила коллективная жалоба жильцов дома №2 по улице Молодёжной в р.п. Ерзовка (вх.334 от 18.04.2011г.). В жалобе сообщалось о постоянном протекании крыши дома, низкой температуре воздуха в холодное время года, поступлении питьевой ржавой воды. Неоднократные обращения в государственные структуры положительных результатов не дали.

В целях проверки жалобы Уполномоченным направлялись обращения в адрес Государственной жилищной инспекции Волгоградской области и администрации Городищенского муниципального района. Госжилинспекция Волгоградской области по результатам проведённой проверки возбудила в отношении директора управляющей организации ООО «ЖКХ Ерзовское» дело об административном правонарушении в связи с нарушением правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений, а также выдало предписание директору управляющей организации о приведении в определенный срок в надлежащее санитарно-техническое состояние конструктивных элементов помещений подъездов и крыши жилого дома, в том числе, проведение работ по герметизации дверных проёмов, стен и потолка в помещениях общего пользования многоквартирного дома. По информации администрации Ерзовского городского поселения ООО «ЖКХ Ерзовское» включило ремонт крыши дома в план работ на 3 квартал 2011 года.

Таким образом, обращения Уполномоченного привели к тому, что дело сдвинулось с мёртвой точки, наметились пути разрешения проблемы.

Нарушения требований законодательства к содержанию общего имущества многоквартирных домов довольно часто выявляются Государственной жилищной инспекцией Волгоградской области в деятельности организаций, на которых возложена обязанность по обеспечению эксплуатации этих домов. В частности, не

соблюдаются требования к содержанию внутридомового газового оборудования, что несет в себе повышенную опасность. Заключенные управляющими организациями договоры на обслуживание данного оборудования охватывали не все объекты, относящиеся к общему имуществу (например, газовые стояки, проходящие через квартиры жильцов).

В этом ряду, по моему мнению, **обращения граждан с жалобами на несоблюдение их права решать вопросы использования общего имущества дома с соблюдением интересов всех собственников помещений многоквартирного дома.** При этом данные нарушения имели место и со стороны государственных органов, призванных защищать права граждан. Так в мой адрес обратились жители одного из домов по ул. Гагарина г. Волгограда (вх.171 от 20.02.2012г.) по поводу того, что администрация кафе, расположенного в подвале и на первом этаже дома, не согласовав вопрос с собственниками помещений дома, провело по стене дома электрические кабели и короб вентиляции. Многие граждане, рядом с окнами которых проходил этот короб, были с этим не согласны. Им удалось доказать недействительность предъявленного собственником кафе заочного решения общего собрания собственников помещений дома, которым данные работы были якобы разрешены. Но в дальнейшем суд первой инстанции отказал в удовлетворении последующего иска о демонтаже электропроводки и вентиляционного короба, не предусмотренных проектом дома. При этом суд мотивировал свое решение тем, что демонтаж оборудования приведет к невозможности осуществления ответчиком своей деятельности, для которой он приобретал площади в доме, что суд расценил как «нарушение баланса интересов сторон», а также отсутствием нарушений санитарных и технических норм при установке оборудования. Таким образом суд фактически нивелировал право граждан разрешать вопрос о порядке использования общего имущества дома, признав интересы одного из владельцев помещения в использовании имеющегося у него помещения достаточными для ограничения прав собственников других помещений. Уполномоченный оказал заявителям необходимую правовую помощь. В дальнейшем данное решение суда было отменено вышестоящей инстанцией.

Другой пример уже из р.п. Средняя Ахтуба (вх.456 от 10.05.2012). Жители данного поселка приобрели у застройщика трехэтажного многоквартирного дома квартиры и заселились в него. В дальнейшем застройщик, несмотря на то, что в доме уже живут люди, продолжил строительные работы и стал возводить четвертый этаж. Свои действия он обосновывал якобы полученным от собственников дома разрешением на строительство четвертого этажа в виде

заочного решения общего собрания собственников помещений дома. Однако сами граждане утверждают, что никакого общего собрания не было, а решение сфальсифицировано. Данное обращение в настоящее время находится на рассмотрении Уполномоченного, но уже сейчас ясно, что права жителей нарушены хотя бы тем, что люди вынуждены фактически жить на строительной площадке, так как застройщик не переселил их временно в другие помещения.

В ряде жалоб гражданами ставятся вопросы **порядка начисления платы за потребленные коммунальные услуги**, в том числе и в связи с установлением общедомовых приборов учета коммунальных ресурсов. Наиболее часто заявления поступали по порядку расчета платы за электрическую энергию. Так, в жалобе жильцы многоэтажных домов в р.п. Иловля (вх.363 от 22.04.2011г.) сообщают, что с них взимается плата за электрическую энергию, расходуемую на общедомовые нужды, дополнительно к платежам за электроэнергию, потребляемую непосредственно в квартире. При этом заявители считают, что с них фактически требуют плату за то электричество, которое потребляется жильцами, не платящими за электроэнергию или осуществляющими её незаконное безучётное потребление, так как к оплате были предъявлены объемы электрической энергии, существенно превышающие потребленные ими индивидуально в своих квартирах.

Таким образом, проблемы реализации жилищных прав граждан многочисленны и многообразны. Их разрешение требует пристального внимания как органов исполнительной власти и местного самоуправления, так и правоохранительных, а также активной позиции самих граждан.

На основании изложенного, в целях улучшения жилищных прав граждан считаю необходимым рекомендовать внести в действующее законодательство следующие изменения:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- внести изменения в статью 89 Жилищного кодекса РФ, закрепив право лиц, проживавших в коммунальных квартирах ветхого многоквартирного дома, на получение при переселении в другие коммунальные квартиры не только равноценной общей площади жилья, но и на то, чтобы доля общей площади коммунальной квартиры, предоставляемой при переселении, была не меньше той, которая приходилась на граждан в ранее занимаемой квартире;

- установить административную ответственность за необоснованное выставление гражданам платежных требований на оплату жилищно-коммунальных услуг в виде штрафных санкций размером не менее суммы требований, необоснованно предъявленных гражданам.

Правительству Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос об увеличении финансирования обеспечения жилыми помещениями граждан в рамках действующих подпрограмм федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы.

Губернатору Волгоградской области:

- рассмотреть возможность определения в бюджете области на 2012 год расходов на переселение граждан, проживающих в аварийном жилищном фонде с использованием средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и за счет софинансирования из областного бюджета;

- рассмотреть вопрос об увеличении финансирования расходов на переселение граждан из ветхих и аварийных домов;

- изыскивать внебюджетные источники финансирования региональных адресных программ по переселению граждан наряду с финансированием соответствующих расходов за счет бюджета;

- обеспечить полное освоение бюджетных средств и средств Фонда содействия развитию жилищно-коммунального хозяйства, выделяемых на реализацию программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда;

- обеспечить принятие порядка обеспечения жилыми помещениями лиц, страдающих заразными формами туберкулеза, проживающих в квартирах, в которых, исходя из занимаемой жилой площади и состава семьи, нельзя выделить отдельную комнату больному заразной формой туберкулеза, квартирах коммунального заселения, общежитиях, а также семьей, имеющих ребенка, больного заразной формой туберкулеза;

- разработать и утвердить региональную целевую программу по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа;

- принять меры по недопущению случаев одновременного предъявления гражданам платежных документов на оплату одних и тех же коммунальных услуг различными организациями;

- рассмотреть возможность оказания за счет соответствующих бюджетов поддержку малоимущим гражданам путем выделения им средств на установку приборов учета коммунальных ресурсов, наличие которых они должны обеспечить в соответствии с действующим законодательством об энергосбережении и энергетической эффективности.

Органам местного самоуправления:

- предусматривать в местных бюджетах расходы по переселению граждан из непригодных для проживания жилых помещений;

- органам местного самоуправления рекомендовать при переселении граждан из коммунальных квартир ветхого многоквартирного дома в другие коммунальные квартиры следить не только за предоставлением в их пользование общей площади жилья, а также жилой площади такого же размера, но и за тем, чтобы доля общей площади коммунальной квартиры, предоставляемой при переселении, была соразмерна той, которая приходилась на граждан в ранее занимаемой квартире;

- обеспечить полное освоение бюджетных средств и средств Фонда содействия развитию жилищно-коммунального хозяйства, выделяемых муниципальному образованию на переселение граждан из аварийного жилищного фонда;

- установить жесткий контроль сроков сдачи в эксплуатацию многоквартирных домов, строительство которых осуществлялось с участием средств, выделяемых в рамках действующих программ по переселению населения из ветхого жилищного фонда, а также обеспечение применения всех существующих мер ответственности за их нарушение;

- исключить случаи необоснованного снятия граждан с учета нуждающихся в жилье. Для обеспечения этого рекомендую принимать соответствующие решения только при условии предварительного уведомления о них граждан и предоставления им возможности подтвердить свое право на получение жилья по договору социального найма;

- принять меры по недопущению случаев одновременного предъявления гражданам платежных документов на оплату одних и тех же коммунальных услуг различными организациями;

- обеспечить проведение конкурсов на заключение договоров управления многоквартирными домами, собственники помещений в которых до настоящего времени не выбрали способ управления этими домами;

- рассмотреть возможность оказания за счет соответствующих бюджетов поддержку малоимущим гражданам путем выделения им средств на установку приборов учета коммунальных ресурсов, наличие которых они должны обеспечить в соответствии с действующим законодательством об энергосбережении и энергетической эффективности.

Администрации Волгограда:

- обеспечить собственникам индивидуальных жилых домов, в которых не проживают участники Великой Отечественной войны, возможность решать вопросы об оценке жилых помещений на предмет пригодности для постоянного проживания через специально созданные межведомственные комиссии в порядке,

определенном Положении о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года №47.

Главному управлению Министерства внутренних дел по Волгоградской области:

- организовывать тщательные проверки по каждому сообщению о фальсификации протоколов общих собраний собственников помещений многоквартирного дома для решения вопроса о наличии в действиях виновных лиц состава преступления.

Прокуратуре Волгоградской области:

- принимать меры прокурорского реагирования с целью прекращения незаконной деятельности управляющих компаний, основанной на фальсифицированных протоколах общих собраний собственников помещений многоквартирных домов.

- организовать персональный контроль за исполнением жилищного законодательства на территории области.

Уполномоченный по правам человека
в Волгоградской области

В.А. Ростовщиков