Скопенко О.Р.**Судебная защита прав граждан, нуждающихся в жилых помещениях**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет
(НИУ «БелГУ»)
(Россия, Белгород)*

doi:10.18411/lj-07-2018-40

idsp: 000001:lj-07-2018-40

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы, с которыми приходится сталкиваться юристам в результате судебной защиты прав граждан, нуждающихся в жилых помещениях. При этом особое внимание уделено нарушениям жилищных прав граждан со стороны уполномоченных органов. Автор анализирует правоприменительную практику, рассматривает возможные формы и методы судебной защиты жилищных прав граждан.

Ключевые слова: жилое помещение, судебная защита, социальный наем, учетная норма, малоимущий.

Конституция РФ гарантирует каждому гражданину неприкосновенное право на жилище. Положение ч. 1 ст.40 Основного закона Российской Федерации гласит, что каждый имеет право на жилище и его никто не может быть лишен произвольно. Эти же конституционные принципы закреплены и в ст.3 ЖК РФ.

На первый взгляд, право на жилище и его конституционные гарантии безупречны. Однако, если коснуться реализации данного права, то ситуация далеко не безоблачна – конституционные и законодательные гарантии в области жилищных правоотношений нередко нарушаются. Сплошь и рядом возникают жилищные споры. Среди них на первый план выходят споры о признании права на жилое помещение, о выселении из жилого помещения, о предоставлении жилого помещения по договору социального найма и т.д. То есть возникают ситуации, когда, казалось бы, право есть, а блага нет, законы принимаются и действуют, а цели их не достигаются. В связи с этим вопрос судебной защиты жилищных прав граждан, нуждающихся в жилых помещениях, приобретает особую актуальность.

Обращаясь к содержанию ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, необходимо отметить, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Рассматривая данный вопрос применительно к жилищным отношениям, не стоит оставлять без внимания факт того, что защита нарушенных жилищных прав осуществляется судом в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством (ч.1 ст.11 ЖК РФ).

Ч. 3 ст. 11 ЖК РФ определяет способы защиты жилищных прав граждан в суде. Среди них: признание жилищного права; восстановление существовавшего положения и пресечения нарушающих его действий; признание недействующим частично или целиком нормативно-правового акта органа власти или местного самоуправления, который нарушает право гражданина на жилье и противоречит ЖК РФ или другому нормативно-правовому акту, обладающему большей юридической силой; неприменение нормативно-правового акта органа государственной власти или местного самоуправления, противоречащего ЖК РФ или другому акту; прекращение или изменение жилищных правоотношений.

В связи с тем, что жилищное законодательство находится в совместном ведении России и субъектов РФ (ч.1 ст.5 ЖК РФ), возникает проблема, с которой приходится сталкиваться юристам при защите прав граждан, нуждающихся в жилых помещениях. С одной стороны, как правило, законодательством субъектов РФ регулируется, во-первых, размер учетной нормы и нормы предоставления и, во-вторых, порядок

признания граждан малоимущими в целях их постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. С другой стороны, несмотря на это, механизм предоставления жилых помещений закреплен именно в ЖК РФ.

Условно процедуру предоставления жилого помещения нуждающимся гражданам можно разделить на три этапа: 1) признание гражданина малоимущим в целях постановки на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении; 2) постановка гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении; 3) получение гражданином жилого помещения по договору социального найма.

Между тем возникает другая проблема. Она заключается в том, что законодательством РФ не определен предельный срок нахождения гражданина в очереди. Этот пробел представляется умышленным со стороны законодателя. Возникшие в связи с этим проблемы довольно полно описаны в Постановлении Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. (Дело «Балакин против Российской Федерации»; Жалоба № 21788/06). Судьи пришли к выводу о том, что законодательство в России, не устанавливая сроков предоставления жилья, не создает, таким образом, конкретных обязательств для муниципальных образований по строительству или приобретению жилья в целях его распространения между очередниками. Такая беспечность не дает очередникам никаких принудительно исполнимых прав и не возлагает корреспондирующих обязательств на государство.

Как показывает сложившаяся судебная практика, зачастую становится невозможным в судебном порядке обязать орган местного самоуправления предоставить жилое помещение очереднику. Ведь истцу с точки зрения судебного процесса по требованию к органу местного самоуправления предоставить жилое помещение необходимо доказать следующие два факта: истец принят на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении; подошла очередь истца в списке граждан, нуждающихся в жилых помещениях.

На практике становится весьма затруднительным доказать истцу наличие этого юридического состава. Так гражданин может самостоятельно доказать только первый факт. Продвижение очереди судами устанавливается по сведениям, полученным от администрации. В результате суд отказывает в удовлетворении иска в связи с тем, что очередь истца не наступила, несмотря на то, что он стоит в ней несколько десятков лет.

Таким образом, граждане, состоящие на учете на общих основаниях, в вопросе обеспечения жилыми помещениями остаются без судебной защиты. Позиция судебных органов сводится к тому, что судебное решение не может влиять на очередность предоставления жилых помещений, а сама

очередность должна контролироваться и обеспечиваться администрацией.

Считаем, что все же судебная защита прав очередников возможна. С одной стороны, оптимальным решением рассматриваемой проблемы представляется обращение в суд с административным иском с заявлением о признании незаконным бездействия администрации по предоставлению жилого помещения. Это позволит осуществлять судебный контроль над действиями органов местного самоуправления по ведению учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях. Для реализации этого способа защиты в ходе судебного заседания потребовалось бы установить следующие факты: во-первых, количество граждан, состоявших на учете, в момент постановки на учет административного истца; во-вторых, количество очередников, ежегодно получавших жилые помещения начиная с года, в котором административный истец был принят на учет; в-третьих, количество бюджетных средств, которые ежегодно выделялись на расселение очередников. Изучение данных фактов в ходе судебного заседания позволит определить законность или незаконность действий администрации по ведению учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях. Решение этого вопроса

ставит большие задачи перед административным истцом и судом, так как они должны установить число граждан, которые должны были ежегодно сниматься с учета в связи с предоставлением жилых помещений по договорам социального найма. Положительно то обстоятельство, что, согласно ч. 2 ст. 62 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в административном судопроизводстве бремя доказывания во многом переложено на административного ответчика.

С другой стороны, в судебной практике встречаются негативные попытки признать действия (бездействие) уполномоченных органов по ведению учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, незаконными.

Так, Апелляционным определением Новосибирского областного суда было отказано в признании действий администрации незаконными в связи с пропуском срока для обращения в суд. При этом суд дал оценку доводам истца о том, что очередь, в которой состоит истец, не продвигается. По мнению суда, нарушения при формировании очереди отсутствовали.

Более интересной представляется позиция Калининградского областного суда. Свой отказ в признании незаконным бездействия администрации ГО «Город Калининград» в расселении очередников суд мотивирует тем, что отсутствие строительства муниципального жилья не может свидетельствовать о незаконном бездействии органа местного самоуправления, не порождает у истицы права на внеочередное предоставление ей жилья, не свидетельствует о нарушении ее конституционных прав. К такой мотивировке следует относиться критически, так как суд не исследовал вопрос бюджетного финансирования строительства или приобретения жилья для муниципального жилищного фонда.

Бесспорно, признание действий администрации по ведению учета очередников незаконными как способа защиты не гарантирует обеспечение административного истца жилым помещением, но может оказать стимулирующее воздействие на уполномоченные органы. Это позволит установить судебный контроль в указанной области, а нарушения законодательства, зафиксированные судом, будут служить основанием для привлечения должностных лиц к юридической ответственности.

Другим распространенным нарушением права гражданина на жилье является отказ уполномоченных органов в постановке заявителя на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении. Так, для постановки на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, гражданин должен подать в уполномоченный орган заявление о принятии на учет и документы, подтверждающие право состоять на учете (ч.4 ст. 52 ЖК РФ). Однако основаниями отказа в постановке на учет в качестве нуждающихся чаще всего становятся следующие факты: не признание заявителя малоимущим; представление неполного комплекта документов; намеренное ухудшение жилищных условий.

Порядок получения статуса малоимущего регулируется местными органами самоуправления, для чего в каждом субъекте РФ издается специальный закон. Согласно ст.49 ЖК РФ семья признается нуждающейся в жилье, если размер жилой площади на каждого ее члена меньше учетной нормы – минимума квадратных метров жилого помещения, рассчитанного на одного жильца. Каждый субъект РФ устанавливает свою учетную норму.

В связи с вышеизложенным нередко случаи формальных отказов в принятии на учет в качестве нуждающихся в жилье по причине абстрактного изложения законодательных норм, устанавливающих требования к необходимым документам. Так, например, В Москве установлено дополнительное требование к лицам, которые хотят встать на учет в качестве нуждающихся в жилье. Для этого необходимо постоянно проживать на указанной территории не менее 10 лет. Это требование закреплено в соответствии с п.3 ст. 7 Закона г. Москвы от 14 июня 2006 г. № 29

«Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения». Это требование распространяется на всех граждан, желающих принять участие в жилищных программах Москвы, исключений нет. В недавнем решении Московский городской суд отказался признавать незаконным отказ Департамента городского имущества города Москвы принять на учет ветерана Великой Отечественной войны. Главной причиной этого стало то, что ветеран был зарегистрирован на территории г. Москвы с 2015 г.

Подводя итог, можно сказать, что в настоящее время механизм предоставления жилых помещений по договорам социального найма остается несовершенным, что проявляется в большом количестве судебных споров. Считаем, что необходимо стремиться изменить отношение судов общей юрисдикции к искам граждан, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях по общим основаниям. Судьям необходимо акцентировать внимание на причинах, по которым ожидание в очереди на получение жилых помещений растягивается для истцов на десятилетия. Только в этом случае будет создан механизм судебного контроля, независимый от уполномоченных органов.

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12. 2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – № 7. – 21 января.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации. – Москва: Проспект, 2016. –192 с.
3. Апелляционное определение Калининградского областного суда от 9 апреля 2014 г. по делу № 33-1493/2014 // СПС «Консультант Плюс».
4. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 1 сентября 2015 г. по делу № 33-7128/2015 // СПС «Консультант Плюс».
5. Закон г. Москвы от 25 января 2006 г. № 7 «О порядке признания жителей города Москвы малоимущими в целях постановки их на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях» // Ведомости Московской городской Думы. 15.03.2006. № 2. Ст. 7.
6. Закон г. Москвы от 14 июня 2006 г. № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» // Ведомости Московской городской Думы. 08.08.2006. № 7. Ст. 170.
7. Цуканова Е.Ю. Правонарушения как юридические факты в жилищном праве/ Е.Ю. Цуканова // Семейное и жилищное право. – 2015. – № 1. – С.43-47.