



Актуальность исследования обусловлена тем, что право на жилье - это одно из прав, гарантированных гражданам Конституцией Российской Федерации, причем, пожалуй, одно из важнейших в социальном аспекте. Поэтому неслучайно жилищные тяжбы между гражданами, а также между гражданами и организациями либо органами власти являются одной из самых "популярных" категорий судебных споров. Интересно, что подход граждан ко многим жилищным проблемам с правовой точки зрения неверен, причем многие заблуждения весьма типичны. Зачастую граждане просто не знают своих прав и не умеют их защищать, поэтому представляется полезным исследовать эту тему.

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

Целью исследования является изучение особенностей конституционных прав на жильё.

Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи:

- раскрыть право граждан на жилище;
- исследовать порядок получения жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов;
- рассмотреть порядок предоставления и заселения, оформления и выдачи ордера на жилое помещение.

## 1. Природа и право граждан на жилище

Конституция Российской Федерации в ст.40 закрепила за гражданами право на жилище, в связи с чем перед наукой гражданского права возникла весьма сложная как в правовом, так и в экономическом, социально-политическом и нравственном смысле проблема, связанная с понятием, содержанием и правовой природой права на жилище, механизмом его реализации и особенностей защиты.

Нередко ученые, исследующие данную проблему, не предпринимают усилий по анализу правовой природы права на жилище. Так, Л.М. Пчелинцева пишет: «Одна из самых распространенных на практике форм реализации гражданами права на жилище - получение жилья по договору социального найма жилого помещения в домах государственного и муниципального фонда социального использования». При этом автор достаточно подробно излагает процесс реализации указанного права, но совершенно оставляет без внимания природу права на жилище.

Именно сложностью проблемы, возникшей в связи с закреплением в Конституции РФ права граждан на жилище, можно объяснить тот факт, что, например, Ю.К. Толстой в своей книге «Жилищное право» даже не упомянул о праве граждан на жилище. П.В. Крашенинников, анализируя природу названного права, констатировал, что это право является конституционным.

На мой взгляд, наиболее полно проанализировал содержание права на жилище П.И. Седугин, по мнению которого, данное право имеет шесть юридически значимых возможностей: стабильность пользования имеющимся жильем; улучшение своих жилищных условий; использование жилья в интересах других граждан; обеспечение жильцам здоровой среды обитания; недопустимость произвольного лишения граждан жилья; неприкосновенность жилища. При этом П.И. Седугин утверждает, что право на жилище на стадии пользования жилым помещением реализуется в конкретных правоотношениях, в которых соответствующие органы государства, частные, кооперативные и общественные организации, иные лица выступают в качестве наймодателей, а граждане - в качестве нанимателей жилых помещений. В то время как право на получение гражданами жилого помещения в домах государственного или муниципального жилищного фонда социального использования реализуется в основном в правоотношениях административно-правового характера, а в домах частного жилищного фонда - в отношениях гражданско-правового характера.

Тем не менее, и по результатам исследования П.И. Седугина остаются вопросы о природе, содержании права на жилище и специфики его отдельных проявлений. Недостаток исследований феномена права на жилище сказывается в первую

очередь на состоянии жилищного законодательства в целом. Видимо, трудности разработки и принятия Жилищного кодекса РФ также в некоторой степени объясняются данным обстоятельством. Естественно, что эта задача не может быть разрешена в рамках одной статьи и тем более одним исследователем. Необходима глубокая теоретическая проработка указанной проблемы.

Есть необходимость в том, чтобы, прежде всего, снять иронический оттенок самого понятия «право на жилище», поскольку рядом исследователей данная правовая категория представляется не иначе как выдумкой коммунистов. И в свое время некоторые ученые предлагали отказаться от закрепления данного права в конституции. Поскольку же этого не случилось и право на жилище было закреплено за гражданами в Конституции РФ, в настоящее время предпринимаются попытки выхолостить содержание этого права, объявляя его не более чем политической декларацией, поскольку у государства нет достаточных средств для обеспечения жильем даже тех категорий нуждающихся граждан, которые указаны в ч.3 ст.40 Конституции РФ.

Термин «право на жилище» появился в России в конце XIX века. В этот период времени обозначилась тенденция к выкристаллизации нового личного сервитута - права на жилище, закрепляющего за гражданами право пользования жилым помещением собственника. Данный сервитут, как утверждал И. Гороневич, в законодательстве еще не встречался, но уже стал охраняться судебными властями.

Исключить право на жилище из числа социально-экономических прав человека можно только в том случае, если считать, что у человека на жилище не больше прав, чем у зверя или птицы. Это только его личное дело, только его личное горе. Что это - новое толкование гуманизма? То новое, счастливое будущее, которое обещали народу перед началом реформирования экономики и перехода к рыночным отношениям? Человек должен иметь свое пристанище. Жилище для него является средой обитания, предпосылкой существования. Не говоря уже о важности жилья для создания и функционирования семьи, воспитания детей и т.п. Вряд ли можно усомниться, что к правам человека следует отнести и право на жилище. Очевидно, не случайно в ст.25 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., говорится, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи. Примерно такая же формулировка содержится в ст.11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.

Если разговоры о демократии, гуманизме, общечеловеческих ценностях и т.п. ведутся всерьез, а не с целью одурачивания народа в интересах политической игры; если проводимые экономические реформы действительно (как об этом говорят политики и политологи) направлены на улучшение уровня жизни народа по сравнению с тем, которым они обладали до начала этих реформ (стоит вспомнить знаменитый лозунг начала 90-х годов XX века: «Так жить нельзя!»), государство просто обязано в национальном законодательстве, во исполнение указанных международно-правовых документов, установить за гражданами признанные международным сообществом права человека, в том числе и право на жилище.

При анализе природы и сущности права граждан на жилище необходимо обязательно учитывать то, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст.7 Конституции РФ). При этом, как справедливо утверждает Г.А. Гаджиев, «в России, выходящей из распределительной и уравнительной социальной системы, социальные права... имеют более важное значение и требуют большего внимания».

Вместе с тем в юридической литературе последнего времени все настойчивей проводится мысль, что государство не в состоянии выполнить взятые на себя социальные обязательства. Под это подводится соответствующее теоретическое обоснование. Так, Л.С. Мамут утверждает, что социальная деятельность государства вообще имеет внеправовой характер, поскольку предоставление социальных благ бесплатно либо без эквивалентного возмещения лежит по другую сторону права. По мнению названного автора, о правовом характере подобной деятельности можно рассуждать лишь при соблюдении принципа эквивалентности.

Однако если все социально-экономические права граждан РФ, включая и право на жилище, находятся вне сферы права, то по изложенной позиции к реализации этих прав можно относиться как к чему-то второстепенному, малозначительному. В этой связи Л.С. Мамут высказался прямо: «Экономические, социальные и культурные права-притязания базируются на законе. В нем - их источник, из него они «вытекают». Государством (через его органы публичной власти) они официально провозглашаются и признаются, легализуются. Но обязанностей, корреспондирующих этим правам-притязаниям, нет».

Но право без корреспондирующей обязанности - это пустая фраза! Если в Конституции РФ используется категория «право» и избиратели, ориентируясь на обычное, известное им понятие и понимание данной категории, проголосовали за принятие Конституции РФ (в противном случае закона вообще бы не было), а после принятия оказывается, что это отнюдь не то, о чем им говорили и о чем они думали до волеизъявления, то такую операцию недостаточно просто назвать обманом, это - прием правовой демагогии. В.М. Баранов следующим образом формулирует ее суть: «Правовая демагогия так или иначе, прямо или косвенно связана с намеренным обманом, ложностью в предпринимаемых действиях и преподносимых знаниях. Это не поступки искренне заблуждающегося лица или объединения граждан, не просто путанные мысли, а именно обманные деяния. Правовая демагогия - вид социального обмана. При этом провокационного обмана».

В таком случае, следуя позиции Л.С. Мамута, через десять лет после принятия Конституции РФ надо сказать гражданам, что их обманули, что все эти конституционные права - это даже не права в действительности, а прием предвыборной агитации. Можно ли в таком случае рассчитывать на социальный мир? Каким образом избиратели России отреагируют на столь радикальное решение вопроса? Если прав у граждан РФ нет, всенародной собственности как таковой не существует, а государственная собственность продолжает разбазариваться посредством плохо продуманной приватизации, то что же тогда будут защищать граждане РФ?

Вряд ли есть необходимость и дальше развивать данную тему. Что же касается вопроса о происхождении конституционных прав, здесь необходимо прежде всего определиться: что же такое государство. Б.А. Кистяковский под государством понимал правовую организацию народа, обладающую во всей полноте своею собственной, самостоятельной и первичной, то есть ни от кого не зависимой, властью. Народ посредством акта законодательства решает вопрос о наделении участников такой организации правами и обязанностями. Именно поэтому социальная деятельность (социальная функция) как таковая оказывается присуща, как справедливо утверждает Т.Н. Радько, государству в современном мире. Однако в большей мере социальная деятельность должна быть присуща государству, которое в своей конституции провозгласило себя социальным.

Правила статьи 7 Конституции РФ не должны восприниматься как прием правовой демагогии, а служить руководством при определении как экономической, так и социальной политики государства. А это определяет потребность в более продуманной политике в области приватизации государственного имущества.

Поскольку социальному государству необходимы средства для реализации социальных обязательств перед гражданами, уместно ли наиболее доходные предприятия (часто за бесценок) передавать в частные руки, а потом сетовать на отсутствие средств. Тут как по пословице: «Снявши голову, по волосам не плачут». Более продуманной должна быть налоговая политика. Например, в Швеции разница между самым высоким и самым низким уровнем дохода не превышает четырехкратного размера. При этом Швеция - процветающее социальное государство. Словом, установив в Конституции РФ социальный характер государства, надо это учитывать и в реальных делах, в том числе в создании надлежащих условий по реализации гражданами права на жилище.

Анализ статьи 40 Конституции РФ позволяет сделать вывод, что в содержание права на жилище в качестве элементов входят следующие правомочия граждан:

-право пользования имеющимся жилым помещением;

-право на получение в установленном порядке жилого помещения в домах государственного и муниципального фондов и право на удовлетворение жилищной потребности путем приобретения жилого помещения в собственность по гражданско-правовым сделкам или в результате участия в жилищном строительстве.

Однако было бы неправильным разделить конституционное право на жилище на отдельные его составляющие и после этого исследовать их самостоятельно - по сути, подменив право на жилище одним из его элементов и оставив при этом без анализа само право на жилище. Если внимательно проанализировать в совокупности ч.1 и 2 ст.40 Конституции РФ, то можно установить следующее: каждый гражданин РФ имеет право на жилище. Органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления права на жилище. Таким образом, право на жилище признано государством за всеми гражданами РФ и в отношении их всех органы государственной власти и органы местного самоуправления должны создавать условия для осуществления названного права.

Государство приняло на себя обязанность по созданию условий для осуществления гражданами права на жилище, поскольку не может быть права без соответствующей обязанности и, наоборот, обязанности без корреспондирующего ей права. Государство обязано выполнить целый комплекс мероприятий для удовлетворения притязаний граждан: развивать строительную индустрию;

осуществлять программу строительства благоустроенного жилья; обеспечивать справедливое распределение жилой площади, охрану жилищного фонда и т.п. Следовательно, граждане и государство находятся в правовой связи, то есть в правоотношениях. Однако праву на жилище и правоотношениям, элементом которого оно является, присущи весьма специфические свойства.

Во-первых, правом наделены все граждане без строгой их индивидуализации, а обязанность по созданию условий для осуществления права на жилище приняло на себя государство, а соответственно и органы местного самоуправления. Поэтому правоотношение носит не конкретный характер типа «кредитор - должник», а более общий - «гражданин - государство».

Во-вторых, право на жилище возникает у граждан непосредственно из закона, и поэтому оно прекращается только в связи со смертью конкретного лица или отменой закона. Следовательно, право на жилище является постоянным правом граждан, а правоотношение - длящимся.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что в данном случае имеют место не конкретные отношения, а правовые отношения общего порядка, которые в литературе называют «общерегулятивными». Правда, концепция общих, или общерегулятивных, правоотношений встретила резкую критику, вплоть до того, что ее следует «изжить из советской науки права».

Однако практика подтверждает жизненность данной теории. Так, на пример, Н.С. Малеин, отзываясь о дискуссии по этому поводу, отметил, что наличие правовых связей двух типов признают как сторонники конкретных, так и общих правоотношений. Различие состоит лишь в том, что первые признают правоотношениями только конкретную правовую связь и, наряду с ней, иную правовую связь - вне правоотношений; вторые считают оба вида связи правоотношениями, но относят их к различным типам. Н.С. Малеин при этом совершенно справедливо указал, что связь субъектов общественных отношений означает, что каждый из них занимает определенное положение по отношению друг к другу». А если эта связь определяется нормами права, то и соответствующее положение не может быть ничем иным, как правовым, т.е. правоотношением... Правовая связь, выражающаяся в корреспондирующих правах и обязанностях, и есть правовое отношение».

Изложенное позволяет сделать вывод, что правоотношение «государство - гражданин», элементом которого является право на жилище, есть общее

(общерегулятивное) правоотношение, а само право на жилище является конституционным субъективным правом граждан.

## **Глава 2. Право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов**

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

В советский период до закрепления в Конституции СССР 1977 г. право на жилище отождествлялось в основном с используемым термином «право на жилую площадь». В научных исследованиях внимание уделялось раскрытию и обоснованию права советских граждан на жилую площадь как гражданско-правового института, а не института государственного (конституционного) права.

Право на жилище в рассматриваемый период связывалось с необходимостью обеспечить всех нуждающихся в улучшении жилищных условий советских граждан государственным жильем. Учитывая это, основными элементами указанного права являлись право на получение жилого помещения в пользование и право пользования помещением. Содержание термина «право на жилище» не совпадало с его современным пониманием. жилой муниципальный фонд ордер

Появление качественно нового подхода к сущности пользования жилыми помещениями связано с принятием 7 октября 1977 г. Конституции СССР, а также с принятием 12 апреля 1978 г. Конституции РСФСР в которых впервые в истории России было закреплено право граждан на жилище.

Предусматривалось, что право на жилище в основном обеспечивается справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги.

Закрепление в конституционном законодательстве права на жилище в дальнейшем позволило пересмотреть содержание указанного права как одного из важнейших социально-экономических прав человека, комплексного правового института. право на жилище является емкой и многоаспектной категорией, в связи с чем может рассматриваться в качестве признаваемой конституционным законодательством социально-правовой возможности удовлетворения потребности в жилье, элемента правоспособности граждан, а также конкретного субъективного права, обеспечивающего удовлетворение потребности в жилье. В научной литературе отмечалось, что «право на жилище» и «право на жилую площадь» по своему содержанию не совпадают. под правом на жилую площадь следует понимать комплекс правомочий нанимателя по пользованию и распоряжению жилым помещением, предоставленным ему по договору найма. В то же время понятие права на жилище, по его мнению, по содержанию значительно шире и не может быть сведено лишь к праву на жилую площадь.

В целом можно сказать, что многообразие точек зрения на институт права на жилище объединяло понимание того, что названный институт является многоаспектным, имеет сложную юридическую природу и реализуется в различных по сущности правоотношениях. При этом в условиях, когда основным собственником жилищного фонда выступало государство, право граждан на получение жилого помещения во владение и пользование являлось базовым аспектом права на жилище.

Принятие 22 ноября 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина повлекло за собой необходимость полного обновления как конституционного, так и других отраслей российского законодательства, в том числе жилищного. Статья 10 Декларации провозглашала право на жилище. Кроме того, Декларация предусматривала, что из государственных и муниципальных жилищных фондов малоимущим гражданам жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату. Таким образом, Декларация заложила основы формирования института права на жилище на весь дальнейший период времени вплоть до сегодняшнего момента.

Коренные изменения в осмыслении сущности права на жилище в юридической науке произошли после принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, в которой право на жилище получило закрепление как важнейшее социально-экономическое право.

В соответствии со статьей 40 Конституции Российской Федерации:

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
3. Малоимущим, 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.

Право на жилище относится к числу основных прав и свобод граждан. Нормы статьи 40 Конституции Российской Федерации определили основное направление анализа сущности права на жилище в юридической литературе в течение последнего десятилетия.

По своему содержанию право на жилище, закрепленное в Конституции Российской Федерации, является более сложным правовым явлением, чем право на жилище в Конституции СССР 1977 г. и в Конституции РСФСР 1978 г.

В юридической литературе неоднократно справедливо отмечалось, что статья 40 Конституции Российской Федерации несовершенна и дает основания для разного понимания права на жилище, поскольку ни в самой Конституции РФ, ни в отдельных законах не раскрывается сущность этого важнейшего социально-экономического права.

Право на жилище имеет ряд таких юридически важных возможностей, как стабильность пользования имеющимся жильем, улучшение своих жилищных условий, использование жилья в интересах других граждан, обеспечение жильцам здоровой среды обитания, недопустимость произвольного лишения жилища, неприкосновенность жилища. возможность стабильного пользования жилищем неразрывно связана со свободой выбора места жительства, не соглашается с авторами, включающими в состав конституционного права на жилище право на его неприкосновенность, поскольку последнее, по ее мнению, является одним из составляющих более широкого субъективного права - права на охрану частной жизни

При обобщении существующих научных взглядов на конституционное право на жилище можно отметить, что указанное право имеет сложную юридическую природу и реализуется в правоотношениях разного вида - в административных,

гражданских, жилищных. В целом наиболее распространенной в отечественной цивилистике является точка зрения, в соответствии с которой сущность конституционного права на жилище сводится к возможности стабильно пользоваться уже имеющимся жильем (в данном случае речь идет об охране государством субъективного права гражданина на конкретное жилое помещение, об обеспечении его неприкосновенности, о недопущении произвольного лишения жилища), а также к возможности улучшения жилищных условий путем приобретения другого жилья

Отдельные элементы конституционного права на жилище названы в статьях 1, 2 и 3 Жилищного кодекса РФ, посвященных основным началам жилищного законодательства, обеспечению условий для осуществления права на жилище, а также неприкосновенности жилища и недопустимости его произвольного лишения. Анализ названных статей Кодекса позволяет сделать вывод, что право на жилище состоит из таких элементов, как право на безопасность жилища, право на неприкосновенность жилища, недопустимость произвольного лишения уже имеющегося жилища, а также право получать содействие от соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления в приобретении или получении жилого помещения, а также в пользовании им.

Жилищный кодекс Российской Федерации не определяет, как право на жилище может быть практически реализовано гражданами. Представляется, что главу 1 Жилищного кодекса РФ целесообразно дополнить новой статьей, определяющей способы реализации гражданами права на жилище, что позволило бы внести ясность в понимание статьи 40 Конституции РФ.

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

Содействие указанных органов гражданам в улучшении жилищных условий может выражаться в том числе в виде предоставления жилья из государственного и муниципального жилищных фондов социального использования. Следовательно,

можно согласиться с Богдановым Е.В. и Аюшеевой С.Д., которые в качестве составляющей конституционного права на жилище специально выделяют право граждан получить в установленном порядке жилое помещение в государственном и муниципальном жилищном фонде.

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

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

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

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

Социальная политика Российской Федерации предусматривает обязанность государства осуществлять поддержку наименее социально защищенных категорий граждан, не имеющих возможности самостоятельно решить свою жилищную проблему

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таким образом, Жилищным кодексом РФ необоснованно исключена возможность бесплатного предоставления малоимущим гражданам жилья из жилищных фондов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Очевидно, что органы местного самоуправления не обладают достаточными финансовыми возможностями, позволяющими обеспечить жильем всех малоимущих граждан. Кроме того, возложение исключительно на органы местного самоуправления непосильного для них бремени обеспечения бесплатным жильем малоимущих граждан может привести к тому, что эти органы, устанавливая размер дохода и стоимость имущества, имеющих значение для признания граждан малоимущими (часть 1 статьи 14 Жилищного кодекса РФ), постараются исключить из этой

категории максимальное число граждан. При этом граждане, не признанные малоимущими, исходя из собственных доходов, вряд ли смогут самостоятельно улучшить свои жилищные условия. Учитывая изложенное, представляется целесообразным внести изменение в Жилищный кодекс РФ, предусматривающее, что малоимущим гражданам жилые помещения по договорам социального найма могут предоставляться как из муниципального, так и из государственного жилищных фондов. Реализация такого подхода позволила бы более равномерно распределить между бюджетами всех уровней финансовую нагрузку, связанную с обеспечением жильем малоимущих, что увеличило бы возможность улучшить жилищные условия большего числа граждан с низкими доходами. При этом такое изменение полностью соответствовало бы положению части 3 статьи 40 Конституции РФ. Следует указать, что в случае принятия такого решения потребуется внесение изменений и в статьи Жилищного кодекса РФ, определяющие компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления в части, касающейся установления порядка определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими, а также установления размера этих показателей).

### **3. Решение о предоставлении жилого помещения. Заселение освободившихся квартир (комнат)**

В домах муниципального жилищного фонда жилые помещения предоставляются по решению местного исполнительного органа (администрации), в домах ведомственного жилищного фонда - на основании совместного решения администрации и профкома предприятия (организации) при его наличии на предприятии (в организации). Данное решение должно быть утверждено местным исполнительным органом власти.

В домах общественного жилищного фонда жилые помещения предоставляются гражданам на основании совместного решения органа соответствующей организации и профкома (при его наличии) с последующим сообщением местному исполнительному органам власти о предоставлении жилых помещений для заселения.

При утверждении решений предприятий (организаций) о предоставлении жилых помещений работникам местный исполнительный орган не вправе включать в списки предприятий (организаций) других граждан. Если в решении предприятия (организации) о предоставлении жилых помещений работникам допущено

нарушение правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, то это решение с замечаниями местного исполнительного органа возвращается соответствующему предприятию (организации) на дополнительное рассмотрение.

При получении жилого помещения в доме государственного, муниципального или общественного жилищного фонда граждане обязаны освободить ранее занимаемую ими жилую площадь.

Жилые помещения, освобождающиеся в домах, построенных с привлечением в порядке долевого участия средств предприятий (организаций), заселяются в первую очередь нуждающимися в улучшении жилищных условий работниками этих предприятий (организаций). Данный порядок заселения следует соблюдать независимо от времени окончания строительства жилого дома.

Если, допустим, в квартире освободилось жилое помещение, не изолированное от занимаемого другим нанимателем жилого помещения, то это помещение подлежит передаче в пользование нанимателя.

Что касается коммунальной квартиры, где проживают несколько нанимателей, то освобождающиеся в этой квартире изолированные жилые помещения должны предоставляться проживающим в этой квартире гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, а при отсутствии таковых - гражданам, имеющим жилую площадь, менее установленной нормы на одного человек (при этом учитывается право на дополнительную жилую площадь). При отсутствии в квартире указанных граждан освободившееся жилое помещение передается иным нанимателям этой квартиры по договору аренды или купли-продажи.

С согласия всех нанимателей один из них может приобрести иные жилые помещения и передать их для переселения другим нанимателям коммунальной квартиры в частную собственность, занять освободившиеся в квартире жилые помещения без дополнительной платы и приватизировать их в установленном порядке. В том случае, если в квартире нет желающих заселить освободившееся жилое помещение, оно предоставляется другим гражданам по договору найма.

На основании решения о предоставлении жилого помещения по договору найма в доме государственного, муниципального или общественного жилищного фонда местный исполнительный орган власти (администрация) выдает ордера установленной формы. Данный документ - единственное основание для вселения в предоставленное жилое помещение. Ордер может быть выдан только на фактически свободно жилое помещение.

Отдел по учету и распределению жилой площади или специально назначенные должностные лица выдают ордера в точном соответствии с решением о предоставлении жилья.

Подводя итог анализа права граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов социального использования как аспекта права на жилище, можно сделать следующие выводы.

1. Право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов во владение и пользование является составляющей права на жилище на протяжении как советского, так и современного периода развития российского законодательства, однако его значение и роль меняются в зависимости от социально-экономических и политических общественных преобразований, а также в зависимости от изменения законодательного и научного определения понятия права на жилище.
2. В советском государстве в условиях, когда основным собственником жилищного фонда выступало государство, право граждан на получение жилого помещения государственного жилищного фонда во владение и пользование являлось базовым аспектом права на жилище.
3. В настоящее время на основе анализа норм Конституции РФ и Жилищного кодекса РФ можно утверждать, что право граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов социального использования как аспект права на жилище утратило основополагающее значение, что, однако, несколько не умаляет социальную значимость этого права в связи с тем, что число российских граждан, имеющих доходы, не позволяющие им улучшить свои жилищные условия с помощью рыночных механизмов, очень велико.
4. Норма части 3 статьи 40 Конституции РФ, устанавливающая основания и порядок возникновения права граждан на получение жилого помещения государственного и муниципального жилищных фондов, впервые получила законодательное развитие в Жилищном кодексе РФ.