

СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

О.В.Зеленов*

Внесение изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации как условие совершенствования законодательства

Правовая культура является важнейшей категорией юридического мышления, качественной, оценочной характеристикой действующего законодательства. Ядро правовой культуры составляют глубокое уважение и знание закона. Это не исключает, по мнению исследователей, таких ее важных сторон, как соблюдение и исполнение предписаний правовых норм, послушание закону, а также юридически-техническую безупречность законодательства, его совершенство¹. К сожалению, как показывает современная практика российского правотворчества, и на федеральном, и местном уровнях оно не всегда безупречно. Так, Н.В. Исаков, исследуя вопросы правовых актов как политико-правового феномена, справедливо замечает, что подчас «степень нормативности» правовых актов не могут определить даже опытные юристы². Аналогичного мнения о качестве российских законов придерживаются и другие ученые³.

Разумеется, нельзя не видеть и позитивных тенденций, происходящих в законотворческом процессе, а также в вопросах повышения уровня политической и правовой культуры законодателей. Так, О.Ю. Рыбаков пишет, что за последние десятилетия в России научились законодательствовать вполне прилично, почти по стандартам Европы. Главная же проблема состоит не в ошибках правотворчества. Она обусловлена ошибками правоприменительной практики и заключается в том, что население России не привыкло соблюдать закон⁴. Другие исследователи к этому фактору добавляют и слабую осведомленность людей о действующем за-

* Преподаватель кафедры гражданского права и процесса Саратовского юридического института МВД России.

¹ См.: Сальников В.П. Социалистическая правовая культура. Саратов, 1989. С. 23.

² См.: Исаков Н.В. Правовая политика России: теоретические аспекты. Саратов, 2003. С. 155.

³ См.: Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика: Курс лекции / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003. С. 195; Шириков А.С. О юридико-технических знаниях и концепции муниципального нормотворчества // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. Н. Новгород, 2002. С. 92.

⁴ См.: Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004. С. 213.

конодательстве. Так, Н.М. Тапчанян приводит следующие данные по законодательной осведомленности российских граждан: о федеральном законодательстве имеют представление 40,51% опрошенных, о региональном — 21,95%; об элементарных правовых категориях имеют весьма отдаленное представление только 38,34%. Ответили на эти вопросы «не знаю», «не слышал» 40,92% респондентов⁵. В этой связи с немалой долей вероятности можно предположить, что значительное количество наших соотечественников еще меньше «отслеживают» довольно частые изменения, происходящие в национальном законодательстве. Речь в данном случае идет об изменениях в Жилищном кодексе России.

До 1 марта 2005 г. жилищные отношения регулировались Жилищным кодексом РСФСР, Законом Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»⁶, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами, которые в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189 «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»⁷ (далее — Вводный закон) признаны утратившими силу.

Принятие Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — Кодекс), заменившего собой множество подзаконных правовых актов, регулировавших жилищные отношения, привело к упорядочиванию жилищного законодательства, а также обеспечило реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на жилище в новых социально-экономических условиях.

Знание положений нового Кодекса, понимание его требований, запретов и дозволений приобретают большое значение в современном российском обществе, определяя правовую культуру граждан—участников жилищных отношений, сотрудников органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также судей, адвокатов, прокуроров и других практикующих юристов.

Высокий уровень правовой культуры общества предполагает позитивное отношение личности к нормам права, качество процессов правотворчества, технико-юридическое совершенство законодательства, а также осознание социальной обоснованности права, признание уважительного отношения к правам другого человека⁸.

В этой связи закономерен вопрос о том, насколько Кодекс и Вводный закон могут свидетельствовать о высокой законодательной культуре общества, а значит, и о правовой культуре в целом.

Анализ содержания Кодекса позволяет говорить об отсутствии в нем ряда норм права, в соответствии с которыми должны решаться вопросы, требующие правового регулирования, что было отмечено многими авторами⁹. К числу недостатков также следует отнести нечеткость соотношения

⁵ См.: Тапчанян Н.М. Правосознание и правовая культура личности в условиях обновления России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 18.

⁶ Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 3. Ст. 99.

⁷ СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. I). Ст. 15.

⁸ См.: Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М., 1999. С. 407—408.

⁹ См., например: Эрделевский А. Вхождение ЖК в жизнь // Домашний адвокат. 2005. № 6.

норм Кодекса и норм гражданского законодательства¹⁰. Кроме того, в Кодексе имеются отдельные нормы, применение которых в действующей редакции проблематично в принципе, что вызовет серьезные трудности в правоприменительной практике.

В силу того, что законодатель не смог охватить формулировками Кодекса всех жизненных ситуаций, требующих правового регулирования, а также в целях устранения выявленных нарушений Конституции РФ отдельными нормами Кодекса и Вводного закона, представляется необходимым обоснование некоторых положений.

Статья 12 Вводного закона вносит изменения в ч. 1 ст. 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»¹¹, суть которых в том, что граждане, получившие жилые помещения по договорам социального найма после 1 марта 2005 г., не смогут их приватизировать, а следовательно, и произвести их последующее отчуждение. Это огромная несправедливость по отношению к тем льготникам, которые встали в очередь до марта 2005 г. Многие из них годами значились в очереди, и они оказались дискриминированы по сравнению с теми, кто получил квартиру от государства до 1 марта 2005 г.

Запрет на приватизацию жилых помещений должен распространяться только на тех граждан, которые после введения в действие Кодекса (после 01.03.2005 г.) будут признаны нуждающимися в жилых помещениях.

Граждане, занимающие жилые помещения по договору социального найма и не принявшие решение об их приватизации, а также граждане, ранее признанные нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, должны сохранить право на бесплатную передачу в собственность жилых помещений.

Необходимо учесть, что граждане, вставшие на учет до 1 марта 2005 г. и проживающие в жилых помещениях, находящихся в аварийном состоянии, в общежитиях, служебных жилых помещениях и т.д., не могут реализовать право на приватизацию занимаемых жилых помещений в силу ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Право таких граждан на приватизацию может быть реализовано только после получения ими жилого помещения в порядке очереди.

С целью защиты малоимущих граждан целесообразно исключить установление срока на реализацию малоимущими гражданами своего права на деприватизацию жилых помещений.

Статьей 20 Вводного закона устанавливается, что малоимущие граждане, приватизировавшие жилые помещения, являющиеся для них единственным местом постоянного проживания, теряют право передать принадлежащие им на праве собственности и свободные от обязательств жилые помещения в государственную или муниципальную собственность с 1 января 2007 г. Данная статья лишает малоимущих граждан и членов их семей, проживающих в этих жилых помещениях, права стать социальными нанимателями жилого помещения в случае, если бремя содержания собственности станет им не под силу после указанной даты.

¹⁰ См.: Рузанова В.Д. Соотношение жилищного и гражданского законодательства в регулировании возмездного пользования жилыми помещениями // Закон. 2005. № 3.

¹¹ Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

С введением в действие Кодекса собственники жилых помещений должны вносить плату за капитальный ремонт общего имущества дома, предусматривается рост налоговых платежей и отмена льготных категорий, освобожденных от уплаты налога на имущество. Все это приведет к увеличению числа граждан, которые захотят воспользоваться правом стать социальными нанимателями.

Особого внимания заслуживает положение, согласно которому граждане, имевшие в соответствии с Жилищным кодексом РСФСР право на внеочередное и первоочередное предоставление жилых помещений, должны не только сохранить свое право состоять на учете нуждающихся в жилых помещениях, но и сохранить право на внеочередное и первоочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Кодексом упразднен институт первоочередного обеспечения граждан жилыми помещениями по договору социального найма (ст. 36 Жилищного кодекса). В отношении этих категорий граждан, имевших право на предоставление жилого помещения в первоочередном порядке, создается неопределенность относительно сроков предоставления им жилых помещений. Если граждане, имевшие ранее право на предоставление жилого помещения в первую очередь, включаются в общую очередь, то происходит существенное ущемление их прав. Для престарелых и тяжелобольных граждан реализация при жизни права на жилище при постановке в общую очередь вряд ли возможна. Это грубое нарушение обязательств государства перед своими гражданами.

Такая «отмена» вступает в противоречие с ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой не должны издаваться в Российской Федерации законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

В целях недопущения выселения из служебных жилых помещений и общежитий граждан, которые по Жилищному кодексу РСФСР не подлежали выселению без предоставления жилого помещения, но на данный момент не состоят (не имеют права состоять) на учете нуждающихся в жилых помещениях в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 51 Кодекса, следует внести изменения в ст. 13 Вводного закона: слова «состоят в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, или имеют право состоять на данном учете» исключить. В действующей редакции эта норма противоречит ч. 2 ст. 55 Конституции РФ.

Частью 5 статьи 31 ЖК РФ собственнику жилого помещения предоставлена возможность лишить права пользования принадлежащим ему жилым помещением бывшего члена своей семьи путем отчуждения имеющегося у него в собственности жилого помещения независимо от решения суда, которым может быть установлен определенный срок, в течение которого за бывшим членом семьи собственника сохраняется право пользования жилым помещением, а также обязанность собственника обеспечить членов семьи иным жилым помещением.

Таким образом, норма, содержащаяся в ч. 5 ст. 31 ЖК РФ, дает возможность неисполнения судебного решения и нарушает права граждан, в отношении которых принято решение суда. Требование об исключении такой возможности является очевидным. С целью защиты прав бывших чле-

нов семьи собственника, в отношении которых у собственника жилого помещения имеются обязательства по сохранению права пользования жилым помещением или обеспечению иным жилым помещением в соответствии с законом или на основании судебного решения, предлагаю внесение изменений в ст. 292 ГК РФ: п. 4 ст. 292 дополнить абзацем следующего содержания: «Отчуждение жилого помещения, в котором проживают бывшие члены семьи собственника, в отношении которых у собственника жилого помещения имеются обязательства по сохранению права пользования жилым помещением или обеспечению иным жилым помещением на праве самостоятельного пользования в соответствии с законом или на основании судебного решения, допускается *после исполнения таких обязательств*».

Пункт 3 части 3 статьи 19 ЖК РФ закрепляет понятие «индивидуальный жилищный фонд», которое нуждается в уточнении. Индивидуальный жилищный фонд следовало бы назвать жилищным фондом некоммерческого использования. Ст. 5 раздела I и глава 6 Жилищного кодекса РСФСР содержали понятие «индивидуальный жилищный фонд». В этот фонд входили только жилые помещения, находящиеся в собственности граждан, но не юридических лиц. Механический перенос в действующий Кодекс старого названия фонда привел к несоответствию названия фонда его определению.

По существу, речь идет о некоммерческом использовании жилых помещений. В связи с этим неясно, почему такой вид фонда некоммерческого использования может быть только в частной собственности. Практическая потребность в жилищном фонде некоммерческого использования есть. В связи с ограничением круга лиц, имеющих право на получение жилого помещения по договору социального найма, правомерен вопрос: какова судьба семей, нуждающихся в жилище, которые не попадают под категории граждан, обеспечиваемых жилыми помещениями по указанному договору, но и не имеющих финансовой возможности приобрести жилое помещение в собственность. Обременителен для них и договор «коммерческого» найма, где размер платы, по существу, не регламентируется государством (п. 1 ст. 682 ГК РФ).

Жилищный фонд некоммерческого использования займет свою нишу между жилищным фондом социального использования и жилищным фондом коммерческого использования, если будет представлять *совокупность жилых помещений, которые используются гражданами—собственниками данных помещений для своего проживания, проживания членов своей семьи и (или) для проживания иных граждан на условиях безвозмездного пользования, а также органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами—собственниками данных помещений для проживания граждан на условиях некоммерческого пользования жилыми помещениями*.

Часть 7 статьи 32 Кодекса при определении выкупной цены жилого помещения, изымаемого путем выкупа у собственника в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, не предусматривает включения в выкупную цену жилого помещения стоимости произведенного капитального ремонта дома.

В связи с тем, что в большинстве случаев в домах, подлежащих сносу, нормативные сроки проведения капитального ремонта давно истекли, рыночная стоимость жилых помещений в указанных домах существенно

ниже, чем стоимость аналогичных жилых помещений в отремонтированных домах.

Капитальный ремонт сданного внаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, является обязанностью наймодателя государственного или муниципального жилищного фонда.

В соответствии со статьей 16 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» за бывшим наймодателем сохраняется обязанность производить капитальный ремонт дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда.

Признание с 1 января 2007 г. утратившей силу статьи 16 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» является односторонним отказом органов государственной власти или органов местного самоуправления от исполнения своих обязательств.

Российская Федерация как правовое и социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств иначе, как предусмотрев надлежащий механизм соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться. Неисполнение органами государственной власти или органами местного самоуправления своих обязательств по проведению в нормативные сроки капитального ремонта дома должно компенсироваться собственнику приватизированного жилого помещения путем включения в выкупную цену стоимости произведенного капитального ремонта дома.

В целях защиты прав жителей семейных общежитий, не оформленных на момент введения в действие Кодекса в собственность органов местного самоуправления, предлагаю статью 7 Вводного закона изложить в следующей редакции: «Жилые помещения в жилых домах, иных строениях, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям до их приватизации и отнесенных органами государственного учета к общежитиям, подлежат в соответствии с законодательством Российской Федерации оформлению в муниципальную собственность. Граждане и члены их семей, для которых фактически занимаемые изолированные жилые помещения являются местом жительства, имеют право заключить с органом местного самоуправления либо уполномоченным им лицом договор социального найма на фактически занимаемое изолированное жилое помещение в пределах нормы предоставления жилого помещения».

Действующим Кодексом не установлен критерий, в соответствии с которым субъекты РФ должны определять порядок признания граждан малоимущими и органы местного самоуправления должны признать граждан малоимущими.

Часть 2 статьи 49 Кодекса прописывает, что при признании гражданина малоимущим должны учитываться не только размер дохода, приходящегося на каждого члена семьи, но и стоимость имущества, принадлежащего на праве собственности членам его семьи и подлежащего налогообложению. Введение такого критерия, как стоимость семейного имущества, направлено на обеспечение более объективного подхода при решении вопроса о признании лица малоимущим¹².

¹² Подробнее см.: Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2005.

Отсутствие такого критерия может привести в дотационных регионах к нарушению требований ст. 19 Конституции РФ, в соответствии с которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства.

Данный критерий можно сформулировать как невозможность для гражданина при имеющемся доходе и имуществе решить проблему приобретения жилого помещения при оказании государством максимальной помощи (например, предоставление безвозмездной субсидии максимального размера).

Кодексом не определяется минимальный размер нормы предоставления площади жилого помещения на одного человека по договору социального найма (согласно ч. 2 ст. 50 Кодекса норма предоставления устанавливается органом местного самоуправления). Необходимость такого определения вызвана тем, что отсутствие в Кодексе минимального размера нормы предоставления может привести в дотационных регионах к нарушению требований ст. 19 Конституции РФ, в соответствии с которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства.

Статья 53 Кодекса устанавливает последствия намеренного ухудшения жилищных условий гражданами. Однако отсутствует перечень действий, которые не относятся к намеренному ухудшению жилищных условий. Отсутствие такого перечня может привести к произвольному толкованию нормы и необоснованным отказам в постановке на учет (например, при рождении детей).

Представляется возможным установить перечень действий, которые не должны рассматриваться как намеренное ухудшение гражданами жилищных условий.

Во-первых, вселение в жилое помещение в качестве членов семьи граждан, если до вселения эти граждане: не обладали по предыдущему месту жительства самостоятельным правом пользования жилым помещением; состояли по предыдущему месту жительства на учете нуждающихся в жилом помещении в том же муниципальном образовании, а также безвозмездно передали жилое помещение по предыдущему месту жительства в том же муниципальном образовании органам местного самоуправления;

во-вторых, расторжение договора пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением по инициативе получателя ренты;

в-третьих, признания сделки с жилым помещением недействительной в судебном порядке.

Кодексом предусмотрен порядок выкупа освободившейся комнаты в квартире коммунального заселения при отсутствии в квартире граждан, признанных малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях, и граждан, которые могут быть признаны малоимущими и которые обеспечены общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления.

Норма, содержащаяся в ч. 3 ст. 59 Кодекса, допускает двойное толкование, так как из ее содержания неясно, каким гражданам предоставлено право выкупа комнаты в квартире коммунального заселения: проживающим в этой квартире и обеспеченным общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления либо любым гражданам, не проживающим в этой квартире, которые обеспечены общей

площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления.

В части 3 статьи 59 Кодекса слова «которые обеспечены общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления» следует заменить словами «проживающими в этой квартире».

Это позволит снять двойное толкование нормы, а также устранить неправомерно введенное ограничение прав граждан на приобретение в собственность по договору купли-продажи освободившегося жилого помещения в квартире коммунального заселения, где они проживают, но обеспечены общей площадью жилого помещения на одного человека более нормы предоставления.

В Жилищном кодексе РФ используется понятие «коммунальная квартира», которому не дано определение. Представляется, что поскольку в данном случае мы имеем дело с очевидным «пробелом» в правовом регулировании, во избежание неоднозначного толкования указанного понятия и ошибок в правоприменении необходимо ввести в Кодекс статью, в которой определялось бы понятие «квартира коммунального заселения» («коммунальная квартира»).

В части 3 статьи 16 ЖК РФ дается определение квартиры. Но оно характеризует квартиру как объект недвижимости, а основным признаком, позволяющим отнести квартиру к коммунальной, является ее заселение. Квартира коммунального заселения (коммунальная квартира) — квартира, состоящая из нескольких жилых помещений (комнат), принадлежащих двум и более пользователям и/или собственникам, не являющихся членами одной семьи, на основании отдельных договоров, сделок, иных действий, предусмотренных законодательством.

Нельзя не обратить внимание также на статью 14 Вводного закона, которой предусмотрено, что жилищный или жилищно-строительный кооператив, в котором все его члены полностью внесли паевые взносы за предоставленные этим кооперативом жилые помещения, подлежит до 1 января 2007 г. преобразованию в товарищество собственников жилья либо ликвидации. По истечении этого срока кооперативы подлежат ликвидации в судебном порядке по требованию органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц.

В то же время статьей 122 Кодекса предусмотрено, что жилищный кооператив по решению общего собрания членов кооператива (конференции) может быть преобразован в товарищество собственников жилья, а ликвидация жилищного кооператива осуществляется по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством (ст. 123 Кодекса). Статья 14 Вводного закона противоречит статьям 30, 35, 55 Конституции РФ, ст. 2, 61, 116 ГК РФ и должна быть исключена.

Таким образом, подводя итог всему сказанному выше, следует указать, что анализ основных положений Кодекса, Вводного закона свидетельствует об отсутствии проработанных юридических механизмов их реализации, точности и ясности юридического языка, однозначности терминов данных нормативных актов. Новое жилищное законодательство, отвечая потребностям современного общества, будет эффективно обеспечивать жилищные права и отношения только в том случае, если повысит «моральную планку» своего юридического содержания.

«Только “моральный” закон, не вступающий в противоречие с господствующими в данной общественной среде представлениями о добре, зле,

справедливости, истине, правде, способен найти отклик в массовом правосознании. Не случайно законодательство, расходящееся с принятыми в обществе критериями должного, справедливого, делается тяжелым бременем для правопорядка, правоохранительных органов, вынужденных затрачивать чрезвычайные усилия для “внедрения” такого законодательства в жизнь»¹³.

Недопустимо, когда юридически неграмотными оказываются лица, осуществляющие законотворческую деятельность, занимающие ведущие посты в органах государственной власти и управления.

Учитывая сложившуюся ситуацию, представляется, что внесение изменений и дополнений в Кодекс и Вводный закон следует ожидать в ближайшее время.

¹³ Синюкова Т.В. Правовая культура // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 486.